

A TEORIA DA POLARIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE PROGRAMAÇÃO ECONÔMICA A NÍVEL REGIONAL



*Josemar Raimundo da Silva**

*Jandir Ferrera de Lima***

*Moacir Piffer***

* Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE).

** Professores assistentes do Departamento de Economia da UNIOESTE / Campus de Toledo. E-mail: jandir@unioeste.br

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é uma das preocupações mais antigas da humanidade. No decorrer de inúmeras épocas, homens das mais variadas formações tentaram entender seu mecanismo, apresentando estudos teóricos e empíricos para a sua compreensão. No campo da economia, inúmeros pensadores como Adam Smith, David Ricardo, Arthur Lewis, John Hicks, entre outros, desenvolveram fundamentações teóricas a nível macroeconômico da questão do crescimento econômico e suas implicações.

No entanto, após John M. Keynes (1883-1946), surgiu uma série de teorias acerca do desenvolvimento, denominadas por LEITE (1983), de teorias convencionais pós-keynesianas. Elas procuraram analisar o processo de desenvolvimento econômico sob dois prismas: como fenômeno relativamente espontâneo e como fenômeno provocado. Dentre as várias teorias, as mais conhecidas no Brasil são: do desenvolvimento econômico por etapas de W. W. Rostow, a teoria do crescimento balanceado de Ragnar Nurkse; a doutrina do crescimento desequilibrado, cujo principal expoente é Albert O. Hirschman; e a teoria dos pólos de

desenvolvimento elaborado por François Perroux.

Todas procuram explicar o desenvolvimento econômico a nível global. No entanto, dentre estas, a teoria da polarização (ou pólos de crescimento) distingue-se das demais, porque foi formulada como uma teoria bastante ampla e depois destinada à análise regional.

Assim, este artigo se concentra na teoria dos pólos de PERROUX (1977), tendo como objetivo analisá-la no escopo da política e da programação econômica a nível regional. Para isso, se subdivide em duas partes: na primeira, apresenta historicamente a análise da teoria dos pólos, para em seguida analisar o seu estágio recente. Na segunda, são feitos alguns apontamentos da inserção da teoria da polarização como instrumento de programação a nível regional.

2 A ORIGEM DA TEORIA

A teoria dos pólos de desenvolvimento de François Perroux se insere no contexto do desenvolvimento não-equilibrado em contraste com a teoria do desenvolvimento equilibrado que, segundo LEITE (1983), baseava-se na existência simultânea de empresários e administradores, em todos os níveis, para gerir um amplo

e complexo parque industrial. Já a teoria do desenvolvimento desequilibrado é diametralmente oposta, pois seus defensores consideram utópicas as hipóteses defendidas pelos teóricos do desenvolvimento balanceado. Dessa forma, a teoria do desenvolvimento não-balanceado foi uma reação à idéia do equilíbrio geral no processo de crescimento da economia e fundamentava-se na adoção de uma política de programação econômica para se conseguir o desenvolvimento de uma economia subdesenvolvida.

Neste ambiente, as idéias de François Perroux encontram um terreno fértil para suas proposições teóricas, com certos elementos que o aproximam das idéias de HIRSCHMANN (1961), embora este último busque propor soluções para o desenvolvimento, em especial da América Latina, e PERROUX (1962, 1967) preocupe-se mais com a realidade dos países capitalistas centrais. Essa similaridade, segundo PRADO (1981), deve-se à influência do pensamento de SCHUMPETER (1985) e ao repúdio às teorias do crescimento equilibrado. Assim, o desenvolvimento é visto por eles como um processo que se propaga através de impulsos econômicos desequilibrados entre as unidades produtivas localizadas regionalmente.

“ o crescimento é forçosamente desequilibrado; ”

2.1 Desenvolvimento histórico da teoria dos pólos

François Perroux, economista francês neomarginalista, nascido em 1903, foi um destacado teórico do desenvolvimento. Autor de uma teoria baseada no conceito de unidades ativas de produção e sua influência no espaço econômico, procurou mostrar os efeitos gerados pelas indústrias motrizes dentro desse espaço. Por ter sido aluno de Joseph Schumpeter e Edward Chamberlain, sofreu grande influência deles na formação de sua teoria. Originalmente, a teoria foi formulada como uma construção teórica ampla, que não se limitava somente à análise econômica. É a partir de 1955 que Perroux a adapta à economia regional e adota uma nova terminologia, utilizando a expressão “pólo de crescimento”.

PERROUX (1962, 1967) sustentou e conduziu suas idéias de forma bastante clara, pois, para ele, após a crise de 1929, ficou patente que a competição perfeita e o livre mercado eram, conforme afirma TOLOSA (1982, p. 193), “apenas abstrações teóricas.” Na realidade, um conjunto de unidades econômicas poderosas exercem uma grande influência sobre o meio. Dessa forma, aceitar a concorrência perfeita era excluir, ou não aceitar, os elementos de dominação sobre o mercado que podem ter uma indústria ou um conjunto delas.

Assim, definiu o fenômeno da polarização e suas repercussões, afirmando que o crescimento não surge em todos os lugares ao mesmo tempo. Na realidade, ele se manifesta em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis, o crescimen-

to se transmite através de diversos canais e com efeitos variáveis para o conjunto da economia.

Com as afirmações acima, PERROUX (1977) apresentou a essência de sua teoria, a saber:

a) o crescimento é localizado, isto é, não disseminado no espaço ou no aparelho produtivo;

b) o crescimento é forçosamente desequilibrado;

c) a interdependência técnica é um fator a se destacar na transmissão do conhecimento.

A teoria, dessa forma, tem dupla origem, pois, segundo SCHWARTZMANN (1977) e LEITE (1983), a teoria dos pólos de desenvolvimento origina-se, primeiro, de trabalhos realizados pelo Instituto de Ciências Econômicas e Aplicadas (ISEA), da França, instituição dirigida na época por François Perroux. Esses trabalhos, de natureza ao mesmo tempo teórica e prática, foram elaborados com o objetivo de elucidar diversos conceitos da teoria geral do crescimento econômico, sendo que os seus pressupostos foram extraídos de artigos do próprio autor. Nesses artigos, foram expostas as bases teóricas que serviram às pesquisas as quais culminaram na teoria da polarização. E segundo, vários pesquisadores fizeram investigações acerca do problema de desenvolvimento regional polarizado e tentaram colocar em termos novos os seus problemas analíticos e políticos, partindo de um conjunto original de idéias. Tais estudos realizaram-se paralelamente na França, no ISEA e na Bélgica, na Universidade de Liège, sob a direção do prof. Louis E. Davin.

A partir desses estudos iniciais e de outros trabalhos executados nesse campo em praticamente todas as partes do mundo, o interesse sobre o desenvolvimento polarizado tomou impulso, tendo destaque os relatórios acerca das experiências nos países da América Latina, na África, na Índia, além da França e Bélgica.

2.2 Críticas à teoria da polarização

Há trabalhos que surgem como análises alternativas ou como críticas à teoria dos pólos. Não obstante, as críticas feitas à teoria dos pólos, o trabalho de Perroux é um marco histórico fundamental para a análise do desenvolvimento regional.

Os principais críticos aos trabalhos de Perroux são Ann Marckusen, José Coraggio, Mark Blaug e Leo H. Klaassen.

Ann Markusen e José Coraggio apresentam em suas análises um viés marxista, no qual, segundo ROLIM (1982, p.18), o estudo dos aspectos regionais possui interesse não simplesmente no estudo da caracterização e definição de região e sim nas disputas que os grupos sociais travam no seu interior, ou seja, as regiões são identificadas e caracterizadas pelas relações sociais que as caracterizam em dado momento.

Mark BLAUG (1977) critica o trabalho de PERROUX (1977), por achá-lo excessivamente ambicioso, no sentido de tentar explicar completamente o funcionamento de uma economia. Também critica a posição de Perroux quando ele defende a dominação através da criação de pólos como elemento essencial na busca de um desenvolvimento regional. BLAUG (1977, p. 207 e 208) afirma que a “a teoria é apenas um slogan com máscara de teoria” e afirma ainda mais, “que a teoria tem fracassado, de modo significativo, em inspirar trabalhos posteriores”. Neste último comentário, BLAUG (1977) errou, pois a teoria da polarização inspirou trabalhos posteriores a sua divulga-

“
... a teoria é
apenas um
slogan com
máscara de
teoria... ”

“.. a teoria da unidade dominante se tornou conhecida como teoria dos pólos de crescimento...”

ção, como por exemplo, aqueles relacionados a técnicas de análise regional, trabalhos teóricos em que as noções de espaço e região elaboradas por Perroux passaram a ser uma referência.

Leo KLAASSEN (1977) se mostra bastante cauteloso na aplicabilidade dos conceitos da teoria da polarização. Ele segue uma linha intermediária em suas apreciações, ou seja, ele não critica completamente a teoria e também não a defende. Apenas procura chamar a atenção que, apesar de a teoria ter muitos conceitos importantes, por exemplo, a determinação do tamanho do pólo como base para sua caracterização e o crescimento das cidades com a polarização, são conceitos muito subjetivos e carecem de um maior grau de aprofundamento.

2.3 O estágio de desenvolvimento recente da teoria de pólos de crescimento

Segundo TOLOSA (1987), os elementos de dominação, inicialmente definidos por PERROUX (1977) como “unidade dominante” que poderia ser, segundo ele, uma firma, uma indústria ou um complexo industrial, exercem uma influência irreversível e assimétrica no espaço econômico. De tal forma que o âmago da teoria da “unidade dominante” tentava explicar o comportamento dos mercados não competitivos e de todos os

agentes econômicos que tomam decisões nesse mercado. Posteriormente, a teoria da “unidade dominante”, dada a sua amplitude, sofreu uma série de refinamentos e mudanças e, numa versão mais recente, se tornou conhecida como teoria dos “pólos de crescimento”.

Nessa versão mais recente, PERROUX (1967) procurou distinguir as várias noções de espaço e suas implicações. Considerou ele as atividades econômicas como não localizáveis com precisão, defendendo assim que, em se tratando de economia, o espaço não podia ter um sentido meramente físico ou definido como um território delimitado pelos acidentes geográficos ou pelo livre arbítrio do homem. Ao contrário, considerava essas divisões vulgares e sem valor analítico para a economia. Dessa forma, considerava que os espaços são conjuntos abstratos, constituídos de relações econômicas (monetárias, investimento, poupança, etc.), realizadas por agentes econômicos (unidades familiares, empresas e governo). Assim, segundo TOLOSA (1972), Perroux procurou conceituar melhor o espaço econômico de duas formas: a primeira, examinando e descrevendo o relacionamento e a distribuição das atividades econômicas no espaço geográfico, que podem ser localizadas através de suas coordenadas ou de mapeamento. Na segunda, espaço econômico corresponde a relações conceituais mais amplas. Por exemplo, uma empresa ou indústria, ou um grupo delas, pode localizar sua produção em uma determinada área, porém seu mercado de insumos, ou de produto, pode estar localizado dentro ou não do mesmo espaço geográfico. Nesse exemplo, percebe-se claramente a similaridade com a teoria da localização.

Dessa forma os espaços econômicos foram reduzidos a três classificações básicas:

a) espaço econômico definido como um agregado homogêneo;

b) espaço econômico definido como um campo de forças ou de relações funcionais;

c) espaço econômico como um plano ou programa.

Na primeira classificação, baseada nas idéias de MYRDAL (1965), o espaço homogêneo refere-se, ou corresponde, a um espaço contínuo com características semelhantes de densidade, de estrutura de produção, do nível de renda e várias outras similitudes.

Na segunda classificação, corresponde às interdependências ou intercâmbios entre os espaços homogêneos, ou seja, consistem em centro (pólo ou nó) dos quais emanam forças centrípetas (de atração) e centrífugas (de repulsão). Cada centro forma um campo de atuação próprio. Pode-se então definir o espaço ou região polarizada como o lugar onde há intercâmbio de bens e serviços, sendo a intensidade de intercâmbio interior superior, em cada um de seus pontos definidos, à intensidade exterior.

E por último, o espaço plano ou programa que, segundo BOUVILLE (*apud* LEITE, 1983, p. 161), apesar de não coincidir com a região polarizada, “tem como vocação a criação de regiões polarizadas novas, de um rendimento econômico superior às antigas[...]. De uma forma geral o espaço plano ou programa constitui-se de uma seleção de meios disponíveis em um espaço geográfico determinada para um fim previsto em um prazo concreto.”

Nos meados dos anos 50, Perroux decidiu mudar a sua terminologia e passou a designar a unidade dominante por um novo termo: unidade motriz. Dessa forma, define pólo de

“... o mercado de insumos pode estar localizado dentro ou não do mesmo espaço geográfico.”

crescimento como uma unidade motriz, num determinado meio econômico, que cria efeitos de encadeamento (*linkagens*) sobre outros conjuntos definidos no espaço econômico e geográfico.

Segundo LEITE (1983), a partir das décadas de 60 e 70, François Perroux, em trabalhos isolados ou com outros economistas, refina ainda mais suas definições, procurando distinguir pólo de crescimento e desenvolvimento:

a) pólo de crescimento: corresponde a certos pólos que, mesmo motivando o crescimento do produto e da renda, não provocam transformações significativas nas estruturas regionais;

b) pólo de desenvolvimento: são aqueles que conduzem a modificações estruturais e que abrangem toda a população da região polarizada.

O pólo de crescimento foi definido, por PAELINCK (1977), como pólo ativo, ao produzir a expansão industrial, mantendo o ritmo crescente das suas atividades, em contraste com o pólo potencial, que apenas produziria a expansão da indústria mediante condições especiais.

PERROUX(1967) procurou também aperfeiçoar o conceito de unidade motriz, em substituição a unidade dominante. A unidade motriz pode ser uma unidade simples ou complexa, composta por empresas ou indústrias, ou uma combinação delas que exerce um efeito de atração (dominação) sobre as demais unidades a ela relacionada. Sua atuação, num espaço sócio-econômico, gera efeitos positivos.

Uma empresa motriz pode estar geograficamente situada em um local de exploração da matéria-prima, e seu mercado de bens e serviços estar localizado em outras regiões. Dessa forma, a empresa ou indústria estará completamente deslocada em relação ao seu mercado de bens e serviços (ex.: indústria de mineração).

As unidades motrizes e interrelacionadas com as demais indústrias através de um sistema de relações

econômicas - preços, fluxos, investimentos etc. - compõem um espaço polarizado. Diferentes indústrias crescem a taxas diferenciadas. Dessa forma, dois fatos condicionam, basicamente, o crescimento regional:

a) a intensidade dos fluxos de rendas pessoais;

b) a intensidade das relações técnicas e comerciais entre empresas localizadas na região que tem maior influência no desencadeamento do crescimento regional.

A unidade motriz geralmente é de grande porte, ou seja, sua produção representa uma grande parcela da produção regional. Gera economias externas líquidas, mantém um grande volume de transações com o pólo, caracterizando dessa forma uma grande interdependência técnica (*linkagens*). Apresenta um crescimento normalmente superior à média nacional e utiliza, normalmente, técnicas intensivas de capital.

Isto posto, pode-se classificar, segundo TOLOSA (1972), num sentido econômico e funcional, a influência da indústria motriz em relação aos efeitos que ela engendra sobre a estrutura de produção e aos efeitos sobre a demanda ou mercado. Estes efeitos seriam sobre a estrutura da produção (aglomeração, efeitos técnicos para frente e para trás, transporte), sobre o mercado (impactos de inovações, mudanças nas variáveis macroeconômicas, mudanças institucionais e demográficas).

Analisando os efeitos econômicos-funcionais sobre a estrutura de produção, ocorre o efeito de aglomeração quando a indústria ou grupo de indústrias opera a um nível de escala ótima. Uma redução de custo causa economias de escala, externa e de localização, espalhando-se pelo conjunto da região.

Apesar de os efeitos de aglomeração envolverem as relações de uma cadeia produtiva, os efeitos técnicos de encadeamento são os que dizem respeito à função de produção, ou seja, as relações de compra de insumos e fornecimento de produtos. Os efeitos para trás (fornecimento de

“ A unidade motriz pode ser uma unidade simples ou complexa, e sua atuação, num espaço sócio-econômico, gera efeitos positivos. ”

insumos), sobre as indústrias complementares, são tão importantes quanto os efeitos para frente (fornecimento de produtos) para as empresas satélites, porque o valor adicionado pela empresa motriz é comparativamente ao da indústria satélite, bem maior.

Os efeitos de junção ou transporte envolvem investimentos no sentido de expandir a capacidade da rede de transporte como resposta à atuação da indústria motriz, já que o transporte é um componente expressivo do custo. A rede de transporte torna-se, dessa forma, parte do eixo de desenvolvimento que, além do tráfego de produtos, inclui a orientação principal e durável do tráfego de serviços e capitais.

Já os efeitos sobre a demanda ou mercado basicamente dizem respeito às mudanças no sentido keynesiano do termo, ou seja, o crescimento da indústria motriz afeta a estrutura de população através da expansão da renda regional. Do mesmo modo, as instituições se modificam a fim de se ajustarem à elevação do nível de bem-estar geral. Aumentos persistentes na renda causam, segundo KEYNES (1985), uma diminuição na propensão a consumir e, em contrapartida, uma elevação na propensão a poupar.

Da mesma forma, ocorrem mudanças na relação trabalho/lazer de-

vido ao efeito demonstração - tentativa de alcançar *status* de estrato social superior - e as variações de produtividade.

2.4 Outras implicações recentes da teoria dos pólos

As várias teorias apontam o desenvolvimento como um fenômeno desequilibrado, ou seja, o progresso econômico não ocorre ao mesmo tempo em toda parte, e, uma vez ocorrido, forças poderosas provocam uma concentração espacial do crescimento econômico, em torno de pontos em que o processo se inicia.

Uma economia, para obter níveis mais elevados de renda, necessita desenvolver internamente um ou vários centros regionais economicamente fortes. A necessidade do surgimento de pontos ou pólos de crescimento durante o processo de desenvolvimento significa que as desigualdades inter-regionais de crescimento são condições essenciais ao próprio processo.

Todo processo de crescimento gera tensões, pressões, atritos, inerentes ao processo desequilibrado do crescimento. Porém, se o crescimento ocorrer dentro de uma mesma área, todas essas reações causadas pelo crescimento, dada a transmissão inter-regional do crescimento, serão fracas.

Assim, a teoria da polarização possui ligação com outras teorias do desenvolvimento regional porque algumas idéias, que já haviam sido desenvolvidas nessas teorias, foram continuadas em virtude de sua importância para a compreensão dos fenômenos do desenvolvimento regional, desenvolvendo-as ainda mais. Por outro lado, vários conceitos novos foram construídos a partir de observações originais.

Tais conceitos, que são encontrados na teoria da polarização, podem ser detectados, mais ou menos elaborados, na teoria da base de exportação, na teoria da base econômica e na teoria dos lugares centrais.

Na teoria dos lugares centrais, procura-se hierarquizar os lugares de

“A teoria da base econômica supõe que as atividades econômicas possam ser separadas em básicas e não-básicas.”

acordo com uma rede de interdependência na qual a centralização é uma tendência natural, sendo que os lugares (núcleos urbanos) eram vistos como fornecedores de bens e serviços, tanto para si, como para lugares da sua periferia. Dessa forma, com base na oferta de bens e serviços centrais, alguns lugares se tornam centrais em relação aos demais. A organização do espaço realiza-se de acordo com o princípio da centralidade.

A teoria da base econômica supõe que as atividades econômicas de certa região possam ser separadas em básicas e não-básicas. As atividades básicas compõem a base de exportação da economia e encontram demanda para seus produtos fora da região, ao contrário das atividades não-básicas, as quais produzem para consumo e investimento interno à região.

Já a teoria da base de exportação, elaborada por NORTH (1977, 1977a), postula, como forma da elevação da renda de uma região e assim promoção do seu desenvolvimento, a capacidade de uma economia regional colocar seus produtos nos mercados inter-regional e internacional.

Desse modo, os efeitos engendrados pela indústria motriz, como consequência de uma política regional para a promoção do crescimento, baseada na teoria da polarização, denotam a importância da política e pro-

gramação econômica a nível regional como elemento fundamental da previsão e da condução do processo de desenvolvimento regional, como será visto adiante.

3 APONTAMENTOS PARA A PROGRAMAÇÃO ECONÔMICA NO NÍVEL REGIONAL

Conforme o exposto, a teoria dos pólos de crescimento está fundamentada no crescimento desequilibrado. Os investimentos necessários para a criação do capital social, fundamental para o crescimento, na maioria dos casos necessitam da atuação do governo, pois a iniciativa privada não possui as condições, ou interesses necessários para fazê-los.

Dessa forma, a política econômica, além de ser parte da política pública, pode ser fundamentalmente entendida como o instrumento utilizado pelas autoridades públicas na estruturação e organização das atividades econômicas. Já a programação econômica é entendida como um segundo estágio na decomposição dos fins politicamente estabelecidos, valendo-se de relações técnicas e de amplo conhecimento quantitativo do sistema econômico em que será exercida a sua ação normativa.

A nível regional, a programação econômica cuida de disciplinar e de localizar, no espaço econômico da região, os principais investimentos privados e principalmente os públicos, distribuindo, da forma mais equânime possível, às regiões geoeconômicas do espaço territorial, os custos e os benefícios resultantes dos objetivos da política econômica.

No entanto, não há programação econômica sem um projeto que seja o desdobramento, ou o nível de especificação mais detalhado, da política econômica. Então o projeto econômico pode ser entendido como o desdobramento ao menor nível possível de agregação, dos diversos programas estabelecidos para cada setor ou região da economia. Os projetos econômicos são destinados a atividades específicas e, desse modo, apresen-

tam um conjunto de informações e estimativas acerca dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos, etc., a serem utilizados em determinada atividade, em dado período de tempo e de acordo com os interesses dos programas a que se destinam.

Então, a programação estabelece metas coerentes com cada ramo de atividade, fixando marcos de referência para a elaboração dos projetos, no sentido de que esses possam ser avaliados de acordo com sua viabilidade econômica, financeira e social, e também quanto ao seu vínculo com os programas anteriores às motivações para a elaboração de uma política integrante da programação econômica regional.

3.1. Motivação para a elaboração de uma política e programação econômica no nível regional

Pode-se dizer que os motivos básicos em que se fundamentam os governos para intervir na economia regional ocorrem, na busca da promoção da estabilidade econômica, na alocação eficaz dos recursos e na mais perfeita distribuição de renda. Essa necessidade, da participação do governo na atividade econômica foi evidenciada após a grande depressão, mostrando a importância e necessidade da atuação do governo na economia. A busca de correção dos desajustamentos, suplementação da atividade privada e coordenação geral na busca da plena realização dos fins da política econômica têm levado os países, segundo HADDAD (1972, p.

“... A atuação ou intervenção do Estado na economia sofre grande restrição político-ideológica.”

191), a um esforço crescente no sentido de programar e sistematizar o seu desenvolvimento, formulando teorias e modelos de programação econômica que possam a nível global, setorial ou regional, alcançar os objetivos preconizados. Neste sentido, foram estruturados passos que formam uma metodologia para a execução de programas e políticas de desenvolvimento regional.

3.2. Questões metodológicas para a elaboração e a execução da política e da programação econômica regional

A atuação ou intervenção do Estado na economia sofre grande restrição político-ideológica e a forma como será guiada essa atuação será fortemente influenciada também por essas restrições. Quando efetivamente consideradas na sua totalidade, não só influenciam a fixação dos objetivos da política econômica e os meios que serão empregados para alcançá-los, como até mesmo os métodos preliminares para conhecimento da realidade e para o diagnóstico dos problemas de curto e de longo prazos, sobre os quais se exercerão atuações corretivas.

Quando da implantação de uma política de planejamento econômico, utiliza-se normalmente uma seqüência de métodos de elaboração e de execução dessa política. Essa seqüência pode ser dividida em quatro etapas, as quais encontram-se inter-relacionadas, conforme relacionado abaixo.

3.2.1 Levantamento preliminar da realidade regional

Para este levantamento preliminar, há quatro etapas, as quais são: revisão dos objetivos da política e da programação econômicas de períodos anteriores; análise de documentos técnicos produzidos por órgãos do governo e outros centros de pesquisa; organização de seminários e reuniões com diferentes grupos de influência, para apreciação crítica dos período

“Após a formulação da política e programação, vem a fase da execução.”

anteriores e coleta de sugestões para a condução da economia a curto e a longo prazo e levantamentos estatísticos básicos: disponibilidade de recursos, infra-estrutura de apoio, estrutura do aparelho de produção, por setores e ramos principais, sistema financeiro e relações econômica com o exterior, composição do produto, repartição da renda e comportamento conjuntural da economia.

3.2.2 Diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais da região

Para o diagnóstico desses problemas, há cinco etapas, que são: tratamento e interpretação dos dados disponíveis; determinação das situações problemáticas; estudo da inter-relação dos problemas detectados; indicação de conflitos e restrições para o encaminhamento de soluções e definição preliminar de diretrizes. Depois de diagnosticados os problemas, passa-se para a fase de prognósticos e formulação da política e programação econômica.

3.2.3 Formulação da política e da programação

A formulação da política e da programação passa por três importantes etapas, assim hierarquizadas: definição e hierarquização dos objetivos; a realização de testes de coerência e a análise da viabilidade econômica operacional. Após a formulação da política e programação, vem a fase da execução.

3.2.4 Execução da política e da programação

A execução se divide basicamente em três etapas que são: montagem da organização adequada para acompanhar a execução de programas e projetos específicos; difusão dos objetivos e dos programas fixados; fixação das técnicas de controle.

Depois de todo o processo de política e programação estar pronto e os recursos necessários às várias fases dos investimentos levantados, chega-se ao momento da distribuição dos investimentos públicos no âmbito da região.

3.3 Requisitos essenciais para a programação econômica no nível regional

Vários são os requisitos para a programação econômica. No entanto, para ela ser eficaz e alcançar os objetivos propostos, alguns desses vários requisitos tornam-se essenciais, tais como:

a) neutralidade: através do emprego de modelos econométricos e de técnicas de quantificação dos conjuntos de metas que reproduzam realisticamente os objetivos da política econômica em curso, a neutralidade da programação econômica lhe outorga legitimidade e conseqüentemente às teorias e técnicas que possam ou não lhe serem subjacentes, mesmo nos sistemas em que predomina a livre iniciativa;

b) emprego eficiente das técnicas de programação: o emprego eficiente das técnicas de programação é necessário, independentemente do sistema político-ideológico em que elas serão aplicadas, fazendo com que o programa traçado possa conter um mínimo de coerência e realismo, adaptando-se razoavelmente às instituições, à organização e à capacidade do sistema sobre o qual ele vai atuar;

c) disponibilidade de dados estatísticos: a disponibilidade de dados estatísticos é importante porque, através deles, ter-se-á coerência e realismo.

A formulação de um esquema será tanto mais fácil quanto maior for a quantidade de dados estatísticos e quanto maior for a sua validade. A existência de dados estatísticos rigorosos e completos, sobre os quais serão feitos os diagnósticos e as projeções e com os quais os técnicos irão trabalhar para localizar as áreas deprimidas, os estrangulamentos, as oportunidades existentes etc...;

d) capacidade técnico-administrativa: a capacidade técnica e administrativa refere-se especificamente à disponibilidade de um núcleo de profissionais teoricamente bem capacitados e familiarizados com as técnicas modernas de programação econômica para uma organização administrativa específica e para a implementação e acompanhamento dos programas traçados

3.4 Programação no nível regional

A necessidade da formulação e implementação da política regional é justificada, conforme LOPES (1987), por dois grandes grupos de razões: primeiro, pode-se citar a dificuldade de as políticas de âmbito nacional alcançarem ou solucionarem as condições existentes nas regiões. E segundo, devido à importância e facilidade da política regional. Importância, porque possibilita a integração da política regional aos demais níveis¹ de política e programação econômica. E facilidade, porque simplifica a

implementação de políticas regionais, já que a gama de aspectos a considerar e de fatores que influenciam a economia a nível regional é menor, porque as regiões são escalas mais elementares da estrutura econômica, comparadas com a totalidade da economia.

Partindo desses dois grandes grupos de razões, podem-se delimitar ainda mais as razões (motivações) para a orientação espacial da atividade econômica.

3.4.1 Principais razões (motivações) para a orientação espacial da atividade econômica

Grande parte das economias, principalmente dos países subdesenvolvidos, em particular aqueles com uma grande extensão territorial como o Brasil, apresenta desigualdades na distribuição espacial de seu dinamismo. Essas dualidades internas chegam a atingir graus tão elevados que seus custos sociais, a partir de certo ponto, tendem a propagar-se por todo o sistema, gerando não só tensões internas de ordem política, como também o congestionamento das regiões mais dinâmicas. As tensões geradas pelo dualismo interno são potencializadas pelo seu caráter cumulativo. A atenuação desses dualismos regionais e seus efeitos sobre toda a economia tem sido a principal motivação dos objetivos de atenuação dos desníveis regionais.

No âmbito da programação econômica, a consideração dos desequilíbrios regionais tem conduzido à formulação de modelos que não se limitam apenas aos aspectos globais e setoriais do crescimento pois as experiências acumuladas denotam a importância de se considerar como dimensões necessárias na teoria e na prática do desenvolvimento as regiões e os espaços.

Os modelos de decomposição da programação no nível regional im-

¹Demais níveis diz respeito aos níveis de alcance, que podem ser: global, setorial ou regional.

“Grande parte das economias, apresenta desigualdades na distribuição espacial de seu dinamismo.”

plicam, assim, a necessidade de se considerar a dimensão espacial das atividades econômicas, pois a decisão de onde localizar um novo projeto é tão importante quanto a própria decisão de investir. Dessa forma, é de fundamental importância que as projeções globais e setoriais sejam decompostas a nível regional.

Várias abordagens teóricas procuraram estudar os problemas locais de crescimento econômico, buscando explicar as causas dos desníveis regionais e, após a década de 50, aproveitando as contribuições de vários fatores que facilitaram a análise regional, tais como modelos de desagregação das contas nacionais e intensificação do processo de urbanização, conduziram a estudos sobre a distribuição e o crescimento das cidades como pólos diferenciados e diferenciadores de crescimento. Por último, a teoria do crescimento econômico passou a considerar, de um lado, a possibilidade de implantação de pólos de crescimento que privilegiassem as regiões mais carentes, de outro lado, passou a incorporar variáveis locais nos modelos macroeconômicos de acumulação.

3.4.2 A teoria da polarização como instrumento de programação no nível regional

A teoria da polarização é uma das abordagens teóricas que fundamentam a programação econômica no nível regional. Essa teoria tem sido implantada em muitos países, na tentativa de eliminar as disparidades econômicas regionais, entre estes, a França, Bélgica, Colômbia, Brasil, etc. No caso específico do Brasil, segundo LEITE (1983, p.165), "a primeira tentativa de aplicação da Teoria dos Pólos no Nordeste, foi através de estudos efetuados, em 1955, para o Estado de Pernambuco." O Nordeste foi a região em que maior número de programas, baseados nessa teoria, foram implantados, seguido do Rio Grande do Sul e, atualmente, o Paraná.

No entanto, a aplicação da teoria da polarização, para ser bem sucedida

“ Ao longo dos anos, a teoria da polarização tem sofrido vários questionamentos, muitos deles com base científica, outros de cunho mais pessoal. ”

na consecução dos objetivos a que se destina, deve seguir uma linha metodológica. Essa linha metodológica começa com a implantação planejada de pólos de crescimento, constituindo-se esses nos principais suportes técnicos para a programação econômica no nível regional. Sua transposição à realidade prática envolve duas fases distintas: a primeira é a seleção dos pólos que serão implantados; a segunda é a alocação intertemporal dos investimentos entre os pólos selecionados.

O esquema abaixo, descrito e proposto por TOLOSA(1972), demonstra a linha metodológica, baseada exatamente nessas duas fases, ou seja, seleção e alocação, decompostas segundo as atividades essenciais que as constituem.

A. Seleção dos pólos que serão implantados

A.1. Número total de pólos do programa

A.2. Escolha da localização dos pólos

A.2.1. Seleção entre os centros urbanos já existentes

a) Na região relativamente desenvolvida

b) Nas regiões-problema

A.2.2. Criação de novos centros

a) Nas regiões-fronteira

b) Nas regiões-problema

B. Alocação intertemporal dos

investimentos entre os pólos selecionados

B.1 Definição em função das restrições dos recursos

B.2 Análise em função dos problemas de interdependência técnica

Na etapa da seleção dos pólos que serão implantados, a definição de seu número, dependerá do número de áreas deprimidas que se deseja estimular, seja para aliviar o congestionamento de centros economicamente já saturados ou para atenuar os desníveis econômicos existente entre as várias regiões da economia. Para complementar, dependerá ainda das dimensões geográficas das áreas preferenciais em que os pólos serão implantados, bem como da tipologia e da localização espacial das potencialidades econômicas dessas áreas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos, a teoria da polarização tem sofrido vários questionamentos, muitos deles com base científica, outros de cunho mais pessoal. Com isso, a teoria foi sofrendo refinamentos por parte do professor Perroux e seus seguidores, como forma de esclarecer esses questionamentos ou reafirmar algumas posições e também como a seqüência natural de uma teoria que, como fruto do desenvolvimento do conhecimento humano, não encerra em si toda a verdade.

Segundo HADDAD (1972, p. 212), alguns desses questionamentos continuam atuais e devem povoar muitos dos trabalhos de programação econômica que utilizam como base a teoria da polarização. Eles ocorrem basicamente devido à generalidade da teoria. Os principais questionamentos são:

a) necessidade de uma melhor definição de conceitos básicos: como a teoria da polarização trata de muitos conceitos a nível teórico, muitos pesquisadores sentem uma falta de profundidade e esclarecimento de certos conceitos;

b) sistematização das informações necessárias a um programa de pólos: várias informações importan-

tes como, por exemplo, o tamanho mínimo de um pólo, qual o critério para classificar um pólo, como levar em consideração a distribuição espacial e a disponibilidade de recursos naturais, dentre outras, não têm respostas aparentemente;

c) complementação com modelos econométricos e matemáticos: um aspecto importante de programação econômica é a possibilidade de quantificação do conjunto de metas, estabelecidas de forma teórica (simulação) ou prática, para avaliação da política econômica em curso. Nesse ponto, a teoria da polarização é bastante restrita em tentativas teóricas e empíricas para a construção de modelos matemáticos ou econométricos.

Além disso, os recursos disponíveis para as autoridades públicas normalmente não são plenamente utilizados da forma como são programados, gerando perdas de eficiência da política econômica, pois a alocação regional dos investimentos públicos é a maneira pela qual a política e programação econômica influenciam as taxas de crescimento de uma região. Na maioria dos casos, os investimentos públicos são feitos de forma dispersa em vários projetos de pequena escala. Geralmente, esse tipo de conduta na alocação dos investimentos possui mais um caráter político que propriamente econômico. Essa tendência à dispersão dos investimentos denota o despreparo dos planejadores governamentais para a interpretação dos mecanismos do desenvolvimento regional.

Referências bibliográficas

- BLAUG, M. A teoria dos pólos econômicos de Perroux. In: SCHWARTZMANN, J. (Org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p.195-208.
- HADDAD, P. R. Análise de insumo-produto regional e inter-regional. In: HADDAD, P. R. et al. **Planejamento regional; método e aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA, 1972. p.111-147. (Série Monográfica n. 8)
- HIRSCHMANN, A. **Estratégia del desarrollo económico**. México: FCE, 1961.
- KEYNES, J. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultura, 1985. Os economistas
- KLAASSEN, L. H. Pólos de crescimento. In: SCHWARTZMANN, J. (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p.209-234.
- LEITE, P. S. **Novo enfoque do desenvolvimento e as teorias tradicionais**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 1983.
- LOPES, A. S. **Desenvolvimento regional: problemática, teoria e modelos**. Lisboa: FCG, 1987.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.
- NORTH, D. A agricultura no crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMANN, J. (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p. 333-344.
- _____. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: - SCHWARTZMANN, J. (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977a, p. 291-314.
- PAELINCK, J. A teoria do desenvolvimento regional polarizado In: SCHWARTZMANN, J. (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p. 157-194.
- PERROUX, F. **A economia do Século XX**. Lisboa : Herber, 1967.
- _____. **Le capitalisme**. Paris: Prese Universitaire de France, 1962.
- _____. O conceito de pólo de crescimento. In: -SCHWARTZMANN, J. (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977, p.145-156.
- PRADO, E. F. **Estrutura tecnológica e desenvolvimento regional**. São Paulo : IPE/FIPE, 1981.
- ROLIM, C. F. C. **Espaço e região: retorno aos conceitos originais**. Fortaleza: UFC, 1982. (Série Textos para discussão do Curso de Mestrado em Economia – CAEN).
- SCHWARTZMANN, J. (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte : CEDEPLAR, 1977.
- SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Os economistas.
- TOLOSA, H. Pólos de crescimento: teoria e política econômica. In: HADDAD, P. R. et al. **Planejamento regional: método e aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro, IPEA 1972. p. 191-234. (Série Monográfica n. 08).

CEDRE - CENTRO DE ESTUDOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- NÚCLEO DE ESTUDOS DO DESENVOLVIMENTO LOCAL
- NÚCLEO DE ESTUDOS DO TURISMO
- NÚCLEO DE ESTUDOS AMBIENTAIS

UNIFACS - Departamento de Ciências Sociais Aplicadas 2
Prédio de aulas 8 - Campus Iguatemi

Alameda das Espatódias, 915 - Caminho das Árvores, Salvador - Bahia
CEP 41820-460 - Tel.: (71) 340-3609 / 3628 - E-mail: cedre@unifacs.br