

TEORIAS CLÁSSICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA: O CASO DO BRASIL

ANA CAROLINA DA CRUZ LIMA¹
RODRIGO FERREIRA SIMÕES²

Resumo

No período pós-II Guerra, a problemática regional foi bastante discutida por diversos teóricos, cujas idéias influenciaram fortemente o planejamento econômico nos países periféricos, especialmente na América Latina. Este trabalho descreve as principais características de quatro teorias sobre a dinâmica regional desenvolvidas neste período: a Teoria dos Polos de Crescimento, da Causação Circular Cumulativa, do Desenvolvimento Desigual e da Transmissão Inter-regional de Crescimento e da Base de Exportações. A partir destas considerações, procura-se analisar como estas influenciaram o planejamento no Brasil entre 1950 e 1980. A análise dos principais planos de desenvolvimento nacionais mostra que os *policy makers* procuraram seguir estas recomendações de políticas, entretanto, vários erros de interpretação (por exemplo, a ênfase exagerada na substituição de importações), levaram a resultados menos significativos que os esperados e comprometeram o desenvolvimento de longo prazo. Após período de forte intervenção estatal seguiu-se uma onda liberal, com várias mudanças, inclusive no *mainstream* econômico sobre o desenvolvimento regional.

Palavras chave: Teorias do Desenvolvimento Regional; Planejamento Econômico; Políticas de Desenvolvimento Regional.

Abstract

Discussions about the regional question gained new impetus in the post-war and its ideas influenced the regional economic planning in many countries, especially in Latin America. This paper describes the main characteristics of four theories developed in this period: The Theory of Growth Pole, the Theory of Circular Cumulative Causation, the Theory of Unbalanced Growth and the Export Base Theory. After that we analyze how these theories influenced the regional planning in Brazil between 1950 and 1980. The analysis of the main national plans of development shows that the *policy makers* tried to follow these theoretical recommendations. However, the results of these policies were limited by several misinterpretations, like the exaggerate emphasis on the import replacing without diversification of the exportations, and the national development of long-term has been compromised. After this period of state intervention, there were many changes in the economic environment, including in the *mainstream* about the regional development.

Keywords: Regional Development Theories; Economic Planning; Regional Development Policies.

JEL: R10; R58; O18.

1. Introdução

O processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em toda a parte. Pelo contrário, é um processo bastante irregular e uma vez iniciado em determinados pontos possui a característica de fortalecer áreas mais dinâmicas e que apresentam maior potencial de crescimento. Assim, a dinâmica econômica regional torna-se objeto de estudo bastante complexo, dadas as inter-relações existentes dentro e entre diferentes localidades e sua importância para a coesão da economia nacional.

Diversos teóricos propuseram-se a estudar a dinâmica regional, especialmente no período iniciado após a Segunda Guerra Mundial, com o intuito de esclarecer sua problemática, indicando, inclusive, as possíveis soluções para a superação do subdesenvolvimento. Entre estes pode-se destacar François Perroux, cuja análise estimulou uma série de estudos convergentes como aqueles desenvolvidos por Jacques-R Boudeville, Gunnar Myrdal, Albert O. Hirschman e Douglass C. North. Em torno do pensamento destes estudiosos foi estabelecido um consenso que passou a influenciar significativamente a condução da política econômica nacional.

O objetivo do trabalho não é realizar uma avaliação crítica destas te-

¹ Doutoranda em Economia - CEDEPLAR/UFMG - ana_carolinacl@yahoo.com

² Professor FACE/CEDEPLAR - UFMG. Doutor em Economia - IE/UNICAMP - limoes@cedeplar.ufmg.br

“ *Várias são as teorias que buscam explicar a dinâmica regional, ou seja, o processo de determinação da renda urbana que é a expressão e a causa do movimento do capital no espaço...* ”

orias, nem buscar seus pontos em comum. Diz respeito apenas a apresentar suas principais idéias e identificar suas implicações de políticas econômicas, analisando como estas influenciaram o planejamento regional no Brasil entre 1950 e 1980, à medida que as mesmas se desenvolviam e assumiam determinada posição no *mainstream* econômico.

Na segunda seção do trabalho são discutidas as principais características dos estudos realizados pelos teóricos acima relacionados e suas recomendações de política econômica. Na terceira seção é realizada uma breve análise sobre a atuação do Estado no processo de desenvolvimento recente da economia brasileira e como esta foi influenciada pelas teorias analisadas. Em seguida são realizadas as considerações finais.

2. Teorias sobre a Dinâmica Regional e Implicações de Políticas Econômicas

O estudo sobre a dinâmica regional supõe a definição preliminar do conceito de região para evitar imprecisões sobre o próprio objeto de estudo. A utilização do conceito de uma região é justificada pela hipótese de que a mesma cresce ou declina como um todo, ao invés de ter suas variações de renda como a soma aleatória de variações independentes nas atividades nela localizadas. É

preciso destacar que qualquer que seja o critério adotado (homogeneidade, contiguidade, etc.), ele implica em um corte arbitrário, uma vez que no sistema capitalista o espaço econômico é tendencialmente integrado e articulado.

Realizadas estas considerações, define-se que uma região, como unidade de análise, é representada por um conjunto de pontos do espaço que tenham maior integração entre si do que em relação ao resto do mundo. Contextualizando esta definição com o conceito de urbano – *locus* da produção diversificada e integrada do capitalismo –, pode-se definir uma região como um conjunto de centros urbanos dotados de um determinado grau de integração em oposição ao resto do mundo (LEMOS, 1988).

Várias são as teorias que buscam explicar a dinâmica regional, ou seja, o processo de determinação da renda urbana que é a expressão e a causa do movimento do capital no espaço, como aquelas desenvolvidas por Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, François Perroux, Jacques Boudeville e Douglass C. North. Estes teóricos procuraram demonstrar que uma vez estabelecidas as vantagens ou desvantagens comparativas dos espaços econômicos, iniciam-se movimentos migratórios do capital, cujos resultados expressar-se-ão em determinada dinâmica regional, isto é, em relativo vigor ou estagnação do processo de acumulação em uma região. A seguir serão expostas as principais idéias defendidas por estes teóricos, identificando suas principais implicações de políticas econômicas.

2.1 Teoria dos polos de Crescimento: F. Perroux e Jacques R. Boudeville

François Perroux foi um dos primeiros teóricos a contestar, em uma série de trabalhos desenvolvidos na década de 1950, a noção vulgar e inexacta de espaço utilizada nas análises econômicas realizadas até então, pois a mesma resultava na coinci-

dência entre espaços econômicos e humanos e, conseqüentemente, em recomendações imprecisas de políticas econômicas. A noção de espaço introduzida por este teórico descarta o conceito de espaço euclidiano e utiliza o conceito matemático de espaço abstrato, mais adequado para analisar as inter-relações econômicas. Desta forma existiriam tantos espaços econômicos quantos fossem os fenômenos econômicos estudados.

Neste sentido, a empresa, como unidade de produção, ocupa um espaço vulgar, onde se situam seus meios materiais e pessoais e três espaços econômicos: i) **o espaço definido como conteúdo de um plano**, sendo este entendido como o conjunto das relações estabelecidas entre a empresa, seus fornecedores de *input* e seus compradores de *output*. É mutável no tempo e independe de seu espaço vulgar; ii) **o espaço definido como campo de forças**, constituído por centros de emanção de forças centrífugas e recepção de forças centrípetas. Cada centro tem seu próprio campo, que é invalidado pelos campos de outros centros. A zona de influência econômica da empresa é determinada por sua capacidade de atrair elementos econômicos e pode ou não estar relacionada à sua zona de influência topográfica; e iii) **o espaço definido como conjunto homogêneo**. As relações de homogeneidade dizem respeito às unidades ou às relações entre estas unidades (quaisquer que sejam as coordenadas no espaço vulgar, o espaço econômico ocupado por estas empresas é o mesmo). A determinação destes espaços econômicos é bastante complexa, pois “o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos” (PERROUX, 1967, p.158).

Para Perroux (1967, p. 164) o processo de crescimento é irregular, pois “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em

pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia". Seus principais aspectos estão relacionados às variações da estrutura econômica nacional, que consiste no aparecimento e desaparecimento de indústrias e em taxas de crescimento diferenciadas para as indústrias no decorrer do tempo. O aparecimento de uma indústria nova (ou grupo de indústrias) ou o crescimento de uma indústria existente possui efeitos de propagação na economia através de preços, fluxos e antecipações. Assim, para analisar essa modalidade de crescimento é preciso considerar o papel desempenhado pela indústria motriz, pelo complexo de indústrias e pelo crescimento dos polos de desenvolvimento.

As indústrias motrizes seriam aquelas que "mais cedo do que as outras, desenvolvem-se segundo formas que são as da grande indústria moderna" (PERROUX, 1967, p. 166), cujas taxas de crescimento são mais elevadas do que a taxa média de crescimento do produto industrial e do produto da economia nacional durante determinados períodos. Estas indústrias exercem ações específicas sobre as demais e sobre a economia como um todo, pois seu lucro também é influenciado pelo volume de produção e compra de serviços de outras empresas, o que caracteriza economias externas e evidencia a importância das inter-relações industriais.

O complexo de indústrias seria composto por três elementos principais: a) **a indústria-chave** ou motriz, que tem a propriedade de, mediante o aumento do seu volume de produção e de compra de serviços produtivos, aumentar o volume de produção e compra de serviços de outra(s) indústria(s), chamada(s) movida(s); b) **o regime não concorrencial do complexo**, que é instável por ser uma combinação de forças oligopolísticas, responsáveis por elevar a produtividade da indústria e pela realização de acumulação de capital su-

“ Vale salientar que para Perroux a noção de polo só tem valor a partir do momento em que se torna instrumento de análise e meio de ação de política, ou seja, o mesmo só pode ser entendido como uma visão abstrata de espaço... ”

perior àquela que resultaria de uma indústria sujeita a um regime maior de concorrência; e c) **a concentração territorial do complexo**: em um complexo industrial em expansão e geograficamente concentrado, registram-se efeitos de intensificação das atividades devido à proximidade e à concentração urbana.

O polo de desenvolvimento seria uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades que exercem efeitos de expansão sobre outras unidades com as quais se relaciona. Vale salientar que para Perroux a noção de polo só tem valor a partir do momento em que se torna instrumento de análise e meio de ação de política, ou seja, o mesmo só pode ser entendido como uma visão abstrata de espaço.

Assim, uma economia nacional apresenta-se como uma combinação de conjuntos relativamente ativos (indústrias motrizes, polos de indústria e de atividades geograficamente concentradas) e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas, regiões dependentes dos polos geograficamente concentrados). Os primeiros induzem nos segundos fenômenos de crescimento. Isto gera duas consequências para a análise do crescimento: 1) possibilidade de conflito entre espaços econômicos de

grandes polos e os espaços politicamente organizados dos Estados Nacionais; e 2) políticas nacionais ultrapassadas podem gerar desperdícios que prejudicam o desenvolvimento.

Também é preciso destacar que a implantação de um polo de desenvolvimento provoca uma série de desequilíbrios econômicos e sociais, pois distribui salários e rendimentos adicionais sem aumentar necessariamente a produção local de bens de consumo, concentra o investimento e a inovação sem necessariamente aumentar a vantagem de outros locais, nos quais o desenvolvimento pode ser retardado. Por este motivo, o desenvolvimento territorial só pode ser alcançado através da organização dos meios de propagação dos efeitos dos polos de desenvolvimento e da realização de transformações de ordem mental e social na população, o que possibilitaria o aumento cumulativo e duradouro do produto real (PERROUX, 1967). Nos países subdesenvolvidos, que se caracterizam por serem economias desarticuladas, duais e nas quais grande parte da população não tem acesso às condições mínimas de conhecimento, saúde, etc., é essencial realizar estas transformações para estimular a propensão a poupar, o investimento, a inovação, etc. Neste sentido, o papel das instituições é fundamental para a elaboração e a aplicação de políticas econômicas, cujo objetivo deve ser o desenvolvimento técnico e humano e a cooperação entre regiões ricas e pobres (desenvolvimento recíproco).

Segundo Perroux (1967, p. 204), os polos de desenvolvimento constituem peça fundamental neste processo, pois "a nação do século XX encontra nos mesmos a sua força e o seu meio vital". É preciso conceber eixos de desenvolvimento entre os polos situados em pontos diferentes do território, o que implica em orientações determinadas e duradouras de desenvolvimento espacial. A análise de Perroux não leva a uma conclusão imediata e simples de política econômica, mas orienta algumas

“ **Coesão, complementaridade e cooperação são fundamentais para o crescimento harmonizado, o que evidencia a necessidade de políticas de colaboração entre as regiões...** ”

decisões práticas e evidencia a importância não apenas dos grandes empresários privados neste processo, mas também dos poderes públicos e suas iniciativas, bem como das pequenas inovações.

Cabe salientar, como destacado por Rolim (1982, p. 582), que Perroux nunca se referiu a uma região no sentido econômico: “O conceito de região econômica nunca foi relevante para ele, que as encarava como um fato”.

Seguindo os passos de Perroux, Jacques-R Boudeville trabalhou as noções de espaço, com o intuito de conceder-lhes um caráter mais operacional e uma ênfase territorial. O espaço seria uma realidade concreta, ao mesmo tempo, material e humana. Seria o espaço das relações existentes entre dois conjuntos, das atividades econômicas e dos lugares geográficos, e uma maneira de analisar todas as localizações possíveis das atividades. Este espaço apresenta características dinâmicas e, por isso, é mutável. Assim como Perroux, Boudeville distingue três noções de espaço: i) do ponto de vista econômico o espaço pode se caracterizar de acordo com sua maior ou menor uniformidade, ou seja, o **espaço é homogêneo**; ii) do ponto de vista das interdependências e hierarquias de suas partes o **espaço é polarizado**; e iii) do ponto de vista do centro de decisão e do objetivo esta-

belecido o **espaço é um programa/plano**.

Porém, ao contrário de Perroux, Boudeville conceitua região, que difere do espaço devido à contiguidade da superfície, o que facilita a ação coletiva e o estabelecimento de um plano de ação para alcançar objetivos comuns. A **região é homogênea** quando corresponde a um espaço contínuo onde cada uma de suas partes apresenta características semelhantes. A **região é polarizada** quando se considera a interdependência das aglomerações urbanas, onde suas diversas partes são complementares, em um sistema hierarquizado de acordo com os bens produzidos³. A **região é uma região-plano** quando considerada como um espaço contínuo onde as diversas partes estão sob uma mesma decisão. A região-plano funciona como um instrumento de ação de políticas, sua definição deve maximizar os efeitos de um programa de desenvolvimento do território (localização de uma indústria motriz, novos meios de comunicação, rodovias, novas fontes de energia, etc.) e, por este motivo, devem existir tantas regiões-plano quantos problemas nacionais.

Estas noções de espaço e de região são distintas, complementares e passíveis de observação estatística, o que é essencial para a concepção de uma política regional. Entretanto, apesar destes conceitos serem mais concretos do que aqueles definidos por Perroux, o estabelecimento de suas fronteiras continua complexo, pois nem sempre as mesmas coincidem com suas unidades administrativas (e as próprias regiões programadas não necessariamente coincidem com as regiões polarizadas ou homogêneas).

Boudeville destaca então a importância dos instrumentos de política regional como meio de orientação dos polos de desenvolvimento urbano. A integração do território nacional é um objetivo indiscutível

de política e reflete a compatibilidade de planos dos diferentes centros de decisão do espaço econômico considerado. Coesão, complementaridade e cooperação são fundamentais para o crescimento harmonizado, o que evidencia a necessidade de políticas de colaboração entre as regiões. Estas não devem ser consideradas entidades independentes no território nacional, mas partes do todo, ligadas às demais unidades regionais e subordinadas a concepção nacional do bem comum. Segundo Boudeville (1970, p. 71): *La coopération régionale se justifie essentiellement par l'interdépendance des problèmes qui lient des régions contigües, qu'il s'agisse de l'activité courante ou du développement à long terme.*

Como exemplo de política, Boudeville evidencia a importância dos centros urbanos e das bacias fluviais para integrar a economia nacional, dada a posição estratégica das mesmas (exemplos: Vale do Tennessee, Vale do São Francisco e Vale de Moselle-Saône-Rhône). Várias são as medidas de intervenção: coordenação de transportes, energia, irrigação, educação, saúde, serviços públicos, incentivos fiscais, infraestrutura, etc., cujo impacto regional depende da estrutura de mercado, da matriz técnica e dos coeficientes de polarização, considerando também as particularidades das economias subdesenvolvidas, as trocas inter-regionais e a tendência irregular do processo de crescimento.

Assim, Boudeville refere-se à necessidade de políticas econômicas para harmonizar o crescimento, enquanto Perroux considerava o plano de ação como sendo de unidades produtoras, apenas referindo-se a possibilidade dessa unidade ser estatal. Boudeville esforça-se em conceder caráter pragmático à análise espacial, enfatizando os aspectos passíveis de utilização em planejamento (ROLIM, 1982).

³ Similar a rede de cidades desenvolvida por Walter Christaller (1966).

2.2 Desenvolvimento Econômico e o Processo de Causação Circular Cumulativa: a lógica de Gunnar Myrdal

Os aspectos mais relevantes sobre a dinâmica regional são analisados de forma bastante intuitiva por Myrdal (1957). O autor evidencia as disparidades econômicas existentes entre países, classificados em dois grupos: os países “desenvolvidos”, caracterizados por altos níveis de renda *per capita* e integração nacional, como, por exemplo, os países pertencentes à Europa Ocidental, e os países “subdesenvolvidos”, caracterizados por baixos níveis de renda *per capita* e de crescimento, como, por exemplo, os países da África e da América Latina. Além disso, o autor destaca que também há disparidades de crescimento dentro dos próprios países. A partir destas constatações ele realiza as seguintes generalizações: i) há um pequeno grupo de países em uma situação econômica bastante favorável e um grupo muito maior de países em uma situação desfavorável; ii) os países do primeiro grupo apresentam um padrão de desenvolvimento econômico contínuo e o oposto ocorre no segundo grupo; e iii) nas últimas décadas aumentaram as disparidades econômicas entre os dois grupos de países. Esta tendência mundial vai de encontro ao que tem ocorrido dentro das fronteiras dos países desenvolvidos e ao encontro do que tem ocorrido nas fronteiras dos países subdesenvolvidos, que ainda possuem grandes disparidades internas entre indivíduos, classes e regiões.

Segundo Myrdal, a teoria econômica não possuía instrumentos adequados para lidar com os problemas das disparidades regionais, pois a hipótese do equilíbrio estável era insuficiente para explicar a complexidade do sistema econômico. A separação entre fatores econômicos e não-econômicos limitava a análise, pois estes últimos podem ser relevantes para a explicação do processo. Assim, o autor desenvolveu uma teoria para explicar a dinâmica econô-

“ Se não ocorrerem mudanças exógenas nesta localidade a mesma se tornará cada vez menos atrativa, de tal forma que seus fatores de produção, capital e trabalho, migrarão em busca de novas oportunidades, provocando uma nova diminuição da renda e da demanda locais...” ”

mica regional, baseada em um processo de **causação circular cumulativa** (C.C. C), na qual o sistema econômico é algo eminentemente instável e desequilibrado.

O autor recorre à noção de ciclo vicioso para explicar como um processo se torna circular e cumulativo, no qual um fator negativo é ao mesmo tempo causa e efeito de outros fatores negativos: *The concept implies, of course, a circular constellation of forces tending to act and react upon one another in such a way as to keep a poor country in a state of poverty* (MYRDAL, 1957, p.11). O processo cumulativo pode ocorrer nas duas direções, positiva e negativa, e o mesmo, se não regulado tende a aumentar as disparidades entre regiões. Myrdal (1957) defende a idéia de que o processo de C.C. C reflete de maneira mais realista as mudanças ocorridas na sociedade, pois não há uma tendência automática das forças econômicas em direção a um ponto de equilíbrio social.

O objetivo da Teoria da Causação Circular Cumulativa seria então analisar as inter-relações causais de um sistema social enquanto o mesmo se

movimenta sobre a influência de questões exógenas. Deve-se identificar os fatores que influenciam o processo, quantificar como os mesmos interagem e influenciam uns aos outros e como são influenciados por fatores exógenos, pois são justamente estes últimos que movem o sistema continuamente, ao mesmo tempo em que mudam a estrutura das forças dentro do próprio sistema, o que justifica a intervenção pública. Quanto mais se conhece sobre a forma de interação dos diferentes fatores analisados, mais adequados serão os esforços de políticas adotados e maior será a probabilidade de maximizar os efeitos da mesma.

Assim, um processo de C.C. C é válido para explicar uma infinidade de relações sociais, como, por exemplo, a perda de uma indústria em determinada região. Os efeitos imediatos desta perda são o desemprego e a diminuição da renda e da demanda locais. Estes por sua vez provocam uma queda da renda e da demanda nas demais atividades da região, o que já configura um processo de C.C. C em um ciclo vicioso. Se não ocorrerem mudanças exógenas nesta localidade a mesma se tornará cada vez menos atrativa, de tal forma que seus fatores de produção, capital e trabalho, migrarão em busca de novas oportunidades, provocando uma nova diminuição da renda e da demanda locais. Este argumento também é válido para mudanças iniciais positivas, como a implantação de uma nova indústria ou a diminuição de impostos, que geram oportunidades de emprego, renda e demanda por bens e serviços, aumentando a atratividade local, a possibilidade de explorar novas atividades, a poupança e o investimento (economias externas). Por este motivo, Myrdal destaca a importância de Estados Nacionais integrados e da organização social, visto que intervenções públicas podem contrabalançar/neutralizar a lei de funcionamento do sistema de C.C.C, minimizando as disparidades entre as regiões.

Myrdal possui uma visão negativa sobre a tendência à concentração espacial das atividades econômicas, pois se as forças de mercado não forem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial e as demais atividades econômicas e culturais, tendem a se concentrar em determinadas localidades, deixando o resto do país relativamente estagnado. A origem de todo este processo estaria no fato de o poder atual de atração de um centro econômico residir em um fato histórico fortuito, ou seja, ter se iniciado com êxito ali e não em outros lugares, onde poderia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. Assim, os movimentos do capital, do trabalho e dos bens e serviços não neutralizam por si só a tendência de concentração regional. Na realidade eles constituem os meios pelos quais o processo cumulativo evolui entre as regiões desenvolvidas e as estagnadas. Nas palavras do autor (1957, p.27): *In general, if they have positive results for the former, their effects on the latter are negative.* Ou seja, a expansão de uma localidade gera *backwash effects* (efeitos de polarização) nas demais, aumentando as disparidades regionais por meio da migração seletiva, dos fluxos de capitais e do livre comércio em prol das regiões ricas e avançadas. Além disso, o processo de C.C.C pode ser desencadeado por vários fatores que não são considerados na análise das forças de mercado, como o sistema de transportes, a qualidade do ensino e da saúde pública, etc. Assim, todas as mudanças adversas originadas fora da região, sejam elas econômicas ou não, são consideradas *backwash effects* pelo autor.

Simultaneamente são gerados *spread effects* (efeitos propulsores) que agem em direção contrária aos *backwash effects*. Representam ganhos obtidos pelas regiões estagnadas por meio do fornecimento de bens de consumo e/ou matérias-primas para a região em expansão, bem como os transbordamentos de

novas tecnologias. Se a expansão for forte o suficiente para cobrir os efeitos de polarização dos centros mais antigos, novos centros econômicos autossustentáveis surgirão. Contudo, para Myrdal, estes efeitos se contrabalançarão de tal forma que as demais regiões continuarão relativamente estagnadas. O problema das disparidades torna-se então um problema de diferentes taxas de progresso entre regiões em um mesmo país.

Para explicar o porquê da diminuição das disparidades regionais nos países desenvolvidos e o aumento da mesma nos países subdesenvolvidos, Myrdal evidencia que os próprios efeitos gerados pela expansão funcionam como fatores do processo cumulativo: quanto maior o nível de desenvolvimento econômico de um país, maiores os *spread effects* e mais facilmente os *backwash effects* são neutralizados. Em compensação, nas regiões pobres ocorre o contrário, o baixo nível de desenvolvimento minimiza os *spread effects* justamente pela existência de grandes disparidades, ou seja, estas representam um dos maiores impedimentos para o progresso.

Além disto, nos países subdesenvolvidos a adoção de medidas de redução das disparidades regionais para compensar os *backwash effects* gerados pelo mercado foi bem mais tímida, o que pode ser explicado pelo caráter cumulativo das mesmas (dependem do próprio nível de desenvolvimento). Isto não significa que nada foi feito, mas é preciso ir além, como fizeram os países desenvolvidos (via *welfare state*), incluindo em suas ações reformas da seguridade social e taxação progressiva, para inter-relacionar progressos econômico e social cumulativos e buscar a igualdade de oportunidades entre regiões. Em outras palavras, a ação estatal é fundamental e indispensável para controlar as forças de mercado e evitar a ação concentradora das mesmas.

A principal mudança nas políticas adotadas em países subdesenvol-

vidos deve ser o entendimento comum que os mesmos necessitam de um plano de desenvolvimento e integração nacional. Este plano deve ser concebido como um programa estratégico para intervir nas forças de mercado e desse modo condicioná-las a impulsionar o progresso social. Devido às muitas deficiências existentes nos países subdesenvolvidos é aceitável que o Estado assuma várias funções, intervindo no sistema de C.C.C, estimulando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população. São necessárias medidas para compensar os efeitos de polarização do comércio inter-regional, para incentivar o investimento, influenciar a alocação do capital em diferentes regiões, melhorar a infraestrutura de transportes, estimular a instalação de novas plantas industriais, gerar capacidade de importação para adquirir máquinas e equipamentos, aumentar a produtividade da agricultura, bem como investir em saúde e educação, estimulando o crescimento equitativo. O planejamento deve ser cuidadoso e englobar diferentes setores, econômicos e sociais. O propósito principal da política governamental deve ser o estímulo dos *spread effects* entre regiões e ocupações.

Assim, o processo de C.C.C pode e deve ser afetado por políticas. O plano nacional representa o compromisso do governo com o desenvolvimento. Este planejamento deve ser realizado em termos reais e não em termos dos custos e dos lucros das empresas individuais, porque muitos dos investimentos necessários não são lucrativos do ponto de vista do mercado e têm o propósito de criar economias externas, aumentando a competitividade futura da economia. O resultado final deve ser o aumento da renda e da produção em um processo de C.C.C, superior aos gastos iniciais das políticas adotadas.

Contudo, é preciso salientar que apesar da intervenção ser indispensável seu resultado é incerto devido à própria dinâmica do processo de C.C.C. Deve-se aproveitar o que há

“ A dinâmica do desenvolvimento é ainda mais complexa nos países subdesenvolvidos, pois seus obstáculos são bem mais estruturais do que cíclicos... ”

de melhor na experiência internacional. As técnicas utilizadas nos países desenvolvidos devem ser analisadas de forma crítica e aplicadas à realidade dos países subdesenvolvidos, ao mesmo tempo em que são indispensáveis investimentos em pesquisa e extensão. Assim, Myrdal expõe de forma simples os elementos essenciais de qualquer plano nacional necessário para o desenvolvimento de um país e suas regiões, enfatizando a necessidade de compreender quais medidas são factíveis.

2.3 Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional do Crescimento sob a ótica de Albert O. Hirschman

O objetivo do estudo elaborado por Hirschman (1958) é analisar o processo de desenvolvimento econômico e como o mesmo pode ser transmitido de uma região (ou país) para outra. Para o autor, as teorias sobre o crescimento econômico elaboradas até então (por exemplo, *the balanced growth theory*), apesar de serem extremamente úteis na análise de problemas específicos, não foram capazes de explicar as várias inter-relações deste processo, cuja dinâmica pode ser retratada por ciclos viciosos de extrema complexidade. Neste sentido, Hirschman desenvolve uma teoria focada na dinâmica essencial do processo de desenvolvimento econômico, considerando que este não ocorre simultaneamente em

toda parte e que tende a se concentrar espacialmente em torno do ponto onde se inicia, o que é fundamental para uma análise estratégica do mesmo. O planejamento do desenvolvimento deve consistir no estabelecimento de estratégias sequenciais, considerando que a utilização dos recursos tem impactos diferenciados sobre os estoques disponíveis, conduzindo a formação de capital complementar em outras atividades de acordo com a capacidade de aprendizado local.

A dinâmica do desenvolvimento é ainda mais complexa nos países subdesenvolvidos, pois seus obstáculos são bem mais estruturais do que cíclicos. Nestes países, poupança e investimento são relativamente interdependentes, e, por esse motivo, o desenvolvimento é menos espontâneo e depende em maior grau de medidas deliberativas. Além disso, há duas imagens que inviabilizam o processo de desenvolvimento nestes países: *the group-focused* e *the ego-focused image of change*. No primeiro caso os indivíduos pensam na mudança econômica como algo que deve afetar igualmente todos os membros do grupo a que pertencem, o que leva a dispersão dos fundos governamentais em diversas localidades, impedindo padrões mais dinâmicos de mudança. No segundo caso, o progresso econômico é alcançado a partir da mudança concebida pelo indivíduo não visualizado dentro do grupo, o que diminui a cooperação e a capacidade empreendedora.

Nestes países a desvantagem oriunda da escassez de recursos reduz-se a escassez de decisões de investimento e a inadequação das medidas adotadas. Para Hirschman (1958, p. 25): *the fundamental problem of development consists in generating and energizing human action in a certain direction*. Dada esta necessidade, o autor justifica a utilização de mecanismos de intervenção, cujo principal objetivo deve ser a efetivação das oportunidades de investimento locais. Logo, é preci-

so investigar como o investimento é determinado e cresce em países subdesenvolvidos (não começar com idéias preconcebidas).

A questão crucial para o desenvolvimento é dada pela capacidade de investir (*the ability to invest*), que depende dos setores mais modernos da economia e do empreendedorismo local. Quanto mais baixo o nível de desenvolvimento do país, menor será esta capacidade, não porque ela é baixa em si, mas devido à sua relação com a renda nacional (círculo vicioso). Assim, basear o desenvolvimento apenas em setores modernos é mais difícil e custoso nos países subdesenvolvidos, pois estas iniciativas são escassas nos mesmos. Por este motivo Hirschman realiza a seguinte indagação (1958, p. 41): “is there not some way in which the energies of the rest of the economy can be utilized so as to produce growth in addition to the trickle that, in the first stages of development, results from the ability to invest?” Ou seja, para o autor, dada a insuficiência de cooperação e empreendedorismo nestes países, é preciso estimular atividades rotineiras (*easy-to-exploit*), cujo sucesso depende muito menos de fatores incertos do que a inovação, tornando os investimentos uma força capaz de compensar estas dificuldades, por meio de seus efeitos de complementaridade, inclusive intertemporais.

A idéia de que o desenvolvimento deve ocorrer simultaneamente em muitas atividades é criticada por Hirschman, pois isto gera expectativas irreais e enclaves na economia. Na realidade, o desenvolvimento ocorre como uma cadeia de desequilíbrios durante longo período de tempo (*unbalanced growth*), cuja simultaneidade é apenas parcial. O crescimento inicia-se nos setores líderes e transfere-se para os seguintes (satélites) de forma irregular/desequilibrada. Os desequilíbrios são fundamentais para a dinâmica do crescimento, pois cada movimento da sequência é induzido por um desequilíbrio anterior e em conse-

quência cria um novo desequilíbrio que requer um novo movimento (novo conceito de investimento induzido). Em cada um destes estágios uma indústria usufrui de economias externas criadas pela expansão anterior e ao mesmo tempo cria novas economias externas que serão exploradas por outras, dada a complementaridade existente entre as mesmas. A forma como um investimento leva a outro através da complementaridade e das economias externas é de inestimável ajuda para o desenvolvimento e deve ser utilizada no processo.

Todavia, não se pode esquecer os obstáculos ao desenvolvimento (insuficiência de serviços públicos, infraestrutura logística, etc.) e como os mesmos se acentuam depois de iniciado o processo. Há muitos exemplos, especialmente na América Latina, de países cujo processo de desenvolvimento foi interrompido, dando origem a enclaves, o que demonstra a dificuldade em manter a regularidade do processo. Se o crescimento começa em alguns pontos e não em todos os lugares ao mesmo tempo, então tensões surgirão naturalmente entre setores modernos e tradicionais da economia, por isso justifica-se a intervenção nestas atividades e a importância de se ter uma estratégia de desenvolvimento.

Assim, as decisões de investimento tornam-se a principal questão da teoria sobre o desenvolvimento elaborada por Hirschman e principal objeto de política econômica. Para alcançar o desenvolvimento é essencial comprometer-se com uma série de projetos que produzam efeitos favoráveis sobre o fluxo de renda e em uma variedade de áreas (administração pública, educação, saúde, transportes, urbanização, agricultura, indústria, etc.), cuja realização é limitada pela capacidade de investimento local. Esta, por sua vez, conduzirá ao estabelecimento de um *ranking* de preferências de projetos de acordo com o retorno social dos mesmos, bem como a sequência ideal de sua realização (escolher qual pro-

“ Para maximizar os linkage effects é preciso avaliar o grau de interdependência entre setores e construir um ranking setorial destes efeitos que será útil para o planejamento econômico... ”

to deve ser implantado primeiro, uma vez que a sua realização facilita a implantação e a consolidação do projeto posterior). A determinação desta sequência é um importante aspecto do processo de desenvolvimento e evidencia que investimentos isolados obtêm sucesso apenas durante determinado período. Por este motivo a mesma não é algo crucial e varia de região para região de acordo com as especificidades locais.

Para determinar esta sequência ótima é preciso diferenciar projetos baseados em atividades *Social Overhead Capital* (SOC) e *Directly Productive Activities* (DPA). No primeiro caso são considerados os serviços básicos, como saúde, educação, transportes, energia, saneamento, instalações portuárias, rodovias, hidrelétricas, etc., sem os quais as atividades produtivas não podem funcionar, ou seja, são praticamente pré-requisitos do desenvolvimento econômico e estimulam o investimento em DPA. No segundo caso são consideradas as atividades produtivas primárias, secundárias e terciárias. Realizada esta classificação, deve-se determinar a sequência ideal entre projetos SOC e DPA, de tal forma que as decisões de investimento induzidas sejam maximizadas, o que não é simples. A combinação entre estes tipos de investimento deve

maximizar o retorno das atividades produtivas e minimizar os custos envolvidos nos dois tipos de investimento, já que os recursos são escassos nos países subdesenvolvidos. Hirschman conclui que não é desejável o equilíbrio entre SOC e DPA, pois neste caso não seriam criados incentivos e pressões que induzam as decisões de investimento, então deve-se optar por um desenvolvimento via escassez de SOC, mas sem negligenciá-lo por completo.

Consideradas as contribuições das atividades SOC, Hirschman discorre sobre dois mecanismos de indução do investimento que operam ao longo do próprio setor produtivo (DPA), quais sejam os *backward linkage effects*, relacionados à compra de *inputs* de outras atividades, e os *forward linkage effects*, relacionados ao fornecimento de *inputs* para outras atividades. Através destes efeitos, a implantação de uma indústria (mestre) pode induzir o surgimento de várias outras, chamadas indústrias satélites, cujas principais características são: i) forte vantagem locacional devido à proximidade da indústria mestre; ii) seu principal *input* é um *output* da indústria mestre ou seu principal *output* é um *input* da indústria mestre; e iii) sua escala mínima de produção é menor do que a escala da indústria mestre. O estabelecimento destas indústrias é praticamente certo uma vez que a indústria mestre foi implantada, devido à existência de economias externas e complementaridade. Para maximizar os *linkage effects* é preciso avaliar o grau de interdependência entre setores e construir um *ranking* setorial destes efeitos que será útil para o planejamento econômico.

A falta de interdependência setorial e, conseqüentemente, os baixos *linkage effects*, constituem as principais características das economias subdesenvolvidas. Além disso, as atividades industriais nelas localizadas, em geral intensivas em trabalho, funcionam em alguns casos como enclaves de exportação e importa-

ção, cuja natureza é enfatizada pela localização da planta em um ponto relativamente isolado do mercado nacional. Hirschman destaca que a industrialização voltada para a produção de bens intermediários e/ou de consumo final pode estimular os *linkage effects* nestes países, especialmente os *backward effects*, sendo estes fundamentais para o processo de desenvolvimento (HIRSCHMAN, 1958, p. 112): *backward linkage effects are important not only from secondary back to primary production, but also from tertiary back to both secondary and primary production*. Assim, ele elabora um modelo de formação de capital baseado principalmente nos *backward linkage effects*, visto que *they are much neater than forward linkage effects*” (HIRSCHMAN, 1958, p.116), dada a necessidade de inovação e antecipação da demanda neste último caso, o que é muito mais complicado. A adoção de políticas intervencionistas (tarifas, subsídios, etc.) para estimular o desenvolvimento de indústrias mestres nos países subdesenvolvidos e maximizar os *linkage effects* é, assim, justificada.

Para completar sua análise, Hirschman discute como o crescimento é transmitido de uma região para outra, evidenciando que, dada sua irregularidade, o processo de desenvolvimento implica inevitavelmente em diferenças nos níveis de crescimento regionais e internacionais. O desenvolvimento de uma localidade gera pressões e tensões em direção às localidades subseqüentes, o que resulta em áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas (sejam países, regiões, estados, etc.). Para Hirschman é fundamental que os investimentos sejam concentrados no ponto de crescimento inicial durante determinado período, o que auxilia a consolidação do crescimento econômico. A partir deste ponto de expansão inicial surgirão dois tipos de efeitos: *trickling-down* e *polarization effects*. Para explicar como estes efeitos funcionam, Hirschman divide um país em duas regiões: Norte, desenvolvida, e Sul, subde-

envolvida. O crescimento do Norte tem uma série de implicações sobre o Sul, algumas favoráveis outras desfavoráveis. As favoráveis, representadas pelos *trickling-down effects*, podem ser exemplificadas pelo aumento das compras e dos investimentos do Norte no Sul, principalmente se estas duas economias são complementares. Por outro lado, os efeitos desfavoráveis (*polarization effects*) estão relacionados ao aumento da competitividade do Norte e ao seu poder de barganha, além da migração seletiva. Ao contrário de Myrdal (1957), Hirschman possui uma visão otimista sobre este processo, pois para ele os *trickling-down effects* serão superiores aos *polarization effects*, o que permitirá ao Sul crescer a partir da expansão do Norte. Fator fundamental para assegurar este resultado positivo é a ação dos *policy makers* (contrabalançar os efeitos de polarização desde o princípio e investir em utilidades públicas, essenciais para despertar a capacidade empreendedora da região estagnada).

Comparando a transmissão do crescimento entre países e entre regiões, Hirschman destaca que no âmbito internacional a transmissão é muito mais suave devido aos próprios obstáculos existentes entre Estados Nacionais (legislação, cultura, língua, religião, etc.). A partir desta constatação ele discute arranjos institucionais ótimos: para uma região estagnada e subdesenvolvida é melhor ser um país ou uma região? Os *trickling-down effects* são mais fortes entre regiões do que entre países, o que pode trazer maiores benefícios para estas. Entretanto, a soberania nacional é capaz de minimizar os efeitos de polarização, o que funciona como uma medida de proteção. O ideal seria poder funcionar como cada um destes arranjos quando necessário, minimizando os efeitos de polarização e maximizando os efeitos de dispersão. Uma medida que um país pode adotar para avançar neste sentido é conceder autonomia relativa para sua região mais estagnada por meio de “equivalentes de

“ O Governo deve prover a infraestrutura social necessária para impulsionar a atividade produtiva (serviços públicos, infraestrutura logística, legislação, etc.) e elaborar uma estratégia de desenvolvimento... ”

soberania” (*equivalents of sovereignty*), que seriam instituições e/ou programas regionais, destinados a impulsionar o desenvolvimento, como, por exemplo, as Superintendências de Desenvolvimento Regional no Brasil. Uma política para diminuir o *gap* entre Norte e Sul requer o uso deste tipo de instrumento, mesmo que ele pareça ir de encontro à integração nacional.

Concluindo seu trabalho, Hirschman realiza algumas considerações sobre o papel do governo e do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento econômico. O Governo deve prover a infraestrutura social necessária para impulsionar a atividade produtiva (serviços públicos, infraestrutura logística, legislação, etc.) e elaborar uma estratégia de desenvolvimento, induzida e indutora, com a determinação das áreas prioritárias para o desenvolvimento. Já o capital externo deve servir como força de equilíbrio quando o governo não tem a capacidade de agir e permitir a continuidade do processo de crescimento sob a concorrência externa. Estes são dois fatores que permitirão lidar com pressões inflacionárias, desequilíbrios do balanço de pagamentos e o crescimento populacional.

2.4 A Teoria da Base de Exportação de Douglass C. North

A Teoria da Base de Exportação foi elaborada por North na década de 1950 devido às inadequações, segundo o mesmo, das teorias da localização e do crescimento regional para explicar a dinâmica da economia norte-americana, que não correspondia à sequência de estágios de desenvolvimento descrita pelas mesmas (economia de subsistência, desenvolvimento do comércio e da especialização local, comercialização inter-regional e diversificação das atividades agropecuárias, industrialização e especialização em atividades terciárias para exportação). Esta falta de correspondência é justificada pelo fato deste país ter sido colonizado como um empreendimento capitalista. O crescimento e o povoamento de suas regiões foram determinados pela dinâmica do mercado mundial, o que resultou em algo muito distinto do que o descrito pela teoria do desenvolvimento regional (não foi um aumento gradual dos mercados). Isto não quer dizer que não havia atividades de subsistência nestas regiões, apenas demonstra que estas não tinham importância na configuração do desenvolvimento econômico regional. De acordo com North, a história econômica do Pacífico Noroeste, cujo desenvolvimento foi baseado na produção e exportação de três produtos principais (trigo, farinha e madeira), é ideal para demonstrar sua constatação. Os mercados extrarregionais sempre foram alvo da produção regional e sua taxa de crescimento esteve diretamente relacionada às exportações básicas (entre 1860 e 1920, 40% a 60% da renda regional tinham origem no setor exportador). As demais atividades do setor secundário e do terciário destinavam-se a atender às necessidades de consumo local. Todo o desenvolvimento da região dependeu desde o início de sua capacidade de produzir artigos exportáveis.

North desenvolveu então o conceito de base de exportação para de-

signar coletivamente os produtos exportáveis de uma região. O desenvolvimento de um artigo de exportação refletia uma vantagem comparativa nos custos relativos da produção, incluindo custos de transferência e, à medida que as regiões cresciam em torno desta base eram geradas economias externas, que, por sua vez, estimulavam a competitividade dos artigos exportáveis. A base de exportação desempenhava assim papel fundamental na conformação da economia de uma região e em seus níveis de renda absoluta e *per capita* e, conseqüentemente, sobre a dinâmica das atividades locais que se desenvolveriam, a distribuição da população, o padrão de urbanização, etc.

Estes conceitos de base de exportação, de economias externas e suas implicações estão intimamente relacionados com as idéias desenvolvidas por Jane Jacobs. Num esforço para elaborar uma teoria sobre o crescimento econômico das cidades, esta autora lança em 1969 o livro *The Economy of Cities*, no qual ela descreve como as próprias cidades possibilitam o avanço das mais variadas atividades, inclusive agrícolas, devido às facilidades, inovações e especializações existentes nas mesmas. Segundo Jacobs (1969), para crescer é essencial exportar e produzir internamente bens e serviços. Uma cidade (região ou país) cresce através de um processo de diversificação e diferenciação gradual de sua economia, estimulado por um trabalho exportador (inicialmente recursos naturais, artesanato, etc.) e uma produção voltada para o mercado interno. No decorrer do processo de crescimento econômico é essencial que os produtos internos passem a ser exportados e que novos produtos sejam criados para o mercado interno. Ou seja, adicionar novo trabalho é fundamental para criar e recriar economias. Então, para se desenvolver é essencial o crescimento do produto e a adição de trabalho em diferentes períodos de tempo, ou seja, para prosperar é preciso inovar (adicionar trabalho) e diversificar (subs-

tituir por trabalho local atividades antes importadas) continuamente, pois *once a serious practical problem has appeared in an economy, it can only be eliminated by adding new goods and services into economic life* (JACOBS, 1969, p. 104). Neste sentido, duas variáveis trabalham em conjunto para formar um sistema recíproco de crescimento (*reciprocating system*): exportações e importações. Se uma delas falhar, toda a dinâmica do sistema é comprometida. Há dois efeitos multiplicadores em ação neste sistema:

i) O efeito multiplicador das exportações: a especialização da produção interna de determinados bens e serviços de consumo local permite que os mesmos passem a ser exportados, o que gera renda, estimula o emprego local e viabiliza o aumento das importações. Uma parte destas importações atende diretamente a demanda do trabalho exportador; a outra parte (extra) é incorporada à parcela de bens e serviços consumida pela crescente população trabalhadora ou à demanda dos produtores de atividades voltadas para o mercado interno. Estas importações extras possibilitam o aumento e a diversificação da produção local. Este movimento interno permite que as exportações aumentem novamente de tal forma que o processo continua em um círculo virtuoso. Quanto maior o número de atividades locais que ofertam bens e serviços para as atividades exportadoras, maior será o multiplicador oriundo do trabalho exportável. O efeito líquido é um crescimento consistente no volume e na variedade das exportações e da produção destinada ao mercado local, se o processo continua de forma vigorosa. A capacidade de desenvolver novos bens e serviços para exportação é essencial neste processo de crescimento, pois segundo Jacobs (1969, p. 135): *The generation of new exports provides this room for local expansion of work, owing to the export-multiplier effect. That effect is thus of the essence in the reciprocating system of city growth.*

ii) **O efeito multiplicador das importações:** à medida que as cidades crescem e apreendem o modo de produção de determinados produtos, elas substituem importações, desde que economicamente viáveis, com novo trabalho local, estimulando o emprego; há então uma sobra de recursos que é utilizada para importar novos bens, ou seja, há variação na pauta sem redução do volume de importações. Uma parte destas importações pode estimular o emprego local e a outra (extra) pode incentivar as exportações. A versatilidade em gerar exportações é viabilizada em grande medida por este processo, logo, a substituição de importações é a chave para o processo de crescimento da cidade, pois segundo Jacobs (1969, p. 143) *This process of replacing present imports, and buying others instead, is probably the chief means by which economic life expands, and by which national economies increase their total volumes of goods and services.*

Todavia, este último multiplicador só funciona de forma plena se não há redução das exportações e da capacidade de gerar novos bens exportáveis. Ou seja, localidades que não geram novas exportações através da substituição de importações têm perdas econômicas. As exportações contínuas permitem importar em grande volume e diversidade até o ponto em que a produção interna destes produtos torna-se viável. Ao mesmo tempo, novas exportações dependem intimamente da diversidade local, bem como da consolidação do produto no mercado local para depois adicionar novo trabalho e exportar. Estas observações demonstram quão interligados são os efeitos multiplicadores e como uma economia não pode prosperar sem exportações e sem um mercado interno consolidado. As exportações são, portanto, uma variável-chave para o crescimento do país, sendo este reforçado por uma economia local criativa e em desenvolvimento que possibilite a expansão de produtos exportáveis, qual-

“ *Na segunda metade do século XX, observam-se profundas alterações nos modelos de atuação do Estado e, conseqüentemente, na formulação e na aplicação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional...* ”

quer que seja o nível de desenvolvimento local.

Assim, como o sucesso da base de exportações constitui o fator determinante da taxa de crescimento das regiões, é preciso ressaltar as principais razões de seu crescimento, declínio e mudanças, quais sejam: alterações na demanda externa à região, nos custos dos fatores de produção, na disponibilidade de recursos naturais e/ou matérias-primas, no sistema de transportes, na tecnologia, na ação governamental e na origem do capital. Dada a irregularidade destes fatores e considerada a evolução da renda e da população local, o crescimento de uma região tende a ser desigual. Contudo, no longo prazo, à medida que as regiões amadurecem, North (1977) espera que suas diferenças sejam menos marcantes.

Cabe aqui salientar a importância das instituições econômicas e políticas neste processo. Para melhorar a competitividade dos produtos de exportação deve haver um esforço combinado, entre sociedade, setor privado e setor público, ou seja, é preciso unificar esforços políticos visando ajuda governamental. Todavia, apesar de evidenciar a importância da participação governamental

para o desenvolvimento local, North não elabora recomendações explícitas de políticas econômicas.

3 O Estado e o Planejamento Regional no Brasil no Pós-Guerra

O papel desempenhado pelo Estado como organizador e ator social obteve importante destaque no período compreendido entre o pós-Segunda Guerra Mundial e a década de 1970. A intervenção governamental na economia passou a ser vista como indispensável em diversas áreas, pois Estados ativos constituiriam elementos-chave em qualquer esforço bem-sucedido para construir modernas economias de mercado, contribuindo para um rápido crescimento industrial. Evans (1998) destaca que a natureza do papel do Estado era considerada essencial para o desenvolvimento econômico, pois sua efetividade seria um pré-requisito para a formação das relações de mercado e para as operações das grandes empresas capitalistas, que dependem da disponibilidade de um tipo de ordem que somente um Estado burocrático moderno pode oferecer.

Na segunda metade do século XX, observam-se profundas alterações nos modelos de atuação do Estado e, conseqüentemente, na formulação e na aplicação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. Mais especificamente, entre 1950 e os anos 70, diversos teóricos procuraram explicar as causas e os principais meios para desencadear o processo de desenvolvimento econômico, como os já citados Perroux, Boudeville, Myrdal, Hirschman e North. Seus estudos basearam-se na polarização da produção econômica no espaço e nas economias externas e de aglomeração, evidenciando a irregularidade do processo de desenvolvimento econômico, o que justificaria a intervenção estatal em prol do desenvolvimento regional. Houve relativo consenso por parte dos *policy makers* em torno destas idéias, de tal forma

“ A intervenção era justificada pela necessidade de prover os pré-requisitos necessários para viabilizar o investimento em áreas deprimidas, ou seja, a intervenção auxiliaria a romper o ciclo vicioso das economias... ”

que as políticas de desenvolvimento elaboradas a partir de então se basearam no conceito de polo de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de grande poder de irradiação.

Em várias partes do mundo foram elaboradas políticas baseadas na aplicação da teoria dos polos de crescimento para solucionar os problemas relacionados às disparidades intra e inter-regionais, dada sua repercussão no espaço geográfico e sua idéia abrangente de desenvolvimento. As propostas elaboradas contavam com o apoio estatal e reforçavam estruturas públicas de planejamento, dando origem a um modelo particular de atuação do Estado – desenvolvimentista –, cujo objetivo principal era a superação do subdesenvolvimento através da industrialização. Este modelo tornou-se hegemônico nos países periféricos, inclusive no Brasil. A intervenção era justificada pela necessidade de prover os pré-requisitos necessários para viabilizar o investimento em áreas deprimidas, ou seja, a intervenção auxiliaria a romper o ciclo vicioso das economias periféricas ao estimular economias externas em diversos espaços nacionais e subnacionais. Neste modelo de ação estatal,

cujas diretrizes foram estabelecidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a industrialização era vista como a única forma de superar a pobreza e o subdesenvolvimento e, como as forças do livre mercado não trabalhavam em prol da mesma, era preciso que o Estado assumisse o papel de planejador, tanto em áreas produtivas como em áreas complementares (saúde, educação, moradia, etc.), bem como na captação e orientação do uso dos recursos financeiros e na realização de investimentos diretos em setores nos quais a iniciativa privada fosse insuficiente (infraestrutura, matérias-primas, etc.) – a elaboração de planos e estratégias de desenvolvimento seria essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, consolidando, inclusive, a forma de intervenção estatal e seu desenho institucional. A raiz das políticas econômicas adotadas nestes países é encontrada nas teorias desenvolvidas ao longo dos anos 50 cujas principais características foram descritas na seção 2 deste trabalho. O Brasil não foi exceção.

3.1 O Caso do Brasil

A ação do Estado foi fundamental no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Grande parte das atividades desenvolvidas entre 1950 e 1980 teve forte intervenção estatal. O objetivo de tal intervenção era conceder à economia brasileira mecanismos mais eficazes de defesa frente aos problemas econômicos internacionais, particularmente sentidos em uma economia dependente da exportação de produtos primários. Neste sentido podem-se destacar quatro formas de atuação do Estado nacional:

i) o Estado como principal condutor do crescimento (as metas do programa de industrialização tornaram-se o principal objetivo das polí-

ticas econômicas nacionais); ii) o Estado como regulador das relações entre as classes operária e patronal e dos conflitos intra-capitalistas (para permitir o bom andamento do processo de industrialização); iii) o Estado como produtor: grande parte dos serviços públicos, relativos inclusive às atividades de infraestrutura, foi estatizada ou já nasceu sob a forma estatal, bem como atividades voltadas para a produção de bens intermediários (petróleo, siderurgia, mineração, química, etc.); e iv) o Estado como financiador do desenvolvimento: ampliação do papel de captador de recursos e de seu direcionamento para os setores de interesse, de tal forma que o sistema público de crédito conduzia a evolução da industrialização brasileira.

Assim, percebe-se que no caso brasileiro o Estado assumiu a responsabilidade pela provisão e produção de determinados bens e serviços, fato que estava ligado, entre outros fatores⁴, às questões ideológicas pró-estatização estando estas intimamente relacionadas ao *mainstream* econômico sobre a questão regional. Como já ressaltado, é justamente neste período de expansão da economia brasileira que estão em evidência as teorias desenvolvidas por Perroux, Boudeville, Myrdal, Hirschman e North, o que tem grandes impactos sobre o planejamento regional e as políticas econômicas adotadas no país.

Os principais planos de dinamização da economia nacional elaborados no período em análise, o Plano de Metas (1956-60), o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG – (1964) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND – (1974-79), possuem claros indícios da influência destas teorias sobre o planejamento regional. Neste período observa-se uma escolha clara pelo desenvolvimento nacional, ainda

⁴ Este trabalho não tem por objetivo analisar os fatores que levaram o Estado brasileiro a assumir tal papel no processo de desenvolvimento econômico. Maiores detalhes podem ser encontrados em Carneiro (2002).

que não completamente articulado, ignorando por vezes os desequilíbrios gerados por seus próprios planos.

As recomendações de políticas do Plano de Metas evidenciavam as necessidades de implantação de novas plantas industriais para dinamizar o território nacional, seguindo as bases teóricas desenvolvidas por Perroux e Boudeville. Foram realizados investimentos consideráveis nas indústrias de bens de consumo duráveis, especialmente na indústria automobilística, cujo potencial de geração de efeitos de encadeamento à *la Hirschman* era bastante elevado, apesar de não haver maiores preocupações com a dispersão da mesma no território nacional. Além disso, grande ênfase foi concedida à importância dos investimentos em infraestrutura, considerados essenciais para a continuidade do processo de crescimento econômico, como destacado por todos os teóricos analisados. A meta mais ousada do plano foi a criação de Brasília, com o intuito de aumentar a ocupação nas regiões Centro-Oeste e Norte do país, auxiliando a integração do território e a dinamização destes espaços. Apesar das questões relacionadas às disparidades setoriais e regionais não estarem relacionadas entre os principais objetivos das políticas econômicas, observa-se ainda na década de 1950 a criação de importantes instituições de apoio ao desenvolvimento regional como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952 e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959. Esta última representa o esforço de conceder os chamados equivalentes de soberania elaborados por Hirschman a determinada região do país.

O principal instrumento que viabilizou este processo de crescimento foi a industrialização por substituição de importações (ISI). É justamente este ponto que evidencia uma falha no entendimento das recomendações de políticas dos diver-

“ É apenas a partir do II PND que há maior preocupação com o ajuste dos desequilíbrios gerados pelo período de expansão anterior (Milagre econômico, 1968-73), mas sem desistir da continuidade do crescimento...”

sos teóricos analisados para o planejamento econômico nacional. Criou-se um falso dilema no país entre substituir exportações ou importações, cuja escolha foi favorável à segunda opção, indo de encontro às idéias desenvolvidas especialmente por North e Jacobs. **A mera substituição de importações, como ocorreu no Brasil, sem o acompanhamento da diversificação das exportações foi incapaz de estimular um processo de crescimento sustentável.** A incapacidade de desenvolver novos produtos e serviços, especialmente para exportações, dificultou a superação dos problemas que surgiam no país no decorrer do próprio processo de desenvolvimento. A industrialização nacional baseou-se apenas no mercado interno, esquecendo-se que o desenvolvimento implica necessariamente em uma questão de inserção na economia mundial. Assim, ao mesmo tempo que a industrialização tardia possibilitava aos países subdesenvolvidos pular etapas (*catching up*), ela implicava em uma série de restrições, pois para um país se tornar um inovador vigoroso era preciso desenvolver seus próprios bens e serviços, o que foi limitado no Brasil já que as exportações não eram estimuladas e em alguns casos o capital, que era bastante escasso, foi aplicado em ati-

vidades com limitados efeitos de encadeamento.

O agravamento dos desequilíbrios gerados pelo próprio processo de industrialização (inflação, concentração de rendas, etc.) trouxe à tona a necessidade de atenuar as disparidades setoriais e regionais. Na elaboração do plano seguinte, o PAEG, percebe-se esta preocupação, mas seu principal foco ainda residia no controle da inflação e na realização de reformas institucionais – tributária, monetário-financeira e de política externa. É apenas a partir do II PND que há maior preocupação com o ajuste dos desequilíbrios gerados pelo período de expansão anterior (Milagre econômico, 1968-73), mas sem desistir da continuidade do crescimento. Adota-se então uma estratégia de financiamento, ao mesmo tempo em que se promove um ajuste na estrutura de oferta. O objetivo era manter as taxas de crescimento elevadas e descentralizar espacialmente os projetos de investimento utilizando principalmente incentivos fiscais e creditícios. O Estado procurou estimular os efeitos para frente e para trás na cadeia produtiva (*linkage effects*), bem como entre regiões (*trickling-down effects*), por meio de vários projetos de investimento, especialmente em bens de produção intermediários na região mais atrasada do país – Nordeste –. Porém, como o processo de desenvolvimento era liderado por sua região mais dinâmica – Sudeste – estes efeitos não foram tão grandes quanto o esperado (a estrutura industrial da região Nordeste desenvolveu-se de forma complementar e dependente do centro econômico nacional, o que aumentava os vazamentos em prol da região Sudeste). Como a diversificação das exportações, o estímulo às atividades rotineiras e o processo de adição de novo trabalho na economia local continuavam em segundo plano, todo o processo de crescimento da economia brasileira manteve-se limitado.

Apesar da grande participação direta do Estado na economia nacio-

“ *Difundia-se então a idéia de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase na forte participação estatal no setor produtivo (materializadas nos programas de privatizações...* ”

nal e da tentativa de alinhar seus objetivos de políticas com as recomendações dos principais teóricos regionais, pouca importância foi dada, no período como um todo, para a redução das disparidades regionais. Havia uma grande busca por altas taxas de crescimento da economia nacional, mas a distribuição das mesmas entre setores e regiões era secundária. Isto tornou praticamente impossível superar as dificuldades de crescimento e seu ciclo vicioso, especialmente nas regiões menos dinâmicas do país. Além disso, a implantação de diversos polos de crescimento no território nacional levou em consideração apenas o espaço geográfico das respectivas regiões.

Apesar do governo defender a adoção de uma política ativa, como indicado por Perroux e North e recomendado explicitamente por Boudeville, Myrdal e Hirschman, sua postura não foi crítica e limitou-se a copiar estratégias internacionais sem considerar a realidade local e as repercussões nos espaços econômicos nacional e regional. Aspectos fundamentais destas recomendações foram desconsiderados, entre os quais se destacam: a diversificação da pauta de exportações, a necessidade de estimular o empreendedorismo e a cooperação intra e inter-

regional, o estabelecimento de uma sequência ótima para a implantação de novas indústrias, o grau de complementaridade dos investimentos realizados, o estímulo às atividades cotidianas e às oportunidades de investimento local, a importância de contrabalançar os efeitos concentradores que surgem com o processo de desenvolvimento, etc. Assim, as mudanças exógenas provocadas pelo governo não foram capazes de alterar a estrutura das forças do sistema de causação circular cumulativa e, por vezes, intensificava-as, pois não havia maiores preocupações com a equidade espacial e setorial do processo em expansão, criando verdadeiros enclaves para a continuidade do crescimento nacional.

Este modelo de ação estatal encontrou seus limites em meados da década de 1970 e início dos anos 80, bem como suas recomendações de políticas, devido à reversão das condições internacionais (choques do petróleo, aumento dos juros, restrições de financiamento, etc.) e aos desequilíbrios internos (inflação, endividamento, crise fiscal, etc.), que levaram à estagnação econômica dos países periféricos. Estes fatos levaram ao abandono do Estado como possível agente do desenvolvimento e expandiram o discurso neoliberal nos anos 80 de que a excessiva intervenção estatal distorcia o processo de alocação de recursos, elevava a concentração de renda e contribuía para a pobreza e a exclusão. Difundia-se então a idéia de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase na forte participação estatal no setor produtivo (materializadas nos programas de privatizações, abertura comercial e financeira da década de 1990), incorporando diretrizes de disciplina macroeconômica. As ações de desenvolvimento regional perderam força, assim como as instituições destinadas à formulação e execução de políticas públicas dirigidas às regiões menos favorecidas.

Este movimento foi acompanhado por alterações também no campo

teórico, pois as mudanças no cenário econômico mundial exigiam o desenvolvimento de novas teorias capazes de explicar a dinâmica dos mercados e como esta é afetada pela ação estatal. Como a atual conjuntura era atribuída à forte ação estatal, as novas teorias recomendavam a ausência do Estado na economia, especialmente nos setores produtivos, para evitar distorções na alocação de recursos. Em relação às políticas de desenvolvimento regional, o consenso em torno das idéias de Perroux foi desfeito e o foco da análise regional foi alterado: os problemas regionais, antes analisados em escala nacional, passaram a ser discutidos em escala local, privilegiando políticas que procurassem desenvolver potencialidades locais sem necessariamente integrar o território nacional. É justamente isto que ocorre na economia brasileira a partir da década de 1980, pois diminui a participação do Estado no setor produtivo, seus objetivos de política direcionam-se quase exclusivamente para a estabilidade de preços e as políticas regionais passaram a apoiar ações localizadas, prejudicando a integração nacional e a superação do subdesenvolvimento do país, especialmente de suas regiões menos dinâmicas.

4 Considerações Finais

O movimento do capital não ocorre simultaneamente no espaço. Pelo contrário, este movimento é bastante irregular e uma vez iniciado em determinados pontos tende a torná-los cada vez mais dinâmicos e concentrados. Diversos autores desenvolveram estudos, especialmente na segunda metade do século XX, cujo objetivo principal era analisar a dinâmica regional. Entre estes destacam-se Perroux e North, cujo trabalho foi fortalecido pelos estudos de Boudeville, Myrdal e Hirschman.

Estes teóricos, baseados em conceitos de polarização da produção e em economias externas, evidenciavam a irregularidade do processo de crescimento e, portanto, a necessidade de intervenção estatal. Seus tra-

balhos demonstram que uma vez estabelecidas vantagens ou desvantagens comparativas em determinados espaços econômicos, iniciam-se movimentos migratórios dos fatores de produção, que são expressos na expansão ou na estagnação destes espaços. A partir destas constatações são realizadas algumas recomendações de políticas econômicas que constituem as bases teóricas para o surgimento de atividades industriais e urbanas nos países periféricos, cujo principal objetivo deve ser a integração da economia nacional. O desenho institucional necessário para a consecução deste objetivo necessita de grande participação do Estado nacional, visto que este é capaz de articular diferentes atores e realizar investimentos nos mais variados setores e regiões, ampliando os efeitos de encadeamento do setor produtivo e os efeitos de transbordamento entre regiões.

Estas recomendações de políticas econômicas foram sintetizadas em um modelo de intervenção estatal – Desenvolvimentista –, no qual a industrialização era vista como a forma de superar o subdesenvolvimento e, por este motivo, a mesma deveria ser planejada, e conduzida pelo Estado. Assim, entre as décadas de 1950 e 1970 este modelo se tornou predominante nos países periféricos, inclusive no Brasil, que procurou seguir suas diretrizes.

Este foi um período de grande participação estatal na economia, quer investindo diretamente em setores produtivos ou em infraestrutura e serviços públicos, quer financiando o setor privado. Várias das implicações de políticas econômicas sugeridas pelos teóricos analisados neste trabalho foram adotadas em seus principais planos de desenvolvimento (Plano de Metas, PAEG e II PND), como a implantação de polos de desenvolvimento e de indústrias com potenciais efeitos de encadeamento (bens de consumo duráveis e bens intermediários). Entretanto, estas medidas não foram aplicadas de forma crítica como recomendado,

pois os investimentos foram realizados de forma bastante dispersa e em regiões pouco integradas com seu próprio entorno, o que minimizava os efeitos de encadeamento e de transbordamento. Além disso, as atividades incentivadas, em geral, pertenciam a gêneros dinâmicos da indústria, o que dificultava a sustentação do processo de desenvolvimento, pois exigia da população local maiores níveis de inovação e empreendedorismo, que dificilmente são gerados em regiões estagnadas. Ou seja, ao deixar em segundo plano as atividades cotidianas e a necessidade de realizar investimentos básicos para contrapor os desequilíbrios gerados pela concentração dos investimentos em determinadas regiões, o governo acabou contribuindo para a consolidação das disparidades regionais no país. Além disso, o crescimento foi liderado por um processo de substituição de importações que não foi acompanhado da diversificação das exportações nacionais, o que comprometeu significativamente sua sustentabilidade, visto que inovar continuamente é fundamental para o desenvolvimento econômico.

Este modelo de intervenção estatal encontrou seu desgaste teórico e prático em meados da década de 1970 devido às alterações nas condições econômicas, externas e internas, e à insuficiência dos resultados obtidos pelas políticas adotadas até então (expectativa equivocada dos resultados de curto prazo para o desenvolvimento regional). Os anos 70 marcam o bojo da crise do pensamento regional e a necessidade de sua reconstrução teórica, para explicar inclusive as novas questões que surgiam sobre a dinâmica regional, como a importância das escalas territoriais e da inovação.

O período que se segue é de intensa diminuição da participação do Estado na economia, cujos objetivos de políticas deveriam se limitar a alcançar/manter a estabilidade macroeconômica, reflexo das mudanças no paradigma do *mainstream* econômi-

co que passa a ter uma visão liberal, focada na esfera local. Apenas em meados da década de 1990 há uma nova discussão sobre este tema devido à ineficiência do mercado em superar o subdesenvolvimento, o que abre espaço para discussões sobre qual papel o Estado deve desempenhar na economia, visto que sua iniciativa é essencial para alterar o comportamento dos agentes, desde que suas políticas sejam factíveis e racionais.

Referências

BOUDEVILLE, J.R. **Les espaces économiques**. Press Universitaires de France, Paris, 1970.

EVANS, P. B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, n. 4, jul-dez, 1998.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

JACOBS, J. **The Economy of Cities**. New York: Random House, 1969.

LEMONS, M. B. **Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia**. Campinas, 1988. (Tese de doutorado, IE/UNICAMP).

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

NORTH, D. C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: Schwartzman, J. **Economia regional: textos escolhidos**. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

ROLIM, C. F. C. Espaço e região: retorno aos conceitos originais. In: **ANPEC – X Encontro Nacional de Economia**. Águas de São Pedro, 1982.