

A PLANIFICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES ATRASADAS*

Henrique Rattner**

1. COMO MEDIR O ATRASO?

A definição do que constitui uma área atrasada tem sido um assunto altamente controvertido em círculos acadêmicos e políticos. Como o próprio termo indica, o conceito é relativista, e relatividade implica juízo de valores que se refletem, necessariamente, na elaboração de políticas e programas de assistência técnica às regiões atrasadas.

Economistas e, com eles, a maioria dos cientistas sociais explicam as diferenças inter-regionais de níveis de desenvolvimento em termos de uma distribuição desigual de recursos materiais, técnicos, naturais e humanos. A distribuição desigual desses recursos sobre o território nacional confere a algumas áreas vantagens sobre outras, menos bem contempladas, e, na ausência de uma intervenção externa, um círculo vicioso de pobreza coletiva tornaria mais e mais difícil uma mudança na posição absoluta e relativa das áreas atrasadas, dentro da sociedade nacional.

As dificuldades normais de se obterem dados ao nível regional deve-se acrescentar o fato de que a maioria das regiões se apresenta de forma heterogênea, podendo-se claramente estabelecer sub-regiões, segundo determinados critérios econômicos.

Na falta de informações acuradas, procede-se à análise "estática" do problema, ou seja, as regiões são definidas em função do grau relativo de desenvolvimento de cada

* Este artigo corresponde à segunda parte de um trabalho mais amplo que tem por título *Desequilíbrios Regionais e Planificação do Desenvolvimento*.

** Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

uma delas, segundo alguns critérios e variáveis escolhidos dentre os disponíveis.

Um segundo passo seria a introdução da variação no tempo, ou seja, a defasagem das informações, obtendo-se assim, para cada região, uma ordenação diferente em termos de desenvolvimento.

A história econômica brasileira apresenta exemplos abundantes de transformação ou migração do fator dinâmico de uma determinada região para outra, de modo que se verificam diferenças substanciais de crescimento entre as regiões e mesmo dentro de cada uma delas. A inexistência de uma contabilidade regional adequada e a impossibilidade, pela falta de dados, de obter estimativas de renda *per capita* ao nível de cada região leva à necessidade de compor um índice combinado representativo do "desenvolvimento regional".

Neste sentido, a análise fatorial é uma técnica que permite, a partir de uma série de indicadores agrícolas, industriais, urbanos, comerciais, educacionais e culturais, todos relacionados de alguma forma com o nível de desenvolvimento econômico, isolar fatores comuns a vários desses efeitos. No caso específico, a importância desse instrumento consiste em sua capacidade de abranger diferentes efeitos, no sentido de obter um fator cuja ordenação seja capaz de representar a ordenação das regiões segundo seu nível de desenvolvimento.

Em termos mais pragmáticos, o conceito de atraso é muito estreitamente relacionado com as diversas formas de pobreza. Nos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, pobreza ou atraso são medidos pela taxa de desemprego ou pelo baixo nível de renda *per capita* das respectivas regiões. Todavia, nos países onde o atraso constitui um fenômeno coletivo e profundamente arraigado, o uso de diversos indicadores se torna necessário, a fim de caracterizar-se adequadamente essa situação. Num levantamento executado pelo governo da Índia (MITRA, 1965), trinta e três fatores foram caracterizados e pesquisados a fim de se descreverem praticamente todas as esferas de atividade econômica social como determinantes de um nível relativo de desenvolvimento.

Por mais valiosos e compreensivos que possam ser, tais indicadores apresentam claramente algumas falhas: em pri-

meiro lugar, nem sempre será possível concordar sobre os valores positivos ou negativos de alguns indicadores, tais como, por exemplo, o grau de urbanização e a densidade da população. Mais importante ainda, esses indicadores são geralmente dados estáticos e não revelam, necessariamente, as tendências potenciais e futuras do processo de desenvolvimento, como, por exemplo, as densidades crescentes ou decrescentes e a capacidade de absorção de mão-de-obra dos mercados urbanos de trabalho.

Além do perigo de induzir, freqüentemente, a conclusões falaciosas, a verdadeira inadequação das técnicas baseadas em indicadores estatísticos está no fato de elas fornecerem informações estáticas e não-estruturadas. Em outras palavras, quando um determinado número de critérios está sendo utilizado para a finalidade de identificar e caracterizar áreas atrasadas, os resultados demonstrarão que as regiões A, B e C estão atrasadas em relação às áreas X, Y e Z. Todavia, esses dados não são suficientes para explicarem a *natureza básica* desse atraso. Assim, por exemplo, não será possível verificar, a partir desse método, se a região em pauta está inadequadamente equipada com instalações infra-estruturais, ou se as técnicas e o cultivo agrícola são obsoletos e, portanto, ineficientes, ou ainda se a demanda de produtos manufaturados e industriais está em níveis muito baixos. Por isso, essas técnicas não têm valor operacional e, caso as políticas de desenvolvimento e os programas de assistência técnica estejam elaborados apenas com base nas características gerais de atraso da região, mui provavelmente serão inefetivos.

Neste contexto, seria importante mencionar o relacionamento das regiões estudadas, e consideradas atrasadas, com as outras áreas, mais dinâmicas, do país e insistir nisso. A dimensão histórica e temporal pode nos fornecer informações importantes sobre as origens e as causas da transferência de centros políticos, econômicos e culturais dentro de um espaço nacional, e os subseqüentes processos de esvaziamento populacional, empobrecimento e dependência crescentes, em relação aos novos centros, baseados numa tecnologia e organização da produção superiores.

Deve ser frisada, também, a existência de grupos de pressão e *lobbys* devidamente entrosados no sistema sócio-político, ao nível estadual e federal, cuja função é con seguir, além do reconhecimento oficial de suas áreas como atrasadas e carentes de recursos, a canalização contínua e crescente de subsídios, empréstimos e auxílios financeiros de instituições nacionais e internacionais, para o desen-

volvimento das "regiões-problemas".

2. DIAGNÓSTICO E SOLUÇÕES CONTROVERTIDAS

A questão de saber se as áreas atrasadas devem ser desenvolvidas — pelo menos enquanto um certo, porém não claramente definido, estágio de "decolagem" da economia nacional, como um todo, não for alcançado — continua sendo um dos aspectos mais controvertidos na discussão de modelos de planejamento, tanto para os países pobres quanto para os ricos. A origem dessa polêmica pode ser encontrada na própria definição dos objetivos do planejamento.

Suponhamos, assim, que num determinado país A a liderança política, por razões bastante óbvias, estaria ansiosa por conseguir um rápido crescimento de PNB *per capita*, enquanto alguns setores da população e a oposição política estariam fortemente convencidos e comprometidos com um programa que desse ênfase à necessidade de redistribuir os frutos do crescimento econômico entre todas as camadas da população e as regiões menos afortunadas. Esses objetivos, de acordo com a formulação clássica da política econômica (vide a discussão na parte primeira deste trabalho), seriam incompatíveis a curto prazo. A longo prazo, todavia, não haveria inconsistência entre os dois objetivos. Ao contrário, argumentam os defensores de uma política econômica que dá ênfase ao crescimento muito rápido, eles tenderiam à complementação mútua e recíproca na consecução do progresso social.

Esse tipo de raciocínio deu origem a sérias polêmicas e polarizações, até certo ponto ideológicas, no campo do pensamento econômico¹.

¹ Vide, por exemplo, Albert O. Hirschmann — *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958.

Gunnar Myrdal — *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Londres, 1957.

Paul Streeten — *Unbalanced Growth*, Oxford Economic Papers, junho 1959, para uma discussão excelente sobre as implicações de estratégias de crescimento equilibrado vs não-equilibrado, no planejamento do desenvolvimento regional.

Os porta-vozes do "crescimento-primeiro", que para eles constitui o objetivo nacional prioritário, argumentam que, para países pobres, com oferta de recursos limitada e escassa, qualquer divisão ou parcelamento de fundos para investimentos entre regiões dinâmicas e atrasadas tenderia forçosamente a reduzir e enfraquecer o processo de "crescimento econômico", com resultados negativos ou insuportáveis no que se refere ao retorno dos investimentos.

O esfacelamento dos recursos levaria a uma taxa de retorno em geral reduzida, e assim a fase de "decolagem" da economia seria irremediavelmente atrasada ou mesmo prejudicada de forma permanente.

Por outro lado, continuam a argumentar os defensores de uma política de investimentos concentrada, a canalização maciça de recursos para as áreas já desenvolvidas e dinâmicas proporcionar-lhes-ia condições para um crescimento acelerado e uma expansão que, eventualmente, também alcançaria as áreas mais atrasadas do país. Por isso, advogam a concentração do capital de investimentos, nas áreas já dinamizadas, como política de desenvolvimento apropriada e condenam ou rejeitam, como improdutiva, a distribuição mais ou menos equitativa dos recursos, entre áreas adiantadas e atrasadas.

A outra corrente de opinião, que propugna por uma estratégia de crescimento equilibrado, apresenta um raciocínio mais ou menos nos seguintes termos: Em primeiro lugar, afirmam que, através de uma alocação de recursos de investimentos apropriada em termos inter-regionais, o país poderia maximizar as funções de bem-estar de sua população como um todo, sendo a utilidade marginal da renda, nas áreas atrasadas, geralmente mais elevada do que nas regiões mais avançadas. Também, são inferidos efeitos positivos sobre a capacidade de poupança da população, através de uma distribuição mais equitativa da renda nacional².

2 O argumento de que distribuições de renda desiguais teriam um potencial de poupança mais elevado e, por isso, conduziriam a uma formação mais rápida de capital parece anacrônico e improcedente, à luz de evidências empíricas recentes. Vide, por exemplo, UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION REPORT for ASIA and FAR EAST -1971, que afirma: "...recentes evidências empíricas sugerem que a propensão ao investimento de grupos de baixa renda é bem mais elevada do que geralmente suposto... uma distribuição da renda mais equitativa pode ajudar mais do que prejudicar a formação de capital e o crescimento econômico...", citado no BOSTON SUNDAY GLOBE, 4 de abril, 1971, sob o título *Socialist Solution for Asian Problems*.

Em segundo, lugar, afirmam que o fosso que separa regiões pobres das ricas, dentro das mesmas fronteiras nacionais, constituiria uma ameaça permanente à estabilidade social e política e, portanto, prioridade deveria ser dada a políticas que visassem a diminuir a distância inter-regional, através de planos e programas de investimentos deliberadamente distributivos.

Em terceiro lugar, a concentração de investimentos nas áreas mais avançadas atrai e retira forçosamente grandes quantidades de recursos e talentos das regiões mais pobres, diminuindo assim, além das possibilidades de uma expansão econômica a curto prazo, também suas oportunidades de uma recuperação e redenção futuras.

Com base em todos esses argumentos precedentes, levanta-se a hipótese de que o desenvolvimento das áreas atrasadas, juntamente com as mais dinâmicas, por meio de uma política de investimentos equilibrada, resultaria na maximização das funções de bem-estar da nação como um todo³.

Ao passar da fase de escolha entre estratégias de desenvolvimento e objetivos gerais para a da alocação de investimentos em nível setorial e espacial, o problema apresenta-se sob a forma do seguinte dilema: dada a magnitude de investimentos disponíveis, qual deve ser a distribuição relativa dos recursos entre as regiões avançadas e atrasadas de um determinado país? Ou, em outras palavras, se um governo opta por uma política de investimentos em ambos os tipos de regiões, quanto do crescimento econômico está disposto a sacrificar, a fim de conseguir um certo grau de equilíbrio e equidade entre as mesmas, uma vez aceita a premissa da "incompatibilidade" desses objetivos, para uma política de crescimento econômico a curto prazo?⁴

3 O fluxo de recursos materiais e humanos de áreas atrasadas para as mais dinâmicas, dentro de um determinado espaço nacional, tem sido estigmatizado e comparado a um tipo de exploração antes existente entre países ricos e pobres, uma espécie de "neocolonialismo", sob forma e contexto intranacional (vide Henrique Rattner — *Desequilíbrios Regionais e Planificação do Desenvolvimento*, 1.^a parte, ed. mimeografada).

4 Em contrapartida a essa posição, pode-se admitir, como hipótese, que uma redução das disparidades regionais e a progressiva igualação da renda e do nível de vida seriam os resultados de fortes investimentos em áreas atrasadas.

A discussão precedente, em termos puramente econômicos, parece levar-nos a um impasse, dada a abstração, proposita da ou não, dos fatores políticos, sociais e institucionais e sua influência determinante na formulação de uma política econômica.

A indagação principal que deve ser levantada seria sobre a natureza das instituições políticas às quais caberia a formulação dos objetivos básicos e das políticas apropriadas para sua consecução, com referência ao desenvolvimento regional e nacional.

Em outras palavras, o centro de gravidade da discussão desloca-se uma vez questionado o objetivo de "crescimento-acumulação" como prioritário para os países pobres, em vias de desenvolvimento. Segundo seus críticos, os benefícios sociais agregados constituiriam ou deveriam constituir os critérios fundamentais para a alocação de recursos de investimentos, ou, melhor ainda, "desenvolvimento" deve ser distinguido de "crescimento"⁵.

Entre os diversos caminhos propostos para a solução dos problemas de áreas atrasadas, o da movimentação de capital e de mão-de-obra é, de longe, o mais importante e preva-
cente.

A fundamentação clássica para esta solução insiste que, num sistema econômico imperfeito, os desequilíbrios entre regiões somente podem ser corrigidos por uma política deliberada de movimentação de capital, ou de mão-de-obra, ou ainda de ambos, numa forma mais ou menos combinada e programada.

5 Vide Antoni R. Kuklinsky - *Goals in Regional Policies and Objectives in Regional Planning*, United Nations Research Institute for Social Development, março de 1970, UNRISD/68/C.48/ppvii. No mesmo contexto, a seguinte afirmação pode ser considerada: "...nenhuma nação deve seguir uma política de alocação de recursos que vise apenas à eficiência, no sentido econômico restrito da palavra. Deve-se visar, também, aos objetivos políticos..." in UNRISD - *Interregional Allocation of Investments for Social and Economic Development*, Relatório nº 70.4, Genebra, 1970.

Esta explicação tem originado uma outra controvérsia, bastante acirrada: deve-se levar a mão-de-obra aos empregos ou, inversamente, os novos empregos devem ser criados lá onde a força de trabalho está vivendo?

Freqüentemente, e por motivos bastante óbvios, políticas de desenvolvimento mais recentes têm optado para a variante "mão-de-obra em direção aos empregos", proporcionando infra-estrutura e investimentos diretos em projetos industriais, que induzem as migrações da população das áreas mais pobres para as mais dinâmicas, ou para os "pólos de crescimento" dentro das áreas atrasadas.

Outra corrente de pensamento, esta mais representada no campo acadêmico do que nas instituições administrativas e políticas ao nível de poder decisório, concentra sua análise mais nos aspectos psicossociais e culturais dos problemas de atraso, nacional e regional. Seu argumento principal afirma que os problemas das áreas pobres não são tanto de características econômicas quanto sociais e culturais e, a fim de tratar e solucionar adequadamente esses casos de patologia social e cultural, seria necessário proporcionar um quadro de referências e um *focus* de análise completamente diferentes.

Em consequência, os porta-vozes deste grupo de pensamento estão preocupados em elevar a motivação para o desempenho entre as populações das áreas atrasadas, baseando suas propostas em evidências empíricas que documentam uma baixa motivação para o desempenho, quando comparada com as populações das áreas mais avançadas⁶.

6 Vide, entre outros: A. Inkeles - *INDUSTRIAL MAN: The Relation of Status to Experience, Perception and Value*, American Journal of Sociology, nº 66, julho de 1960, pp 1-31
D. Lerner - *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe Free Press, Ill., 1962
B. C. Rosen - *The Achievement Syndrome: A Psychocultural Dimension of Social Stratification*, in American Sociological Review, nº 21, abril de 1956.
D. C. McClelland - *The Achieving Society*, Princeton, D. Van Nostrand Co., Inc., 1961.
D. C. McClelland, Y. W. Atkinson, R. Clark e E. Lowell - *The Achievement Motive*, New York, Appleton, Century Crofts, 1953.

A transferência da mão-de-obra para os centros de emprego, como solução para as áreas menos desenvolvidas, pode ser discutível como política adequada em países desenvolvidos, onde a oferta de mão-de-obra é escassa e tem de ser suprida por áreas atrasadas, de dentro ou de fora das fronteiras nacionais. No caso de países pobres, entretanto, essa solução parece claramente inadequada por a oferta agregada de mão-de-obra *sempre* exceder a demanda e, em consequência, mesmo as regiões mais dinâmicas do país apresentam contingentes bastante apreciáveis de gente desempregada ou subempregada (NEEDLEMAN, 1965).

Nas últimas duas décadas, as políticas mais frequentes e aceitas para regiões atrasadas, tanto em países ricos quanto pobres, têm sido criar ou transferir empregos para a mão-de-obra ociosa, concentrada em áreas urbanas subdesenvolvidas. A premissa básica em que se apoiavam tais políticas era que, com a absorção produtiva dos desempregados e subempregados, novas fontes de renda local e regional seriam criadas, com efeitos multiplicadores para toda a economia regional. Ademais, e como decorrência da mesma anterior, julgou-se que o fluxo crescente de empregos criados nessas áreas seria capaz de ajudá-las a superar, também, seus problemas estruturais e espaciais.

A técnica mais utilizada e, certamente, mais eficiente para levar empregos às áreas onde haja mão-de-obra desempregada tem sido a transferência de capital das regiões mais dinâmicas em direção às atrasadas. Esses movimentos de capital assumem, geralmente, três formas principais:

- a) A primeira forma de transferência de capital, utilizada tanto em países avançados quanto em pobres, consiste em investimentos públicos diretos em equipamentos sociais básicos. Várias são as vantagens implícitas e explícitas desse tipo de investimento: primeiro, é um tipo de investimento que proporciona às áreas atrasadas ou assim chamados "pré-requisitos" para o desenvolvimento econômico e industrial e, neste sentido, elimina um dos maiores obstáculos ao seu progresso e desenvolvimento. Ademais, os investimentos criam um certo número de oportunidades de emprego, que terão um efeito favorável, a longo prazo, sobre o potencial de crescimento da área. Finalmente, esses investimentos deveriam ser realizados de qualquer forma, como parte das obrigações sociais e po-

líticas dos poderes públicos⁷.

- b) Um outro tipo de movimento de capital encontramos mais frequentemente em sociedades, onde o governo desempenha as funções não somente de catalizador, mas também, de parceiro, em pé de igualdade com as empresas privadas, no processo de desenvolvimento. Nestes casos, o governo, através de investimentos em ampla escala, em projetos industriais e agrícolas, visa à criação de um setor de "base" ou de "exportação", considerado vital para o progresso das áreas atrasadas, especialmente por seus efeitos de absorção de mão-de-obra excedente.
- c) A terceira forma de investimentos consiste na adoção e implantação de uma ampla variedade de incentivos monetários e fiscais, que se tornam, assim, um dos mais importantes instrumentos da política desenvolvimentista para as áreas atrasadas. Novamente, a premissa básica desta política assume que os movimentos de capital privado são extremamente sensíveis aos mecanismos e oscilações do mercado ou, em outras palavras, operam estritamente dentro dos princípios de maximização de lucros. Em consequência, a função principal dos programas de incentivos fiscais e monetários em países pobres tem sido a de proporcionar condições que permitam, aos investimentos de capital privado em regiões subdesenvolvidas, uma taxa de lucros competitiva ou, até mais do que competitiva⁸.

Seria extremamente difícil, à luz de experiência recente, julgar sobre a eficácia desses métodos nos países em desenvolvimento.

7 P. Rosenstein-Rodan insiste na necessidade de investimentos em infra-estrutura. Vide, por exemplo, seu trabalho *How to industrialize an underdeveloped area*, in Isard, W. e Cumberland, J. (editores) - *Regional Planning - Techniques of Analysis for Less Developed Areas*, European Productivity Agency, Paris, 1961.

8 Vide, entre outros, *Fiscal and Financial Incentives for Starting Industries*, Government of India Press, Faridabad, 1969.
Também, A.O. Hirschman - *Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o Mecanismo de Crédito Fiscal do Artigo 34/18*, in Revista Brasileira de Economia da FGV, Ano 21, nº 4, dezembro de 1967.

Houve casos em que certos investimentos se tornaram completamente improdutivos ou, pior ainda, contribuíram para o empobrecimento progressivo de regiões já bastante espoliadas. Por outro lado, houve casos em que a instalação de uma infra-estrutura de transportes, fornecimento de energia e comunicações levou à exportação, em larga escala, de matérias-primas, em vez de estimular o processamento e a transformação local dessas matérias-primas e sua posterior exportação sob forma de produtos industrializados ou semi-industrializados para os mercados externos. Distritos industriais, construídos com tremendos sacrifícios da nação como um todo, através de incentivos fiscais, não têm cumprido suas promessas, seja no que se refere à ocupação produtiva da mão-de-obra, seja no que se refere à elevação da renda local e regional.

Ademais, a política de incentivos fiscais tem favorecido quase exclusivamente as grandes empresas, nacionais e estrangeiras. Essas, todavia, não concorreram para o crescimento e diversificação da economia regional.

As críticas formuladas às experiências de planejamento regional por meio de políticas de investimentos subvencionados ou incentivados concentram-se ao redor de três argumentos. A primeira falha nas práticas correntes estaria relacionada com a fraqueza ou insuficiência dos programas realizados. Em outras palavras, os investimentos e a assistência programada às áreas atrasadas teriam ficado a baixo do mínimo essencial para a "decolagem", o que teria tornado os investimentos públicos inúteis ou, na melhor das hipóteses, inócuos⁹.

A segunda falha dessas políticas seria decorrente da incongruência entre os investimentos públicos e a natureza do atraso da região contemplada. A instalação de uma infra-estrutura industrial numa região que não possui potencial industrial é um exemplo típico de uma programação errada, bastante frequente em países em desenvolvimento. A razão principal para esta falha reside na crença inarredável e oficialmente apoiada de que desenvolvimento econômico

⁹ Esta crítica estaria de acordo com as idéias de Rosenstein-Rodan e de W.W. Rostow, desenvolvidas, pelo primeiro, em *Notes on the Theory of the Big Push*, e pelo segundo, em *As Etapas do Desenvolvimento Econômico*.

co seria sinônimo de crescimento industrial e, uma vez dados os primeiros passos no sentido de instalação de um parque industrial, o desenvolvimento da região seria automaticamente assegurado.

A terceira falha diz respeito aos problemas administrativos, ou seja, à lentidão e, freqüentemente, à ineficiência da máquina administrativo-política do Estado na implantação de programas e políticas de desenvolvimento regional. Esse assunto, todavia, foge ao escopo deste trabalho e tem sido tratado extensamente em outras obras¹⁰.

Apesar dessas falhas e fraquezas, os programas e estratégias de desenvolvimento assinalados acima continuam sendo aplicados e, portanto, uma das tarefas urgentes seria a identificação e aprimoramento de elementos operacionais capazes de torná-los mais eficazes.

3. PLANIFICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE REGIÕES ATRASADAS.

A concentração das atividades econômicas em poucos centros urbanos conduz a relações inter-industriais e economias de escala que atraem, por sua vez, investidores potenciais e novas firmas. A pressão destes obrigará o poder público a financiar ou a construir a necessária infraestrutura - centrais elétricas, sistema de transportes, fornecimento de água, etc. -, aumentando assim as economias externas da mesma região ou cidade.

Em consequência, este processo resultará na ampliação do fosso que separa as regiões ricas das pobres, ou os centros urbano-industriais de sua periferia rural. Parece existir evidências empíricas suficientes, demonstrando que, deixando o processo entregue aos mecanismos do mercado, estes não seriam capazes de proporcionar uma solução satisfatória para as regiões atrasadas. O crescimento e a expansão contínua de cidades-primatas ou de "pólos de desen-

10 Vide, por exemplo, F.D. Levy Jr. - *Economic Planning in Venezuela*, tese de Ph.D. não publicada, Yale University, 1966. O autor assinala que o recurso mais escasso, em países em desenvolvimento, é capacidade administrativa (p.187-190).

volvimento" têm sido uma característica constante, em que se todas as sociedades pobres, nestas últimas décadas. Em consequência, diferenças em renda média *per capita* e padrões de vida têm aumentado de forma constante¹¹.

De acordo com a teoria econômica clássica, essas disparidades tenderiam a desaparecer ou a diminuir gradualmente num regime de mercado perfeitamente competitivo, em que os fatores de produção se locomovem das áreas mais ricas em direção às pobres e onde os rendimentos marginais sobre os investimentos de capital seriam mais altos, em virtude, essencialmente, do custo mais baixo da mão-de-obra. Evidências empíricas, novamente, apresentam um quadro diferente: a mão-de-obra barata não atrai, mas segue os investimentos nas áreas urbanas, e os empresários parecem orientar-se em suas escolhas de localização das empresas, mais pelas amenidades e vantagens materiais e sociais proporcionadas pela cidade-primata ou pelo centro metropolitano do que pelas eventuais vantagens da proximidade de matérias-primas e mão-de-obra de baixo custo.

Por isso, o processo de concentração econômica e espacial da indústria parece estar estreitamente associado com o fenômeno paralelo de acumulação de pobreza, desemprego em massa, invasão de áreas e pululamento de favelas por populações "marginalizadas", nos próprios centros de crescimento econômico. Essa tendência ao empobrecimento contínuo e perpétuo, alimentado por um mecanismo interno, foi exposta claramente, pela primeira vez, por Nurkse (1963) em seu famoso paradigma de "círculo vicioso da pobreza". Entretanto, a análise de Nurkse não chega a revelar toda a dinâmica do processo, que não é simplesmente repetitivo, mas, como ressalta Myrdal (1957: 11-38), ocorre em progressão acumulativa, concentrando-se riquezas e poder de um lado e pobreza do lado oposto, ambos de forma crescente, ampliando, assim, o fosso que separa cidades dinâmicas de sua periferia, regiões ricas de atrasadas, e países desenvolvidos dos subdesenvolvidos.

O único caminho para inverter essa tendência seria a intervenção do Estado, que, através de políticas adequadas, orientando e canalizando o fluxo de investimentos, po

11 Vide, por exemplo, H. Rattner, - "Disparidades Regionais no Desenvolvimento Econômico Brasileiro", in Revista de Administração de Empresas da EAESP da FGV, São Paulo, junho de 1964, nº 11, vol.4.

deria mudar a maré do processo de subdesenvolvimento. Neste ponto, todavia, os planejadores discordam, e polemizam entre si, sobre quais as políticas adequadas e mais eficientes que devem ser executadas a fim de conseguir-se um rápido crescimento econômico, geralmente identificado com desenvolvimento. A discussão precedente procura demonstrar a falácia subjacente em tal raciocínio: mesmo admitindo-se que crescimento econômico seja uma condição necessária do desenvolvimento, nada nos permite concluir que seja, também, condição suficiente.

Quanto a própria estratégia de desenvolvimento, uma clara linha de divisão separa os que advogam um esforço concentrado de investimentos, a fim de se obter maior "eficiência" na fase inicial de "decolagem" - ainda que a mensuração dessa eficiência seja bastante controvertida - e aqueles que defendem uma política de descentralização, objetivando uma distribuição mais equitativa do produto, entre todas as camadas da população. Hirschman (1958: 62 - 83)¹², por exemplo, considera os desequilíbrios regionais como condição inevitável e concomitante do crescimento econômico. Ele adverte contra os perigos de uma política de grande dispersão dos investimentos em infra-estrutura, o que reduziria bastante sua eficácia, em comparação com programas de investimentos concentrados em um ou alguns pólos de crescimento.

Uma posição semelhante é defendida pelos proponentes de uma estratégia de "concentração descentralizada" (RODWIN, 1970 e 1971: 73-97), em que os investimentos em infra-estrutura e outros projetos de desenvolvimento são concentrados nos centros regionais mais importantes, dentro das áreas atrasadas, contribuindo, assim, para reerguimento destas sem incorrer em desperdícios decorrentes da dispersão dos recursos escassos.

A suposição básica subjacente à maioria dos argumentos a favor da concentração urbana - industrial afirma que há um retorno crescente à dimensão das empresas e das

12 Também J. Friedman - "The Strategy of Deliberate Urbanization", in *Journal of the Institute of American Planners*, XXIV, nº 6, nov. de 1968, 364-373.

idades¹³. Ademais, assume-se que uma eficiência maior é alcançada, essencialmente, por esforços incrementais, que resultarão em taxas de crescimento mais altas do Produto Nacional Bruto. A distribuição desses ganhos em produtividade seria automática e beneficiaria a toda a economia nacional ou, em outras palavras, a todas as camadas da população¹⁴.

A economia, de acordo com essas suposições teóricas, é representada por um modelo estático, bem coordenado em seus fluxos constantes de insumos e produtos acabados, tanto entre as firmas e setores da economia quanto destes aos consumidores e vice-versa.

A realidade, contudo, é bem mais complexa e diversificada, fato reconhecido, aliás, por diversos autores. Harris¹⁵, por exemplo, admite claramente o caráter altamente abstrato da premissa que parte da concentração de todas as atividades industriais em um só centro urbano sem, contudo, tentar esclarecer ou substituí-la por uma hipótese mais operacional.

- 13 Para uma discussão mais ampla do argumento sobre retornos crescentes à dimensão urbana, vide W. Alonso, (1968), 3-5.
Também, D.R. Kammerschen - "Further Analysis of Overurbanization", in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 17, nº 2, 235-253.
H.S. Ellis - "Monopoly and the Concentration of Economic Power", in *A Survey of Contemporary Economics*, Philadelphia, 1948.
P. Sylos-Labini, (1969), capítulo 19.
Para uma discussão sobre retornos crescentes à dimensão das empresas, vide J.S. Bain - "Economics of Scale, Concentration and Conditions of Entry in Twenty Manufacturing Industries", *American Economic Review*, março 1954, vol. 44, nº 1, 15-39.
- 14 W.W. Rostow - *The Stages of Economic Growth*, New York, Cambridge University Press, 1960, 39. O autor postula como condições para a "decolagem":
a) uma elevação na taxa de investimentos produtivos;
b) o desenvolvimento de um ou mais setores industriais importantes.
Também, E.S. Hagen - *On the Theory of Social Change - How Economic Growth Begins*, Dorsey Press, I 11, 1962.
- 15 J.R. Harris, (1971), 3, ... "A suposição... de que toda a atividade industrial esteja concentrada em um só centro urbano, dificilmente pode ser considerada "innocente" (sic)..."

Por outro lado, não parece ser necessário insistir de mais no fato de que um aumento dos ganhos de um grupo social não significa, necessariamente, uma elevação paralela ou proporcional na renda dos outros grupos. O contrário pode bem ser mais correspondente à realidade, haja vista que aumentos na produtividade global dos países em desenvolvimento, estimados por meio de incrementos do Produto Nacional Bruto *per capita* e conseguidos durante períodos de intensa industrialização, não resultaram em remunerações salariais proporcionalmente maiores dos trabalhadores e, tampouco, em preços mais baixos para os consumidores. Normalmente, o resultado tem sido uma concentração crescente de lucros e de riquezas nas mãos de algumas corporações gigantescas. Essas corporações e conglomerados dominam seus respectivos mercados de uma forma quase monopolística, erigindo barreiras à entrada de concorrentes potenciais e, assim, chegam a constituir sérios obstáculos à expansão industrial nos países em desenvolvimento (FURTA DO, 1969: 37-41 e 89-95).

Avaliar os efeitos da concentração somente em termos monetários, por meio de adições e subtrações de uma contabilidade nacional bastante abstrata, constitui, certamente, uma prática pouco satisfatória, para planejar e escolher diretrizes de uma política de desenvolvimento.

A confissão dos próprios economistas e econometristas de que não se tem conhecimentos de uma dimensão ótima de concentração ou dispersão dos recursos produtivos, apesar de todos os parâmetros de sua ciência, é altamente significativa, neste contexto. Harris (1971: 2 e 11), novamente, afirma a dificuldade de identificar concretamente economias de aglomeração, em virtude da falta de estudos empíricos sobre este assunto. A indagação levantada por ele: "... O que custará à economia a desconcentração industrial em termos de produto nacional?", parece, portanto, algo retórica, na ausência de parâmetros fidedignos de concentração ou dispersão ótimas das atividades econômicas, sendo que os critérios adotados para responder são definitivamente carregados de valores e têm base ideológica contravertida.

A necessidade de concentração dos investimentos e, conseqüentemente, de um certo dualismo nas primeiras fases do desenvolvimento é reafirmada num estudo recente de Williamson (1965)¹⁶, baseado em dados estatísticos bastante e

16Vide, especialmente, o anexo estatístico, p.47-84.

laborados. De acordo com esse autor, o desequilíbrio inicial será diminuído, numa etapa posterior, por meio de uma convergência regional e uma tendência para maior igualdade entre áreas ricas e pobres, ainda que não seja possível determinar em que ponto da evolução esta inversão das tendências possa ocorrer.

O argumento de que políticas de desenvolvimento regional e investimentos descentralizados possam ser detrimen-
tais ao crescimento econômico nacional¹⁷ é frequentemente confrontado com a hipótese de que uma maior concentração de recursos e inversões leve a retornos decrescentes ou, em outras palavras, a custos unitários mais elevados para um determinado nível de serviços e facilidades. Os poucos estudos que existem sobre este assunto afirmam uma posição contrária, ou seja, uma renda *per capita* crescente, em razão direta da dimensão e população das cidades. A evidência puramente estatística, todavia, não constitui um argumento suficiente. De acordo com Alonso (1968:4), esses dados podem refletir a existência de situações de exploração, nas quais fluxos "perversos" de mão-de-obra qualificada e de recursos de investimentos, saindo das regiões periféricas e concentrando-se nas centrais ou pólos de desenvolvimento, podem ocorrer.

O conceito de pólos de crescimento está estreitamente associado a um conjunto de idéias sobre o desenvolvimento, apresentadas por François Perroux e seus discípulos (PERROUX, 1955).

Na prática, contudo, a definição de que seja uma região, suas dimensões e sua competência político-administrativa é assunto bastante ambíguo e controvertido. Na maioria dos países e, sobretudo, nos países pobres, as fronteiras regionais são geralmente determinadas por critérios políticos e administrativos tradicionais, que se tornaram obsoletos e irracionais, numa época de rápidas inovações tecnológicas e sua aplicação no desenvolvimento in-

17 W. Alonso (1968) e, também J.R. Harris (1971).

Este último autor conclui: "Seria desejável *relaxar* (!) a suposição de a indústria estar concentrada num único ponto, muito embora esta suposição esteja consistente com a noção de que a indústria devia estar concentrada em um número limitado de centros de crescimento, a fim de colher os frutos das economias de escala e de aglomeração" (p.18).

dustrial. Uma formulação das mais coerentes sobre política de desenvolvimento concentrado em pólos é apresentada por um discípulo de Perroux, Jean Casimir (1968:3-16). Em oposição às teses de A.G.Frank e outros¹⁸, que consideram os pólos de crescimento como instrumentos de exploração, drenando recursos das regiões periféricas, Casimir coloca a concentração geográfica da produção em alguns centros como o fator positivo do desenvolvimento econômico. Esses pólos, através de contínuos aumentos de produtividade, economias externas e de escala, teriam a capacidade de estimular a expansão de todo o sistema. Ademais, seguindo o argumento de Casimir, as empresas estrangeiras que se estabelecerão nos pólos de crescimento em países pobres trarão consigo os benefícios de uma tecnologia mais avançada, posteriormente transmitida a outras firmas, localizadas na mesma área.

Desenvolvimento econômico, segundo a definição de Casimir, é um processo de diferenciação do sistema econômico, durante o qual surgem novas atividades industriais, que necessitam de serviços técnicos e financeiros e do suprimento de matérias-primas e de mão-de-obra qualificada e treinada.

A integração, num determinado espaço econômico, de mercados de capital, mão-de-obra e mercadorias terá efeitos multiplicadores sobre o emprego e a produtividade, e resultará, forçosamente, em custos unitários mais baixos e lucros mais elevados, o que, novamente, exercerá poderosa atração sobre outras firmas e novas atividades econômicas, motivando-as a fluírem para pólo de crescimento ou sua área de influência.

A região polarizada, neste esquema, não é limitada por fronteiras geográficas. Uma única empresa, uma indústria ou um setor econômico suficientemente diferenciados dos outros podem exercer, pelo volume de insumos de produção que adquirem, ou pelo *know-how* tecnológico que transmitem e difundem, uma função polarizante sobre outras firmas, indústrias e setores, mesmo quando estes estão localizados em áreas geográficas distantes.

18 J.C.Ahumada - *En vez de la miséria*, Edit.del Pacífico, Santiago do Chile, 1964, 179-180, por exemplo, afirma que a área metropolitana ao redor de Santiago recebe transferências substanciais das outras regiões chilenas.

56: 61-94 ,MARÇO 1979

Numa conclusão lógica de sua análise, Casimir considera a dependência como um passo necessário, e até inevitável, em direção ao desenvolvimento econômico. Ele chega a propor, inclusive, a criação de pólos de crescimento internacionais, administrados por entidades supranacionais, a fim de resolver os problemas da pobreza e do subdesenvolvimento no mundo (CASIMIR, 1968: 8).

Embora a maioria dos economistas e planejadores concordem com as idéias sobre efeitos multiplicadores das economias de aglomeração, uma série de problemas e indagações continuam polêmicas, exigindo estudos e análises mais acurados e profundos.

Em primeiro lugar, até que ponto a polarização de uma área por outra trará benefícios à primeira, no sentido de nela se criarem condições para um crescimento posterior auto-sustentado?

Ou indicaria o peso dos fatos e evidências, segundo afirma A.G. Frank, que as regiões e nações pobres somente podem progredir em períodos em que suas relações com as metrópoles são bastante enfraquecidas? Neste caso, a conclusão lógica seria que o desenvolvimento só se torna possível por meio de mudanças da estrutura política, ou seja, da eliminação das relações de dependência.

Em segundo lugar, até que ponto é viável a idéia de uma "economia generalizada", criando e expandindo áreas de mercados comuns num sistema de competição altamente imperfeita? Novamente, a evidência dos fatos e análises elaborados por diferentes autores (FURTADO, 1969: 125-133) parecem indicar que a penetração de corporações multinacionais em áreas de mercado comum tende a alterar a estrutura da organização, integrando a região de acordo com os interesses e para o benefício dessas firmas que, obviamente, nem sempre coincidem com os das populações concernidas.

Em terceiro lugar, um ponto importante a ser considerado neste contexto refere-se à dinâmica das relações entre o pólo e a área polarizada. Se o centro, numa primeira fase, drena os recursos a fim de, num estágio posterior, desenvolver e impulsionar as regiões pobres, torna-se necessário verificar a amplitude e profundidade da acumulação polarizada e de seus benefícios derivados para as áreas centrais, bem como para as periféricas. Este problema, tendo em vista as crescentes queixas sobre "deseconomias" em áreas metropolitanas ou pólos de crescimento con

gestionados, deve merecer um grande e contínuo esforço de coleta e de interpretação de dados empíricos.

Como alternativa às políticas de pólos de crescimento, propõe-se um esquema, mais ou menos rigoroso, de descentralização, pelo qual os fatores de produção e as instalações infra-estruturais são sistematicamente transferidos ou, no caso de novos investimentos, canalizados para as regiões periféricas, distantes dos centros metropolitanos¹⁹.

A racionalidade desta política, sempre que foi sugerida ou proposta, é centrada nos seguintes argumentos:

- O crescimento urbano-industrial rápido, possibilitado inicialmente por um conjunto de condições favoráveis, tornou-se caótico e, portanto, tende a anular os benefícios antes auferidos, à medida que a "qualidade" da vida, nesses centros, se deteriora e a própria eficiência do sistema econômico é ameaçada.
- A descentralização, além dos benefícios que trará às regiões em desenvolvimento, terá, também, efeitos des congestionantes na área metropolitana.
- A transferência das atividades dinâmicas para as novas regiões, onde terra, mão-de-obra e matérias-primas são mais baratas, nelas criando e desenvolvendo centros de produção, deve reduzir a atração das áreas metropolitanas, ao mesmo tempo em que, criando empregos para os migrantes, mitigará os efeitos negativos do êxodo rural.

Outro resultado dos novos centros regionais poderia ser obtido por meio da difusão de novas técnicas e *know-how* — um aumento geral na produtividade agrícola, ampliando-se o mercado interno dentro de uma tendência crescente a um sistema de mercado nacional integrado.

19 Exemplos de políticas de descentralização podem ser observados em países este-europeus. Vide, por exemplo, A.O.Kudrayovata, *Distribution of New Cities in the USSR*, trabalho preparado para o Seminário de Pittsburgh, 1966. Também, B.Malisz, in Fisher, J. (ed.) — *City and Regional Planning in Poland*, Ithaca, Cornell University Press, 1966, e B.Kerblay, *La Ville Soviétique entre le Possible et l'Imaginaire*, in *Annales*, número especial, *Histoire et Urbanisation*, julho-agosto de 1970, p.897-911.

Os custos de transporte para pessoas e mercadorias tenderão a decrescer, beneficiando-se assim a população com uma renda disponível mais alta. Construindo-se novos estabelecimentos industriais em regiões onde o terreno é abundante e barato, torna-se possível seu planejamento e localização de uma forma bem mais racional do que seria o caso numa decisão empresarial individual. O pagamento de salários aos antigos trabalhadores rurais, empregados nos novos centros industriais, resultará em aumento da renda regional, gerando assim mais recursos fiscais e tributários para a administração pública.

Ademais, a aplicação destes recursos no financiamento e criação de uma infra-estrutura social resultará em níveis educacionais e culturais mais elevados, conduzindo a uma participação política mais ativa e responsável das populações até então "atrasadas". Os benefícios sociais não seriam menos importantes porque uma das consequências imediatas de uma política de descentralização resultará numa redução das pressões demográficas sobre as áreas metropolitanas.

Com uma menor demanda pelos fatores de produção e de habitações, seus preços tenderão a declinar, enquanto a construção de moradias, plenamente urbanizadas e planejadas, poderá elevar substancialmente a "qualidade da vida" nos novos centros industriais. O planejamento concomitante da localização das residências operárias, do sistema de transporte, da rede educacional e hospitalar, bem como de facilidades recreacionais e culturais, de acordo com as necessidades e aspirações da população regional, levará a uma melhor "qualidade" de vida e, como consequência, à intensa identificação com os interesses coletivos, através de atividades políticas participatórias. Finalmente, levando as medidas descritas acima à maior equidade na distribuição da renda nacional, as disparidades regionais tenderão a diminuir ou a desaparecer, enquanto a abertura e o desenvolvimento de novas áreas de colonização permitirão uma distribuição mais racional da população sobre todo o território nacional, com menos espoliação e destruição de recursos naturais.

4. NOVAS ORIENTAÇÕES NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .

A formulação e análise das novas políticas, nesta parte do trabalho, procedem a partir da premissa de que os governos e organismos estatais, mesmo nas economias mistas, tendem a mudar sua função de principal investidor nas áreas atrasadas para promotores de investimentos privados²⁰.

Isto não significa que os governos deixem de investir ou de criar empresas de grande escala nas áreas atrasadas. Os critérios para sua localização, porém, tendem a ser técnico-econômicos mais do que regionais. Em consequência, medidas promocionais, tais como isenções de impostos, financiamentos a longo prazo e juros baixos, e outros tratamentos preferenciais, tendem a ser aplicadas, com muito mais frequência e intensidade, nas áreas atrasadas. Por isso, tentaremos analisar alguns aspectos dessas políticas de incentivos como instrumento do poder público para desenvolver áreas estagnadas.

Em muitos países pobres, programas de desenvolvimento foram concebidos quase unicamente em termos de instalação de uma infra-estrutura, o que nem sempre compensou os esforços investidos e os sacrifícios. Esses programas basearam-se na convicção de que a infra-estrutura fosse um incentivo ao desenvolvimento econômico, enquanto, na realidade, ela deve ser considerada como pré-requisito apenas. Sem querer diminuir sua importância no processo de desenvolvimento, é mister assinalar que, sem uma complementação das medidas promocionais, a infra-estrutura não chega a constituir-se em vantagem comparativa para as regiões atrasadas. Portanto, deve ser entendido que a instalação de facilidades infra-estruturais, embora condição necessária, não é uma condição suficiente para o desenvolvimento.

Um outro ponto a merecer a atenção dos poderes públicos diz respeito ao *quantum* de incentivos a serem propor-

20 De fato, via de regra a intervenção dos governos se tem limitado a proporcionar equipamentos e facilidades infra-estruturais (*overhead facilities*) que devem atrair e tornar lucrativos os empreendimentos particulares. Vide, por exemplo, a criação do Centro Industrial de Aratu, na Bahia.

cionados às empresas que pretendem instalar-se nas áreas atrasadas. Pode-se afirmar que um dos mais complexos problemas é a determinação exata da quantidade e extensão das vantagens a serem concedidas, a fim de induzir os empresários a investirem nessas áreas. A bem da verdade, parece necessário frisar que na maioria dos casos falta aos órgãos decisórios uma base racional qualquer para fixarem a amplitude e extensão dessas vantagens. As políticas de incentivos obedecem mais a pressões políticas regionais do que a critérios racionalmente estabelecidos, o que as torna, por força de fatores institucionais e político-administrativos, padronizadas e inflexíveis em sua aplicação a regiões de estruturas e problemas diferentes.

Além do problema da determinação dos níveis quantitativos dos incentivos que sejam bastante flexíveis, a fim de atender às necessidades peculiares de regiões diferentes, ocorrem distorções freqüentes na determinação dos "setores" prioritários, que devem receber preferencialmente os incentivos fiscais e monetários.

Quase invariavelmente, as políticas de incentivos, na maioria dos países em desenvolvimento, não são estendidas ao setor agrícola, o que mantém este setor irremediavelmente atrasado em relação ao setor urbano-industrial, com toda a gama de conseqüentes problemas sociais. Mesmo dentro do setor industrial, a quem os incentivos são concedidos de forma ampla e generosa, não há qualquer preferência sistemática que estimule os investimentos em bens de capital ou exija certa proporção entre bens de capital e de consumo. Da mesma forma, não se atenta suficientemente para a necessidade de manter um certo equilíbrio entre empresas grandes, médias e pequenas, criando-se assim problemas futuros de integração horizontal e vertical da economia regional. A política de incentivos geralmente utilizada não estabelece um mínimo de obrigações para as firmas contempladas, no sentido de aproveitarem matéria-prima local ou de contribuírem para a formação da mão-de-obra com sistemas de treinamento na empresa. Como resultado de tal política não diferenciada, as empresas que se instalam nas áreas atrasadas, ou sofrem as limitações do mercado de consumo e de mão-de-obra regionais, estagnam e, mesmo apesar dos incentivos, são obrigadas a reduzir ou encerrar suas atividades, ou, a fim de mantê-las, mesmo em escala reduzida, continuam a pressionar o poder público para obterem vantagens adicionais - prêmios à exportação, isenção de imposto de renda, etc. - às custas da população total.

Da discussão precedente, as seguintes diretrizes pode

riam ser desenvolvidas:

- a) As políticas de incentivos devem abranger todos os setores produtivos das áreas atrasadas. Se, por exemplo, o maior atraso da região reside em seu sistema agrícola arcaico e improdutivo, incentivos devem ser programados de forma a proporcionarem não somente equipamentos e insumos mais produtivos - fertilizantes, irrigação, instrumentos mais eficientes, etc. - mas, também os serviços de extensão que fornecem instrução e demonstrações das vantagens da aplicação das novas técnicas. Ademais, todas as demonstrações e instruções teóricas sobre as vantagens de sementes híbridas e fertilizantes não adiantarão, se for mantido o sistema de propriedade que veda ao lavrador o acesso à pequena ou média propriedade rural. Um sistema de crédito fácil e a baixo custo, facilidades de armazenamento dos produtos e regulamentação dos preços aos produtores são outros tantos instrumentos indispensáveis para o bom êxito de uma política de incentivos regionais.
- b) Em segundo lugar, as políticas de incentivos ao investimento, nas regiões atrasadas, devem obedecer a uma escala de preferências para os diversos subsetores das regiões. Esta escala deve ser elaborada de tal forma que reflita os objetivos e aspirações da política nacional de desenvolvimento. Assim, se um dos objetivos nacionais é encorajar e criar indústrias com amplo potencial de emprego, os programas de incentivos deveriam proporcionar não somente alta prioridade a estas, mas, também, níveis mais elevados de incentivos para tais tipos de atividade. Por outro lado, se as necessidades do país impõem um emprego parcimonioso e eficiente das escassas divisas estrangeiras, as indústrias que pouco ou pobre uso fazem desses recursos limitados não somente seriam colocadas em níveis de baixa prioridade, como ficariam sujeitas a *desincentivos*. Uma distinção semelhante pode ser introduzida quanto a projetos prevendo o estabelecimento de pequenas, médias ou grandes empresas nas áreas em desenvolvimento. As evidências a respeito da maior produtividade relativa são escassas e insuficientes, o que levou a maior parte dos economistas e planejadores, seguindo as apa-

rências, a proporem e programarem empresas de grande escala²¹.

Na verdade, parece que as pequenas e médias empresas necessitam de maiores incentivos, por prazo mais longo, a fim de poderem sobreviver, especialmente quando enfrentam a concorrência das grandes indústrias no mesmo mercado. Além disso, a estrutura dos serviços administrativos e políticos deve ser adaptada com a finalidade de atender às necessidades das menores empresas, que não dispõem de *know-how* e capacidade administrativa suficientes.

- c) Um outro ponto a ser considerado é a flexibilidade da política de incentivos fiscais e monetários. A fixação de taxas de juros ou de desconto, em níveis macionais, não só não se justifica como também carece de relevância e terá pouco impacto nas áreas atrasadas. O nível quantitativo efetivo de incentivos em determinada região é um problema a ser resolvido em escala microregional, e nunca por medidas administrativas, relativamente arbitrárias, em nível nacional. No nível da região, a determinação quantitativa dos incentivos deve proceder em duas etapas. A primeira seria uma estimativa das taxas de lucratividade para a produção de uma gama de artigos manufaturados, tanto nas áreas atrasadas quanto nas desenvolvidas. O segundo passo seria a elevação da taxa de lucratividade para diversos produtos, nas áreas atrasadas, introduzindo incentivos quantitativos a um nível que permita não somente igualar mas, também, superar a taxa correspondente das áreas avançadas. Em outras palavras, o conjunto de incentivos outorgados nas regiões cujo desenvolvimento deve ser estimulado precisa ser suficientemente amplo para anular e, eventualmente, superar as vantagens

21 Assim, E.A.G. Robinson afirma: "Uma das mais claras lições de experiências tentando regenerar áreas atrasadas nos últimos vinte anos, foi o fracasso dessas tentativas quando orientadas para projetos em pequena escala, visando a ajudar às comunidades locais (atrasadas). Não somente a experiência italiana, mas também a sueca, a belga e a russa têm claramente comprovado que a dispersão, numa área atrasada, de um grande número de pequenos projetos equivale à receita para o fracasso". In *Backward Areas in Advanced Countries* (1969).

comparativas da região economicamente mais adiantada. Desnecessário, talvez, acrescentar que essas estimativas de lucratividade devem ser revistas e atualizadas periodicamente, a fim de manter-se o fluxo de investimentos em direção às áreas subprivilegiadas.

- d) Finalmente, incentivos devem ser proporcionados às áreas que já dispõem de um mínimo de infra-estrutura; caso contrário, todos os esforços promocionais de industrialização ficarão estéreis. Um outro ponto importante, que deve ser considerado, diz respeito à política de preços das mercadorias e da mão-de-obra e à sua influência sobre o desenvolvimento das áreas atrasadas. Em muitos países, os esforços tendem a igualar, mais do que racionalizar, os sistemas de salários mínimos e de preços de produtos de base, tais como aço, cimento e petróleo, indispensáveis ao crescimento industrial. Aparentemente, tais políticas visam a favorecer com mão-de-obra barata, aço e energia a baixo custo aquelas áreas localizadas a distância das fontes de abastecimento. Evidências empíricas, todavia, demonstram que as áreas mais favorecidas com tais medidas são as já desenvolvidas ou as áreas pioneiras de desenvolvimento industrial. Implicitamente, essas políticas privam as regiões atrasadas de suas vantagens "comparativas", tais como a mão-de-obra barata e o fornecimento, a baixo custo, de matérias-primas básicas para as indústrias. Aqui, novamente, surge a controvérsia entre as respectivas vantagens e desvantagens de uma política que vise a promover "empresas competitivas" através de uma igualação e nivelamento de salários e preços de bens entre as regiões e, por outro lado, a apropriação de aproveitar plenamente as principais vantagens das regiões pobres, ou seja, seus salários e preços mais baixos.

A maioria dos economistas se têm oposto à igualação de salários e preços entre regiões, alegando que tal política estaria em flagrante contradição com os próprios objetivos de desenvolvimento das áreas atrasadas.

A ênfase no processo de desenvolvimento dessas áreas, assim se afirma, deve ser colocada na introdução de políticas seletivas e diferenciais em matéria de salários e preços. Na ausência de tais políticas, o poder público terá de canalizar subsídios e incentivos adicionais, a fim de compensar as vantagens per

didadas pelo processo de nivelamento de salários e preços, entre os dois tipos de regiões.

Em conclusão, pode-se afirmar que o nível e a estrutura dos incentivos, combinados com os objetivos prioritários e as preferências setoriais, constituiriam a chave para o desenvolvimento das áreas atrasadas.

5. ALGUMAS OBSERVAÇÕES À GUISA DE CONCLUSÃO .

É fato incontestável que os mecanismos da economia de mercado levam à concentração geográfica da população e das atividades econômicas, por causa de economias externas que se revertem em benefício das empresas privadas, ao localizarem seus estabelecimentos na proximidade de outros, aproveitando, também, os equipamentos sociais (*Public overhead capital*) proporcionados pelo governo e, naturalmente, a existência, nas aglomerações urbanas, de uma mão-de-obra relativamente qualificada, educada e treinada.

As empresas, todavia, tendem a internalizar os benefícios das economias de aglomeração do modo mais completo possível sem, contudo, internalizar as suas "deseconomias". Em consequência, o jogo das forças do mercado resultará em níveis de concentração que, do ponto de vista da sociedade como um todo, serão indesejáveis ou até prejudiciais. Embora de compilação complexa, seria indispensável, para um planejamento racional e adequado, a confrontação dos benefícios marginais para a sociedade de um processo de crescimento, urbano ou regional, e seus custos marginais concomitantes, a fim de decidir-se sobre a conveniência de uma localização alternativa dos recursos produtivos.

No estado atual de nossa contabilidade social, parece difícil "provar" em que ponto de sua evolução uma cidade se torna grande demais, causando "deseconomias". Entretanto, o fato de muitos países procurarem desenvolver e aplicar políticas de desenvolvimento, visando a limitar o crescimento de áreas metropolitanas, deve ser indicativo de algo mais do que pura nostalgia de comunidades rurais.

A estratégia de "pólos de crescimento" foi considerada e continua sendo cotada, entre as diferentes políticas de desenvolvimento, como a mais indicada para influenciar

a localização de atividades econômicas.

Em quase todos os países onde existem desequilíbrios regionais acentuados, esta abordagem tem sido utilizada para desenvolver as áreas atrasadas. Os resultados observados, todavia, não são muito encorajadores e positivos: os "pólos", embora estimulados em seu crescimento por investimentos públicos e políticas de incentivos fiscais à iniciativa privada, não têm correspondido às expectativas, tanto no que se refere ao seu próprio desenvolvimento quanto à irradiação dos benefícios ao seu "hinterland". A teoria de "pólos de crescimento" não nos fornece orientação quanto às medidas práticas para a consecução de um maior equilíbrio entre os pólos e suas áreas polarizadas, porque, muito embora faça a análise do processo de aglomeração em termos de economias externas, pouco tem a dizer sobre as formas e meios pelos quais os efeitos benéficos da concentração possam ser transmitidos às áreas periféricas. Ademais, teoria e práticas de "centros de crescimento" têm, geralmente, focalizado de maneira estreita os investimentos infra-estruturais, abstraindo dos aspectos críticos da educação, saúde, marginalização social e política, característicos das regiões atrasadas.

Não obstante as "deseconomias" e problemas urbanos e sociais praticamente insolúveis nas áreas metropolitanas, as políticas de desenvolvimento, em países pobres, sob influência ocidental, continuam orientadas e equacionadas pelos modelos de concentração.

Em alguns casos, onde enormes inversões foram canalizadas para regiões virgens ou muito pobres, a estratégia dominante foi a criação de pólos de crescimento. Essa preferência e adesão a um modelo pouco satisfatório²² podem ser explicadas por várias razões.

A concentração de recursos e atividades econômicas é uma tendência inerente ao sistema capitalista e obedece a um mecanismo auto-reforçante. Interesses poderosos de empresas privadas e corporações apóiam políticas de investimento concentrados, que resultam, geralmente, em empreendimentos de grande escala, novas economias externas e, portanto, lucros maiores.

22 Vide, neste contexto, o caso de Ciudad Guyana, na Venezuela, de Aratu, na Bahia, de Islamabad, no Paquistão.

Fatores políticos também contribuem para um esforço de investimento concentrado, especialmente no setor público da economia.

Pontes, vias elevadas e outras construções monumentais são muito mais visíveis quando localizadas dentro de limites espaciais circunscritos, tais como pólos de crescimento ou centros metropolitanos. Estes, porém, são também o *habitat* da parcela politicamente mais ativa e participante da população em países pobres. Os investimentos concentrados, nestes casos, corresponderão às pressões e aspirações da população urbana em detrimento da maioria rural, enquanto seus resultados concretos tenderão a reforçar o prestígio e o poder dos grupos dominantes.

Em função de cálculos políticos, especialmente em países pobres, onde o eleitorado é instável e, frequentemente, manipulado por demagogos populistas, projetos urbanos a curto prazo terão preferência sobre programas de descentralização cuja implantação necessita de médios e longos prazos.

Em resumo, a planificação do desenvolvimento por meio de pólos de crescimento representa, também a estratégia politicamente mais fácil e aceita, desde que não perturbe o *status quo* e não requeira reformas estruturais mais radicais.

Políticas de descentralização, por outro lado, podem implicar a dispersão das atividades econômicas e, certamente, exigiriam, pelo menos nas primeiras fases de sua implantação, fortes medidas de controle, inclusive a mobilidade geográfica da população, gerando, possivelmente, insatisfação popular e oposição política. Um ponto fundamental a ser frisado é que qualquer estratégia de desenvolvimento urbano não posser ser separada e tratada *a posteriori* a um determinado plano de desenvolvimento nacional. O problema central não é de como atingir uma distribuição melhor e mais eficiente dos recursos de investimento, disponíveis nos orçamentos de agências de desenvolvimento oficiais e privadas, na expectativa de que isto possa mudar de alguma forma a matriz espacial da economia e que, em consequência, afetaria a distribuição da renda, num sentido de maior equidade.

Políticas de desenvolvimento regional ou reformas urbanas não constituem, necessariamente, uma solução aos problemas do desenvolvimento, mas podem concorrer, como uma condição necessária, para o sucesso dos planos de desenvolvimento e à extensão de seus benefícios a toda a população, a das cidades e das áreas rurais.

Estratégias de desenvolvimento urbano e regional, portanto, devem ser consideradas apenas como uma parte, ou um setor, dentro de um plano global integrado e coordenado com outros programas setoriais e regionais, de cunho econômico e social.

De acordo com Perroux (1967), "progresso e crescimento da economia mundial têm sido alcançados, até agora, por meio de desigualdades. O progresso futuro não dependerá de maior igualdade, mas da eliminação de todas as desigualdades improdutivas".

De fato, a tecnologia moderna e as forças produtivas criadas em nossas sociedades contemporâneas não podem mais ser comprimidas numa "cama de Procustes" de fronteiras regionais, muitas vezes arbitrariamente fixadas. As crises econômicas intermitentes e os conflitos políticos internos e externos são apenas sintomas das contradições profundas de políticas de um desenvolvimento "nacional", na maioria dos países pobres. Tentativas tímidas de formar mercados comuns ou associações de livre comércio, no Ocidente e no Oriente, podem ser consideradas evidências positivas — cuja contrapartida negativa é representada pelas violentas crises monetárias internacionais — de que ao nível atual do desenvolvimento tecnológico dos meios de comunicação, de transporte e de produção, tanto as forças produtivas quanto as destrutivas não deviam mais ser organizadas e administradas por entidades nacionais individuais, nem pelas assim chamadas "superportências".

Da mesma forma e dentro do mesmo contexto, o objetivo de um desenvolvimento regional ou nacional, mensurado apenas por uma taxa crescente de produto bruto *per capita*, sem considerar e avaliar os efeitos sociais, culturais e espaciais produzidas colateralmente, torna-se irracional e, em larga perspectiva, contra-indicado.

Ao formular uma política de desenvolvimento, outros alvos, tais como a distribuição ou redistribuição equitativa da renda nacional e maximização do bem-estar da Nação devem ser incluídos. A não-consecução desses alvos, em virtude da corrida cega atrás de índices maiores do PNB, transforma-se em custos sociais reais para a população. A meta da maximização do crescimento econômico a curto prazo pode levar a um beco-sem-saída, em que as fases seguintes do desenvolvimento se tornam, pela própria configuração social e política criada, irrealizáveis. Embora não se negue que o crescimento econômico seja condição necessária para a consecução de alguns dos alvos das nações pobres, ele certamente não é a suficiente e única (ILCHMAN e BHARGAVA, 1966).

Mas isto nos leva de volta à indagação sobre a natureza do desenvolvimento e os meios para sua consecução. Enquanto a acumulação de capital for considerada a força dinâmica da sociedade humana, não haverá condições e meios de mudar a situação, caracterizada por Perroux, de desigualdade crescente.

Recusando ao capital o papel de *deus ex machina* da existência humana, reduzindo-o a um produto do conhecimento e do esforço humano conscientes, aplicados à transformação de seu ambiente, devolvemos ao homem sua função criadora, senhor de seu próprio destino.

Recentes experiências históricas têm demonstrado que os homens, quando organizados sob formas cooperativas e coletivas, devidamente motivados, estão dispostos a aceitar os sacrifícios de uma "acumulação primitiva" e disso são capazes, sob a condição de que todos os grupos e camadas da população participem de forma equitativa nas tarefas e na distribuição dos benefícios. Mais bens e mais capital podem ser criados e produzidos pela mobilização das energias ociosas de sociedades pobres, caracterizadas por subemprego e desemprego.

A exigência de abandonarmos a "mentalidade de bazar" em nossas relações sociais e internacionais, por mais utópica que pareça, pode constituir-se, num primeiro passo, no limiar de uma época caracterizada pela "existência de uma sociedade mundial pluralista, de indivíduos livres, baseada no pleno desabrochamento de cada um e no controle em comum sobre as forças produtivas e as riquezas coletivas" (MARX, 1968:49)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, W. (1968) - *Urban and Regional Imbalances in Economic Development*. EDEC 17(1).
- CASIMIR, J. (1968) - "A Teoria dos Pólos de Desenvolvimento e sua Aplicação aos Países Subdesenvolvidos" *América Latina*, 3:3-16.
- FURTADO, C. (1969) - *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Laga.
- HARRIS, J. R. (1971) - "Urban and Industrial Deconcentration in Developing Countries: An Analytical Framework". *Regional and Urban Economics: Analytical Methods*, 1(2).

- HIRSCHMAN, A.O. (1958) - *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University Press.
- ILCHMAN, W.F. e BHARGAVA, R.C. (1966) - *Balanced Thought and Economic Growth*. EDCC 14(4).
- MARX, K. (1968) - "Grundrisse der Kritik der Politischen Oekonomie", apud Martin Nicolas, *The Unknown Marx*. New Left Review 48.
- MITRA, A. (1965) - *Levels for Regional Development in India*, part I-A. New Delhi, Government of India Press.
- MYRDAL, G. (1957) - *Rich Lands and Poor*. New York, Harper & Brothers.
- NEEDLEMAN, L. (1965) - "What are we to do about the Regional Problem?" *Lloyd's Bank Review* (London), January.
- NURKSE, R. (1963) - *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. New York, Oxford University Press.
- PERROUX, F. (1955) - "Note sur la Notion de Pole de Croissance". *Économie Appliquée* 7(1-2).
- (1967) - *L'Économie du XX^e Siècle*, 3^{ème} édition. Paris, PUF.
- ROBINSON, E.A.G. (1969) - "Backward Areas in Advanced Countries" (Ed.) *Proceedings of a Conference held by the International Economic Association at Varenna*, Macmillan.
- RODWIN, L. (1970) - *Nations and Cities: A Comparison of Urban Growth Strategies*. Boston, Houghton Mifflin and Co.
- (1971) - "Nouvelles Strategies de Croissance Urbaine" *Revue du Tiers Monde* 12(45):73-97.
- SYLOS-LABINI, P. (1969) - *Oligopoly and Technical Progress*. Cambridge, Harvard University Press.
- WILLIAMSON, J.G. (1965) - "Regional Inequalities and the Process of National Development: A Description of Patterns". EDCC 13(4).

RESUMO

A maioria dos cientistas sociais explicam as diferenças inter-regionais de níveis de desenvolvimento em termos de uma distribuição desigual de recursos materiais, técnicos, naturais e humanos. A distribuição desigual desses recursos sobre o território nacional confere a algumas áreas vantagens sobre outras, menos bem contempladas, e, na au

sência de uma intervenção externa, um círculo vicioso de pobreza coletiva tornaria mais e mais difícil uma mudança na posição absoluta e relativa das áreas atrasadas, dentro da sociedade nacional.

Neste trabalho fazemos algumas considerações sobre as dificuldades de se obter um consenso sobre a caracterização de diferentes graus de atraso de determinadas regiões e encaminharemos a discussão para uma análise crítica de diversas posições teóricas, bem como de políticas aplicadas no diagnóstico e na elaboração de soluções de problemas de desequilíbrios regionais.

SUMMARY

Most social welfare reseachers explain the inter-regional differences of levels of development in terms of an unequal distribution of material, technical, natural and human resources. This unfair distribution of resources within the national borders creates advantages of some areas over others, less taken in consideration, and on the absence of an outside intervention, a vicious circle of collective poverty would make more and more difficult a change in the relative and absolute position of the underdeveloped areas in the national society.

In this paper we make some considerations on the difficult ob obtaining a consensus about the characterization of different levels of underdevelopment of certain regions and we shall lead the discussion to a critical analysis of the various theoretical positions, as well as of the political positions applied to the diagnosis and to the elaboration of solutions of regional inequalities.

RÉSUMÉ

La plupart des spécialistes en sciences sociales expliquent les différences interrégionales de niveaux de développement à partir d'une distribution inégale de ressources matérielles, techniques, naturelles et humaines. La distribution inégale de ces ressources sur le territoire national représente des avantages pour quelques régions au détriment de celles moins bien dotées, de sorte que l'absence d'une intervention externe, un cercle vicieux de pauvreté collective rendrait de plus en plus difficile un changement de situation absolue et relative des zones en retard à l'intérieur de l'ensemble national.

Dans ce travail nous faisons quelques considérations sur les difficultés pour arriver à un consensus sur la caractérisation de divers degrés de retard des régions cernées de même que sera entreprise une discussion critique des diverses positions théoriques, ainsi que des politiques appliquées au diagnostic et à l'élaboration de solutions aux problèmes des déséquilibres régionaux.