

PLANEJAMENTO REGIONAL*

RÔMULO ALMEIDA

Renomado economista baiano. Criador, entre outras instituições, do Banco do Nordeste do Brasil S.A. – B.N.B. (1914-1988).

Estas notas se baseiam na experiência brasileira, da qual recolhem ilustrações, mas não representam análise exaustiva. Adicionalmente o estudo direto de casos em outros países e uma certa fonte da literatura sobre desenvolvimento regional e planejamento foram materiais sedimentados numa longa preocupação do autor pelo assunto, inspirada menos por objetivos acadêmicos, que pela busca de fórmulas operativas.

1. MOTIVAÇÃO POSITIVA E NEGATIVA

O interesse hoje universal pelos problemas regionais e pelo planejamento regional se deriva:

- das reivindicações regionalistas;
- da política de justiça e solidariedade nacional;
- das idéias de maximizar o uso dos recursos naturais e humanos;
- da preocupação de prevenir o agravamento dos problemas criados nos grandes centros pelas migrações do campo e das cidades periféricas.

A resistência, ou motivação negativa, ao desenvolvimento regional provém do receio quanto aos efeitos negativos do regionalismo contra o interesse nacional de alcançar um crescimento ótimo, ou máximo. A ideolo-

gia e o esquema teórico do desenvolvimento nacional geralmente incorpora o suposto da concentração espacial dos esforços a fim de assegurar depois uma expansão territorial do processo de desenvolvimento. Logo, naturalmente, os interesses acastelados na área privilegiada pelo modelo de desenvolvimento concentrado, tendem a exacerbar essa resistência e auto-perpetuar as suas vantagens, criando, inclusive um tipo especial de “regionalismo”. Este regionalismo de auto-perpetuação chega a manifestar-se em pruridos separatistas das “locomotivas” em relação aos “vagões”... pruridos que se desvanecem face ao interesse maior da área dominante no que toca à unidade.

O regionalismo é uma mobilização psicológica e ideológica para a luta por uma parcela local maior na distribuição da renda, ou melhor, da despesa nacional, buscando equalização. Ele só se ajusta a objetivos nacionais de crescimento ótimo ou máximo na medida em que se justifica com o desenvolvimento tempestivo e suficiente dos recursos (suficiente em termos de capacidade competitiva que pode requerer escala ou aglomeração, ou seja, massa crítica de inversões). Fora dessas condições é conflitivo com o planejamento nacional do uso dos recursos em âmbito nacional, que conduza a uma taxa de crescimento ótima. O regionalismo apresenta aspectos positivos, mesmo na sua luta pela equalização utópica, tal como já mostrou John Friedman. Creio

que se poderia acentuar a importância do regionalismo como capacitação regional para a participação e para a iniciativa. Estas condições, tal como no caso do espírito de comunidade e da capacidade empresarial, são suscetíveis de superar certas desvantagens marginais quanto à produtividade de outros fatores.

A política de desenvolvimento regional inspirada na idéia de justiça e no interesse de assegurar melhor a solidariedade nacional através de maior satisfação das populações periféricas – política administrada por um poder arbitral, mesmo em condições de mais débeis pressões regionalistas – ainda que tenha origem quase paternalista, é paralela ao regionalismo nos seus efeitos, sem a vantagem salientada do último, mas com a possível vantagem de melhor ajustar os programas regionais aos objetivos totais do país.

Nestes dois casos é saliente o propósito de justiça social entre regiões, paralelo e às vezes confluyente com o de justiça social entre classes. Também a idéia de expansão deliberada da “fronteira” (no sentido econômico) com o objetivo de ampliar ou maximizar o uso de recursos naturais e humanos tem sido motora de muitos projetos de desenvolvimento regional. Esta abertura para o desenvolvimento regional tende a ser até pro-

(*) Trabalho apresentado no VIII Congresso Interamericano de Planificación, Salvador-Bahia, 13 a 18/09/1970

*“... a cidade,
ainda que inchada
e quase rural,
é inexorável quanto
as exigências
mínimas de
infra-estrutura.”*

movida pelos grupos sediados na área de economia metropolitana, sempre que se trate de projetos “de fronteira” fornecedores de insumos ou imediatamente insumidores de produtos dessa área dominante. Por outro lado, essa linha de desenvolvimento regional é conflitiva com o desenvolvimento máximo se conduz à dispersão de projetos, impedindo as aglomerações de investimentos em torno de pólos mais dinâmicos, ou seja, se não se orienta no sentido da revelação e plena habilitação de focos de maior produtividade no sistema econômico. O acentuado crescimento recente dos “camponeses nas cidades”, ou seja, das cidades reservatórios de migrantes sem perspectivas de trabalho regular se expressa no problema de investimentos e serviços públicos sem o crescimento das receitas públicas, resultando em forçar a uma divisão de recursos com essas massas de marginais infra-urbanos. Com efeito, a cidade, ainda que inchada e quase rural, é inexorável quanto as exigências mínimas de infra-estrutura. E, por outro lado, o desemprego ou subemprego dessas “franjas” urbanas é mais visível e articulável em manifestações, geralmente caóticas ou pré organizacionais, mas, com considerável eficácia na luta distributivista. Parece, entretanto, que o problema da aglomeração urbana não gera um impasse em termos materiais, no caso das metrópoles das regiões mais ricas. Para estas em regra é mais fácil ter recursos para superar, em termos materiais

os grandes problemas de investimentos gerados por essa expansão urbana indesejável – os problemas de saturação – do que as áreas de origem dos migrantes terem meios para resolver problemas muito rudimentares, dos quais poderiam resultar condições melhores de fixação. O problema é a perda de qualidade na vida desses centros maiores e a incomodidade dos grupos dominantes, face aos problemas que lhe são criados. Isto, provavelmente é o que conduz a uma atenuação das resistências, nas metrópoles econômicas, ao desenvolvimento regional, e mesmo a acender tênues interesses positivos na esperança de gerar um anteparo às migrações excessivas. Carecemos de uma análise sobre variáveis políticas que condicionam a viabilidade dos planejamentos regionais, seus tipos, características e formas afinal adotadas, tanto no planejamento formal quanto em sua efetivação. Basicamente, o problema é saber em que medida os planejamentos regionais variam entre um desafio à estrutura de poder e o ajustamento aos interesses expansionistas da área dominante – tal como no caso dos desenvolvimentos “nacionais” em condições de dominação. Não tendo possibilidade de intentar tal análise nem atreveria avançar nada diante dos especialistas reunidos neste congresso.

2. REGIÕES, POLARIZAÇÕES E CIDADES

As considerações gerais sobre esta parte serão simplesmente de referência, diante do desenvolvimento que o tema ganhou em outros trabalhos apresentados ao Congresso. O objetivo dessas considerações será apenas situar as experiências típicas do Brasil e conduzir às seções seguintes da comunicação.

A classificação Perroux-Boudeville parece satisfatória aos objetivos do autor.

Quanto às regiões homogêneas, serão tecidas considerações sobre experiências realizadas em bacias hidro-

gráficas e o intento de dividir o país em micro-regiões. Neste último caso, se adverte que a delimitação das mesmas levou em conta as condições tradicionais de micro polarização. Por outro lado, o esquema das micro-regiões parece estar inspirando programas seletivos, mas ainda geograficamente muito dispersos, de desenvolvimento urbano, tal como o Programa de Ação Concentrada-PAC.

Os programas dos vales constituem uma experiência, em alguns casos antiga mas em todos os casos muito rudimentar, oscilando entre a idéia de desenvolvimento polarizado em torno de determinadas unidades hidrelétricas e a dispersão de esforços por toda uma vasta área. Neste sentido, o desenvolvimento se aproximou das regiões-programa.

O caso das regiões-programa se apresenta antes que os das regiões polarizadas nas tentativas de planejamento. Três casos típicos mais importantes devem ser focalizados na experiência brasileira:

- a) o dos estados;
- b) o das grandes regiões periféricas;
- c) o artifício máximo: o caso da fronteira sudoeste.

Serão focalizados, especialmente, os casos de planejamento no Estado da Bahia e na região nordeste.

Quanto às regiões polarizadas e que não se deve confundir com as áreas metropolitanas, embora às vezes coincidam, a experiência do Brasil é muito incipiente. Focalizaremos o caso do Recôncavo, que se introduz vigorosamente num processo tradicional de planejamento de duas regiões programa superpostas, mas que ainda não adquiriu uma conceitualização madura.

A seguir, serão feitas algumas considerações sobre o conceito de polarização e suas relações com o planejamento espacial.

Todo planejamento regional tenderia a ser baseado nas regiões polarizadas e nos seus pólos, focos ou eixos de desenvolvimento. O “espaço econômico” da polarização, ou do sis-

tema de forças atrativas e irradiantes a partir dos pólos, espaço que é abstrato, passa a condicionar a área geográfica da região mas a delimitação dessas regiões polarizadas é menos nítida à medida que se amplia o raio a partir do pólo.

Se é certo que a existência de recursos naturais favoráveis e de boa localização além de outras condições acumuladas historicamente, favorecem a polarização, por outro lado, cada vez há uma menor dependência dessas condições, desde que entretanto seja bastante a concentração dos fatores “artificiais”, planejados.

Em outras palavras, os “complexos tecnológicos” criam regiões artificiais. Mas, provavelmente na proporção em que ninguém dispõe de recursos naturais, posição e outras condições tradicionais, maior concentração de investimentos será necessária. O extremo é o que se poderia chamar o “modelo da fundação” lembrando Manheim.

Confluência entre o planejamento econômico-social e o planejamento espacial (além do institucional, na medida em que possa ser realmente planejado).

O planejamento econômico-social, através dos sistemas de transportes, da localização dos projetos propulsores e da caracterização dos pólos, induz à investigação da variável espacial e logo ao planejamento espacial mesmo. Nas áreas de recente colonização e mesmo nas de desenvolvimento incipiente, o sistema moderno de transportes é criado praticamente ab ovo. Seu impacto, portanto, na delimitação e caracterização das regiões e superação de fatores tradicionais, é evidentemente muito mais importante que em áreas econômicas mais desenvolvidas.

Afinal, só muito recentemente as cidades passaram a ser objeto do planejamento econômico-social ao nível nacional, depois de ganharem importância nos planejamentos nacionais.

Assim, em termos muito esquemáticos, o planejamento econômico e social se orientou no sentido de integrar planejamento espacial e físico.

3. A CIDADE NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No sentido inverso, o planejamento das cidades partiu de um enfoque físico limitado à área, para considerar a integração da cidade com a sua imediata área de influência e logo com o sistema de transportes, com as áreas econômicas de polarização e com o sistema geral de cidades. E assim foi conduzido a desembocar no planejamento econômico-social geral.

A experiência do Brasil ainda é muito, diria, preliminar, quanto aos mecanismos operativos, nos dois sentidos, embora conceitualmente já se tenha avançado um pouco mais. Entretanto, o importante esforço recente de conceitualização e de programação efetiva das áreas metropolitanas, como que parte de três objetivos:

- a) preparar as metrópoles para a solução coordenada, entre vários municípios que a compõem, bem como a ação supletiva do Estado e da União na área;
- b) preparar as metrópoles para manejar os problemas críticos da hiperurbanização; e
- c) (que em grande parte coincide com b) preparar uma oferta de infra-estrutura física e social urbanas, no sentido de competir na atração e fixação de capitais e recursos humanos qualitativos.

Entretanto, esse esforço pioneiro de planejamento urbano e metropolitano, sendo isolado, e, sobretudo, quando não tem relação com o planejamento de pólos de desenvolvimento, é precário na sua eficácia preditiva, pois a demanda das infra-estruturas urbanas, das condições gerais, ou seja, a demanda de cidade, não é dada por condições tradicionais ou autônomas, mas pelo sistema de cidades. Isto é sobretudo importante numa fase de mudanças violentas na tecnologia e num país ou região de desenvolvimento incipiente.

“O planejamento dispersivo dos núcleos urbanos não considera as mudanças em perspectiva...”

O planejamento dispersivo dos núcleos urbanos que se está verificando não considera as mudanças em perspectiva ou possíveis, nas condições locais, inclusive os câmbios nos requerimentos de aglomeração da economia moderna, sem falar nas mudanças operadas pela própria abertura de novos sistemas de transporte. Pode ele, assim, constituir uma experiência negativa, não só de dispersão de recursos, se não também de inflexibilização de estruturas urbanas, com efeito sobre o desenvolvimento geral da região e do país.

Algumas considerações se justificaram adicionalmente quanto às condições extrínsecas e intrínsecas de potencial das cidades. Aqui são apresentadas a título de meditações, para provocar os especialistas.

- I. Seriam condições intrínsecas à cidade mesma:
 - a) a qualidade da oferta de infra-estrutura urbana, ou seja, as condições das economias e deseconomias urbanas no processo de desenvolvimento;
 - b) certas condições gerais urbanas insuscetíveis de quantificação;
 - c) posição em face a condições geográficas não suscetíveis de superação tecnológica.
- II. Seriam extrínsecas à cidade mesma, mas intrínsecas à sua área de influência:
 - a) recursos naturais;
 - b) população e renda da área polarizada;

d) competição com outros centros dentro da região.

III. Seria condição extrínseca à própria região; a competição no sistema nacional e internacional de cidades; o que corresponde à competição da região com as outras e à própria competição entre as nações.

O potencial urbano, por decisão autônoma, é muito limitado, pois existe a tendência de competir no item I.a, bem como através da superação tecnológica de desvantagens existentes em outros locais, correspondentes ao item I.b. Por outro lado, entretanto, certas condições naturais e culturais talvez sejam irreduzíveis no seu valor relativo; e, pelo contrário, talvez tenham crescente significação, como seria o caso de um patrimônio histórico e artístico irreproduzível ou de clima e paisagem excepcionais.

Não há dúvida que a competição nas condições I, desde que não resulte numa super-oferta ou, noutro extremo, numa oferta dispersa, pode representar uma contribuição para o desenvolvimento regional ou nacional, não só importante em si mesma pela melhoria da qualidade da vida urbana, mas também de grande alcance na elevação da produtividade do sistema econômico geral. Mas essa oferta em si mesma tem limitados efeitos germinativos locais tal como, em geral, o suprimento prévio de infraestruturas excedentes à demanda efetiva imediata. Tal oferta pode, sim, reforçar o efeito motriz dos pólos de desenvolvimento.

O item II.a vai perdendo de valor como o desenvolvimento da tecnologia ou, simplesmente, das inversões em transportes.

O item II.b, num esquema planejado de longo prazo, perde também de importância, pois o planejamento, ou, automaticamente, o próprio desenvolvimento básico (neste caso com maior custo), induz ou implica em transferências populacionais para onde se criam as condições de emprego e vida urbana.

4. POLÍTICA DE ESTRATÉGIA DO PLANEJAMENTO NACIONAL DAS REGIÕES

O objetivo do desenvolvimento regional dificilmente é viável politicamente se não existe uma consciência de sua compatibilidade com um desenvolvimento ótimo do país. (O ótimo, aqui, considerado não apenas no limite quantitativo da máxima produtividade marginal, mas também no sentido qualitativo que admite um certo preço de crescimento quantitativo para alcançar metas políticas, sociais e culturais). Essa consciência pode ser e é frequentemente desavisada, refletindo uma cândida despreocupação pelo cálculo econômico em países menos desenvolvidos, como é o próprio caso do Brasil.

O problema é saber em que medida o desenvolvimento regional é eficaz para esse objetivo de crescimento ótimo do país. Portanto, a definição de crescimento ótimo é um elemento preliminar na fixação de objetivos e de uma estratégia para o planejamento regional.

Já se está superando a idéia de que nenhuma alternativa seria mais eficaz que a do crescimento máximo, em termos quantitativos, ainda que a preço inicial de desequilíbrio social e espacial acentuado:

- um maior crescimento imediato nem sempre é o mais conducente ao crescimento contínuo e à sua aceleração no largo prazo;
- certos gastos correntes, quando valorizam recursos, se equiparam a investimentos, como é o caso da educação e da pesquisa sobre recursos naturais e a tecnologia mais adequada a estes e ao projeto da sociedade;
- objetivos sociais, culturais e políticos podem ser em certa medida mais importantes que os econômicos para um desenvolvimento que poderíamos classificar humanisticamente

de autêntico, além de que podem estar capitulados naqueles objetivos – meio de desenvolvimento econômico maior a longo prazo.

- O aproveitamento melhor dos recursos naturais, além de concentração de capital e em certos casos, aglomeração de empreendimentos diversos, também depende de um período mais longo de maturação, quando se trata de áreas menos desenvolvidas; e durante esse tempo, com frequência a relação produto/capital marginal se deteriora em relação a aplicações nas áreas mais desenvolvidas.

Parece haver um ponto básico na filosofia política e social do Ocidente: a proteção à saúde, a que se poderia estender a segurança de mínimos vitais de consumo, habilitação educativa. Aliás, essa “valorização” dos recursos humanos pode constituir uma meta mínima de planejamento regional disperso, posto que estará também preparando reservas para as áreas mais dinâmicas e dominantes.

Dever-se-ia acrescentar entre esses objetivos mínimos de planejamento regional disperso, os estímulos ao esforço próprio: a capacitação das comunidades, da liderança local, da “capacidade empresarial” coletiva e individual, nos limites em que ela possa compensar desvantagens marginais.

Há um campo, portanto, para racionalizar as pré-inversões nacionais em todo o país. Mas isto não basta para caracterizar uma política regional, baseada na criação de condições competitivas e dinâmicas de novas regiões com a região ou as áreas já desenvolvidas.

Sabemos que o processo de desenvolvimento requer centralização, acumulação espacial de investimentos, massa crítica. E, por definição, uma sociedade sub-desenvolvida está longe de ter possibilidade de muitos projetos regionais simultâneos nessas condições. Daí, a seletividade e sucessividade no desenvolvimento regio-

nal como um requisito de eficácia. O processo modelo assim poderia se definir como de desconcentração concentrada.

Por outro lado, o processo de centralização tende a auto-perpetuar-se, por causalção circular, não necessariamente por produtividade intrínseca e potencial. Essa concentração acumulada, por força de produtividade marginal imediata, ou simplesmente aparente, e de deformações no sistema de poder e no funcionamento das instituições, inclusive fiscais, depois de certo limite estará certamente reduzindo o potencial de crescimento da economia nacional, sem falar no desenvolvimento da sociedade, mas os projetos ali são em regra mais lucrativos e fáceis a curto prazo, ou isoladamente.

A consequência é que dificilmente pode haver desenvolvimento regional no sistema de preços. Há que haver intervenção deliberada para descentralizar.

O cálculo econômico para isso é, porém, indispensável. Frequentemente, a evidência da necessidade de intervenção faz olvidar esse requisito de eficiência.

O cálculo econômico certamente deverá ter critérios para determinar os custos comparativos dinâmicos, cuja técnica está longe de haver atingido suficiente maturidade.

Possivelmente um planejamento regional, na base de complexos produtivos integrados pode aproximar-se mais rigorosamente desses custos comparativos dinâmicos, naturalmente formulando hipóteses sobre o comportamento das áreas ou complexos competitivos e o desenvolvimento da tecnologia.

Os preços-sombra, ou preços de conta, podem constituir também um exercício útil, inclusive para incorporar a um modelo quantitativo objetivos de produtividade social, ou meramente meta-econômicos.

Uma outra observação importante se refere ao sistema fiscal, frequentemente negligenciado no que se relaciona com o planejamento regional. Antes de promover deliberadamente

inversões em regiões a desenvolver, deve ser examinado se em parte tais decisões seriam dispensáveis mediante correções economicamente justificáveis no sistema tributário, ou imperativas por questão de justiça. É o que se verifica no Brasil, no que toca aos impostos indiretos. Na última reforma fiscal – talvez sem que se tenha pretendido esse efeito – agravou-se o desequilíbrio regional pela transferência tributária implícita no sistema do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) para os estados e os centros urbanos mais industrializados ou mais importantes no comércio. Com efeito, “a parte de leão” desse imposto, que incide afinal sobre o consumidor, é retida naquelas áreas. Um ponto fundamental, portanto, numa política regional, seria alterar radicalmente as bases dessa distribuição.

“ É como se considerasse um modelo de “livre empresa” entre as entidades públicas. ”

Um outro problema fundamental se refere à estrutura e funcionamento do modelo de organização constitucional: federalismo, autonomia local. O que já se disse sobre o estímulo, a participação e a capacidade local de iniciativa, pareceria conduzir logicamente ao corolário do federalismo e da autonomia local. Mas esta é uma questão que pomos em dúvida. Certas condições mínimas de autonomia são convenientes àquele propósito ao interesse nacional de uma participação mais ativa e dinâmica; ou, ainda do desenvolvimento do maior número de agentes de decisão. Que assegurem uma competição dinâmica saudável. É como se considerasse um modelo de “livre empresa” entre as entidades públicas.

A dúvida está, porém, nos limites da autonomia que sejam compatíveis com o desenvolvimento nacional ótimo, sobretudo nos países de menor desenvolvimento.

O federalismo e a autonomia não podem, neste caso, conduzir a recursos muito avultados, que sejam de aplicação autônoma. Parece-me inevitável que o poder central concentre maior massa de recursos e, por outro lado, que, através das inversões diretas, das transferências para as entidades locais, do planejamento indicativo como condição para essas transferências e do uso dos controles de crédito e câmbio, balize o uso da autonomia pelos poderes locais.

Um planejamento regional, por conseguinte, não pode amplamente ser autônomo, embora se deva estimular, e até exigir, o hábito do planejamento municipal, provincial e regional, dentro das pautas do planejamento nacional.

Afinal, cabe especular que tipo de planejamento regional se pode indicar como o mais convincente a conciliar a redução possível de desequilíbrio regional com o crescimento ótimo nacional.

Não creio que haja uma receita absoluta. As condições de cada estrutura econômica, geográfica e institucional, é que definem o tipo de planejamento mais adequado em cada área e em cada momento. Porém parece-me que já se tem elementos para concluir que, ao lado de normas e critérios gerais de política regional e compensação de desequilíbrios mais chocantes, o desenvolvimento regional intensivo deve basear-se num modelo de desconcentração concentrada. Este modelo conduz a desenvolver as regiões na base de pólos e áreas metropolitanas, modelo no qual se integra o planejamento econômico-social e o espacial, embora os limites do espaço geográficos sejam, só convencionalmente fixáveis. Na prática, certamente, esse modelo será condicionado pelos limites de regiões-programa estabelecidos por condições institucionais de difícil ou desnecessária correção.

(Ilustração do caso baiano, a partir do Recôncavo e, neste, basicamente do petróleo e da metalurgia).

5. PROJEÇÃO CONTINENTAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTRANACIONAL

Dúvidas têm sido levantadas em vários países quanto à compatibilidade ou viabilidade simultânea entre desenvolvimento regional interno e integração latino-americana. O primeiro, como uma forma de integração nacional, ao lado de uma maior diversificação do sistema produtivo interno, constituiria um objetivo prioritário e excludente de uma imediata integração regional latino-americana.

Creio haver nessa tese um equí-

voco fundamental, quando não seja a simples incapacidade de manejar um modelo teórico e operativo mais complexo.

A conveniência da integração latino-americana para o desenvolvimento regional interno mais equilibrado me parece, pelo contrário, muito claro. Com efeito, num modelo mais aberto de desenvolvimento, os desequilíbrios regionais seriam menores, posto que pelo menos se reduziria o efeito da dominação única, ou seja, haveria sobre as áreas inevitavelmente periféricas (em termos econômicos) e, inclusive limitrofes, geograficamente, a competição de maior número de pólos e áreas metropolitanas. Dois efeitos resultariam disso:

- 1 - reduzir as perdas pela deteriorização dos termos de intercâmbio entre as áreas periféricas e as áreas metropolitanas.

Tais perdas se acentuam no regime de substituição horizontal de importações;

- 2 - reduzir a própria condição periférica de tais áreas na medida em que elas passarem a estar em eixos de comunicação mais vivos entre áreas metropolitanas de vários países.

Possivelmente, o policentrismo seria assim ajudado pela integração regional latino-americana. E, possivelmente, sem perda absoluta para as áreas econômicas metropolitanas atuais, graças aos ganhos de produtividade de um mercado mais amplo. Caminharíamos, assim, para a hipótese mais auspiciosa de integração entre um planejamento regional interno e o planejamento do desenvolvimento latino-americano, admitindo, naturalmente, regiões multinacionais não apenas fronteiriças.

Já saíram os Cadernos de Análise Regional: Agricultura, Indústria e Comércio.

Ligue
(71) **273-8557**



Mais uma publicação Unifacs