

TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA NO PÓS-GUERRA: O CASO DO BRASIL

Rodrigo Ferreira Simões

Doutor em Economia IE/UNICAMP
Professor FACE, CEDEPLAR/UFMG

Ana Carolina da Cruz Lima

Doutoranda em Economia CEDEPLAR/UFMG
Mestra em Economia PIMES/UFPE

Resumo

No período pós-II Guerra, a problemática regional foi bastante discutida por diversos teóricos, cujas idéias influenciam fortemente o planejamento econômico regional 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 Pólos de Crescimento, a Teoria da Causação Circular Cumulativa, a Teoria do Desenvolvimento Desigual e da Transmissão Inter-regional de Crescimento e a Teoria da Base de Exportações. A partir destas considerações, procura-se analisar como estas teorias influenciaram o planejamento regional no Brasil entre 1950 e 1980. A análise dos principais planos de desenvolvimento nacionais no período mostra que os *policy makers* procuraram seguir as principais recomendações de políticas destes teóricos, entretanto, uma série de erros de interpretação, entre os quais a ênfase exagerada na substituição de importações sem a diversificação de exportações, levou a resultados menos significativos que os esperados e comprometeram o desenvolvimento de longo prazo da economia nacional. Após este 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.

Key-words: Regional Development Theories; Economic Planning; Regional Development Policies.

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 que, uma vez iniciado em determinados pontos, possui a característica de fortalecer áreas/regiões 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 econômica 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 os vários estudiosos desta área 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 teorias, nem buscar seus pontos em comum. Diz respeito apenas a apresentar suas principais idéias e identificar as principais implicações de políticas econômicas das mesmas, 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 discutidos os principais pontos 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 econômica é justificada pela hipótese de que uma região 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. Entretanto, vale salientar que qualquer que seja o critério adotado (homogeneidade, contigüidade, etc.), ele vai implicar 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. Mais ainda, 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, composto por centros urbanos com grau de menor de integração com os primeiros (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 procuram 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 Pólos de Crescimento: François Perroux e Jacques R. Boudeville

François Perroux foi um dos primeiros teóricos a contestar, em uma série de trabalhos desenvolvidos no decorrer da década de 50, a noção vulgar e inexata de espaço utilizada nas análises econômicas realizadas até então que resultavam na coincidência 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 (ou geonômico), onde se situam seus meios materiais e pessoais, ou seja, é o seu local de funcionamento, e três espaços econômicos: i) a empresa ocupa em primeiro lugar um espaço definido como conteúdo de um plano, sendo este entendido como o conjunto das relações estabelecidas entre a empresa, seus fornecedores de *input* (matérias-primas, mão-de-obra, capital) e seus compradores de *output* (intermediários e finais). Este plano é mutável no tempo, independe de seu espaço vulgar e é instável, o que dificulta sua representação cartográfica; ii) em segundo lugar a empresa ocupa um espaço definido como campo de forças, constituído por centros (pólos ou sedes) de emanação de forças centrífugas e recepção de forças centrípetas. Cada centro tem seu próprio campo, que é invalidado pelos campos de outros centros. A empresa atrai ao seu espaço vulgar homens e coisas (elementos econômicos) ou afasta-os dele, determinando sua zona de influência econômica, relacionada ou não à sua zona de influência topográfica; e iii) num terceiro aspecto, a empresa ocupa um espaço definido como conjunto homogêneo. As relações de homogeneidade dizem respeito às unidades e sua estrutura ou às relações entre estas unidades. Quaisquer que sejam suas coordenadas no espaço vulgar, estas empresas localizam-se no mesmo espaço econômico. A determinação dos 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).

Estabelecido o conceito de espaço econômico, Perroux passa a análise do processo de crescimento, que seria irregular: “*o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia*” (PERROUX, 1967, p. 164). 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 diversas indústrias no decorrer do tempo. O aparecimento de uma indústria nova (ou grupos 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 pólos de desenvolvimento.

No decorrer do processo de crescimento a atenção é atraída para determinadas indústrias 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 do seu próprio produto são mais elevadas do que a taxa média de crescimento do produto industrial e do produto da economia nacional durante determinados períodos. Estas indústrias, denominadas motrizes, exercem ações específicas sobre outras indústrias e sobre a economia como um todo, pois seu lucro é função não apenas de seu volume de produção e de compra de serviços, mas também do volume de produção e compra de serviços de outras

empresas, ou seja, as firmas estão ligadas pelo preço e pela tecnologia, o que caracteriza economias externas e evidencia a importância das inter-relações industriais:

O aparecimento duma ou várias indústrias altera a atmosfera de uma época, cria um clima favorável ao crescimento e ao progresso [...] A novidade introduz variáveis diferentes e (ou) suplementares no horizonte econômico e nos projetos dos sujeitos econômicos e grupos de sujeitos econômicos dinâmicos: tem um efeito instabilizador (PERROUX, 1967, p. 170).

Para melhor compreender o processo de crescimento econômico são introduzidos três elementos na análise: a) **a indústria-chave**, 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). A primeira indústria é chamada motriz e a segunda é chamada indústria movida. Este é um conceito relativo, mas em geral são indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação das forças ou dinamismos de crescimento; 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 superior àquela que resultaria de uma indústria sujeita a um regime maior de concorrência; e c) **a concentração territorial do complexo** (num pólo industrial complexo geograficamente concentrado e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas devido à proximidade e a concentração urbana: diversificação do consumo, necessidades coletivas de moradia, transportes e serviços públicos, rendas de localização, etc., pois o pólo transforma seu meio geográfico imediato).

O pólo de desenvolvimento é uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades que exercem efeitos de expansão, para cima e para baixo, sobre outras unidades que com ela estão em relação. Vale salientar que para Perroux a noção de pólo 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, pólos de indústria e de atividades geograficamente concentradas) e de conjuntos relativamente passivos (indústrias movidas, regiões dependentes dos pólos 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 unidades econômicas e os espaços politicamente organizados dos Estados Nacionais (não são coincidentes); e 2) políticas nacionais ultrapassadas podem gerar desperdícios que prejudicam o desenvolvimento.

Entretanto, a implantação de um pólo 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, transfere mão-de-obra sem necessariamente conferir-lhe um novo enquadramento social, concentra o investimento e a inovação sem necessariamente alargar a vantagem de outros locais, nos quais o desenvolvimento pode ser retardado. Assim:

O crescimento e o desenvolvimento dum conjunto de territórios e de populações não serão, por conseguinte, conseguidos senão através da organização consciente do meio de propagação dos efeitos do pólo de desenvolvimento. São órgãos de interesse geral que transformam o crescimento duma indústria ou duma atividade em crescimento duma nação em vias de formação e os desenvolvimentos anárquicos em desenvolvimento ordenado (PERROUX, 1967, p. 194).

Logo, para alcançar o desenvolvimento econômico é preciso realizar transformações de ordem mental e social em uma população, o que possibilitaria o aumento cumulativo e duradouro do produto real, ou seja, a condição essencial para o desenvolvimento seria o rápido despertar das multidões (no homem consiste todo o desenvolvimento). Nos países subdesenvolvidos, que se caracterizam por serem economias desarticuladas, duas e nas quais grande parte da população não tem acesso às condições

mínimas de conhecimento, saúde, moradia, etc., é essencial realizar estas transformações para estimular a propensão a poupar, o investimento, o trabalho, a inovação e a elaboração e a execução de planos de desenvolvimento. O papel das instituições é fundamental neste sentido, alterando estruturas nacionais e taxas de crescimento, o que repercute inclusive no desenvolvimento cultural.

Perroux evidencia aqui a necessidade de políticas econômicas, cujo objetivo deve ser o desenvolvimento técnico e humano e a cooperação entre regiões ricas e pobres (desenvolvimento recíproco). Peça fundamental destas políticas são os pólos de desenvolvimento, localizados dentro ou fora da nação, pois “*A nação do século XX encontra nos pólos de desenvolvimento a sua força e o seu meio vital*” (Perroux, 1967, p. 204).

A produção do pólo é tecnicamente necessária ao desenvolvimento nacional; do seu desempenho depende a vida da região, pois através de seus efeitos de complementaridade e concentração são estimuladas zonas de desenvolvimento. É preciso conceber eixos de desenvolvimento entre os pólos situados em pontos diferentes do território, o que implica em orientações determinadas e duradouras de desenvolvimento territorial. A análise de Perroux não leva a uma conclusão imediata e simples de política econômica, mas orienta algumas 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 (Perroux, 1967, p. 213):

O poder de disposição das grandes unidades no interior duma nação não é completamente independente do poder público que, mesmo nos países liberais, estimula a investigação, ajuda a propagar as grandes inovações, participa na conquista dos mercados e, no âmbito dum território cuja extensão e recursos físicos se revestem de extrema importância, contribui poderosamente para a instauração de eixos de desenvolvimento, zonas de desenvolvimento e nós de tráfico. Não vou insistir nestas alianças e coligações de poderes privados e poderes públicos com que qualquer estudo concreto do desenvolvimento necessariamente se defronta, uma vez que decidi que meu intuito seria de ordem estritamente econômica.

Cabe salientar, como destacado por Rolim (1982), que Perroux nunca se referiu a uma região no sentido econômico. Elas eram consideradas como um fenômeno concreto, definidas por passado histórico ou por determinismos geográficos. “*Fica-se com a impressão que o autor não tinha preocupações maiores com os rebatimentos no espaço geográfico (ou vulgar) de seus conceitos. O conceito de região econômica nunca foi relevante para ele, que as encarava como um fato*” (p. 582).

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 estabelecido o espaço é um programa/plano.

Porém, ao contrário de Perroux, Boudeville conceitua região, que difere do espaço devido à contigüidade 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: “*um lieu d’échange de biens et de services dont l’intensité interne est supérieure en chaque point à la intensité externe. La région polarisée est intégrée mais ce n’est pas une autarcie*” (BOUDEVILLE, 1970, p. 11). É um espaço heterogêneo onde suas diversas partes são complementares, em um sistema hierarquizado de acordo com os bens produzidos (local,

regional e/ou nacional)¹ e, em geral, são regiões industriais ou comerciais. A região é uma região-plano quando considerada como um espaço contínuo onde as diversas partes estão sob uma mesma decisão. É um instrumento de ação das autoridades econômicas, com o objetivo de atingir um objetivo proposto. A definição de regiões-plano deve maximizar os efeitos de um programa de desenvolvimento do território (localização de uma indústria motriz, novos meios de comunicação, ferrovias, rodovias, rotas fluviais, novas fontes de energia, novo nível salarial, etc.) e, por este motivo, devem existir tantas regiões-plano quantos problemas nacionais.

Estas três noções de espaço e região são distintas e 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 define então alguns métodos para estabelecer estas fronteiras. No caso de regiões homogêneas, deve-se reunir no espaço as pequenas unidades locais que apresentam as mesmas características através da observação de alguns indicadores, como renda *per capita*, nível de industrialização e alfabetização, etc. No caso de regiões polarizadas, o critério utilizado é funcional e deve considerar as interdependências em torno de um pólo, determinando sua esfera de influência e sua hierarquia através de índices indiretos, como a densidade populacional e os custos de transporte. No caso de regiões-plano, deve-se considerar as duas primeiras noções de região e os efeitos de aglomeração ou polarização de acordo com os problemas analisados.

Assim, Boudeville destaca a importância dos instrumentos de política regional como meio de orientação dos pólos 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 (redução das disparidades). Estas não devem ser consideradas entidades independentes no território nacional, mas como partes do todo, ligadas às demais unidades regionais e subordinadas a concepção nacional do bem comum (problemas locais e nacionais devem ser resolvidos), o que estimula a cooperação segundo Boudeville (1970, p. 71): “*La coopération régionale se justifie essentiellement par l’interdépendance des problèmes qui lient des régions contiguës, qu’il s’agisse de l’activité courant ou du développement à long terme*”. A evolução e a condução da pesquisa são essenciais para a formação de uma nova consciência e do progresso técnico que auxiliem a produção. Deve-se favorecer o crescimento de pólos intermediários locais que garantam a vitalidade e o desenvolvimento regional (estabelecimento de eixos de desenvolvimento para gerenciar o território).

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, infra-estrutura, 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 processo de crescimento (ele se manifesta em pontos ou pólos com intensidades diferentes).

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 a análise espacial, enfatizando os aspectos passíveis de utilização em planejamento (Rolim, 1982). Para o mesmo, “*la science économique régionale est arrivée, dans ces toutes dernières années, à*

¹ Similar a rede de cidades desenvolvida por Walter Christaller (1966).

un stade de développement qui permet de fonder rationnellement une politique” (Boudeville, 1970, p. 120)

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*, integração nacional e investimento, como, por exemplo, os países pertencentes à Europa Ocidental, e os países “subdesenvolvidos”, caracterizados por níveis de renda *per capita* extremamente reduzidos e baixos índices de crescimento, como, por exemplo, os países da África e da América Latina. Além disso, o autor destaca que há disparidades de crescimento dentro dos próprios países, visto que nos países desenvolvidos existem regiões estagnadas e nos países subdesenvolvidos existem regiões prósperas. A partir destas constatações o autor 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 econômica 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, que obtiveram grande progresso nessa área, e ao encontro do que tem ocorrido nas fronteiras dos países subdesenvolvidos, que ainda preservam 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 econômica regional – entre e dentro de países –, baseada em um processo de causação circular cumulativa, 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 defende a idéia de que o processo de causação circular cumulativa reflete de maneira mais realista as mudanças ocorridas na sociedade quando comparado à hipótese clássica do equilíbrio estável, pois não há uma tendência automática das forças econômicas em direção a um ponto de equilíbrio no sistema social:

The position of balancing forces which thus becomes established is, however, not a natural outcome of the play of the forces within the system. The position is, furthermore, unstable. Any new exogenous change will by the reactions in the system again start a cumulative process away from this position in the direction of the new change. [...] the very opposite of a natural tendency towards equilibrium, endogenous to the system (MYRDAL, 1957, p. 13).

Para demonstrar a dinâmica do processo de causação circular cumulativa o autor analisa a questão dos negros nos Estados Unidos da América (EUA). Em resumo, a essência deste problema social – concentração da população negra nas camadas mais baixas da sociedade e baixos indicadores econômicos – pode ser explicada pelo preconceito dos brancos e pelo baixo padrão de vida dos negros,

fatores mutuamente inter-relacionados². Estes fatores são entidades compostas por vários elementos (atitudes dos brancos, emprego, saúde, educação, etc., dos negros), todos relacionados em um sistema de causação circular, de tal forma que uma mudança em qualquer um destes elementos induz os demais a se alterarem, o que provoca mudanças secundárias no sistema. Estas por sua vez provocam mudanças terciárias sobre a variável que sofreu a primeira alteração e assim sucessivamente. Ou seja, as forças caminham na mesma direção intensificando o movimento inicial.

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. No caso dos negros nos EUA, os principais fatores da situação – preconceito dos brancos e baixo padrão de vida dos negros – devem ser analisados em conjunto com outras variáveis, como, por exemplo, classe social, sexo, idade e região. 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. E ainda, para Myrdal (1957, p. 19): *“the application of this hypothesis moves any realistic study of under-development and development in a country, or a region of a country, far outside the boundaries of traditional economic theory”*. 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 causação circular 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 causação circular cumulativa 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. O mesmo raciocínio pode ser aplicado a um aumento dos impostos sobre a produção, etc. Neste sentido, Myrdal destaca a importância de Estados Nacionais integrados e da sociedade organizada, visto que intervenções públicas podem contrabalançar/neutralizar a lei de funcionamento do sistema de causação circular cumulativa, minimizando as disparidades entre as regiões. Este argumento também é válido para mudanças iniciais positivas, como a implantação de uma nova indústria ou a diminuição de impostos, etc., 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).

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 vários 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*

² *White prejudice and low negroes (sic) standards thus mutually “cause” each other. If at a point of time things tend to remain about as they are, this means that the two forces balance each other: white prejudice and the consequent discrimination against the negroes block their efforts to raise their low plane of living; this on the other hand, forms part of the causation of the prejudice on the side of the whites which leads them to discriminatory behaviour (MYRDAL, 1957, p. 16).*

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 (vazamento de poupança das regiões periféricas) e do livre comércio em prol das regiões ricas e avançadas. Além disso, o processo de causação circular 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 auto-sustentáveis surgirão. Entretanto, 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 (o desenvolvimento não ocorre simultânea e igualmente em todas as regiões).

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. Assim, para Myrdal, apenas mudanças contrárias ao efeito cumulativo podem enfraquecer o processo de causação circular cumulativa, entre as quais pode-se destacar as deseconomias externas, que tendem a retardar ou reverter o processo quando este alcança determinado nível (custos de congestionamento, alta remuneração dos fatores de produção, etc.).

Como evidenciado, os "*spread effects*" são função do próprio nível de desenvolvimento e, portanto, são mais elevados nos países ricos, especialmente sob o *laissez-faire*. Entretanto, por mais que defendam o livre mercado, na Europa ocidental, todos os países usufruíram do "*welfare state*", através de políticas cujo objetivo era reduzir as disparidades regionais, compensando os "*backwash effects*" gerados pelo mercado. Nos países pobres, maiores necessitados deste tipo de política, a adoção de políticas igualitárias foi bem mais tímida, o que pode ser explicado pelo caráter cumulativo das mesmas (dependem do próprio nível de desenvolvimento). As políticas são necessárias nos países pobres para consolidar a democracia, diminuir as disparidades, intensificar os "*spread effects*" e minimizar os "*backwash effects*", neutralizando as forças de mercado que resultam em disparidades regionais e estimulando o desenvolvimento econômico em um processo de causação circular. O Estado, considerado como uma manifestação da sociedade organizada, através de suas instituições e grupos de poder, deve agir de forma mais ativa, inibindo a tendência concentradora do processo cumulativo. Isto não significa que nada foi feito nos países subdesenvolvidos, mas é preciso ir além, como fizeram os países desenvolvidos, incluindo em suas ações reformas da seguridade social e taxaço progressiva, como forma de inter-relacionar progressos econômico e social cumulativos e buscar a igualdade de oportunidades entre regiões.

O progresso econômico cria as condições para a solidariedade regional, que se traduz em políticas equalizadoras. Estas por sua vez sustentam o crescimento econômico e referem-se a um estágio do processo cumulativo. Superficialmente, estas políticas tornam-se o marco de um Estado Nacional em alto nível de integração. Para Myrdal é fundamental e indispensável a ação estatal para controlar as forças de mercado e evitar a ação concentradora das mesmas, apesar das dificuldades de aplicação das

mesmas, devido às disparidades dentro e entre países, que são causa e efeito uma da outra em um processo de causação circular cumulativa (1957, p. 54):

[...] and if left unregulated, international trade and capital movements would be the media through which economic progress in the advanced countries would have backwash effects in the under-developed world. The mode of operation of these effects would be very much the same as it is in the circular cumulation of causes in the development process within a single country. Internationally, however, the backwash effects of trade and capital movements would dominate the outcome much more, as the countervailing spread effects of expansionary momentum are so very much weaker.

Para Myrdal a principal mudança nas políticas adotadas em países subdesenvolvidos é 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 processo social. Devido às muitas deficiências existentes nos países subdesenvolvidos é aceitável que o Estado assuma várias funções, intervindo no sistema de causação cumulativa, 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 (adoção de controles de entrada e saída e medidas que estimulem o retorno do mesmo para as regiões periféricas), melhorar a infra-estrutura de transportes, estimular a instalação de novas plantas industriais, gerar capacidade de importação para adquirir máquinas e equipamentos para indústrias pesadas e leves, aumentar a produtividade da agricultura no curto e no longo prazos (investir em máquinas, fertilizantes, irrigação, etc.), bem como investir em saúde, educação e treinamento da população, estimulando o crescimento equitativo. O planejamento deve ser cuidadoso e englobar diferentes setores, econômicos e sociais. O propósito principal da política governamental deve ser estimular os “*spread effects*” entre regiões e ocupações. Além disso, um sistema democrático é fundamental para quebrar os impedimentos ao desenvolvimento econômico.

Assim, o processo de causação circular cumulativa pode e deve ser afetado por medidas de políticas. O plano nacional é um plano de ação e 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 causação circular cumulativa, muito superior aos gastos iniciais das políticas adotadas. A necessidade de intervenção vai além da lógica do mercado, considerando não apenas questões econômicas, mas também sociais de tal forma a garantir o desenvolvimento nacional.

Contudo, é preciso salientar que apesar da intervenção ser indispensável seu resultado é incerto devido à própria dinâmica do processo de causação circular cumulativa. Deve-se aproveitar o que há 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 simplificada 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 progresso 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 (*latecomers*), 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 image of change* 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 entre suas diversas localidades (projetos menores e mais fáceis de elaborar), 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 entre os mesmos e tende a obstruir sua capacidade empreendedora. A principal dificuldade destes países não é a escassez de recursos e sim a incapacidade de dinamizá-los:

Nevertheless, our diagnosis has one special characteristic: it is not concerned with the lack of one or even of a several needed factors or elements (capital, education, etc.) that must be combined with other elements to produce economic development, but with the deficiency in the combining process itself. Our diagnosis is simply that countries fail to take advantage of their development potential because, for reasons largely related to their image of change, they find it difficult to take the decisions needed for development in the required number and at the required speed (HIRSCHMAN, 1958, p. 25).

A escassez de determinados fatores ou pré-requisitos da produção deve ser interpretada como uma manifestação da deficiência na organização do país, que julga muito difícil a adoção de determinadas estratégias, cujo objetivo é criar e dinamizar os pré-requisitos para o desenvolvimento. Logo, 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 nos países subdesenvolvidos, cujo principal objetivo deve ser a efetivação das oportunidades de investimento locais.

Para Hirschman é preciso investigar como a atividade de investimento é determinada 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. Logo, 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: um setor moderno é necessário para gerar capacidade de investimento e *vice versa*). Entretanto, basear o desenvolvimento apenas em setores modernos é mais difícil e custoso nos países subdesenvolvidos, visto que 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:

The complementarity effect of investment is therefore the essential mechanism by which new energies are channeled toward the development process and through which the vicious cycle that seems to confine it can be broken. To give maximum play to this effect must therefore be a primary objective of development policy (HIRSCHMAN, 1958, p. 43).

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. Neste sentido, a intervenção é essencial para viabilizar os objetivos de crescimento, mas deve ser crítica:

In general, development policy must concern itself with the judicious setting up of the kind of sequences and repercussions so well described. [...] If the economy is to be kept moving ahead, the task of development policy is to maintain tensions, disproportions, and disequilibria (HIRSCHMAN, 1958, p. 66).

Os desequilíbrios são fundamentais para a dinâmica do crescimento, pois cada movimento da seqüência é induzido por um desequilíbrio anterior e em conseqüência 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 (Hirschman, 1958, p. 72):

In practice, growth sequences are likely to exhibit tendencies toward convergence or potentialities of divergence, and development policy is largely concerned with the prevention of too rapid convergence and with the promotion of the possibilities of divergence.

Todavia, não se pode esquecer os obstáculos ao desenvolvimento (insuficiência de serviços públicos, infra-estrutura logística, regulação bancária, etc.) e como os mesmos se acentuam após iniciado o processo. Há muitos exemplos, especialmente na América Latina, de países cujo processo de desenvolvimento foi interrompido, dando origem a vários enclaves, o que demonstra a dificuldade em manter a regularidade do crescimento. Isto está relacionado inclusive com o momento em que se iniciou o processo (dificuldade para o *take-off* de Rostow). 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 seqüência ideal de sua realização (escolher qual projeto deve ser implantado primeiro, uma vez que a sua realização facilita a implantação e a consolidação do projeto posterior). A determinação desta seqüência 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 seqüência 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 seqüência 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. Dada a irregularidade do processo de crescimento e as dificuldades dos países subdesenvolvidos, conclui-se 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 opta-se por um desenvolvimento via escassez de SOC, sem, contudo, 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 complementaridade³. 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, inclusive nos países subdesenvolvidos. Contudo, é preciso ficar claro que nem todas as recomendações deste *ranking*, elaborado para a realidade dos países desenvolvidos, podem ser aplicadas nos países subdesenvolvidos (não é porque uma indústria maximiza os *linkage effects* que ela pode ser instalada em um país subdesenvolvido, dada sua estrutura).

A falta de interdependência setorial e, conseqüentemente, os baixos *linkage effects*, constituem uma das principais características das economias subdesenvolvidas. Além disso, as atividades industriais nelas localizadas, em geral tradicionais (têxteis, alimentícias, material de construção, etc.), funcionam em alguns casos como enclaves de exportação e importação, cuja natureza é enfatizada pela localização da planta em um ponto relativamente isolado do mercado nacional. Contudo, Hirschman destaca que a industrialização voltada para a produção de bens intermediários e/ou de consumo final pode estimular os *linkage effects*, especialmente os *backward effects*, sendo estes fundamentais para o processo de desenvolvimento (Hirschman, 1958, p. 112): “*backward linkages 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*” (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.

³ Além disso, há a possibilidade de surgimento de indústrias não-satélites, mas de forma bastante incipiente (Hirschman, 1958).

Para completar sua análise, Hirschman discute como o crescimento é transmitido de uma região (ou país) 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, subdesenvolvida. 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 (aumento inclusive da produtividade e do nível de consumo no Sul). 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. Porém, 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 (mas o exemplo do Nordeste brasileiro mostra que se não forem tomadas medidas cautelosas o resultado final pode não ser o esperado). Fator fundamental para assegurar este resultado positivo é a ação dos *policy makers* (contrabalançar os efeitos de polarização desde o princípio).

A política econômica é capaz de afetar as taxas de crescimento em diferentes partes de um país através da alocação regional dos recursos públicos. Três padrões principais são observados nesta alocação: i) disperso; ii) concentrado em áreas em expansão; e iii) concentrado em áreas estagnadas. Em geral, por questões políticas e pela própria escassez de recursos, há uma tendência em dispersar os investimentos públicos nos países subdesenvolvidos (custos de elaboração e implementação de grandes projetos são muito elevados). Hirschman, ao contrário, destaca a importância de concentrar os investimentos em projetos chaves, já que o próprio processo de desenvolvimento é desequilibrado, favorecendo áreas já mais dinâmicas de forma a potencializar os *trickling-down effects*. O investimento público deve desempenhar um papel de indução, privilegiando áreas potencialmente mais promissoras, o que não é tarefa fácil (mas tudo isso no curto prazo, no longo prazo deve-se buscar a equidade nacional):

It is probably reasonable to assume that the need for the investment of public funds in the country's spontaneously growing areas is particularly great in the initial stages of development, as basic utilities are created and rapidly expanded. After development has proceeded for some time, the need for public investment in relation to private investment tends to decline and in any event an increased portion of public investment can be financed out of earnings of previous investments (HIRSCHMAN, 1958, p. 194).

Portanto, durante algum período a política pública pode acentuar as disparidades entre Norte e Sul. Por este motivo, simultaneamente devem ser adotadas medidas para contrabalançar os *polarization effects*, resultantes da ação das forças de mercado, como, por exemplo, a redução de tarifas na região Sul para criar economias externas similares aquelas do Norte em expansão, não esquecendo a importância dos investimentos 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 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 a 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, infra-estrutura 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 50 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 seqüência de estágios de desenvolvimento descrita pelas mesmas, que seriam: i) economia de subsistência, auto-suficiente e agrícola, localizada de acordo com a distribuição dos recursos naturais; ii) desenvolvimento do comércio e da especialização local, viabilizados por melhorias nos transportes, e localização determinada pela “camada básica” da população; iii) comercialização inter-regional e diversificação das atividades agropecuárias; iv) industrialização (manufaturas e mineração) impulsionada pelo crescimento da população e dos rendimentos decrescentes da agricultura e das indústrias extrativas; e v) estágio final de desenvolvimento, caracterizado pela especialização em atividades terciárias para exportação.

Quando o processo de desenvolvimento dos EUA é analisado observa-se pouca similaridade com esta seqüência de estágios, o que demonstra a baixa capacidade de explicação destas teorias sobre sua dinâmica regional. 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 extra-regionais 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 designar coletivamente os produtos exportáveis de uma região, quer primários, secundários ou terciários. 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 de exportação. 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, na determinação da quantidade de atividades locais, secundárias e terciárias, que se desenvolveriam, bem como sobre a dinâmica da indústria subsidiária, a distribuição da população, o padrão de urbanização, as características da força de trabalho, as atitudes sociais e políticas e o crescimento dos centros nodais, de tal forma que seu crescimento estava intimamente vinculado ao sucesso de suas exportações.

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 mesmas⁴. Segundo Jacobs (1969), para crescer é essencial exportar e produzir internamente bens e serviços para a atividade exportadora e o mercado local. 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, através da adição de novo trabalho na economia, 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 re-criar economias; economias que não criam novas atividades e novos tipos de bens e serviços não conseguem se desenvolver, pois é somente assim que o trabalho se diversifica e se expande⁵. 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 (substituir 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*” e “[...] *a developing economy in which new goods and services are being added to economic life is an expanding economy*” (JACOBS, 1969, ps. 104 e 135). Neste sentido duas variáveis trabalham em conjunto para formar um sistema recíproco de crescimento (*reciprocating system*): exportações e importações. Se uma delas falhar, toda dinâmica do sistema é comprometida. Há dois efeitos multiplicadores em ação neste sistema recíproco:

i) *O efeito multiplicador das exportações (the export-multiplier effect)*: a especialização da produção interna de determinados bens e serviços de consumo local permite que os mesmos passem a ser exportados (quanto maior a especialização, mais facilmente o bem se torna exportável), 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, considerada 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

⁴ Sua hipótese sobre as origens das cidades vai contra a visão tradicional de que a Revolução Agrícola viabilizou a vida urbana. Para sustentar sua hipótese, a autora descreve a dinâmica da cidade fictícia Nova Obsidiana, centro de um grande comércio de uma pedra vulcânica – obsidiana –, localizada na planície da Anatólia. O desempenho econômico desta cidade estava profundamente atrelado às diversas atividades desenvolvidas em torno do comércio de obsidiana, que era exportada para as áreas vizinhas devido à especialização local (Jacobs, 1969).

⁵ Um novo trabalho necessariamente surge com base em um trabalho já existente, ou seja, não é possível haver inovação sem atividade ulterior. Divisões do trabalho existentes (D) se multiplicam graças à intervenção de atividades adicionais (A) que levam a novas somas de trabalho a serem divididas (nD). Em um esquema: D + A → nD. Quanto mais variada uma economia, mais espontâneo é este processo e maiores são as chances de crescer (JACOBS, 1969).

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 (the import-replacing multiplier effect)*: 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, considerada 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 (região ou país), 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”*. E ainda:

*In sum, the multiplier effect from import replacing is far more potent than the multiplier effect from growth of exports, because all shifted imports go to swell the local economy. An equivalent amount of imports earned by exports growth do not. After a city has experienced an episode of import replacing and import shifting, its local economy is thus much larger than it was before the episode: not only larger absolutely but also **larger in proportion to its exports and imports**. [...] one consequence of replacing imports is the expansion of the sum total of all economic activity. I would now like to suggest that this process may be, in fact, the chief cause of economic expansion (JACOBS, 1969, p. 154 e 159).*

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, pois *“the more local enterprises in a city, the greater the inherent opportunity for exports of many different kinds to arise there”* (Jacobs, 1969, p.175); bem como da consolidação do produto no mercado local para depois adicionar novo trabalho e exportar, visto que *“The larger a city’s local economy grows, the more it contains is immediately or potentially exportable”* (Jacobs, 1969, p.183). Estas observações demonstram quão interligados são os dois 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 criação de produtos exportáveis, qualquer que seja o nível de desenvolvimento local. Assim, *“a country’s basic wealth is its productive capacity, created by the practical opportunities people have had to add new work to older work”* (JACOBS, 1969, p. 206).

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 (devido a oscilações no nível de renda ou nas preferências dos consumidores), nos custos dos fatores de produção (terra e trabalho), na disponibilidade de recursos naturais e/ou matérias-primas, no sistema de transportes, na tecnologia, na ação governamental (benefícios sociais) e na origem do capital (inicialmente é externo, mas à medida que a região se torna lucrativa uma parte passa a ser reinvestida em sua expansão). Dada a irregularidade destes fatores e considerada a evolução da renda e da população local, o crescimento de uma região, entendida como uma área cuja coesão unificadora, além das semelhanças físicas e geográficas, é o seu desenvolvimento em torno de uma base de exportação comum, tende a ser desigual. Contudo, no longo

prazo, à medida que as regiões amadurecem, North espera que suas diferenças sejam menos marcantes (1977, p. 309): “*Portanto, podemos esperar que as diferenças entre as regiões sejam menos marcantes, que a indústria secundária se torne mais igualizada e, certamente, em termos econômicos, que o regionalismo tenda a desaparecer*” – maior diversificação e equalização da renda e dispersão da produção.

Cabe aqui salientar a importância de organizações de comercialização, dos sistemas de crédito e de transportes, a existência de mão-de-obra qualificada e de indústrias complementares, cujo objetivo seria melhorar a competitividade dos produtos de exportação (capacitar a região para competir nos mercados nacional e internacional). A consecução do mesmo seria alcançada por meio do esforço combinado, entre sociedade, setor privado e setor público, para promover o bem-estar econômico, especialmente em regiões jovens (pesquisa em ciência e tecnologia, criação de universidades estaduais, grupos de pesquisa locais, etc.), por este motivo, atitudes políticas são essenciais para a dinâmica local, ou seja, é preciso unificar esforços políticos visando ajuda governamental ou a reforma política (melhorias sociais básicas como parte do padrão de crescimento urbano, facilitando o desenvolvimento de novas exportações). Todavia, apesar de evidenciar a importância da participação governamental para o desenvolvimento local (expande e estimula o investimento em capital social básico em uma área nova, alterando sua posição competitiva com relação a outras regiões), North não elabora recomendações explícitas de políticas econômicas.

O papel desempenhado pelas instituições no processo de desenvolvimento econômico também é evidenciado por Jacobs (1969). Para a autora, a disponibilidade de capital e as agências de fomento são essenciais não apenas para o desenvolvimento inicial das atividades, mas também para a expansão das mesmas, viabilizando, inclusive, suas exportações. Se os países não criam continuamente organizações para suprir o capital necessário para um novo trabalho, eles tendem a estagnar. Além disso, dificuldades de acesso ao capital e seu uso indiscriminado podem gerar problemas para o desenvolvimento econômico de longo prazo, pois quando o capital é direcionado a atividades não conectadas, sua capacidade de criar novos bens e serviços é baixa e são criados diferentes blocos econômicos que se tornam verdadeiros enclaves nacionais. Aliados a estes fatores estão os obstáculos econômicos e sociais que também devem ser superados. Jacobs (1969, p. 234) destaca que o governo, desde que atue de forma seletiva e racional, é a única instituição capaz de “gerenciar” estes problemas:

The only possible way to keep open the economic opportunities for new activities is for a “third force” to protect their weak and still incipient interests. Only governments can play this economic role. And sometimes, for pitifully brief intervals, they do. But because development subverts the status quo, the status quo soon subverts governments. When development has proceeded for a bit, and has cast up strong new activities, governments come to derive their power from those already well-established interests, and not from still incipient organizations, activities and interests. [...] the important question however, would be something quite different: what kinds of governments had they invented which had succeeded in keeping open the opportunities for economic and technological development instead of closing them off? Without helpful advice from outer space, this remains one of the most pressing and least regarded problems.

Outro aspecto destacado por North refere-se à industrialização (existência da indústria pesada no país/região). Esta não seria essencial para a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pois uma economia pode manter sua dinâmica através da exportação de produtos agrícolas, cujo sucesso impulsiona o surgimento de atividades secundárias e terciárias direcionadas para o mercado local (resultado das vantagens locais de indústrias voltadas para matérias-primas e como reflexo do crescimento da renda da região resultante do sucesso de seus produtos de exportação – bens de consumo local, serviços para as atividades exportadoras, etc.). Só haveria dificuldades no desenvolvimento de indústrias inadequadas para a região, ou seja, as chamadas indústrias sem raízes. Na realidade, uma região deveria ser considerada industrializada quando sua base de exportação fosse constituída, principalmente, por bens de consumo finais ou intermediários e não necessariamente por bens

manufaturados mais elaborados: “*um conceito de industrialização mais útil para os nossos propósitos é o de uma região, cuja base de exportação consiste, principalmente, de bens de consumo finais e/ou bens manufaturados intermediários*” (NORTH, 1977, p. 308).

3 – O Estado e o Planejamento Regional no Brasil em seu Período de Desenvolvimento Recente

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 70. 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.

O Estado seria essencial para o surgimento de novos mercados através de investimentos em infra-estrutura e novos produtos e, no caso dos países subdesenvolvidos, a solução de seus entraves passaria também pela superação das deficiências institucionais dos mesmos. O Estado deveria estimular novas atividades e o empreendedorismo local (a tomada de decisão). As estruturas institucionais seriam então a chave crítica para o relativo sucesso das economias. Isto não significava que o Estado era o principal motor do desenvolvimento, visto que suas ações eram influenciadas pela contrapartida privada (os interesses sociais, uma vez solidificados, tornam-se cruciais na definição das futuras estratégias de desenvolvimento do Estado), mas evidenciava sua importância neste processo.

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, no período que vai da década de 50 até 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. Estes teóricos basearam seus estudos na polarização da produção econômica no espaço e nas economias externas e de aglomeração (formularam conceitos e análises convergentes), evidenciando a irregularidade do processo de desenvolvimento econômico, o que justificaria a intervenção estatal em prol do desenvolvimento regional através de políticas públicas ativas. Houve relativo consenso por parte dos *policy makers* em torno destas idéias, de tal forma que as políticas de desenvolvimento regional elaboradas a partir de então se basearam no conceito de pólo de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de grande poder de irradiação – provisão da base científica para o planejamento regional (Uderman, 2008).

Em várias partes do mundo foram elaboradas políticas baseadas na aplicação da teoria dos pólos de crescimento para solucionar os problemas relacionados às disparidades intra e inter-regionais oriundas no processo de desenvolvimento econômico, 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 e execução, dando origem a um modelo particular de atuação do Estado – desenvolvimentista –, cujo objetivo principal era a superação do subdesenvolvimento através da industrialização capitalista. 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 e em setores de elevado risco, 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 (infra-estrutura, 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 aqui desenvolvidas teve forte intervenção estatal, principalmente entre 1950 e 1980, ou seja, no período de industrialização da economia nacional. 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. Na realidade, o sentido da intervenção passou a ser a alteração do próprio modelo de desenvolvimento, como destacado anteriormente, buscando superar as características agroexportadoras da economia nacional. 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 políticas econômicas nacionais (cambial, tarifária e creditícia); ii) o Estado como regulador/mediador das relações entre as classes operária e patronal e dos conflitos intra-capitalistas: criação de instituições para diminuir o conflito mercantil de tais relações e impor soluções que permitissem o bom andamento do processo de industrialização; iii) o Estado como produtor: grande parte dos serviços públicos, relativos inclusive às atividades de infra-estrutura – rodovias, transporte marítimo, abastecimento de água, eletricidade, comunicações –, foi estatizada ou já nasceu sob a forma estatal, bem como atividades voltadas para a produção de bens intermediários, como petróleo, siderurgia, mineração e química; e iv) o Estado como financiador do desenvolvimento: ampliação de seu papel de captador de recursos e de seu direcionamento para os setores de interesse. Percentual significativo da poupança nacional era administrada pelo sistema público de crédito, que controlava sua aplicação e assim 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 fatores⁶, 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, quais sejam o Plano de Metas (1956-60), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND – (1974-79), possuem claros indícios da influência destas teorias sobre o planejamento econômico regional, apesar da diminuição das disparidades regionais nunca ter se constituído em prioridade da política econômica nacional. Em todo este período observa-se

⁶ Este trabalho não tem por objetivo analisar fatores levaram o Estado brasileiro a assumir tal papel no processo de desenvolvimento econômico nacional. Maiores detalhes podem ser encontrados em Gremaud *et al* (2002) e Carneiro (2002). Destaca-se apenas que coube ao Estado realizar investimentos nos setores de infra-estrutura e de bens intermediários porque o setor privado não demonstrou interesse ou capacidade em realizá-los, pelo menos no prazo em que se desejava, bem como pelas mudanças no sistema financeiro internacional que impuseram restrições à constituição de empresas privadas voltadas para o fornecimento de serviços públicos.

uma escolha clara pelo desenvolvimento nacional, ainda que não completamente articulado, ignorando por vezes os desequilíbrios gerados pelos próprios planos.

As recomendações de políticas econômicas 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 infra-estrutura, 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, fundamental para 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 50 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 da economia brasileira foi a industrialização por substituição de importações (ISI). É justamente este ponto que evidencia uma falha no entendimento das recomendações de políticas dos diversos 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 surgiriam 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. Para crescer e fortalecer a estrutura econômica nacional é essencial se diversificar e se adensar internamente, o que evidencia a importância de substituir exportações e não somente importações. 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 atividades 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 reside 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 através, principalmente, da utilização de 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* e *polarization effects*), através de vários projetos de investimento especialmente em bens de produção intermediários na região

mais atrasada do país – Nordeste –, mas 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 nacional e da tentativa de alinhar seus objetivos de políticas com as recomendações dos principais teóricos sobre a dinâmica regional da época, 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 da mesma 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 pólos de crescimento no território nacional levou em consideração apenas o espaço geográfico sem considerar o espaço econômico das respectivas regiões. Apesar de o 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.

Percebe-se que o Estado brasileiro aplicou em suas ações de política diversos pontos defendidos pelos teóricos regionais, contudo não o fez de forma crítica e racional, pois aspectos fundamentais destas recomendações foram desconsiderados, entre os quais pode-se destacar: a diversificação da pauta de exportações, a necessidade de estimular o empreendedorismo e a cooperação intra e inter-regional, o estabelecimento de uma seqüência ótima para a implantação de novas indústrias, o grau de complementaridade dos investimentos realizados, a importância de estimular atividades cotidianas e as oportunidades de investimento local, o potencial de irradiação dos investimentos realizados quando concentrados em áreas já mais dinâmicas, a importância de contrabalançar os efeitos concentradores que surgem com o processo de desenvolvimento, etc. 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 – desenvolvimentista – encontrou seus limites em meados da década de 70 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 90), 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, vigente desde o início da década de 50, as novas teorias recomendavam a ausência do Estado na economia, especialmente nos setores produtivos, visto que esta distorcia a alocação de recursos e gerava desequilíbrios. Em relação às políticas de desenvolvimento regional, o consenso em

torno das idéias de Perroux foi desfeito e, além das recomendações de menor participação do governo também nessa área, 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 se assiste na economia brasileira a partir da década de 80: um Estado cada vez mais ausente do setor produtivo, preocupado quase que exclusivamente com a estabilidade de preços, cujas políticas de desenvolvimento regional limitavam-se a apoiar ações localizadas, o que dificultava ainda mais a integração nacional e a superação do subdesenvolvimento do país, especialmente de suas regiões menos dinâmicas.

4 – Conclusões

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 questão da dinâmica regional, ou seja, como ocorrem os processos migratórios do capital entre as diversas regiões do globo. Entre estes vários teóricos pode-se destacar Douglass C. North e François Perroux, cujo trabalho foi fortalecido pelos estudos de Jacques-R. Boudeville, Gunnar Myrdal, Albert O. 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 no mesmo, dada sua tendência à concentração setorial e espacial. Seus trabalhos demonstram que uma vez estabelecidas vantagens ou desvantagens comparativas em determinados espaços econômicos, iniciam-se movimentos migratórios do capital e de outros fatores de produção, que são expressos na expansão ou na estagnação destes espaços. A partir destas constatações e consideradas as particularidades de cada autor 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, chamado Desenvolvimentista, no qual a industrialização era vista como a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza e, por este motivo, a mesma deveria ser planejada, apoiada 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 todas as suas diretrizes.

Este foi um período de grande participação estatal na economia, quer investindo diretamente em setores produtivos ou em infra-estrutura 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 pólos 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 isoladas, por vezes pouco integradas com seu próprio entorno, o que minimizava os efeitos de encadeamento nos setores produtivos e de transbordamento entre regiões. 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 pouco dinâmicas. 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, todo este processo 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 e adicionar novo trabalho de forma contínua é fundamental para o desenvolvimento econômico do país/região.

Este modelo de intervenção estatal encontrou seu desgaste teórico e prático em meados da década de 70 devido às alterações nas condições econômicas externas (choques do petróleo, alta dos juros, escassez de financiamento, etc.) e internas (crise fiscal, inflação, etc.) e à insuficiência dos resultados obtidos pelas políticas adotadas até então (expectativa equivocada dos resultados de curto prazo para o desenvolvimento regional). A década de 70 marca 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 manter/alcançar a estabilidade macroeconômica, reflexo das mudanças no paradigma do *mainstream* econômico que passa a ter uma visão liberal, focada na esfera local. Apenas em meados da década de 90 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 a formação de setores chave e para alterar o comportamento dos agentes, desde que suas políticas sejam factíveis e racionais.

5 – Referências Bibliográficas

- BOUDEVILLE, Jacques-R. *Les spaces économiques*. Press Universitaires de France, Paris, 1970.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. Editora UNESP – UNICAMP, 2002.
- CHRISTALLER, Walter. *Central places in Southern Germany*. Prentice-Hall, new Jersey, 1966.
- EVANS, Peter B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*, nº 4, jul-dez, 1998.
- GREAMAUD, Amaury P; Vasconcellos, Marco Antonio S. de & Toneto Júnior, Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.
- HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- JACOBS, Jane. *The Economy of Cities*. New York: Random House, 1969.
- LEMOS, Maurício B. *Espaço e capital: um estudo sobre a dinâmica centro x periferia*. Campinas, 1988. (Tese de Doutorado, IE/UNICAMP).
- MYRDAL Gunnar. *Economic theory and under-developed regions*. Gerald Duckworth & CO. London, 1957.
- NORTH, Douglass C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: Schwartzman, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.
- PERROUX, François. *A Economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.
- ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Espaço e região: retorno aos conceitos originais. In: ANPEC – X Encontro Nacional de Economia. Águas de São Pedro, 1982.
- UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, nº 2, abr-jun 2008.