

**CENTRALIZAÇÃO, CONCENTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MITOS E PARADIGMAS***

*Martin Lu***

São Paulo, Dezembro de 1983

Resumo: No presente trabalho são revisados alguns mitos estabelecidos sobre a questão de desconcentração/descentralização e os seus efeitos sobre a formulação de estratégias de desenvolvimento regional. Dada a complexidade do tema e a imprecisa necessidade de uma opção na sua abordagem, a escolha final recaiu em uma revisão crítica quanto à compreensão do fenômeno, procurando a um só tempo mencionar a adequação das abordagens mais carentes sobre o tema e a capacidade explicativa e analítica desses enfoques sobre a realidade de países em desenvolvimento. Na primeira parte, procura-se analisar a dimensão da questão, realçando a contribuição concreta e historicamente definida. Na segunda parte são analisados alguns mecanismos e efeitos dominantes da concentração, criticando a postura estabelecida que considera os processos de integração funcional (ou setorial) e territorial (ou espacial) como simultâneos e coincidentes. Na quarta parte são estabelecidas algumas relações entre a desconcentração e o desenvolvimento regional, e, na última parte, são sumariadas algumas conclusões de etapa, mais como uma agenda de temas relevantes a serem amplamente debatidos do que como uma lista de soluções elaboradas e acabadas.

1. INTRODUÇÃO

A presente nota tem por objetivo revisar alguns mitos estabelecidos sobre a questão de desconcentração/descentralização e os seus efeitos sobre a formulação de estratégias de desenvolvimento regional. Dada a complexidade

* Documento apresentado na mesa-redonda sobre "Desconcentração e Descentralização e o Desenvolvimento Regional no Brasil", durante o III Seminário Latino-Americano de Planejamento Regional e Estadual: Descentralização e Desconcentração, promovido pelo Programa Conjunto CENDEC/IPEA-ILPES/CEPAL/PNUD-CPR/IPLAN/IPEA-SAREM/SEPLAN/PR e realizado em Brasília no período de 12 a 15 de dezembro de 1983.

** Professor do Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e Pesquisador do Programa de Ensino e Pesquisa em Economia Regional e Urbana, do Convênio FIPE/IPEA/BID.

do tema e a imperiosa necessidade de uma opção na sua abordagem, a escolha final recaiu em uma revisão crítica quanto à compreensão do fenômeno, procurando a um só tempo reexaminar a adequação das abordagens mais correntes sobre o tema e a capacidade explicativa e analítica desses enfoques sobre a realidade de países em desenvolvimento.

Na primeira parte, procura-se analisar a dimensão política da questão, realçando uma contradição concreta e historicamente definida. As raízes da centralização do poder se confundem com a emergência de Estados nacionais latino-americanos e, neste processo, foram sacrificadas e eliminadas as expressões “regionais”. Na medida em que esta centralização alcança níveis socialmente insuportáveis e passa a permear as discussões nacionais, a descentralização — i.e., uma recomposição da estrutura do poder — assume uma ênfase do tipo de “cima-para-baixo”, na falta de uma manifestação coesa e significativa de regionalismo.

Na segunda parte são analisados alguns mecanismos e efeitos dominantes da concentração, criticando a postura estabelecida que considera os processos de integração funcional (ou setorial) e territorial (ou espacial) como simultâneos e coincidentes, como as duas faces de Janus. Um paradigma que separa a lógica de produção daquela que rege o consumo, materializado no deslocamento crescente entre o salário real e o custo de vida, é sucintamente proposto para se enfatizar a força de inércia que predomina nas grandes aglomerações urbanas. Algumas dessas barreiras a uma melhor distribuição geográfica são destacadas na terceira parte, mostrando como a implementação de políticas corretivas tende a reforçar o próprio processo de concentração.

Na quarta parte são estabelecidas algumas relações entre a desconcentração e o desenvolvimento regional. Dois eixos de argumentos são esquematicamente formalizados. De um lado, que as disparidades inter-regionais não representam a única modalidade de iniquidades e tampouco se constituem o único tema central da questão e, de outro lado, sublinhar os múltiplos conflitos e dilemas envolvidos em intervenções espacialmente explícitas.

Na última parte, são sumariadas algumas conclusões de etapa, mais como uma agenda de temas relevantes a serem amplamente debatidos do que uma lista de soluções elaboradas e acabadas. Por fim, cabe insistir no caráter parcial desta nota, refletindo tanto o tempo disponível para a sua elaboração, quanto — e, principalmente — as limitações e vieses do seu autor.

2. CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO ENQUANTO PROBLEMA POLÍTICO

A busca por uma distribuição geográfica mais equilibrada de atividades produtivas e de contingentes demográficos é uma das estratégias de desenvolvimento que costumam comparecer na maioria dos planos formalizados, quer para o país como um todo, quer para níveis subnacionais (Estados ou províncias). A questão das disparidades entre unidades territoriais tem o seu entendimento assentado em três pontos básicos: primeiro, na sua manifestação inter-regional; segundo, na sua superação através do processo de crescimento econômico em geral, particularmente por uma deslocalização e/ou realocação de atividades produtivas; por fim, nas ilimitadas possibilidades oferecidas pelo sistema de planejamento. Convém notar que os dois últimos pontos tendem a caracterizar o problema como essencialmente técnico.

Qualquer balanço, por mais superficial que seja, revela a ineficiência e a ineficácia da maioria das políticas espacialmente explícitas implementadas, sobretudo nos países em desenvolvimento. Estes resultados, aliados à crise do planejamento — suposto instrumento privilegiado e racionalizador para se orientar e acelerar o processo de mudança social — deslocaram o eixo das análises e debates, descortinando a dimensão política do processo de concentração e da centralização do poder de decisão. Desnecessário acrescentar que nesta reversão, a ênfase técnica foi minimizada, sem que — curiosamente — se tenham abandonado os velhos mitos da análise regional urbana.

Nesse contexto, parece oportuno que sejam reexaminados alguns antecedentes da questão, antes de se passar aos mecanismos e características do processo de concentração/centralização.

A primeira pergunta relevante a ser colocada é a seguinte: qual a origem do interesse pelas disparidades? Dentre as múltiplas explicações passíveis de serem aventadas, ter-se-á que levar em conta a própria evolução do sistema capitalista. Para este entendimento e de acordo com Furtado (1976), três grandes fases podem ser identificadas, cujos cortes são dados pelas duas guerras mundiais. **Grosso modo**, o eixo dominante de acumulação era, até a I Guerra Mundial, centrado em uma divisão internacional do trabalho, sem uma organização ao nível intranacional. A instabilidade e o esgotamento do modelo dominante conduziram à segunda fase, cuja ênfase se dirigia, por um lado, ao plano interno e, por outro, à implementação de mecanismos de controle e de coordenação do sistema produtivo. Este processo corresponde à transformação de Estados em Nações e, nesta reorganização, passaram a assumir

importância crescente as variáveis macroeconômicas tais como emprego, renda, poupança, produto, e assim por diante. Um dos efeitos derivados deste processo de organização intranacional como fator de estabilidade do sistema refere-se às desigualdades entre formações sociais integrantes do Estado/Nação que, no contexto do novo arranjo, passou a constituir-se temas candentes, logo incorporados e recuperados pelo sistema das representações políticas. É nesta perspectiva que devem ser entendidas as implementações de planejamento urbano na Grã-Bretanha (através da Barlow Commission, em 1936), assim como os primeiros programas regionais explícitos nos Estados Unidos (e. g., Tennessee Valley Authority, em 1941).

Na terceira fase da evolução do sistema capitalista, os fatos estão umbilicalmente associados a um processo de internacionalização crescente do capital, a um só tempo relacionado com a emergência de corporações transnacionais e a formação de conglomerados funcionais, cuja trajetória de “integração” e de expansão teve início após a II Guerra e foi acelerado com **Kennedy round**. Nesta nova forma de organização — à escala mundial — surgiram novos critérios para a localização de atividades produtivas, associados a ciclos de processo e de produto, determinando padrões de especialização e de relações de troca ao nível da divisão internacional, bem como relações de produção e de trabalho no plano intranacional, notadamente nos países denominados de “renda média”.

No caso da América Latina, o surgimento de Estados nacionais esteve ligado, desde o princípio, a um processo de centralização. Mais ainda, o preço da unidade nacional correspondeu a uma destruição sistemática das manifestações “regionais”, quer pela força — no caso de revoltas e de movimentos separatistas —, quer pela imposição de um processo de modernização, de um “modelo civilizatório” no qual a urbanização desempenhou um papel vital. Este processo, iniciado em meados do século XIX na América Latina, é bastante convergente quanto à sua lógica, a despeito das diferenças culturais, históricas, sociais, além das especificidades relacionadas com a matriz institucional de cada país, no que se poderia denominar de sua “memória coletiva”.

Não é necessário retomar a análise deste tema, após excelente ensaio de Ratnoff (1979), sobre os fatores históricos e sociais do processo de concentração na América Latina. Ao nível da presente nota, cabe apenas destacar uma contradição estrutural: a centralização que foi o fator básico da emergência de Estados e tendo este processo gerado igualmente padrões espacialmente concentrados, inicialmente pela forma de inserção da economia

nacional na divisão internacional do trabalho, em seguida reforçado e consolidado pelo processo de substituição de importações, procura agora uma descentralização cuja condição necessária tem sido contínua e sistematicamente destruída, eliminada, abafada e até cooptada. Dito de outro modo, existem severas restrições à centralização, sobretudo em casos nos quais prevalecem grandes variedades interespaiais. Recuperar as especificidades territorialmente localizadas é, por certo, uma tarefa política, mas esta constatação não pode dispensar uma análise e um entendimento dos mecanismos da concentração e dos conflitos e dilemas decorrentes deste processo.

3. MECANISMOS E EFEITOS DA CONCENTRAÇÃO

A partir das observações anteriormente resumidas, parece relevante — além de se assumir a descentralização como uma questão política — que sejam examinados alguns mecanismos e efeitos da concentração, porque a eficácia de eventuais intervenções depende do entendimento do problema, cujas hipóteses têm que manter uma correspondência paradigmática com a realidade objetiva em análise. Nesta perspectiva, parece oportuno que dois mitos consolidados da análise regional-urbana sejam examinados e criticados.

Os primeiros desses mitos dizem respeito à análise de sistemas urbanos, a um só tempo sobre a hierarquia por tamanho e da posição espacial relativa determinada pela distribuição geográfica dos assentamentos urbanos.

A hipótese implícita deste tipo de análise generaliza as relações espacialmente hierarquizadas para subsistemas urbanos, na suposição de que impulsos canalizados para assentamentos de porte médio seriam sucessivamente “filtrados” hierarquicamente desses centros para os de menor porte. Seguindo esta lógica, um processo de desconcentração/descentralização poderia iniciar-se por um fortalecimento das cidades médias. Além disso, supõe-se que a curva de custos da urbanização seria do tipo bimodal e estes tipos de assentamentos maximizariam as economias de escala e externas, a custos mínimos na provisão de bens e serviços públicos, quer os de investimento, quer os de manutenção e de operação.

Sem pretender negar a hierarquia de sistemas e de subsistemas urbanos, convém notar que existe uma diferenciação funcional e territorial. No que tange aos padrões — do lado do consumo — existe uma correlação positiva entre o tamanho urbano e a densidade de escolha quanto a bens e serviços: o **entorno territorial** não é apenas espacialmente contíguo, como obedece à hierarquia geográfica de assentamentos urbanos, cujas áreas de influência

se recobrem mutuamente. Entretanto, quando se considera a lógica da produção, observa-se que esta simétrica é rompida, abrangendo o espaço econômico como um todo para as preferências e decisões locacionais. Em outras palavras, existem dois **entornos**, sendo um **funcional** e um outro **territorial**. Estes dois entornos não são coincidentes ou simultâneos, como são também divergentes e defasados; enquanto o processo de **integração funcional** comanda as transformações futuras, a materialização espacial do processo de **integração territorial** é condicionada, de um lado, pelas relações prévias depositadas por uma sucessão de modo de produção e, por outro lado, por um deslocamento crescente entre a taxa de salário real e do custo de vida (ou de reprodução da força de trabalho).

O segundo mito refere-se à equalização das disparidades inter-regionais, cujo processo de convergência seria essencialmente um problema de tempo. Com a integração, em um primeiro momento, o processo é divergente, significando um agravamento das desigualdades; com o crescimento e os mecanismos de ajustamento, o sistema como um todo tende a convergir, reduzindo conseqüentemente os desníveis inter-regionais. Esta formulação deve-se às evidências numéricas estimadas por Williamson (1965), cuja versão mais atualizada é de autoria do Richardson (1978), cunhada na expressão de “reversão da polarização”. Não é o caso de se retomarem as críticas — e.g., Gilbert & Goodman (1978) —, cabendo apenas assinalar que a adoção desta hipótese representa uma posição **imobilista**, dispensando análises e intervenções mais articuladas.

Tal como no caso do primeiro mito, aceita-se implicitamente a hipótese de que regiões são entidades “fechadas”, portanto capazes de **internalizar** e reter os impactos na região. Vale notar que, complementar ao mito anterior, esta capacidade de retenção seria acompanhada por uma propagação segundo a hierarquia territorial da rede urbana e, mais ainda, esta concepção está presente, notadamente nas estratégias de pólos e nas variantes da análise de complexos industriais. A hipótese crucial reside na suposição de que uma redução do custo de transporte pela proximidade ensejada pela localização conjunta engendraria relações de compra e venda intermediárias e/ou finais, independentemente da formação de conglomerados funcionais e das características oligopolistas do nível da organização industrial.

Como existem múltiplas transferências de ganhos de produtividade entre setores através da evolução não-proporcional desses ganhos e a dos preços relativos, nem sempre o excedente econômico gerado em um determinado setor logra ser auto-apropriado, tampouco transferido proporcional-

mente entre as remunerações entre os fatores capital e trabalho (Bienaymé 1966 e Ablas 1983).

Caso se considerem separadamente os processos de integração funcional e territorial, uma vertente analítica consistiria na avaliação do comportamento das variáveis produtividade, taxa de salário nominal e custo de vida, todas segundo o tamanho urbano. As evidências disponíveis mostram que, quanto maior o assentamento urbano, mais elevados são os níveis de produtividade, determinados tanto pelas economias de escala quanto pelas economias externas geradas pela aglomeração. Como seria de se esperar, as taxas de salário nominal estão positivamente correlacionadas com o tamanho urbano, acrescentando uma segmentação espacial à discriminação segundo nível de qualificação da força de trabalho.

Aparentemente, a concentração urbano-industrial é, além de funcional ao processo produtivo global, benéfica por oferecer níveis superiores de remuneração ao fator trabalho. Entretanto, tal como para as duas variáveis anteriores, o custo de vida é maior em cidades de porte maior. A questão central reside na análise dos níveis de **salário real**, pela comparação do salário nominal com o custo de vida, ou de reprodução da força do trabalho. As análises sobre o Estado de São Paulo (LU & VIEIRA, 1982, VIEIRA 1983) mostram que, para as populações de baixa renda, os níveis mais elevados de salário nominal são mais do que anulados pelo aumento mais que proporcional do custo de vida nas cidades dos estratos superiores da rede urbana. Os dispêndios com o item alimentação são relativamente estáveis segundo tamanho urbano, quando medidos em proporção do dispêndio familiar e em termos "per capita". O item diferencial dos gastos segundo o tamanho urbano refere-se ao bem composto "habitação + transportes" que, para as várias classes de dispêndios, chega a ser 200 por cento maior, quando se compara a Grande São Paulo com áreas rurais não-urbanas do Estado de São Paulo.

A correlação perfeita entre o custo de reprodução da força de trabalho e o tamanho de cidade deve-se à incidência dos dispêndios com habitação e transportes. Estes devem ser considerados bens compostos, porque a redução de gastos com habitação implica assumir custos adicionais com o deslocamento. Quanto menor o nível de renda das famílias, mais cativos são os seus membros do transporte urbano e maior a rigidez quanto à possibilidade de sua compreensão na estrutura de dispêndios.

Duas extensões são importantes de serem realçadas. De um lado,

o custo maior da habitação não se deve à parte edificada, haja vista que tanto o custo de insumos materiais quanto o da mão-de-obra possuem pequenas variações espaciais; deste modo, o custo maior deve-se exclusivamente ao preço do solo e à especulação do espaço urbano. De outro lado, com o agravamento da divergência entre o salário real e o custo de vida, a única saída para as camadas de baixa renda diante deste descolamento crescente consiste em “aceitar” um padrão subnormal para o seu assentamento; a proliferação de **cortiços** e **favelas** é a materialização deste impasse e confirma que os chamados “problemas urbanos” nada são senão uma manifestação no quadro urbano das iniquidades interpessoais do processo de organização social. (LU 1983a & 1983b).

4. CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

Aceitando-se os argumentos anteriores, pode-se inferir — em resumo — que o processo de urbanização de países em desenvolvimento representa uma socialização de custos da aglomeração, paralelamente à internalização privada dos benefícios. Na medida em que os níveis mais elevados de produtividade não são traduzidos em salários reais maiores, não existem razões — dentro da lógica que rege o sistema — para um processo “espontâneo” de desconcentração. Como decorrência, pelo menos três extensões merecem ser destacadas, como subsídios à discussão.

Em primeiro lugar, a deterioração do quadro social engendra tensões políticas, exigindo do Setor Público políticas de cunho **corretivo**. Embora estas políticas sejam socialmente desejáveis, a sua implementação tende, de um lado, a reforçar e a consolidar o papel do Setor Público na redução marginal do custo de reprodução nos assentamentos de maior porte, cujos benefícios da aglomeração são privadamente apropriados; de outro lado, a diferenciar ainda mais a dotação de infra-estrutura social e econômica em termos interesteraciais. As políticas corretivas tendem, desse modo, a **reforçar os fatores e padrões de concentração**, enquanto o mesmo Setor Público formaliza objetivos de desconcentração.

O viés de políticas corretivas impõe severas restrições à estratégia de desconcentração urbano-industrial e, na maioria dos casos, as políticas espacialmente explícitas são mais do que anuladas pelas políticas setoriais que possuem — implicitamente — efeitos e impactos geográficos nem sempre incorporados na análise. Não se pretende, por exclusão, afirmar que **inexistem limites** à concentração e duas indicações podem ser propostas na re-

dução e/ou reversão dessa tendência. Uma primeira possibilidade é dada pela necessidade de controle sobre a força de trabalho. Existem indícios, para o nível de sub-regiões administrativas do Estado de São Paulo, referentes ao período de 1955 a 1970 em cortes quinquenais, que indicam o intervalo de 1960-1965 como o de maior desconcentração industrial em torno da Grande São Paulo. Uma segunda possibilidade reside em uma decisão política do Setor Público, buscando melhor distribuição geográfica dos investimentos de grandes projetos industriais.

Esse último caso corresponde à segunda extensão que se pretende destacar. Quase sempre, esses investimentos industriais estatais se localizam em setores de insumos básicos, cujos níveis de produtividade estão associados a ganhos de escala determinados pelo porte dos projetos. Desde que não fique assegurada a condição de autofinanciamento dos investimentos, esses ganhos são transferidos via ligações interindustriais e internalizados pelos setores que demandam esses insumos em transformações sucessivas segundo a matriz de interdependência multissetorial, cujos preços relativos refletem a capacidade de apropriação do excedente gerado. Neste sentido, uma desconcentração baseada em indústrias estatais e de setores básicos pode ter seus efeitos — em termos regionais — bastante limitados.

A última extensão refere-se aos paralelos que costumam ser traçados, tomando como referência o quadro vigente nos países desenvolvidos. Este procedimento — aparentemente lógico — não leva em conta duas diferenças fundamentais. Do ponto de vista da integração funcional (ou setorial), deve ser ressaltada a articulação orgânica existente entre os segmentos industriais segundo seu porte. A automação crescente transferiu funções de comando de novos ciclos de processo às micro, pequenas e médias empresas. Esta recomposição estrutural da organização industrial não condiciona apenas a forma de expansão setorial como também a demanda estratificada do trabalho. Do ponto de vista territorial, a desconcentração e as deslocalizações e realocações observadas são essencialmente devidas à necessidade de se reduzir a incidência do salário na estrutura de custos. Dito de outro modo, tanto a produtividade quanto o custo de vida são positivamente correlacionados com o tamanho urbano e, além disso, não apenas o salário médio é mais alto, como o é igualmente o **salário real** em assentamentos urbanos de maior porte (Aydalot 1979, 1981 e 1982).

A desconcentração urbano-industrial em economias periféricas e dependentes não é, em função dos argumentos apresentados, uma tendência natural ou espontânea. Esta rigidez pode ser explicada, de um lado, pelo

deslocamento crescente entre a taxa de salário real e o custo de vida em assentamentos urbanos de maior porte e, de outro lado, pela formulação de políticas corretivas que tendem a reforçar as próprias forças de concentração. Além disso, mesmo no caso de implantação descentralizada de grandes projetos industriais estatais, verifica-se um segundo descolamento, dessa vez entre os entornos funcional e territorial, reduzindo-se conseqüentemente à retenção pela região dos impactos diretos e indiretos gerados. A partir destas conclusões de etapa, resta examinar as relações entre um processo de desconcentração e a sua contribuição ao desenvolvimento regional.

5. DESCONCENTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As disparidades de bem-estar e de oportunidades estigmatizaram a questão regional desde a sua origem. Embora esta dimensão de desigualdade seja a mais conhecida, convém notar que não é a única, nem tampouco a mais relevante. Como bem observou Renaud (1979), as principais formas de desigualdade realçadas quando se incorpora a dimensão territorial são as prevalentes entre: (i) os quadros rural e urbano; (ii) as regiões; (iii) as cidades de diferentes tamanhos; e (iv) as classes ou segmentos sociais dentro das cidades, principalmente nas grandes.

Pode-se justificar e demonstrar facilmente que as disparidades inter-regionais não se constituem a modalidade mais relevante de desigualdades. Dentro do contexto vigente da organização da produção, uma redução das disparidades inter-regionais engendraria um agravamento das desigualdades interpessoais em cada uma das regiões. “Contrario sensu”, a categoria relevante de iniquidade a orientar a ação compensatória do Setor Público é a interpessoal e a sua identificação e análise através de um enfoque espacializado se justifica na medida em que os conflitos ficam mais realçados. Parece importante frisar que a incorporação da dimensão territorial é um meio, mas não um fim em si mesmo.

Existem duas dimensões cruciais em toda análise espacializada. De um lado, qualquer análise está fundamentada em alguma hipótese — quase sempre implícita — sobre a decisão locacional tanto de agentes quanto de unidades produtivas. De outro lado, a incorporação da dimensão territorial exige que sejam explicadas as múltiplas formas de mobilidade interespaial, quer de fatores de produção, quer de bens e serviços de demanda intermediária e/ou final. Nas abordagens “tradicionais”, a variável básica que costuma ser adotada é o custo de transporte, como uma aproximação da fricção-distância.

Conforme foi criticado em várias passagens anteriores, o processo de integração territorial é comandado pela integração funcional, cujo rebatimento geográfico configura o que se poderia denominar de uma **divisão espacial do trabalho**. A cada redefinição ao nível nacional e/ou internacional alteram-se as funções de cada unidade regional, engendrando como que uma sucessão de modos de produção.

Curiosamente, a palavra **integração** costuma provocar intuitivamente associações e conotações positivas, como algo desejável, cujas conseqüências são intrinsecamente positivas. Em geral, a noção de integração econômica é conceituada como uma unificação do espaço de decisão. Em outras palavras, para um saldo líquido positivo, as apropriações de custos e benefícios são assimétricas e desiguais. A integração entre duas regiões, por exemplo, implica relações de subordinação e dependência, haja vista que a região "incorporada" é forçada a romper com a composição relativamente diversificada de sua estrutura produtiva e **especializar-se** na produção de bens de demanda nacional ou internacional. A inserção consiste, portanto, na **geração de um excedente comercializável** que seja funcional à divisão espacial do trabalho ao nível nacional.

Simetricamente, a todo modelo de produção corresponde um modelo de consumo e a urbanização comparece para impor um estilo ou modo de vida, fechando e retroalimentando o circuito. Neste sentido, existem duas lógicas complementares que tendem a homogeneizar o espaço geográfico, e o comando da integração funcional determina os padrões da integração territorial, dentro da seqüência "especialização-interdependência-assimétrica-dependência".

Através dessa forma de leitura, fica evidente que a desconcentração não é necessariamente a única estratégia a ser seguida, notadamente quando se levam em conta as características diferenciais do processo de concentração que predomina em países como o Brasil. Qualquer deslocalização ou relocação obedece à lógica da produção e se inscreve em um entorno funcional que transcende largamente o entorno territorial.

Complementarmente às observações anteriores, convém frisar igualmente que os inúmeros conflitos do planejamento regional têm sido negligenciados. Embora a literatura especializada reconheça o "trade-off" entre a eficiência e a equidade ou justiça social, debaixo deste conflito genérico existem outros, mais específicos, que representam dilemas para o processo de escolha coletiva.

Em primeiro lugar, sobressai o **conflito de soberania** que se caracteriza por uma distribuição desigual do poder entre diferentes níveis formais de decisão. Vale notar, por um lado, que os objetivos se alteram ao longo da escala espacial, assim como se modificam as variáveis relevantes e explicativas. Por outro lado, a distribuição desigual do poder faz com que os objetivos nacionais predominem sobre aqueles de níveis inferiores, perpetuando as relações assimétricas de dependência.

Na discussão das estratégias regionais e o seu condicionamento pelo “estilo de desenvolvimento nacional”, parece indispensável que se diferencie uma “regionalização dos objetivos de desenvolvimento nacional”, dos “objetivos de desenvolvimento regional” que costumam ser divergentes.

Um segundo tipo de conflito se materializa pelo **viés setorial** das intervenções. Se a heterogeneidade, i.e., a “variedade” espacial for a característica dominante, a centralização é a um só tempo ineficiente e ineficaz, haja vista que a única forma de se levar em conta a variedade é através de uma generalização dos critérios e normas alocativos. Tal procedimento torna a ação de avaliação uma tarefa virtualmente impossível de ser conduzida.

Uma terceira modalidade de conflito, intimamente relacionado com os dois anteriores, refere-se ao fato de que **políticas espacialmente explícitas** são, quase sempre, anuladas pelas políticas setorialmente desenhadas (ou **espacialmente implícitas**). Isso se deve ao tratamento da dimensão espacial como um setor apenas, derivando daí um abismo crescente entre intenções e fatos.

Nessa sequência, chega-se ao quarto tipo de conflito que opõe **políticas corretivas** às de natureza **preventiva**. Como a maioria das políticas é orientada segundo problemas, existe um **predomínio** de políticas corretivas que são espacialmente regressivas. Se, tanto social quanto politicamente, essas intervenções são justificadas ou justificáveis, não é menos verdade que o Setor Público, ao procurar corrigir os problemas crescentes gerados pela concentração, acaba por reforçar e incrementar a própria concentração.

Se, ao nível de entendimento, as análises tendem a basear-se em mitos e, ao mesmo tempo, no plano das intervenções, os múltiplos conflitos não são clara nem explicitamente assumidos, não é de se estranhar o divórcio entre fatos e intenções. Certos conflitos **não são** “compatibilizáveis” e as expressões tais como “consentâneo com”, “harmonia com”, “adequados com”, e assim por diante, não se constituem senão figuras de retórica.

6. ALGUMAS CONCLUSÕES DE ETAPA

Nesta parte final são resumidas algumas observações de etapa, à guisa de conclusão, como eventuais subsídios para discussão.

O tema de centralização/concentração é, na sua essência, uma questão política, porque todo esquema de descentralização e desconcentração representa e implica uma redistribuição do poder. Contudo, entre este reconhecimento e a deflagração de um movimento de transição vai uma distância muito grande. Conforme foi assinalado, o surgimento de Estados na América Latina exigiu uma destruição sistemática das memórias coletivas e identidades regionais. O sentido latente do regionalismo, embora periodicamente emergente, não é suficientemente forte para aglutinar e mobilizar segmentos sociais significativos quando comparado, por exemplo, com o caso extremo da Espanha.

Esses movimentos são esvaziados, de um lado, pela capacidade de recuperação do sistema político nacional e, de outro lado, pelo não-comprometimento das elites regionais, cuja expansão e prosperidade dependem de sua capacidade de assumir uma dimensão de mercado nacional.

Vale notar que a dimensão política, a despeito de sua importância, não é a única a ser considerada. Os traços característicos da organização da produção social, no tempo e no espaço, conduzem à dupla **concentração técnica e territorial**. A partir do deslocamento entre o salário real e o custo de reprodução da força de trabalho, a margem de manobra que viabilize uma estratégia de desconcentração se reduz dramaticamente. Esta margem é ainda menor diante da recuperação e/ou cooptação das manifestações do regionalismo.

A pergunta crucial a ser respondida passa a ser a seguinte: A questão regional se constitui o real problema? Os argumentos anteriormente apresentados consideram que a desigualdade mais relevante é a de natureza interpessoal. À exceção de casos como o Nordeste brasileiro, onde o fenômeno da pobreza é generalizada, engendrando uma falta total de oportunidades e de alternativas, de forma a confundir a questão interpessoal com a questão regional, a resposta a esta pergunta é bem menos clara para as demais regiões. Poder-se-ia, genericamente, formular uma outra pergunta, derivada da anterior: para que serve uma análise espacializada? Uma resposta satisfatória teria que contemplar vários aspectos.

Em primeiro lugar e, genericamente, toda e qualquer análise espacializada tem o mérito de realçar e destacar conflitos. Entretanto, a origem do partido analítico não deve fechar-se na dimensão territorial, mas centrar-se nas iniquidades interpessoais, descortinadas pelo enfoque adotado. Esta conclusão de etapa, por mais paradoxal que possa parecer, possui extensões importantes quanto a intervenções.

Em termos processuais, a supervalorização de regiões polarizadas como categoria analítica relevante tem afastado para um segundo plano a importância de regiões homogêneas. Embora as pesquisas recentes tendam a inverter este quadro de preferências, deve-se argumentar em favor da necessidade de uma rearticulação dessas tipologias espaciais. As análises devem iniciar-se pelas regiões homogêneas, porque a semelhança de traços característicos permite, em princípio, supor que os impactos sejam similares. Este procedimento permitiria, além disso, discernir e diferenciar os efeitos territoriais. O ponto principal da argumentação reside, porém, na necessidade de complementar as análises segundo a propagação desses mesmos efeitos pelas relações hierarquizadas. Só assim se poderiam articular as características dominantes do modo de produção de cada unidade espacial com as relações interesaciais de mobilidade.

Entretanto, a principal tese defendida na presente nota, como síntese dos argumentos anteriores, é a de que as análises **devem** iniciar-se pelo enfoque espacial, mas as intervenções **não devem** limitar-se ao plano regional. Se a abordagem pelo corte territorial possui o mérito de descortinar iniquidades — que antes de espaciais são interpessoais — então as intervenções devem orientar-se para esta dimensão do problema!

Voltando à questão da descentralização como problema político, uma melhor distribuição interpessoal do poder só pode resultar de um movimento de “baixo para cima”. Nesta perspectiva, uma redução das iniquidades interpessoais — pela ampliação de acesso a bens e serviços públicos — não representa apenas um aumento de renda não-monetária, como também o sentimento de cidadania, tornando mais nítida a imagem de identidade. É um quadro de conflito, cuja transição terá marchas e contramarchas, que só se viabilizará na medida em que houver uma maior apropriação dos espaços econômico, social, cultural e, sobretudo, político, pelos segmentos menos favorecidos da sociedade.

Summary: In the present article, the author reviews some fixed myths about deconcentration/decentralization questions and their consequences over the formulation of regional development strategies. Given the complexity of the theme and the vague necessity of an option to stir it, the final choice fell on a critical review as to the comprehension of the phenomenon, trying at the same time, to mention the adequacy of the more wanting debates about the theme and the *explaining and analytical capacity* of these questions about the reality of the developing countries. In part one, the author analyzes the demension of the problem enhancing the historically defined positive contribution. In part two, he analyzes some mechanisms and prevailling effects of the concentration, criticizing the established postures which considers the integrational, functional (or sectorial), and territorial (or spacial) processes as simultaneous and coincidental. In part four the author establishes some relations between deconcentration and the regional development, and in the last section, he summarizes some stage conclusions, more like an agenda of considerable themes to be fully debated, than as a list of finished and worked out solutions.

BIBLIOGRAFIA

- ABLAS, Luiz Augusto de Queiroz. **Disparidades entre regiões e intercâmbio desigual**; proposições metodológicas com base em um enfoque neo-ricardiano. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1983. (Tese de Livre Docência).
- AYDALOT, Philippe. **Contribution à la théorie de la division spatiale du travail**. São Paulo, I Seminário de Economia Regional e Urbana, Convênio FIPE/IPEA/BID, 1979.
- . **Politique de localisation des entreprises et marché du travail**. Paris, Universidade de Paris I, Centre Économie – Espace – Environnement, 1981.
- . **Division spatiale du travail**. Paris, Universidade de Paris I, Centre Économie – Espace – Environnement, 1982.
- BIENAYMÉ, Alain. **Politique de l'innovation et répartition des revenus**. Paris, Éditions Cujas, 1966.
- FURTADO, Celso. O capitalismo pós-nacional; Da coordenação nacional ao 'laissez-faire' internacional. In: FURTADO, Celso. Prefácio à nova economia política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, pp. 71-99.
- GILBERT, Alan G. & GOODMAN, David E. Regional income disparities and economic development; a critique. In: GILBERT, Alan G. Development planning and spatial structure. Chichester, John Wiley & Sons, 1976. pp. 113-41.
- LU, Martin. **Economia urbana no Brasil; uma nota introdutória**. Brasília, CNDU/MINTER, PNDE/INPES/IPEA/SEPLAN. BNDES, FINEP & Comissão Fulbright. 1983. I Seminário Nacional de Economia Urbana: Economia Urbana na Prática e no Ensino do Planejamento Urbano.

- . **Urbanização, iniquidades e limites de políticas urbanas corretivas; o caso de São Paulo.** Bangkok, Unites Nations Centre for Human Settlements (UNCHS/HABITAT), de 1983. (Seminário Inner City Rehabilitation).
- . & VIEIRA, Cláudio Afonso. **Os efeitos da urbanização sobre o custo da mão-de-obra.** São Paulo, Programa de Ensino e Pesquisa em Economia Regional e Urbana, Convênio FIPE/IPEA/BID, 1982.
- RATINOFF, Luís. **Factores histórico-sociales en la evolución de las ciudades latinoamericanas: 1850-1950.** São Paulo, Convênio FIPE/IPEA/BID. 1980. Seminário de Economia Regional e Urbana, 1980.
- RENAUD, Bertrand. **National urbanization policies in developing countries.** Washington, 1979, (The World Bank Staff Occasional Papers, 347).
- RICHARDSON, Harry. **City size and national spatial strategies in developing countries.** Washington, 1977. (The World Bank Staff occasional Papers, 252).
- VIEIRA, Cláudio Afonso: **Urbanização e o custo de reprodução da força-de-trabalho.** São Paulo; São Paulo; Universidade de São Paulo, 1983, (Tese de Doutorado).
- WILLIAMSON, Jeffrey G. Regional inequalities and the process of national development: a description of patterns. **Economic Development and Cultural Change:** (12) 4.