

ARTIGOS

ALGUMAS QUESTÕES RELACIONADAS COM O ESTUDO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NA AMÉRICA LATINA *

*José Luis Coraggio***

Esclarecimento inicial: Os organizadores deste Seminário solicitaram-nos a apresentação de uma comunicação a respeito dos fundamentos teórico-ideológicos da interpretação atual do fenômeno sócio-econômico das desigualdades regionais. Nessa tentativa encontramos dois empecilhos materiais: por um lado, a falta de tempo e de uma biblioteca especializada no assunto, e por outro a dificuldade de adequar a temática das desigualdades regionais aquilo que poderíamos chamar de problemática da organização do espaço num sociedade capitalista, e apesar disso elaborar um trabalho coerente. Por esses motivos, o que se segue só pode ser apresentado como um conjunto de notas fragmentárias sobre o tema, que esperamos seja útil como matéria-prima para a discussão. Seu caráter provisório reflete-se também no pedido que fazemos aos leitores de não citá-lo nesta versão. (O autor)

1. INTRODUÇÃO

Ao intentar esboçar uma apresentação dos termos usu-

* Comunicação apresentada por ocasião do Seminário sobre Desigualdades Regionais, CLACSO-CENDES, Colonia Tovas, junho de 1977. Traduzida do original espanhol por Lylian Coltrinari.

** Pesquisador-Chefe do CEUR e Professor-Pesquisador Visitante do Centro de Estudios Económicos y Demográficos de El Colegio de México.

ais da problemática relativa às desigualdades regionais¹, partimos da prática dos especialistas no assunto, supondo que iremos encontrar uma unidade funcional entre quatro elementos interdependentes da mesma: a) a maneira como se apresentam as citadas desigualdades (descrição); b) os juízos de valor que se realizam sobre as situações descritas; c) as tentativas de explicação dessas desigualdades; d) as propostas para modificar a situação (políticas). Nesse processo não estaremos seguindo nenhum autor em particular, nem afirmamos que todo expoente desta versão da problemática analisa sistematicamente os quatro aspectos (alguns deles podem concentrar-se na tentativa de uma descrição mais sofisticada, enquanto outros se limitam a qualificar com muitos adjetivos uma situação apenas analisada, ou se dedicam a propor medidas que, supostamente, tenderiam a uma maior igualdade inter-regional dos indicadores a partir de qualquer situação inicial, etc.). Na realidade o que faremos será "reconstruir" da maneira mais coerente possível, os termos da problemática das desigualdades regionais em sua versão dominante, para posteriormente, criticá-los.

2. A PROBLEMÁTICA DAS DESIGUALDADES REGIONAIS EM SUA VERSÃO DOMINANTE

2.1 A DESCRIÇÃO DO FENÔMENO

O procedimento usualmente seguido pode ser separado em três decisões principais: a) adotar uma divisão do território nacional num conjunto de regiões não justapostas; b) selecionar um vetor de variáveis cujo valor será medido ou estimado para cada região; c) selecionar um ou mais indicadores sintéticos da desigualdade inter-regional para cada variável ou conjunto de variáveis.

Um manipulador experiente desses métodos sabe que existe uma "interação" entre as decisões a) e b), enquanto com regionalizações diferentes é possível obter caracterizações muito diferenciadas do grau de desigualdade inter-re

1 Os termos *regionais* ou *inter-regionais* serão utilizados no texto de forma indistinta, embora consideremos o segundo como mais adequado ao tema.

gional para uma variável; sabe, também, que uma regionalização adequada à descrição da desigual distribuição espacial de uma variável pode ser imprópria para outra. Porém, enquanto as regiões são praticamente consideradas como os "sujeitos" entre os quais deve ser constatada uma desigualdade, é prática usual o sacrifício do rigor na análise da distribuição espacial de cada variável para obter uma caracterização da posição relativa de cada ente-região para as diferentes variáveis. O problema da delimitação dos "sujeitos" ou elementos do sistema espacial, como às vezes são chamados, pode ser solucionado "exogenamente" optando por uma regionalização prévia.

A seleção das variáveis cuja distribuição será estudada costuma ter uma condicionante histórica ainda mais clara que no caso das regiões. Normalmente é utilizada informação secundária, com o que o espectro das variáveis possíveis fica predeterminado pelo sistema oficial contemporâneo de informação estatística e seus apêndices particulares. Os "dados disponíveis" fazem as vezes da "realidade", e a determinação das variáveis relevantes se transforma numa seleção dentre os dados. Nesta encruzilhada, uma opção possível é a de não escolher, isto é, utilizar todas as variáveis disponíveis para obter um "panorama amplo" do espectro de desigualdades regionais. Caso este procedimento resulte complicado, pela dificuldade de interpretar tanta informação, pode-se utilizar o método da análise de fatores para condensar a informação (com uma perda mínima de variação) em um, dois ou três fatores compostos, normalmente interpretados com alguma denominação genérica, tal como "nível de desenvolvimento", "status sócio-econômico", etc. Em todo caso, cada variável ou fator adota um valor numérico para cada elemento-região, constituindo-se numa caracterização média parcial da mesma (fazendo supor, portanto, uma homogeneidade intra-regional, ou ao menos uma heterogeneidade não significativa). Seria gratuito reproduzir aqui a lista, mais ou menos conhecida, das variáveis que se utilizam (sobre as quais não raro se dispõe de dados). Por certo a mais citada é a renda (às vezes com o aditamento: "real"), mas também, sem dúvida, a menos medida efetivamente a nível regional (SLATER, 1975)². O problema criado pelo tamanho diferente das regiões utilizadas leva, em muitos casos, à utilização de alguma quan

2 Como "representação" da renda real é utilizado nesse trabalho o "número de veículos motorizados de propriedade particular".

tidade-base como elemento ponderador que facilite a comparação (usualmente a população da cada região). Neste tipo de análise, a interpretação supõe que cada variável, cujos valores ocorrem ao longo de um *continuum* unidirecional, pode sempre ser comparado a outra, resultando "melhor" ou "pior". Por exemplo, uma maior porcentagem de ocupação no setor industrial será sempre melhor que uma menor, etc. Dessa maneira, as regiões são localizadas numa ordem aparentemente inequívoca em relação a cada variável, e, se acontece uma correlação satisfatória, chega-se a localizá-las num ordenamento geral para o conjunto de variáveis, utilizando-se para isso diversas artimanhas quantitativas.

Deve sublinhar-se que esta "operação-descrição" não é, na realidade, independente, nem efetivamente prévia aos juízos de valor que provoca a situação regional, à concepção do tipo de explicação que se espera fornecer ou ao tipo de possíveis medidas que se tenham em mente. Por exemplo, se se está pensando em termos de uma explicação segundo os cânones da estatística inferencial, seria errado utilizar todas as variáveis disponíveis para a descrição do fenômeno. Pelo contrário, devia-se estabelecer uma distinção entre as variáveis que representam o fenômeno (dependentes) e as que hipoteticamente o explicariam (independentes). Assim, podem ser colocadas no primeiro grupo variáveis associadas a alguma coisa semelhante ao bem-estar do habitante médio, e no segundo outras, associadas a, por exemplo, características da estrutura de produção. O que nos leva, salvo nos casos de empirismo mais rompante (talvez fosse melhor chamá-lo de "dadismo"), a perceber que a determinação das variáveis adequadas à descrição do fenômeno devia ser orientada a partir de alguma teoria ou, ao menos, ponto de vista a respeito do fenômeno e de suas causas. No que se refere aos juízos de valor antecipados, a seleção dos indicadores, obviamente, será orientada conforme se levem em conta considerações de equidade social ou questões de eficiência econômica. Finalmente, se se está pensando em promover uma distribuição diferente das atividades industriais, de maneira a conseguir um "equilíbrio inter-regional de oportunidades" no que se refere à probabilidade de um habitante médio de uma região obter um emprego como operário numa indústria, por exemplo, não faria sentido utilizar como indicador da desigualdade o número de empregos industriais por km², já que a distribuição da população não é uniforme.

A afirmação final de que existem (ou não) desigualdades inter-regionais significativas fundamentar-se-ia no

grau de significação obtido a partir dos testes estatísticos ora em uso. Caso interesse individualizar as "regiões-problema", utilizar-se-ão métodos que permitam também manter a individualidade de cada região *vis-à-vis* o resto (utilizando-se os valores padronizados para cada região relativos a cada variável ou os valores fatoriais - *factor scores* - para cada fator componente) (SLATER, 1975).

2.2 OS JUÍZOS DE VALOR

Poderíamos afirmar sinteticamente que os juízos habitualmente formulados a respeito das desigualdades inter-regionais constatadas estão inspirados em um de dois (ou em ambos) critérios gerais: o de igualdade social e o de eficiência econômica em termos de crescimento. Conforme um ou outro aspecto predominem, uma determinada desigualdade inter-regional específica será ou não "um problema". Isto afeta também a determinação dos "padrões de referência", isto é, as distribuições ideais que se adotam como norma para cada variável, com a qual se compara aquela que existe efetivamente, com a finalidade de constatar se o desvio em relação à norma é aceitável ou não. Quando predomina o critério da igualdade social, o padrão comumente utilizado é precisamente o de igualdade (equidistribuição) entre regiões, com as devidas ponderações. Assim, uma situação hipotética de igual produto bruto *per capita* nos permite classificar as regiões que estão por baixo e as que ultrapassam a norma.

Entretanto, quando predomina o critério de eficiência econômica, dificilmente as normas propostas serão as de uma equidistribuição. Falar-se-á então de graus de desigualdade, que podem afastar-se do ótimo por excessiva desigualdade ou por excessiva igualdade. Um caso claro é o do conhecido padrão fornecido pela denominada "regra de posição-tamanho (*ranksize*)", para a distribuição da população urbana, o qual, embora não idealizado para regiões no sentido em que são consideradas neste trabalho, tem consequências óbvias sobre a variação dessa população entre regiões. Assim, uma desigualdade regional seria causada mais por uma *excessiva* concentração do que pelo afastamento em relação à equidistribuição em si. É evidente o uso um tanto forçado do termo "igualdade" (problema que poderia ser resolvido substituindo-o pelos costumeiros "harmonia", "equilíbrio", etc.), mas o mesmo poderia ser dito do padrão obtido pela distribuição de uma variável segundo a (desigual) distribuição de uma magnitude-base. Por outro lado,

assim procedendo evitamos carregar desnecessariamente as tintas na dicotomia "eficientistas *versus* igualitaristas", fazendo aparecer os primeiros como rejeitando toda consideração congruente com a equidade³.

Em outros termos, o eficientista discriminaria entre desigualdades inevitáveis (ou "necessárias") e desigualdades corrigíveis (ou "desnecessárias"), e inclusive nocivas, segundo o critério que se adote⁴.

Enquanto o predomínio do critério de equidade levaria a uma descrição baseada em indicadores relacionados com o "bem-estar" da população, o predomínio do critério de eficiência levaria a utilizar indicadores relacionados com as faixas na combinação dos recursos (grau de exploração de recursos naturais escassos, ou grau de utilização da força de trabalho ou da aparelhagem produtiva existente, custos de abastecimento de bens e serviços, variações na produtividade, etc., etc.) Além de interagir com a elaboração da descrição, o critério predominante apresenta também claras relações com o momento das propostas. O critério de equidade baseia-se na equidistribuição como norma; as propostas serão, no geral, de redistribuição, para amenizar a "injustiça inter-regional", pretendendo na maioria das vezes agir diretamente "sobre os efeitos" (no caso da baixa escolaridade, construir escolas, etc.). O critério de eficiência baseia-se em padrões de referência construídos

3 Por exemplo, um igualitarista irredutível proporia: "Toda criança em idade escolar deve estar dentro do raio de acesso de uma escola", enquanto o eficientista diria: "Toda criança em idade escolar, morando numa área de uma densidade x , deve estar dentro do raio de acesso de uma escola" (isto é, se é economicamente "viável").

4 Nesta altura, talvez seja importante repetir que nesta primeira parte do trabalho estamos nos movimentando (bem pouco à vontade) dentro da problemática dominante, ainda sem questionar seus termos.

a partir de modelos de assinalação de recursos⁵ totalmente coerentes com propostas de "racionalização" nas distribuições espaciais.

Esta diferenciação entre critérios reguladores, em alguns casos, fica menos nítida. Por exemplo, quando se utiliza a variável "taxa de crescimento do produto regional" e se propõe como norma sua igualação inter-regional. Porém, mesmo neste caso pode-se afirmar que predomina o critério de equidade, pois esta norma será interpretada pelo "eficientista" como uma restrição desnecessária ao ritmo de crescimento.

2.3 A EXPLICAÇÃO DO FENÔMENO E AS PROPOSTAS PARA A MUDANÇA .

Constatada a existência de desigualdades significativas tanto no que toca às "condições médias de vida da população" de diferentes regiões quanto aos ritmos e padrões de crescimento econômico, e julgadas como "injustas", "ineficientes", etc., chegaria o momento do "que fazer?". Uma alternativa seria a de passar diretamente da descrição do fenômeno e de sua comparação com normas ou "imagens objetivas" para a elaboração de propostas de modificação que atuem diretamente no sentido de modificar a desigualdade nos indicadores, segundo as prioridades que, de alguma maneira, se estabeleçam. Todavia, chega-se facilmente à conclusão que entre os diversos aspectos do fenômeno de desigualdades inter-regionais existe uma interdependência muí

5 Deve-se assinalar que, a rigor, esses modelos costumam servir exclusivamente como "anteparo teórico", pois dificilmente foram montados para produzir efetivamente um padrão de distribuição ideal ótimo para um caso específico. Daí, por exemplo, a tediosa e especulativa discussão que ainda se arrasta nos âmbitos acadêmicos e de planejamento a respeito de se os rendimentos são crescentes ou decrescentes nas grandes metrópoles atuais, ou sobre os custos de oportunidade de investimentos em zonas não desenvolvidas, etc. O grau de sublimação desta discussão leva até a indicar que se trata, em definitivo, de um "conflito entre o curto e o longo prazo".

to marcada, com o que não pode ser adotado um pressuposto de aditividade e independência das diversas medidas propostas. Em tal sentido, faz-se necessária uma hierarquização desses aspectos em termos de processo, ou ao menos de sua versão mais simplista, a do mecanismo. Requer-se então uma concepção teórica do processo ou mecanismo que gere esses efeitos de desigualdade, ou da maneira interdependente pela qual as desigualdades se alimentam umas às outras.

Conforme já foi mencionado, uma alternativa seria a de simplesmente postular a existência de uma dependência unilateral de certas variáveis em relação a outras (isto é, a evolução dos valores das primeiras determinam mecanicamente a dos valores das segundas). Caso esta hipótese pudesse se sustentar estatisticamente, mediante a comprovação de uma associação significativa entre as variáveis de um e outro grupo, teríamos uma "explicação" que, por sua vez, nos indicaria a maneira de atuar sobre as variáveis independentes para modificar também as dependentes. Este tipo de abordagem está presente quando, por exemplo, se discute o "assistencialismo" como método de atuar diretamente sobre as variáveis que indicam uma desigualdade inter-regional no que se refere às condições de vida, baseando-se no fato de estas ações deixarem sem modificação a situação das variáveis que indicam uma desigualdade inter-regional no que tange à estrutura econômica (composição de atividades, etc.) e que, levando em conta a determinação (no mecanismo normal) das primeiras pelas segundas, seus benefícios se extinguem junto com os programas de investimento respectivos, enquanto para conseguir efeitos duradouros (e "auto-sustentados") deve-se trabalhar sobre o segundo grupo de variáveis.

Uma vez "comprovado" estatisticamente que um grau mais elevado de urbanização, maior densidade de estradas por quilômetro quadrado, maior porcentagem de empregos industriais, maior produtividade média, etc. estão associados a melhores indicadores de bem-estar de tipos diversos, tratar-se-ia de agir sobre os primeiros para fazer com que as forças, que produzem a associação em geral, intensifiquem em cada região particular o segundo grupo de variáveis (este tipo de proposta é típico de chamado "desenvolvimentismo" a nível nacional).

É lógico que cabe adotar a posição, mais abrangente, de considerar ambos os grupos de variáveis como interdependentes (por exemplo: condições adversas de vida numa região

provocam a migração dos melhores recursos humanos, fato que piora as condições de produção, etc., etc.). Isto pode parecer aparentemente uma "dinamização" do mesmo mecanismo; já não se trata, aí, de uma associação sincrônica das variáveis, e sim da influência mútua ao longo do tempo, fato que, salvo certas defasagens previsíveis, levaria de todas as maneiras a produzir a associação proposta anteriormente (somente sem a suposição de unilateralidade na causalidade). Conseqüentemente, as propostas implicarão o trabalho simultâneo sobre todo o conjunto de variáveis.

Caso se proponha, então, a existência de um "processo dinâmico", aparecem claramente duas correntes de pensamento no que se refere às tendências que deveriam esperar-se caso o processo fique submetido a seu próprio acionamento interno (estamos falando, obviamente, do mecanismo do mercado capitalista). A primeira corrente apóia suas previsões nas conclusões da própria teoria neoclássica (e, conseqüentemente, nos seus supostos). Tal como Williamson coloca: "...a mobilidade interna dos fatores deveria tender a eliminar as diferenças inter-regionais de ingresso *per capita*, o dualismo geográfico ou a polarização espacial... a desigualdade espacial pode persistir só à custa de defasagens no ajuste dinâmico". "De fato, poder-se-ia apelar razoavelmente para o alto grau de segmentação, fragmentação e desintegração nacional geral na etapa juvenil do desenvolvimento nacional para predizer uma desigualdade crescente durante essas primeiras décadas" (WILLIAMSON, 1965)⁶.

Fundamenta-se assim o conhecido "U" da evolução da desigualdade inter-regional, segundo o qual todo país passa inicialmente por uma etapa de desigualdade crescente depois uma estabilização e, finalmente, por uma diminuição desta última. Conseqüentemente, se se quer acelerar o processo é preciso facilitar, na medida do possível, a livre mobilidade dos fatores. Isto tem dimensões físicas (desenvolvimento da rede de meios de transporte, etc.) e institucionais (desenvolvimento do sistema financeiro de organização das empresas e de informação em geral (BOSIER, 1972 e LASUEN, 1969)).

⁶ Embora um pouco menos mecanicista, esse tipo de etapas *à la Rostow*, pode também ser encontrado nos primeiros trabalhos de John Friedmann.

Esta problemática está marcada pelas concepções neoclássicas dos processos sociais. Sem sair da mesma problemática, pode-se postular em troca delas um tipo de propostas relativamente diferente. Bastará apoiar-se, agora, na versão menos otimista a respeito da eficácia dos mecanismos de ajuste automático do sistema de mercado, sustentada por autores como Myrdal: a causação circular cumulativa que longe de tender ao equilíbrio, afastar-nos-ia cada vez mais dele. Quando estamos especificamente centrados nas desigualdades inter-regionais como manifestações de desequilíbrio, o núcleo da análise continua a ser o da mobilidade espacial dos recursos, só que, perante a nova hipótese de tendência, as propostas são diferentes: devem canalizar-se exogenamente ao mecanismo de mercado certos fluxos de recursos até que se alcance o equilíbrio procurado; então, o mecanismo pode funcionar sem problemas. Isto é, devem criar-se obstáculos temporários que, todavia, respeitariam as leis de funcionamento do mercado, da mesma maneira que, no processo de trabalho, o homem respeita e utiliza as leis da natureza. A primeira causa pela qual um mecanismo tão perfeito pode ter dado lugar a esses problemas encontra-se nos acidentes históricos e geográficos pelos quais tudo começou já fora da posição de equilíbrio (e, sendo este instável...) (MATTOS, 1975)⁷.

3. ALGUNS LIMITES DESTA PROBLEMÁTICA

A partir da caracterização esquemática feita até aqui, podemos destacar algumas das principais limitações da problemática das desigualdades regionais em sua versão dominante.

3.1 PERMANECE AO NÍVEL APARENICIAL

As desigualdades entre regiões são formuladas como de igualdades entre indicadores regionais que assinalam diferenças inter-regionais a nível superficial (poderíamos dizer "dos efeitos"). Por outro lado, esses indicadores são construídos utilizando os dados secundários disponíveis, atendendo-se portanto à percepção dos fenômenos "ha-

⁷ Sem dúvida, a melhor exposição sobre esta concepção é a realizada por Carlos de Mattos.

bilitada" pelo sistema oficial de informação⁸. Obviamente isto não significa que não possam realizar-se pesquisas com um sentido crítico a partir de informações oficiais, mas que, em geral, as possibilidades de pesquisas com um marco teórico contestatório vêm-se seriamente limitadas pelo tipo de informação disponível. Se a isto somamos uma atitude de "ater-se aos dados", os resultados são previsíveis.

O que os métodos geralmente utilizados não chegam a decifrar é a causalidade profunda que produz estes efeitos. Isso é evidente quando se constata, entre um estudo e outro, a relatividade da definição dos indicadores de desigualdade e, por outro lado, a das variáveis cuja correlação com os primeiros constituiria uma "explicação". O fato de se passar a falar de desigualdades entre "estruturas" regionais não supera necessariamente esta limitação, já que dependerá do que se entenda por estrutura, e da maneira como foram delimitadas as regiões.

3.2 O SENTIDO CLASSISTA DAS DESIGUALDADES É OCULTO

Se uma das virtudes da análise das desigualdades regionais é a de nos aproximar dos problemas das desigualdades sociais em geral, essa virtude fica seriamente limitada pelos efeitos da denominada falácia ecológica. Tratando as unidades territoriais como conjuntos internamente homogêneos, perde-se a variação intra-regional ao representar-se cada região exclusivamente pelo valor médio que lhe corresponde e analisar só as variações entre as médias regionais.

Isto fica ainda mais claro quando, baseando-se num diagnóstico desse tipo, são propostas medidas para reduzir as desigualdades inter-regionais; trata-se tipicamente de medidas que conduzem à modificação, mais ou menos diretamente

⁸ Mesmo assim, alguns desses indicadores permitem denunciar com certa dramaticidade diferentes situações da população no que diz respeito a aspectos muito claros das condições de vida (por exemplo: as taxas de mortalidade infantil), enquanto se se registram variações importantes entre segmentos da população territorialmente acrescentados, certamente elas também existem entre setores da população em geral.

te, do numerador acrescentado dos diversos índices *per capita*. Por exemplo, se o indicador da situação habitacional revela que faltam habitações, lançar um plano de construção de casas, seja ele qual for, contribuirá sem dúvida - *ceteris paribus* - a melhorar o indicador.

Para uma análise típica das desigualdades inter-regionais, orientada pelo critério de equidade, as regiões constituem os elementos do sistema social, e são elas que estão em posição privilegiada ou no topo da escala social. Por conseguinte, os conflitos associados a estas desigualdades são "conflitos entre regiões". Noutros termos, não só a análise fica ao nível superficial de uma estratificação social, como ainda os "sujeitos" dessa estratificação acabam sendo as próprias regiões. Enquanto as regiões de uma formação social lhe constituem aspectos secundários (não é necessário discutir em que medida a regionalização utilizada habitualmente é significativa nesse sentido), não há possibilidade de decifrar os processos sociais pelos quais se produzem e se perpetuam essas desigualdades a partir de uma visão do todo social como composto por "regiões". As desigualdades inter-regionais num país capitalista não passam de um dos aspectos da estratificação social, a qual, por sua vez, é apenas uma forma da divisão de classes. Por outro lado, estas abordagens não podem entrar numa análise profunda das causas das desigualdades inter-regionais, por começarem negando a própria estratificação social, quando homegenizam a "população" de cada região. O caso extremo do falso *status* atribuído às regiões aparece quando a análise indica a enorme desigualdade a que estão submetidas as extensas regiões com escassa população, precisamente por terem um baixo índice de densidade populacional.

Nos juízos de valor e proposições de política, é lógico que apareça como preocupação, não a desigualdade entre entes abstratos denominados regiões, mas entre as populações dessas regiões. Entretanto, essas "populações" simplesmente ocupam no discurso o lugar das regiões, sem por isso serem menos abstratas. A afirmação de que o que interessa é a desigualdade entre indivíduos da sociedade também não resolve a questão.

Uma população se concretiza ao se constituir com suas classes sociais, suas camadas e frações, em relação a um processo concreto de produção, circulação e consumo, e a um Estado. É claro que, partindo dessa concepção das estruturas sociais, a análise das desigualdades deve-se articular de uma maneira muito diferente. Já não será necessário tratar da diferença entre o habitante médio da

região A e o habitante médio da região B, nem tampouco do grupo de indivíduos com tal ingresso em relação ao grupo de indivíduos com maiores ingressos, mas também das diferenças intraclasses ou interclasses que estão *associadas* a determinadas localizações de seus componentes; em que medida determinados setores da classe operária percebem um salário menor, direto ou indireto, ao se inserirem no processo de produção de tal ou qual região, ou em que medida os terratenentes de certa região se apropriam duma menor renda que os de outra, por causa de terras de menor fertilidade ou difícil acesso, etc.; ou em que medida as desigualdades de ingresso entre classes de uma mesma região são maiores que as correspondentes a outra, e por quê? Este tipo de perguntas escapa geralmente aos termos da problemática na sua versão dominante. Não pode ser de outra maneira, pois seu marco de referência é a teoria econômica neoclássica ou, em todo caso, a sociologia funcionalista⁹.

O fato de se incorporar à análise considerações relativas às formas atuais da organização capitalista da produção (monopólios, concentração e centralização, imposição de tecnologias e de padrões de consumo, etc.) não modifica necessariamente os termos fundamentais da problemática, enquanto a explicação das desigualdades inter-regionais continua limitada ao funcionamento de um modelo econômico, em bora muito mais "realista".

3.3 A AUSÊNCIA DO "POLÍTICO" E A CONCEPÇÃO DO ESTADO

Uma caricatura do método que estamos caracterizando, re presentá-la-ia como descobrindo desigualdades inter-regionais que se atribuem — na melhor das hipóteses — ao funcionamento de um mecanismo predominantemente econômico o-

9 Talvez seja útil ressaltar que os limites aqui propostos não se referem ao tratamento como um todo homogêneo de cada região, que eventualmente pareceria poder ser resolvido fragmentando-se territorialmente cada região ou considerando-se estratos internos da população em termos de intervalos de variação de cada indicador, para depois estudar a "variação inter-regional". Trata-se da im possibilidade de vincular o aparente (estratificação social em sua manifestação espacial) com os processos que o produzem (sociedade de classes), que é exacerbada quando as regiões são consideradas como sujeitos sociais.

perando numa espécie de vazio político-social. Na hora das propostas aparece "o Estado", como superelemento da sociedade com certa capacidade autônoma de manobra. O analista (na versão intervencionista) supõe que o Estado assume uma função objetiva centrada em critérios de equidade ou de crescimento econômico e dá conselho a respeito de ações (habitualmente programas de despesas públicas, mas também variações paramétricas reguladoras do setor privado, tal como aquelas próprias da política bancária, fiscal e de regulamentações legais de diversos tipos), que levariam a atingir os objetivos procurados de maneira eficiente. De forma marginal, aparece algo denominado "político", enquanto se considera que as populações das regiões desfavorecidas poderiam exercer pressão (através de seus representantes) sobre o Governo central para obter um acordo mais favorável. Ou, de maneira mais difusa ainda, aparece o termo quando nos dizem que os diferenciais inter-regionais de ingresso medidos em termos absolutos são "politicamente" significativos, e não os correspondentes relativos (vide Williamson, *op. cit.*). Nem "o político" nem "a política" foram parte da análise na versão ora considerada.

O fato de, junto a este tipo de análise, denunciar-se o sentido pró-monopolista, ou a favor de tal ou qual fração da burguesia, das intervenções do Estado não garante uma superação desta problemática, enquanto persista uma visão instrumentalista do Estado.

Mais ainda: no modelo de base pode chegar a "incorporar-se" o Estado como parte orgânica do aparelho econômico da sociedade, mostrando como ele realimenta a geração e a persistência de desigualdades regionais, sem por isso superar essa limitação da problemática.

4. AS "TENSÕES" INTERNAS DA PROBLEMÁTICA

O que antecede é uma esquemática caracterização dos termos da problemática tal como pode ser extraída dos resultados da própria prática daqueles que ficaram atentos ao problema das desigualdades regionais. Todavia, como já antecipamos, não pretendemos que nosso ponto de vista coincida, ponto por ponto, com um método-padrão aplicado sistematicamente, nem que seja considerado como "o método" por algum autor em particular.

Propugnamos para que o exposto reflita acertadamente

características fundamentais da problemática em sua versão dominante. Porém, quando se trata de um modelo ideal, as práticas técnicas que podem ser caracterizadas como reguladas por esta problemática admitem certa variação (tal como foi assinalado no capítulo anterior) sem por isso lhe superar os limites (mesmo assim, tais desenvolvimentos são importantes, pois constituem um passo para a dita superação). Em particular, uma aplicação séria destes métodos deveria levar, pelas suas próprias contradições, a gerar "tensões" que levem a superar seus limites (ou, no pior dos casos, a explicitá-los). Para isto basta levar até as últimas conseqüências qualquer um dos critérios básicos acima esboçados: o da equidade ou o da eficiência em termos de crescimento.

Isto acontece se, em lugar de continuar aplicando mecanicamente tal ou qual fórmula para constatar a existência de desigualdades regionais nas condições médias de vida, para logo em seguida propor como objetivo uma mudança nos indicadores médios e sugerir algumas ações que, se realizadas, tenderiam à mudança, voltamos a nos perguntar sobre o objetivo superior que regula a análise e sua efetiva relação com a proposta feita: que significa, realmente, a desigualdade social, e até onde pode ela ser contrabalançada numa sociedade capitalista? Isto nos leva a colocar a relação entre as diversas formas da estratificação social e as relações de produção. Enquanto a visão atomística da sociedade é substituída por uma concepção que ao menos nos leve em conta a existência de classes sociais, de frações e camadas dentro delas, e de suas relações com os aparelhos do Estado, o método acima proposto começa a deixar transparecer um caráter ideológico. As desigualdades inter-regionais deixam de ser um problema provocado por certos atritos ou defasagens na dinâmica do mecanismo econômico para serem consideradas como características de uma sociedade dominada pelas relações capitalistas de produção. As políticas do Estado deixam de ser consideradas como perfectíveis com mais e melhor informação; passa-se a vislumbrar outro tipo de funcionalidade no discurso da planificação. A visão das regiões como sujeitos começa a perder sentido.

Mesmo assim, se, em vez de continuarmos a considerar os critérios de eficiência da perspectiva de um modelo de assinalação ótima de recursos, passarmos a examinar o processo de desenvolvimento da capacidade de produção de um país em si, com os empecilhos que o sistema social lhe impõem, a mesma coisa acontece. Seja qual for o caminho escolhido, deparamos com a delicada questão do Modo de Pro-

dução Capitalista...

Uma vez conscientes dos limites da problemática na sua versão dominante (quer dizer: "o que não pode ver"), podemos adotar diversas posições¹⁰. Uma das alternativas é dizer simplesmente: se as desigualdades regionais se originam no seio de um sistema capitalista, que por sua natureza põe obstáculos à superação das mesmas, a única maneira de resolver o problema será então mudar o sistema, e tudo o que se faça dentro dele será inútil. Obviamente, esta não é uma proposta de ação no setor público e remete exclusivamente a outro tipo de prática supostamente pura: a política. Por outro lado, para ser conseqüente com esta posição, há de se jogar o bebê junto com a água e abandonar a análise das desigualdades regionais.

Outra alternativa é adotar a posição de "separar", numa coexistência pacífica, a prática política da que até agora nos vinha ocupando. Enquanto somos claramente conscientes dos limites do sistema social, e enquanto ele não muda movimentamo-nos dentro dele. Como de Mattos coloca, "...deve-se levar em conta que a livre mobilidade inter-regional de recursos está condicionada e sustentada pelas relações de produção inerentes a uma economia de mercado. Assim sendo, as medidas do programa de política econômica no plano regional poderão visar à modificação das mencionadas condições e mecanismo dentro das margens viáveis nesse tipo de economia. Isso implica que as medidas adotadas não podem apontar a alteração, além de certos limites, dos elementos que definem o sistema econômico em cujo seio se está trabalhando, pois partimos do pressuposto de que a mudança de sistema sócio-econômico é matéria de decisão só no plano estritamente político. Sintetizando: os instrumentos que se articulam no programa de política econômica devem ser concebidos e localizados na área de factibilidade própria de uma economia de mercado e, conseqüentemente, não podem afetar a essência do funcionamento de uma economia desse tipo" (*op.cit.*).

Ambas as posições apresentam uma característica comum:

10 Sem dúvida, para esta conscientização contribuem não só a insatisfação intelectual com os modelos teóricos de base, mas também a constatação de que as propostas de política sóem ficar nas bibliotecas, e que inclusive as implementadas não atingem os resultados esperados.

a de supor que as práticas sociais podem ser separadas em tipos puros, a prática política — que tem como campo específico as questões relativas ao poder — e as práticas "técnicas" — que, por seu caráter neutral, não podem nem devem ter efeitos políticos. Conseqüentemente, o Estado é um re-duto que pode no máximo ser assaltado "de fora", já que estar "dentro" importa necessariamente em cumplicidade ou, na melhor das hipóteses, neutralidade.

Esse dilema não raro aflige aqueles que, localizados dentro de algum dos aparelhos do Estado (organismos de planejamento, universidades), já tentaram dar-se conta das desigualdades regionais e atingiram os limites da problemática tradicional.

5. A POSSIBILIDADE DE REDEFINIR A PROBLEMÁTICA ¹¹

O dilema anterior aparece como falso se admitirmos que não há práticas "puras", que mesmo uma prática fundamentalmente técnica tem dimensões políticas e ideológicas e que as práticas predominantemente políticas ou ideológicas não se realizam num vazio institucional ou "fora do sistema", pois é em seu próprio interior contraditório que a mudança se vai gerando. Portanto, não se trata de optar entre analisar, explicar e contribuir para pensar na maneira de diminuir as desigualdades inter-regionais, tomando-se o cuidado de não transbordar dos limites políticos e ideológicos do sistema dominante, ou "dedicar-se à política" (ou fazer as duas coisas em diferentes horários), mas de levar em conta que as desigualdades inter-regionais constituem contradições secundárias de um sistema social que, justamente, atravessa, uma rede de contradições articuladas. Se as desigualdades regionais nos preocupam, e se a análise nos leva à conclusão de que o próprio sistema social as realimenta, de maneira que dificilmente se poderá esperar uma mudança importante num lapso de tempo politicamente significativo, a questão é encontrar o lugar que estas contradições ocupam no conjunto de contradições articuladas e, particularmente, que relação guardam com a con

11 O que se segue refere-se aos países capitalistas da América Latina. No caso de Cuba, obviamente, a problemática devia ser encarada de maneira totalmente diferente. Trabalho interessante sobre o assunto é o de David Barkin (1977).

tradição fundamental que molda o próprio sistema de poder. Em outras palavras, acreditamos que, ainda a partir de uma teoria que não a do *status quo*, pode ter relevância o problema das desigualdades inter-regionais, agora, em termos de uma problemática diferente.

Aparentemente, uma boa maneira de começar a repor a problemática seria, partindo da constatação da existência de desigualdades regionais, perguntar quais os mecanismos pelos quais o capitalismo produz desigualdades, partindo logicamente de uma teoria não apologética de seu funcionamento. Noutras palavras: explicar as desigualdades inter-regionais em formações sociais capitalistas. Mais cedo ou mais tarde aparecerá a pergunta a respeito do que acontece nesse sentido em outro tipo de formações sociais existentes, ou em outras formas de capitalismo, etc., etc. Embora este caminho pareça o mais seguro para se avançar, parece-nos que se deveria considerar uma outra aproximação, a ser utilizada de maneira alternativa ou conjuntamente com a anterior.

Em primeiro lugar, a questão não é perguntar por que no capitalismo se produzem desigualdades entre regiões — e não nos estamos referindo aqui à magnitude ou ao padrão espacial típico dessas desigualdades, mas *ao seu conteúdo social específico*. Perguntar pelas desigualdades regionais em geral levar-nos-ia facilmente a um beco sem saída, por tornar forçoso concluir que a desigualdade espacial é um fenômeno de caráter universal. Em segundo lugar, a questão não é perguntar o que se pode fazer, a partir do Estado, para aliviar as desigualdades inter-regionais, mas *por que, em determinada conjuntura, a existência de certas desigualdades se constitui num "problema" a nível do Estado* (não que se refere, na maioria dos casos, à política econômica, mas também em ligação direta com o aparelho de repressão em outras).

Em resumo, perguntamos como, em determinadas conjunturas, as contradições entre interesses de diversas frações da burguesia — entre si e com os camponeses, a classe proletária ou alguma de suas camadas específicas — aparecem como contradições inter-regionais, e sob que condições chegam a constituir uma questão que deve regular-se a nível do Estado.

Estamos acostumados a ouvir falar do fracasso das políticas destinadas a diminuir as desigualdades regionais, ainda quando este objetivo já se tenha incorporado ao fol

clore da planificação. Muitas vezes afirma-se que, na realidade, não há tal fracasso, pois o caráter de planificação em nossos países não é, o de efetivamente "racionalizar" certos aspectos da estrutura econômica, nem, muito menos, regular as contradições existentes, mas um simples discurso ideológico. Conseqüentemente, dever-se-ia concluir que a questão das desigualdades regionais tem aparecido, ao nível dos aparelhos do Estado, como um puro desenvolvimento relativamente autônomo da ideologia da planificação, estimulado pelos meios acadêmicos universitários e pela própria burocracia comprometida com essas tarefas.

Se refletirmos sobre o sentido da planificação em nossos países, em muitos casos poderíamos facilmente aceitar esta caracterização, que estabeleceria uma diferença nítida relativamente à caracterização que autores como Castells (1974), fazem da planificação na França como uma parte do processo político. Todavia, caberiam dois esclarecimentos: esta caracterização pode ser válida quando partimos de uma visão da planificação como processo globalizante, sem entretanto ser aplicável a determinadas instâncias de planejamento em campos muito específicos (setoriais, por exemplo). Por outro lado, talvez persista em nossos países a característica segundo a qual, por um lado, ocorra o que se chama planejamento, em mãos do setor da burocracia denominado, conseqüentemente, "os planejadores", e por outro as políticas do Estado, sem que em muitos casos exista articulação eficaz entre ambas. Isto parece particularmente válido no caso da chamada planificação regional ou territorial (embora existam importantes diferenças entre diferentes países e épocas). No que se refere às políticas do Estado, já não é tão fácil aceitar que não façam parte do processo político. Noutras palavras, poder-se-ia pensar que há uma defasagem entre práticas de planificação com um fraco componente político e um maior peso ideológico, e as práticas diretamente ligadas à gestação das políticas com a tendência, necessária, de uma convergência de ambas nos termos de Castells. Nesta perspectiva, pareceria que indagar do momento preciso em que as desigualdades regionais apareceram no palco como "problema" nos daria uma resposta falsa, dado seu caráter ainda predominantemente ideológico, enquanto estamos localizando-o numa fase de formulação e denúncia do problema (ainda que dentro dos mesmos aparelhos do Estado), sem conseqüências efetivas sobre as políticas do Estado (isto é, sem que efetivamente seja considerado como um "problema").

Acreditamos, contudo, que uma análise histórica da questão, não já dos discursos formalizados sob o título de

desigualdades regionais, mas de conjunturas nas quais efetivamente surgiram conflitos de interesses com uma clara expressão regional, a exigir uma intervenção específica do Estado, nos permitiria ver que, com altos e baixos, o "problema" esteve presente, conquanto sem necessariamente organizar-se como uma política global tendendo expressamente a regularizar as contradições consideradas como desigualdades regionais.

Mais ainda: uma análise histórica permitir-nos-ia perceber as diversas articulações que podem ocorrer com o sistema de contradições.

Por exemplo, como poderíamos deixar de distinguir situações como as expostas a seguir?

Situação A: Perante a crise que atravessa a indústria localizada em certa região periférica, os empresários afetados fazem pressão para que se revogue uma regulamentação zonal pela qual seus operários recebem maiores salários. Com o apoio de alguns setores da pequena burguesia, o movimento operário da região começa um processo de mobilização, com paralisações e concentrações populares, defendendo a regulamentação e solicitando do Governo central medidas especiais de apoio à indústria, em vez de uma baixa em seus salários. Enquanto as mobilizações aumentam e outros setores e novas reivindicações são incorporados, o Governo começa a reprimir, sendo por momentos transbordado pela mobilização maciça da população.

Situação B: Chegando o momento da colheita da produção frutícola de uma região periférica, o setor, mais concentrado, do empacotamento e da comercialização formula uma posição de força perante o Governo nacional, reclamando uma diminuição dos altos impostos às exportações. Organiza-se uma mobilização que inclui transportadores, pequenos produtores, trabalhadores agrícolas vinculados diretamente à atividade, a que se juntam os comerciantes da região. Os caminhos regionais são ocupados, e a colheita é paralisada até que o Governo aceite negociar.

Situação C: Em uma região periférica reconhecida como "região-problema" pela extrema pressão demográfica sobre a terra e pela indigência de amplos setores camponeses, um grupo importante de trabalhadores rurais sem terra ocupa, pela força, uma zona de grande produtividade dedicada a produzir produtos de exportação, amparando-se nos princípios de justiça social declarados pelo Governo e em disposições expressas da lei de reforma agrária. Isto provoca a

reação da oligarquia agrária que possuía essas terras, estendendo-se imediatamente ao resto da burguesia, que chega a organizar paralisações de atividade a nível nacional para pressionar o Governo; este finalmente dispõe que se volte à situação anterior, passando o assunto ao foro judicial. A mobilização camponesa recebe declarações de apoio de diversas organizações mas sem ações efetivas de força.

Situação D: O general encarregado da repressão militar da guerrilha em uma região agrária empobrecida, por causa de medidas de política econômica racionalizadoras da produção do setor, faz um severo chamado à burguesia com interesses locais no sentido de que colabore para conseguir o desenvolvimento regional, sob pena de que os esforços para terminar com a guerrilha sejam inúteis.

Situação E: O Governo nacional põe em marcha um plano maciço de inversão em infra-estrutura numa região periférica com escassa população e abundantes recursos minerais de interesse estratégico para as empresas internacionais que o requerem para continuar com seu processo de acumulação em escala mundial. O projeto é apresentado como destinado a conseguir acabar com as desigualdades regionais entre a zona central e a periferia e conta com o apoio das corporações empresariais nacionais, caso o Governo se limite a encarregar-se dos setores não rentáveis do projeto. Os setores progressistas do aparelho político vêm anulada sua capacidade de controle do projeto a partir de uma disposição jurídica que dá plena autonomia à corporação especialmente criada para administrar o projeto.

Esses tipos de situações, apresentados a nível "periódico", constituem matéria-prima para a análise (enquadrada numa análise da conjuntura geral) da questão das contradições sociais, complicadas com as desigualdades regionais, que ainda está por ser feita de maneira sistemática. Sem esta base, e enquanto continuarmos a concentrar-nos em análises de variações inter-regionais de indicadores, por mais atípicos que estes indicadores possam ser, será difícil superar uma situação de inconformismo com os termos da problemática dominante mas sem possibilidade de superá-la de maneira não especulativa.

6. A MODO DE CONCLUSÕES

Tentamos expor, para discussão no seminário, as seguintes propostas:

1) O tema das desigualdades regionais tem sido encarado, na maioria dos trabalhos acadêmicos, ou relacionados diretamente ao planejamento, dentro do marco teórico da teoria econômica neoclássica e suas variações, com a ajuda de métodos de análise e de valores congruentes com o mesmo, constituindo este conjunto congruente de elementos o que denominamos a problemática das desigualdades regionais em sua versão dominante;

2) Contrariamente ao que por vezes se considera a questão das desigualdades regionais não é patrimônio de uma corrente igualitária, sendo seus "inimigos" fundamentais os denominados "eficientistas"; ao contrário, uns e outros apresentam simplesmente papéis diferentes dentro da mesma problemática;

3) São características dessa problemática trabalhar a nível aparential no duplo sentido de não considerar a causa profunda (divisão em classes) das desigualdades em uma sociedade capitalista, e adicionalmente apresentar uma versão mistificada das mesmas, onde as regiões passam a desempenhar o papel de elementos da sociedade entre os quais se estabelecem as relações de desigualdade;

4) Embora seja importante incorporar outro tipo de caracterizações da desigualdade através de novos índices, pirados numa versão mais realista da fase atual do capitalismo em nossos países; enquanto o sistema de perguntas e os métodos de pesquisas permaneçam os mesmos, no máximo conseguir-se-á aproximar o momento em que se faz necessário mudar a própria problemática para realmente se poder avançar;

5) Uma tentativa de construir uma problemática contestatória em torno desse tema deveria incluir ao menos duas linhas complementares de avanço: a) Estabelecer, em diferentes níveis de análise, as relações específicas entre o processo de acumulação capitalista e a organização social do espaço, enfatizando a questão das diversas desigualdades (tanto das condições de vida quanto do desenvolvimento das forças produtivas) e seu conteúdo social. Isto requer, não a permanência ao nível de modo de produção, mas chegar à questão da articulação de diversas maneiras numa mesma forma social. Por outro lado, a característica peculiar de nossas formações sociais quanto ao seu modo de inserção no sistema capitalista mundial deveria, sem dúvida, ser parte fundamental da colocação. b) Para investigar a relação das desigualdades regionais com as políticas do Estado não se

pode simplesmente superpor aos resultados da linha anterior uma concepção do Estado e do planejamento, tentando especificá-la para o caso particular desses "problemas". Sugere-se que seria preciso partir diretamente, colocando, através duma análise histórica (obviamente regulada desde um marco categorial e conceitual), quais as situações particulares em que as contradições de diversa ordem que atravessam nossas formações sociais apareceram como contradições inter-regionais, e sob que condições conjunturais chegaram a se constituir em "problemas" que requerem a regulação expressa a nível de Estado. Tem-se colocado relativa ênfase nesta linha por ser ela a menos explorada até o presente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARKIN, D. (1977) - *Confronting the Separation of Town and Country in Cuba*. In: SEWERS, L. e TABB, W., ed. *Conference on Urban Political Economy*. Oxford University Press.
- BOISIER, S. (1972) - *Industrialización, urbanización, polarización: Hacia un enfoque unificado*. *Eure* 11(5).
- CASTELLS, M. e GODARD, (1974) - *Monopoldville. L'entreprise, l'état, l'urbain*. Paris. Mouton.
- LASSUEN, L. (1969) - *On growth poles*. *Urban Studies* 6(2).
- MATTOS, C. (1975) - *Algunas consideraciones sobre la movilidad espacial de recursos en los países latinoamericanos. Bases para su discusión*. Programa Nacional de Capacitación Tecnoeconómica. México.
- SLATER, D. (1975) - *Regional inequality in a dependent socio-economic system - The peruvian case, 1945-1966*. *Progress in Planning* 4:2.
- WILLIAMSON, J. G. (1965) - *Regional inequality and process of national development: a description of the patterns*. *Economic development and cultural change*. 13.

RESUMO

Neste trabalho, partimos da prática dos especialistas no assunto, supondo que iremos encontrar uma unidade funcional entre quatro elementos dela dependentes: a) a maneira como se apresentam as citadas desigualdades (descriçãõ);

b) os juízos de valor que se realizam sobre as situações descritas; c) as tentativas de explicação dessas desigualdades; d) as propostas (políticas) para modificar a situação. Nesse processo não seguimos nenhum autor em particular, nem afirmamos que todo expoente dessa versão da problemática analise sistematicamente os quatro aspectos. Na realidade, o que fazemos é "reconstruir", da maneira mais coerente possível, os termos da problemática das desigualdades regionais em sua versão dominante para, posteriormente, criticá-los.

SUMMARY

In this paper we begin from the experience of the experts in this field, supposing that we will find a functional unity among four interdependent elements: a) the way the referred inequalities are presented (description); b) the judgements of value that are realized in respect of the described situation; c) the attempts to explain the inequalities; d) the proposition to modify the situation (political). In this process we don't follow any particular author, neither do we state that all the exposition of this version of the problem systematically analysis the four aspects. Actually, what we do is "to reconstruct" as coherently as possible the terms of the problems of the regional inequality in its dominant version and then, after, to criticize it.

RÉSUMÉ

Dans cet article, nous sommes partis de la pratique de spécialistes en ce domaine, en vue de trouver une unité fonctionnelle entre quatre éléments qui en dépendent : a) comment se présentent ces inégalités (description); b) des jugements de valeur sur les situations décrits; c) des tentatives d'explication de ces inégalités; d) des propositions (politiques) en vue de modifier la situation. Nous n'avons suivi en cela aucun auteur en particulier et nous ne prétendons pas que chaque exposant de cette version de la problématique ait analysé de façon systématique les quatre aspects de la question. En réalité, ce que nous avons fait est "reconstruire", de la manière la plus cohérente possible, et dans une optique critique les termes de la problématique des inégalités régionales dans leur version dominante.