

UMA INTRODUÇÃO À PROBLEMÁTICA DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

Fernando Pedrão (*)

Resumo: Espaço e tempo são dimensões necessárias aos estudos dos fenômenos sociais e econômicos. As políticas econômicas e sociais quando enriquecidas pela dimensão espacial se tornam dinâmicas e respondem a uma interpretação de problemas específicos no tempo e espaço — a exemplo de descentralização — bem como daqueles inerentes aos aspectos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Políticas Regionais — abrangendo relações intersetoriais — têm que oferecer uma percepção clara das várias interrelações entre decisões econômicas e seus reflexos em campos diferenciados tais como: financiamento de projetos de investimentos e ajustamento às políticas setoriais. Estas conexões tornam-se evidentes quando o delineamento político regional diz respeito a grandes territórios onde a experiência política é de suprema influência. Assim sendo, tais condições influenciam o processo de tomada de decisão encobrindo, portanto, o seu caráter social.

O presente trabalho relaciona-se com os fundamentos da política regional na análise econômica, onde são combinados os níveis macro e microeconômicos, considerando-se, ainda, os entraves existentes à sua aplicação. Procura-se também demonstrar como as proposições de políticas econômicas devem evoluir das formulações preliminares às mais complexas e refinadas expressões, e como as hipóteses são testadas para a realimentação do mecanismo de planejamento. Desta maneira, são identificadas as diferentes escalas de tempo para a decisão e implementação, à luz de processo contínuo de análise e avaliação dos resultados das políticas econômicas.

1. ASPECTOS DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

1.1. Alguns conceitos básicos.

Por uma incorreção de linguagem estendeu-se significação corrente da palavra regional a problemas relativos à integração da dimensão espacial na teoria e na análise econômica em geral, e à teoria e análise econômica referentes à totalidade dos fenômenos situados territorialmente. A par das conseqüentes imprecisões no

(*) O autor é funcionário das Nações Unidas. As opiniões aqui expressas são de sua exclusiva responsabilidade.

uso dos conceitos de regional e espacial — que deveria ser a expressão utilizada com este sentido — esta prática tem contribuído para manter alguns vícios de linguagem, que têm sérias consequências para a análise das inter-relações entre teoria, análise e política econômica.

Este trabalho pretende examinar estas relações, através de um corpo de problemas básicos, que quase sempre se colocam entre as preocupações daqueles que formulam e aplicam as políticas econômicas e sociais, definidas a partir da referida dimensão espacial.

Nesta exposição não se pretende corrigir, em todos os seus aspectos, as imprecisões no uso da palavra regional e a diferença entre regional e espacial. Basta mencionar que todos os fenômenos sociais têm, necessariamente, uma condição histórica, isto é, situam-se no tempo e no espaço. Porém, o sentido da situação espacial-temporal é muito mais amplo que os fenômenos regionais, uma vez que a abrangência e repercussão sobre estes lhe são peculiares.

A idéia da regionalização e, portanto, do regional, decorre da subdivisão do território, sendo o segundo conceito muito mais restrito que o conceito de espacial. O regional sempre se refere a um determinado território, o espacial pode referir-se a um espaço abstrato, lógico, matemático ou histórico (em que se reúna a dimensão geográfica com a de eventos efetivamente ocorridos). Ao tomar-se conhecimento destas imprecisões no uso do vocábulo regional, torna-se fácil corrigir as suas implicações. Para simplificação, utiliza-se aqui a expressão política econômica regional para significar a relação da política econômica com um território, isto é, uma política aplicada a fenômenos econômicos identificados segundo sua situação territorial.

A política econômica regional consiste na aplicação de juízos de valor extraídos da análise econômica, para atuar sobre a configuração espacial da economia de um país em seu conjunto, da economia de uma ou várias de suas regiões e das inter-relações de economias entre regiões. Os delineamentos que aqui se apresentam restringem-se aos aspectos gerais da política econômica regional. Abordam, principalmente, os aspectos relacionados com o manejo da dimensão espacial em escala nacional, estendendo-se em seguida aos aspectos referentes a problemas de política econômica ao nível de regiões determinadas, além de inter-relações entre regiões.

Por sua definição, a política econômica regional ocupa-se dos diferentes usos do território para fins econômicos. Estes fenômenos, que correspondem à localização dos recursos no território e aos modos como se articula a combinação de

fatores (1), constituem o centro da temática regional: estabelecem as condições a partir das quais pode-se levar a efeito uma mobilização de recursos, considerada em sua atual situação espacial. Decorre daí que o conceito de espaço econômico (entendido como um campo abstrato onde se representa a localização dos fatores e as transações econômicas) e o conceito de território (entendido como o lugar onde se realizam estas transações) podem ser manipulados com certa liberdade. A política econômica regional, ao referir-se às formas de utilização dos fatores em sua localização territorial, afeta, inevitavelmente, o modo de uso do espaço, com respeito tanto à economia nacional em seu conjunto, como a regiões específicas.

O que define a posição da política econômica regional no quadro geral da política econômica nacional é o fato de aquela tratar sempre com problemas de uso do espaço. Esta última define-se como a aplicação sistemática de um corpo de conhecimentos adquiridos na análise econômica, para a obtenção de objetivos considerados desejáveis; por extensão considera-se que a política econômica regional vale-se da análise econômica para definir objetivos de política, levando em consideração seus efeitos sobre a forma e a intensidade de uso do território (Ver Fig 1.).

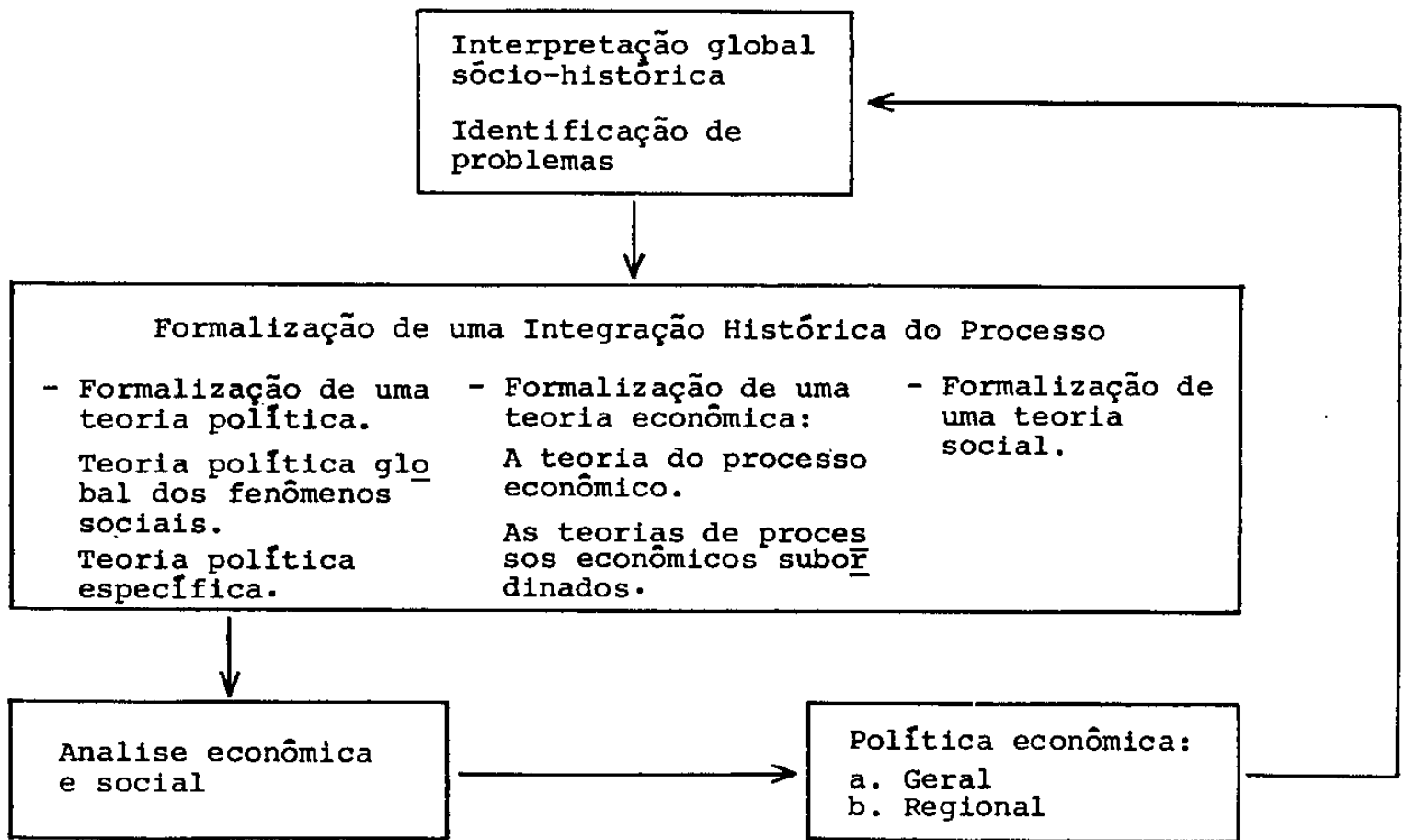
Ao utilizarem-se os conhecimentos proporcionados pela análise econômica para resolver problemas de política econômica em relação aos usos do território, introduzem-se elementos de valor (2) que abrangem aspectos básicos da determinação da estrutura espacial da economia, que estão presentes em toda política econômica regional e devem ser identificados e tratados explicitamente.

A análise da função que desempenham os elementos de valor na política econômica antecede a seleção de objetivos. Como toda política econômica pressupõe uma seleção de objetivos, implicitamente refere-se a uma visão em perspectiva do processo econômico e das formas institucionais e organizacionais em que este

(1) Utiliza-se aqui a expressão combinação de fatores com um sentido muito mais amplo que o de função de produção, incluindo os fenômenos de criação e destruição de recursos, que se dão necessariamente como consequência da atividade produtiva, considerada em um período. Difere, por esta razão, do conceito de função de produção que é, essencialmente, estático e descreve inter-relações entre determinada soma de fatores com características imutáveis.

(2) A este respeito, ver Gunnar Myrdal, *Asian Drama*, The Twentieth Century Fund, New York 1968. Myrdal mostra como na maturidade do pensamento numa ciência social é imprescindível conhecer os antecedentes do seu desenvolvimento. Ver também J. Schumpeter *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, New York 1966, cps. 1, 2 e 4. Sua revisão deste assunto é fundamental para posterior interpretação da estrutura do pensamento econômico.

Fig. 1



processo atua (3). Assim, a seleção de objetivos depende da orientação básica da política econômica de um país. Este aspecto diferencia-se do planejamento econômico propriamente dito, porque este depende das técnicas de planejamento, mecanismo pelo qual os objetivos traduzem-se em metas quantificadas e distribuídas ao longo do período abarcado pelo programa.

Em outras palavras, a política econômica estabelece objetivos gerais e diretrizes de estratégia, enquanto o planejamento provê a mecânica operacional para alcançar esses objetivos. O planejamento assegura a consistência mútua das metas mas, por si só — despida da teoria econômica — não faz jus à sua dimensão social e não observa sua relevância no processo econômico nacional. Por esta razão, não define a função estratégica das metas na política econômica nacional em seu conjunto.

Esta distinção de alcance e de funções observa-se igualmente no campo regional, onde a política econômica deve resolver os problemas de ocupação e uso do espaço correspondentes ao tipo de desenvolvimento que se opera na economia nacional. Isto implica, necessariamente, a subdivisão do território nacional em unidades funcionais — ou regiões — para o planejamento espacial (4).

Com estes antecedentes, a política econômica regional é colocada neste documento num plano metodologicamente anterior ao do planejamento regional (5).

-
- (3) A elaboração de uma análise e a formulação de uma política econômica são sempre precedidas pelo estabelecimento de algumas hipóteses — explícitas ou não — que reflitam a teoria que interpreta os fenômenos. A determinação destas hipóteses e desta teoria num dado contexto sócio-histórico é o que assegura à economia política o seu caráter de ciência social. Ver Gunnar Myrdal (op. cit. p.24). Seu tratamento sobre este assunto é de inestimável valia, por esclarecer importantes problemas de metodologia da economia política aplicada.
- (4) O conceito de região utilizado neste trabalho é o de uma unidade territorial imediatamente menor que a unidade nacional e em sua definição podem-se usar, alternativamente, critérios físico-geográficos, econômico-sociais e político-institucionais. A funcionalidade de uma regionalização depende do modo como está fundamentada em um destes critérios. Abandona-se a idéia de combiná-los, pela impossibilidade de controlar as margens de erro decorrentes da integração de informações heterogêneas.
- (5) Esta separação marcante entre política econômica regional e planejamento regional é, necessariamente, teórica e utiliza-se para auxiliar a elucidação de conceitos que de outro modo dificilmente poderiam ser enunciados com exatidão. Na prática o exercício do planejamento regional está sempre parcialmente associado com deliberações de política econômica, embora não aconteça o contrário com frequência. Esta distinção pode ser simplificada, considerando-se que o planejamento regional sempre supõe a adoção de medidas e a realização de investimentos, ao mesmo tempo em que manipula diretamente os recursos na esfera regional. Pode-se dizer que a política econômica regional vem antes do planejamento, no sentido que, teoricamente, pode-se constituir em um conjunto de decisões que não se estendem ao uso dos recursos, mas que orientam o tipo de planejamento que se executa.

Suas funções definem-se conforme a precisão da orientação dada pela política econômica nacional, que são os antecedentes sobre os quais se apóia.

Como será indispensável situar a política econômica nacional num marco espacial, pode-se dizer que os propósitos da política econômica regional são os seguintes:

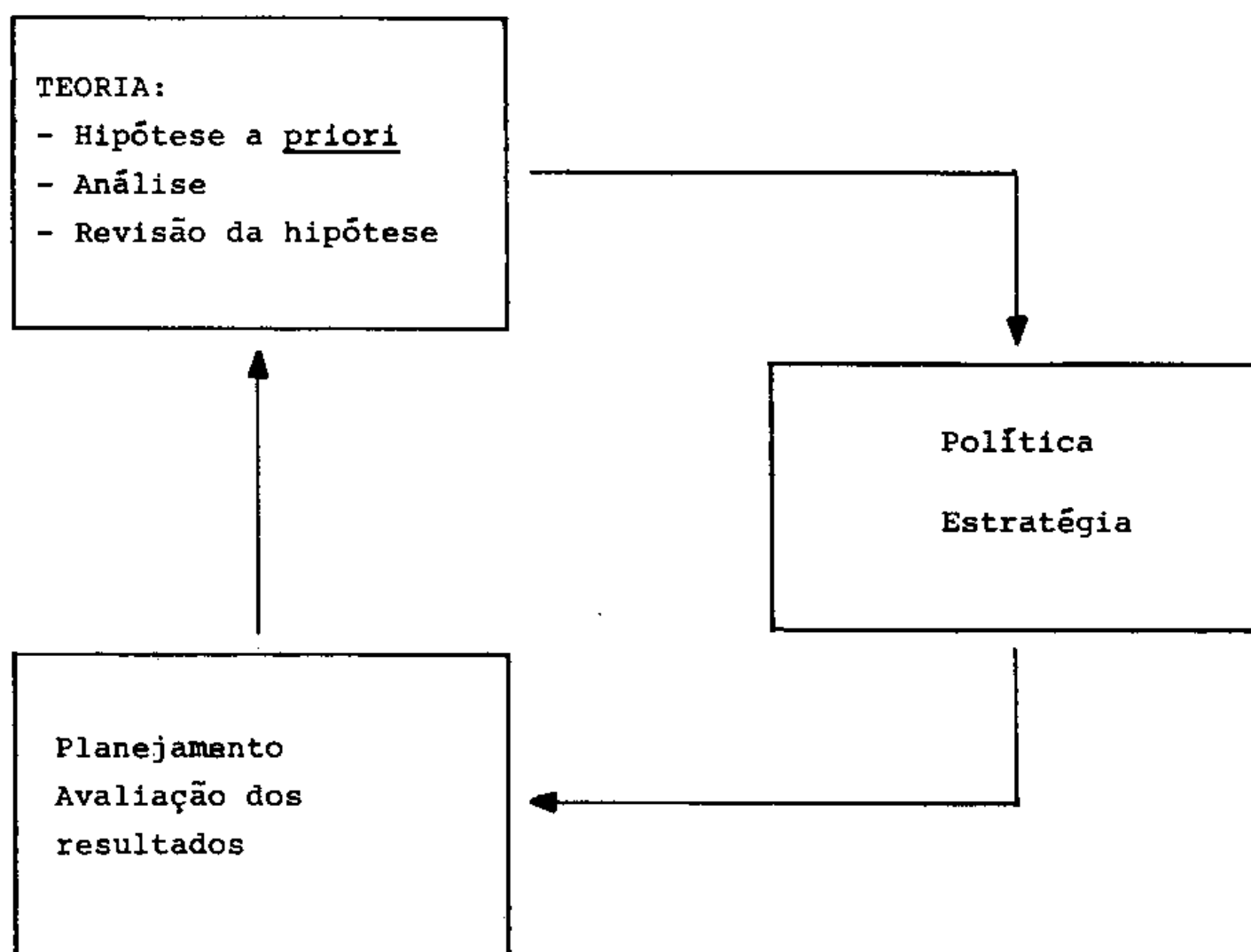
- a) Estabelecer as alternativas mais aceitáveis do desenvolvimento futuro da economia nacional, sobre a base de uma interpretação preliminar do processo econômico em curso;
- b) Como consequência do item anterior, formular as linhas básicas de uma estratégia de desenvolvimento, representativa das principais opções da política econômica, com respeito aos problemas fundamentais do desenvolvimento, em seu alcance regional;
- c) Solucionar os problemas de mobilização dos recursos necessários para executar a política econômica escolhida.

A interpretação do processo econômico nacional e de suas tendências impõe uma análise do tipo macroeconômico que, pelas variáveis que manipula — como as relações com o exterior — excede o âmbito da análise econômica regional. Sobre a base de uma análise deste tipo dever-se-ão estabelecer *a priori* algumas hipóteses de interpretação das condições e das perspectivas do desenvolvimento, reconhecendo-o como um fenômeno integrado, considerando seus efeitos sobre as formas de ocupação e uso do território (Ver Fig. 2).

Do que foi dito antes depreende-se que a estratégia regional não pode ser definida de forma isolada das possibilidades e restrições próprias da economia nacional em seu conjunto. Além do mais, pode-se inferir que a estratégia regional deve refletir uma interpretação detalhada das perspectivas do desenvolvimento, considerando explicitamente as restrições que se encontram ao agir sobre as formas específicas de uso dos recursos segundo sua localização espacial. Por outro lado, a estratégia regional de desenvolvimento estará forçosamente circunscrita a delineamentos que se limitam a descrever a posição relativa de cada região, dentro de um esquema geral de desenvolvimento da economia nacional.

No parágrafo anterior está implícito que se usam juízos de valor acerca do alcance e das limitações com que se trabalha em política econômica regional em cada caso, uma vez que esta sempre manipula as inter-relações entre o modo de funcionamento de uma economia e sua organização espacial. Esta inter-relação permite modificar a primeira através de mudanças ordenadas e consecutivas na segunda. Tal juízo de valor, sem dúvida otimista com respeito à eficiência da polí-

FIG 2



tica econômica em geral, dificilmente pode ser avaliado *a priori*. Fica condicionado à maneira como se apresentam os problemas próprios do subdesenvolvimento de cada economia nacional, como estes problemas se articulam no quadro da economia internacional, e ao próprio desenvolvimento da política regional, considerada como uma atividade permanente.

Ainda mais, na elaboração de estratégias regionais, deve-se reconhecer a importância das estratégias nacionais que condicionam o uso dos recursos em sua situação territorial: Deve-se trabalhar com a idéia de que sempre existe uma política econômica nacional, mesmo quando esta não seja completamente explícita, ou quando não decorra de um conjunto de deliberações organicamente estruturadas, e reflita somente as reações de organismos de decisão frente a problemas que requerem solução imediata. De qualquer maneira, as decisões de política a nível nacional — por serem mais amplas que as regionais — condicionam-nas, subordinando a orientação do uso dos recursos em sua delimitação territorial à orientação geral que se dá no contexto mais amplo do processo de desenvolvimento.

Por isto, a mobilização de recursos na programação regional está subordinada à orientação da política econômica nacional. Todavia, a nível de regiões pode-se visualizar com maior clareza a relação entre o uso dos recursos, já incorporados ao processo de produção, e a mobilização de recursos adicionais necessários a uma reestruturação do processo de produção. Os reconhecidos casos em que se contrapõem soluções de intensificação do uso da terra cultivada, incorporada à agricultura, com a ampliação da superfície sob cultivo, são representativos deste processo.

Considerações deste tipo revelam a inconsistência teórica das análises e dos esquemas de política econômica que se atêm aos problemas de proporções de fatores e não levam em conta a inter-relação entre as proporções existentes no uso atual dos fatores e no processo de incorporação e destruição de recursos (6). Estes problemas também estão excluídos da interpretação organicista do uso do território, que se limita ao seu aspecto exterior, isto é, que se restringe a analisar os efeitos finais da mobilização de recursos, tal como esta materializam-se na configuração atual de cada economia regional (7).

(6) Isto é, sem dúvida, o resultado do divórcio entre a teoria da produção e a teoria da distribuição, característica da economia neoclássica, que permite trabalhar com simplificações teóricas deste tipo, que dificultam seriamente a interpretação dos problemas do desenvolvimento. As implicações teóricas desta orientação foram postas em questão por Joan Robinson em sua "Production Function and Theory of Capital" em *Collected Economic Papers*, vol. 2, pp. 114 a 131.

(7) Isto corresponde à análise de equilíbrio geral aplicado ao espaço, compreendendo as análises inter-industriais, de impacto, etc. Inclui também a visão geográfica organicista que com frequência é combinada com análise de equilíbrio geral, estático por definição.

A diversidade de modos como se resolvem estes problemas de uso de recursos mostra como a flexibilidade da política econômica para selecionar seus próprios meios de execução é maior que a do planejamento, cujo uso como instrumento sistemático de política também é assunto de decisão da própria política econômica.

1.2. Problemática econômica regional

Para determinar o conjunto de problemas que se pretende resolver através da aplicação da política econômica espacial, é necessário considerar três fatores: a) a dotação de recursos da economia nacional segundo sua localização regional; b) a forma como um determinado processo econômico se reflete na ocupação e no uso desse território; e c) a ordem de prioridade de seus problemas econômicos, conforme afetem a continuidade de tal processo.

A análise destes fatores requer um conhecimento prévio da disponibilidade de recursos, entendida como a capacidade de produção em suas mais diversas formas, e o modo como são usados estes recursos. Implica também a interpretação dos possíveis efeitos de uma ação sobre a dinâmica do uso do território, no que se refere ao processo nacional de desenvolvimento.

Isto torna necessária uma análise sistemática das inter-relações entre a configuração espacial da economia nacional e seu desenvolvimento econômico e social. Como a forma de concentração territorial da economia não é mais do que um aspecto externo da mecânica do uso dos recursos no território, fica claro que a ação da política econômica regional deve incidir sobre esta mecânica, e não somente pretender mudar os aspectos formais da concentração territorial. Isto equivale a agir sobre a tomada de decisões para a produção, circulação, distribuição e consumo, com referência à delimitação territorial dos recursos. Também implica considerar as interdependências entre estas decisões e o nível do produto e a criação de empregos.

Esta ênfase na dinâmica endógena das economias nacionais não se restringe ao alcance da política econômica regional, nem elimina sua interdependência com fenômenos de ordem internacional. Implica uma interpretação do modo como se articula a economia de cada região no quadro nacional e no internacional. Estas inter-relações com o exterior compreendem as que se realizam com relação aos movimentos de capital em geral e do capital financeiro em particular.

Assim, são os traços dominantes dos diversos processos econômicos nacionais e suas relações internacionais que — ao situar as posições relativas de cada região subnacional na economia nacional — definem as linhas básicas da problemática espacial de cada país.

Análises recentes de economias nacionais têm ressaltado diversos aspectos essenciais da problemática sócio-econômica dos países latino-americanos, revelando peculiaridades dos processos de desenvolvimento e de subdesenvolvimento dos mesmos. Estes dois conceitos enunciam processos que abarcam a estrutura econômica e social do país em sua totalidade e compreendem uma ampla diversidade de situações. Isto faz com que cada problema de política econômica seja específico para cada região e para cada país, no tempo e no espaço.

Situando os objetivos econômicos da política regional no quadro sócio-econômico do subdesenvolvimento (8), chega-se a estabelecer que a evolução da economia nacional só pode processar-se segundo um número limitado de alternativas básicas: crescimento da produção, ampliação da capacidade de produção e justiça social. Na prática, incluem as diversas possibilidades de combinação destes três objetivos em proporções *sui generis*, em função das peculiaridades de cada caso.

A opção por uma determinada combinação de objetivos exprime uma decisão geral de política econômica e deve ser avaliada em relação às condições específicas de cada país: seu nível de desenvolvimento, o tamanho do seu mercado, sua estrutura financeira, a qualificação de sua mão-de-obra, suas restrições externas etc.

Portanto, esta opção casual ou arbitrária é realmente uma escolha entre um pequeno número de alternativas viáveis, dentro de um grande número de alternativas logicamente possíveis que se pode visualizar. Esta tem sido, justamente, uma das principais deficiências do planejamento econômico — tal como tem sido praticado na maioria dos países latino-americanos: tem-se omitido uma avaliação realista da viabilidade, atribuindo a seleção de objetivos à racionalidade que corresponde a decisões específicas como as que dizem respeito a investimento, consumo etc.

A racionalidade da interpretação dos processos econômicos em sua consistência histórica só pode ser encontrada ao nível de uma explicação que os capte em sua totalidade. Por esta razão relaciona-se, inevitavelmente, com a história econômica e com a interpretação política da história. A política econômica em geral aparece como um caso aplicado desta interpretação; e a política econômica regional

(8) Em sua *Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas* (Fundo de Cultura Econômica, México), Gunnar Myrdal propôs substituir a classificação habitual de variáveis endógenas e exógenas pela de variáveis pertinentes ou não, à análise de um problema determinado, agregando que a pertinência de uma variável é o que define sua posição na estrutura do problema. A colocação é, sem dúvida, correta, dado que a classificação de variáveis endógenas e exógenas indica somente quais as que são parte da estrutura do problema e quais as que não são: não julga a função que desempenham no problema. A classificação entre variáveis pertinentes destaca a funcionalidade da variável no contexto do problema e permite abandonar aquelas que nada agregam à sua explicação, ainda que sejam endógenas.

como um caso derivado daquela. O âmbito do espaço econômico nacional, regional e local, por sua vez, qualifica a aplicação da política econômica.

No contexto desta explicação geral observam-se os processos de criação, uso e destruição dos recursos em sua localização territorial, e o modo como a decorrente concentração econômica territorial afeta a evolução da economia nacional em seu conjunto.

Por esta via incorporam-se três elementos fundamentais desta análise, que são as condições de mobilidade próprias dos recursos naturais, da mão-de-obra e do capital. Com isto descreve-se a relativa imobilidade dos recursos naturais; as formas específicas de mobilidade da mão-de-obra, em função dos diversos fatores de expulsão e de atração relacionada com o emprego; as formas de mobilidade do capital, destacando a escassa mobilidade dos ativos de capital fixo; e a mobilidade do capital financeiro entre alternativas determinadas pelos custos de oportunidades de sua aplicação (9).

Ao lado destas restrições às decisões quanto à dotação de recursos, encontram-se outras, que decorrem de diferenças no âmbito do poder a que correspondem as decisões quanto à provisão de recursos do setor público. Estas decisões — que derivam das linhas gerais da política econômica nacional — antecedem as decisões regionais de política e expressam as condições de autonomia de decisão de cada região para optar entre conjuntos de objetivos de política. Porém há uma diferença primordial entre a forma da coordenação intersectorial, para os fins da política econômica nacional, e a que se pretende lograr, levando-se em conta a situação territorial dos fatores de produção, considerada esta como um parâmetro que influencia os cálculos dos custos de produção.

2. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A POLÍTICA ECONÔMICA ESPACIAL

2.1. O quadro institucional nacional

Ao reconhecer a dimensão espacial dos fenômenos econômicos e ao tomá-los à escala de uma economia nacional, faz-se necessário definir o quadro institucional em que opera o país como um todo, cada uma de suas regiões e outras possíveis

(9) Um exame adequado deste assunto escaparia às possibilidades deste ensaio pelas simplificações aqui utilizadas. Porém é necessário considerar que a análise da destruição de recursos cai no campo da análise da intensidade do uso dos diferentes tipos de capital fixo, com respeito ao equilíbrio ecológico. Descreve um fenômeno que tem lugar no âmbito de uma determinada combinação de fatores, como a que se materializa numa planta industrial. A destruição de recursos por obsolescência do equipamento consiste realmente num fenômeno de perda de seu valor de mercado; resulta de um processo de renovação técnica como consequência de certas formas de concorrência econômica.

subdivisões menores, como sub-regiões estatais e zonas. Isto porque, em sua forma atual, as instituições de um país são a cristalização de um processo de evolução nacional, que incorpora os aspectos específicos de cada região e reflete a dimensão espacial-temporal em que se dá esta evolução.

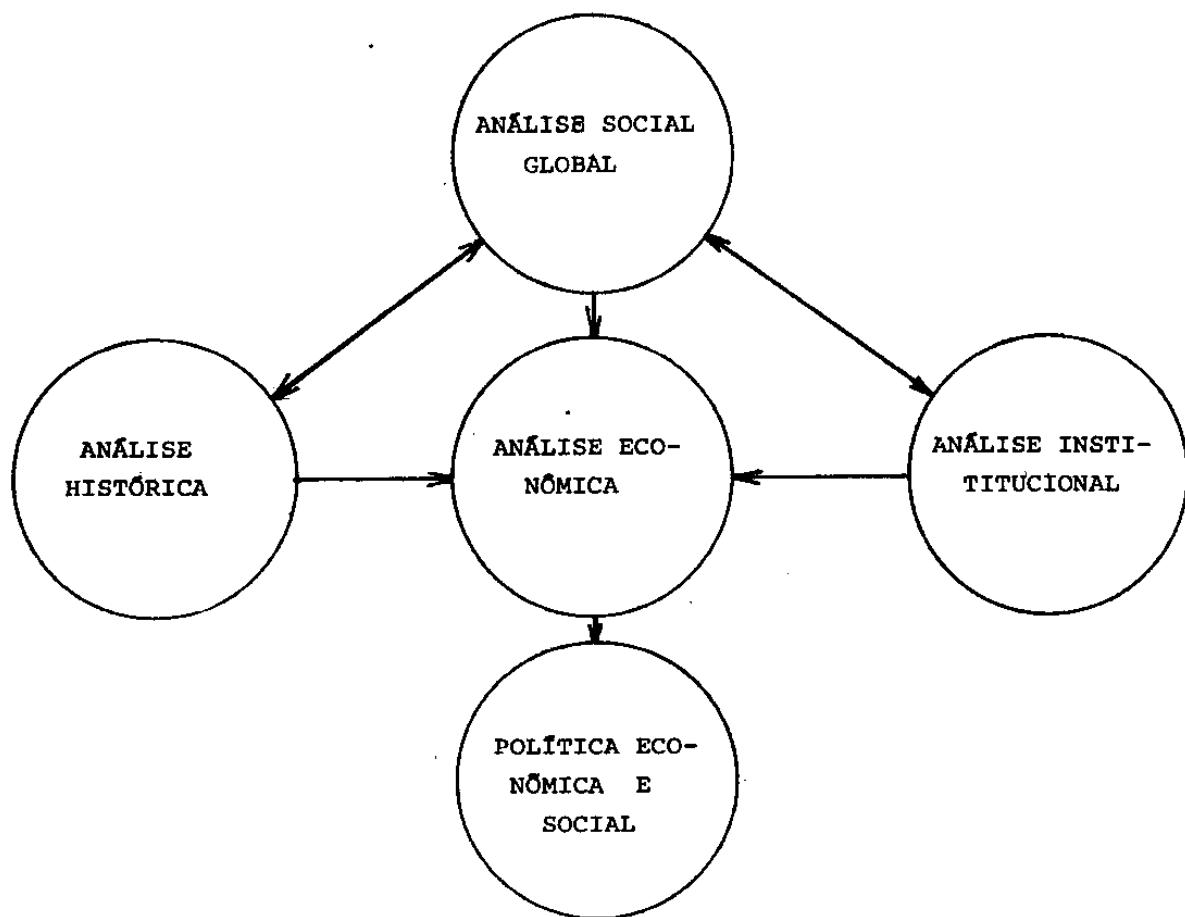
A definição destes antecedentes institucionais deve preceder a análise econômica regional e contribuir com uma base que determine os elementos de valor essenciais para a interpretação dos fenômenos espaciais. Esta análise pressuporia uma pesquisa comparável em complexidade à análise econômica propriamente dita, e indicaria diversos aspectos interdisciplinares da política espacial, destacando as interdependências entre o econômico, o social propriamente dito e o administrativo (Ver Fig. 3).

Entre os aspectos institucionais que afetam de maneira mais evidente a ordenação dos elementos próprios da política econômica espacial, encontram-se os seguintes:

a. A articulação entre os diferentes níveis de autoridade, dos quais emanam as medidas de política econômica espacial e as decisões necessárias para executá-las. Este problema apresenta-se de dois modos diferentes, segundo a política econômica espacial se refira ao espacial nacional em seu conjunto, ou a uma região, a uma zona ou a uma cidade.

No primeiro caso, prevalece a coordenação nascida do nível central, em um conjunto que abrange todas as instituições locais relacionadas com as decisões de política. A visão de conjunto do problema é dada pela perspectiva que se tem da posição central; é possível visualizar cada um dos sucessivos níveis de estruturação institucional como um conjunto (o conjunto dos governos estatais, o conjunto dos municípios etc). A articulação institucional pode consistir nas inter-relações entre o nível central (a estruturação institucional do governo central) e os conjuntos das demais estruturas institucionais, tanto individualizadas em relações bilaterais (relações entre o governo central e cada governo estadual), como organizadas em conjuntos institucionalizados (comissões de bacias hidrográficas e regiões multiestaduais em geral).

No segundo caso, trata-se de esquemas de coordenação, em que as decisões resultam de formas de articulação promovidas por algumas esferas menores da divisão do espaço econômico nacional. A coordenação resulta da necessidade de integrar as decisões e as reivindicações que procedem dos níveis locais de decisão. Neste caso, a visão de conjunto do problema não é aquela formada da posição central, mas uma visão parcial do conjunto. Corresponde à composição institucional que se encontra num programa de desenvolvimento para uma região, um estado ou uma cidade. Os níveis local e regional participam da estrutura insti-



tucional das decisões numa escala que excede, em diversos casos, o peso gravitacional de seu poder de decisão no conjunto da estrutura institucional do país.

Estes dois aspectos da articulação institucional conduzem-se de forma simultânea, coincidindo na elaboração dos diversos tipos de programas econômicos e sociais que se realizam no âmbito da programação espacial.

b. Coordenação das decisões de política econômica espacial nacional em suas ligações com a política econômica nacional em seu conjunto e em sua omissão setorial e intersetorial. As decisões de política econômica devem compatibilizar o objeto a que diz respeito com o aparelho institucional que a sustenta. Concretamente, esta compatibilização se dá, por exemplo, através da integração dos esquemas de uso dos recursos financeiros, na forma como se combinam a nível nacional e como se distribuem entre as regiões e entre diferentes finalidades em cada região. Nos aspectos formais, a compatibilização apresenta-se como um problema vinculado à estrutura política do poder, dado que o modo como se utiliza a estrutura institucional depende, principalmente, da distribuição do poder político real entre os diversos segmentos da estrutura institucional-administrativa.

A compatibilização intersetorial é um aspecto adicional a considerar, além da articulação entre os diferentes níveis da política econômica espacial. Deve resolver-se em cada um dos níveis em que se necessita formalizar um conjunto de decisões de política econômica: ao nível nacional, ao de regiões, ao rural e ao de cidades. Para isso, requer diferentes pontos de convergência das decisões de cada setor (10): para os fins de uma composição de decisões para a política espacial a nível nacional e para as composições de decisões que correspondem aos diversos campos da política econômica. Por isto, compreende dois grandes grupos de problemas de compatibilização: entre níveis de decisão política e entre campos de atividade, comumente identificados com os setores da produção (11). Assim, o problema

(10) Isto refere-se aos efeitos que resultam da confluência dos objetivos de diversas medidas de política no tempo e no espaço, que superam os que normalmente resultariam de cada decisão tomada em separado. Há uma diferença de fundo entre uma decisão formal de definir prioridades e uma situação em que a execução de um conjunto de medidas afeta a concretização de medidas ulteriores.

(11) Existem diversas inconsistências teóricas nos esquemas de análise econômica que se realizam para cada setor da produção. Uma das mais importantes é a falta de uma definição precisa dos setores que permita delimitar o âmbito e a complexidade que definem cada um deles. Outra, é a falta de precisão nas caracterizações da prestação de serviços como um setor — ou como um conjunto de setores — diferenciável da produção de bens. Estas deficiências nas definições dos diversos setores impedem tratá-los como um conjunto que integre todas as características da economia nacional e que, a partir desta integração, possa tomar o conceito de setor como algo suficiente para dar homogeneidade a esta forma de subdivisão da economia nacional. De fato, conceitos como os de setor agrícola e setor governo são heterogêneos entre si e não podem ser partes de um mesmo corpo analítico. Utiliza-se a expressão campos de atividade para evitar estas incongruências e para incluir atividades como a administração pública e a prestação de serviços sociais.

está na forma de participação de cada atividade nas decisões e, portanto, define-se em função do poder de cada setor na estrutura política.

c. As margens de autonomia da política econômica espacial, em seus diferentes níveis, definidos em relação à política nacional e à setorial. A autonomia de decisão constitui um problema que deve ser examinado isoladamente dos de coordenação. Pode situar-se em duas instâncias: na que descreve a autonomia de decisões a um determinado nível institucional — da região ou do Estado — e na que descreve a autonomia de decisões dentro de cada nível institucional.

Como consequência, o marco institucional deve ser avaliado simultaneamente com dois critérios: um que examina uma determinada estrutura institucional, levando em conta sua racionalidade e sua eficiência; outro que a julga em função de sua adaptabilidade frente à variedade de problemas que lhe são inerentes. Isto significa que a avaliação institucional se faz sempre em função dos problemas que se pretende resolver.

Isto conduz a uma análise do marco institucional orientada em função dos principais temas gerais da política econômica espacial. Considerando a importância primordial que têm tido os problemas relacionados com a intensidade e a forma de concentração econômica (12), esta discussão se orienta para os problemas de centralização e descentralização.

2.2. Centralização e Descentralização

A complexidade das formas institucionais de operação da política econômica regional revela-se em suas alternativas de centralização e descentralização, as quais variam de um país a outro. Mais do que pelas suas implicações formais — como a forma de organização da administração pública — centralização e descentralização são temas que emanam da organização política do Estado nacional, dimensão em

(12) A localização dos recursos no território traduz-se, inevitavelmente, em um processo geral de concentração, em consequência da desigualdade de aglomeração dos recursos naturais, da acumulação de capital fixo e das tendências de concentração territorial da população. A concentração é essencialmente um processo histórico que dá lugar a uma configuração espacial da economia e que a modifica continuamente. Compreende fenômenos físicos, econômicos, sociais e políticos em geral. No sentido comum que se tem dado à expressão concentração — e desconcentração para a inversa — corresponde aos aspectos materiais (físicos e econômicos) do problema. Os aspectos relativos a decisões (políticos e institucionais) têm sido designados pela centralização e sua recíproca, a descentralização. Esta seção versa sobre centralização e descentralização nesta última acepção.

que, de fato, escapam às possibilidades de decisão da política econômica regional. Neste último aspecto, os problemas de descentralização manifestam-se, concretamente, na autonomia para tomar decisões que afetam o nível do emprego e, principalmente, o financiamento da economia.

A descentralização, entendida como descentralização de decisões, tem sido geralmente considerada como um objetivo desejável de política econômica nos países latino-americanos, porque freqüentemente tem-se confundido a rigidez centralista das formas tradicionais de administração com os requisitos modernos de administração, que combinam necessidades específicas de centralização e descentralização em formas diferentes das tradicionais. Os problemas de rapidez de decisão (que supostamente favorecem a descentralização), de rapidez de comunicações (que podem favorecer a centralização) e de mudanças técnicas (que podem afetar nos dois sentidos a orientação da administração), têm-se entrelaçado de tal forma que resultaram em consideráveis modificações nas alternativas de decisão que se depa-ram em cada caso.

As circunstâncias em que a descentralização e a centralização podem ser consideradas como objetivos desejáveis têm variado, principalmente, como resultado do impacto destes três elementos — rapidez de decisões, rapidez de comunicações e mudanças técnicas — sobre as formas de atividade econômica que se encontram em cada região. Um propósito de descentralização sempre se refere a uma situação determinada que, implicitamente, se considera de centralização excessiva. Esta posição requer um esclarecimento adicional, no que diz respeito ao nível de centralização que se considera desejável para obter determinados objetivos sociais e econômicos. Como as vantagens da centralização e descentralização podem variar durante sucessivas fases de um programa econômico (como entre o período de organização de um programa hidroelétrico e o período de sua execução), fica claro que as posições rígidas a este respeito podem levar facilmente a graves equívocos, em que se perde de vista a essência do problema.

Isto implica que a descentralização e a centralização correspondem sempre a situações concretas. Leva também a reconhecer que os programas orientados a resolver estes problemas devem ter objetivos limitados e prazos definidos.

A definição de objetivos de política com duração limitada é indispensável, dado que, no âmbito regional, não é fácil prever que um conjunto de medidas continue sendo válido por um período prolongado. Por isto, deverão considerar-se situações em que coincidem medidas de centralização e descentralização, a serem articuladas com outras orientadas para resolver problemas complementares a tal combinação.

Com isto, apresentam-se problemas de ajuste entre a estrutura institucional e

as necessidades antepostas pelas diversas combinações de política que se manejam de forma simultânea na política regional. Rejeita-se, portanto, a idéia de que seja possível reduzir as diversas combinações de organização de atividade a uma só linha de política, ora de centralização ou de descentralização.

Tudo isto destaca algumas particularidades e restrições com que opera o aparelho institucional, que afetam as condições necessárias para se realizar um trabalho de programação econômica espacial. Se não é provável identificar um plano regional com um só objetivo de descentralização por um período indefinido, se é necessário adaptar os objetivos econômicos de descentralização a fenômenos próprios da evolução do aparelho institucional (tais como os mencionados com respeito à rapidez de decisão e de comunicações); então, é também indispensável reconhecer que a programação do aparelho institucional é parte integrante da programação espacial e não um subproduto desta.

3. A PROVISÃO DE RECURSOS POR NÍVEIS DE DECISÃO ECONÔMICA

As observações anteriores sobre os problemas de descentralização indicam que o exame das estruturas institucionais sempre corresponde ao período em que se materializa sua influência sobre a configuração espacial da economia. Desta perspectiva articula-se o conjunto de antecedentes institucionais com os antecedentes econômicos propriamente ditos da política econômica regional.

Neste último aspecto, destaca-se o fato de que todo delineamento de política implica uma escolha entre usos dos recursos, numa harmonia temporal e espacial. Nas análises econômicas que não questionam a incorporação e a destruição de recursos durante o processo de produção, o problema teórico da dotação de recursos entre usos alternativos — no que os rendimentos econômicos são conhecidos — fica reduzido ao da relação entre as proporções de fatores utilizados e os custos destes fatores (13). A aplicação deste tipo de análise ao campo espacial conduz, a fortiori, a programas e políticas de médio prazo, em que as perspectivas

(13) Isto equivale, praticamente, a subordinar as possibilidades de decisões de programação ao horizonte de alternativas de investimento das empresas, no que existe uma contradição lógica fundamental, por excluir aquelas alternativas do cálculo econômico social que, por serem mais amplas, de fato subordinam a lógica das alternativas de investimento da empresa (Um exame penetrante deste aspecto se encontra em Maurice Dobb, *An Essay on Economic Growth and Planning*, Modern Reader, N.Y. 1969). Existe naturalmente um grande número de tentativas de ordenar a programação econômica através de esquemas de análises de proporção de fatores (Um exemplo é o ensaio de R. Eckaus, *The factor proportions problem in Underdeveloped areas* em *The Economic of Underdevelopment* ed. A. Agarwala y Singh, Galaxy, N.Y. 1963), que não resolvem em absoluto os problemas a que se refere este ensaio.

de desenvolvimento de cada região no contexto da economia nacional se definem segundo diferenças de custos de oportunidade do capital que, supostamente, podem ser estimadas mediante uma comparação entre projetos de investimento conhecidos.

Este enfoque, naturalmente, considera quantidades constantes de recursos de qualidade invariável e, por esta razão, não pode projetar-se como uma interpretação das modificações na estrutura espacial da economia, que resultem de mudanças na absorção e destruição de recursos. Apóia-se em esquemas de análise do equilíbrio geral que, por serem estáticos e só tratarem do conjunto de alternativas deduzidas de vantagens relativas atuais, não podem, por definição, considerar as perspectivas que correspondem a sucessivos conjuntos de investimentos (14).

A análise do equilíbrio traduz-se em um problema concreto de seleção de técnicas — na medida em que cada investimento implica a adoção de uma técnica específica de produção — relacionadas com cada unidade de inversão, quer na forma de um novo projeto, quer na ampliação e substituição parcial de uma unidade já existente. Apresentam-se graves problemas de provisão de recursos em todos os casos em que se consideram conjuntos de investimentos — conjuntos de projetos — ou programas integrados de investimento, que compreendem uma multiplicidade de projetos interdependentes, e nos casos em que se consideram seqüências de investimentos, isto é, em que (i) um determinado programa se cumpre gradualmente no tempo e no espaço; (ii) a concretização de alguns projetos depende, necessariamente, da realização prévia de outros projetos (Ver Fig.4).

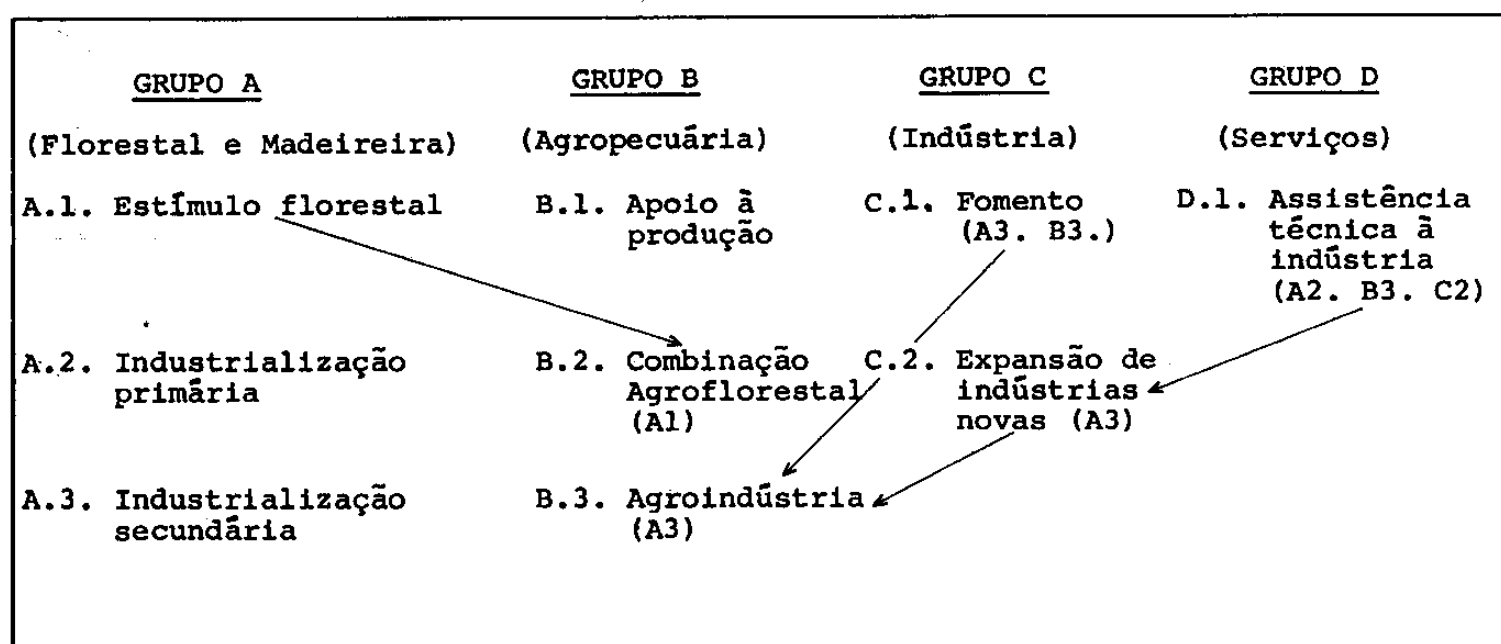
Em todos estes casos, substitui-se a escolha de uma técnica entre um conjunto determinado de técnicas conhecidas em um dado momento, por uma seqüência de decisões acerca das técnicas a utilizar e a serem adotadas em função da seqüência temporal dos investimentos. A sucessão de inversões implica, forçosamente, aceitar o pressuposto de que se trabalha com uma dotação variável de recursos e que, ao longo do processo de investimentos sucessivos, se trabalha com diferentes conjuntos de alternativas; e o encadeamento de projetos é função de seus efeitos futuros, e não somente dos seus atuais efeitos diretos e indiretos.

De fato, ao examinar com mais cuidado os problemas teóricos que apresenta a análise da incorporação, do uso e da destruição de recursos, surgem diversas questões adicionais, que deverão ser respondidas com precisão. Especialmente, existem

(14) Isto sempre acontece quando se examinam as vantagens comparativas entre diferentes alternativas de investimento tomadas uma a uma, isoladamente. Todavia, como é óbvio, as alternativas futuras dependem de quais são as escolhas imediatas de investimento (a possibilidade técnica e econômica de realizar projetos industriais futuros pode depender do investimento imediato de uma usina hidroelétrica; esta todavia pode ser atualmente menos vantajosa que uma usina termoeletrica de menores dimensões).

Fig. 4

SEQUÊNCIA DE OPERAÇÕES DE PRÉ-INVESTIMENTO



certas inter-relações entre as formas específicas como se utilizam e como se destroem os recursos (nas atuais combinações de fatores) e aquelas como se incorporam recursos adicionais à produção (isto acontece, por exemplo, pela forma como os gastos para incorporar recursos à produção de energia dependem da forma como está organizado o sistema de produção de energia elétrica). Isto deve-se a que as possibilidades concretas de uma economia para incorporar recursos dependem da composição de seu capital fixo, de seu acervo tecnológico, de seus recursos humanos, como de outros elementos que lhe são específicos. Assim, prescindindo de diferenças inter-regionais quanto à dotação de recursos naturais, estas diversidades de capitalização e de tecnologia incorporada à produção limitam as condições em que pode materializar-se o desenvolvimento de cada região.

Deste modo, a relação incorporação — uso — destruição de recursos, que constitui um processo *sui generis*, indissolivelmente vinculado à produção e ao consumo, obriga situar este último em condições de dinâmica em que, como assinalou Harrod (15), os próprios conceitos de oferta e demanda devem ser substituídos por relações que expressem as condições gerais de funcionamento de uma economia, em que produção e consumo estejam articulados por um processo geral de formação e de acumulação de capital. Somente nestas condições é possível, portanto, apreciar os efeitos indiretos de uma expansão da capacidade de produção sobre os usos em geral, considerando seu desgaste físico e sua obsolescência técnica.

4. HORIZONTE TEMPORAL E ESPACIAL DA POLÍTICA ECONÔMICA

Em política econômica, o conceito de tempo é utilizado para dois fins perfeitamente diferenciados: para expressar o período de formulação de uma política econômica e para definir os períodos de execução da política — curto, médio e longo prazos.

Com isto considera-se que o processo de elaboração da política econômica se estende no tempo, em sucessivas instâncias em que, a partir de algumas opções básicas de política, avança por aproximações sucessivas até a estruturação de conjuntos coerentes de decisões — cada vez mais detalhados e enriquecidos pela análise e pela própria experiência da política — que tratam um conjunto de problemas

(15) Roy Harrod, "Second Dynamic Essay" em *The Economic Journal*, Junho 1960. Neste ensaio Harrod declara que a orientação geral de seus trabalhos sobre dinâmica econômica tem sido, precisamente, encontrar estas relações gerais que expressam o movimento econômico e que, na teoria, substituiriam oferta e demanda. Sem dúvida, considerando que o uso de recursos pressupõe, necessariamente, uma incorporação e uma destruição de recursos, torna-se indispensável trabalhar com combinações variáveis de recursos e não com funções de produção estabelecidas com uma dada dotação de recursos.

que podem variar, ampliando-se para absorver melhor a experiência proporcionada pela continuidade da análise e da execução da política.

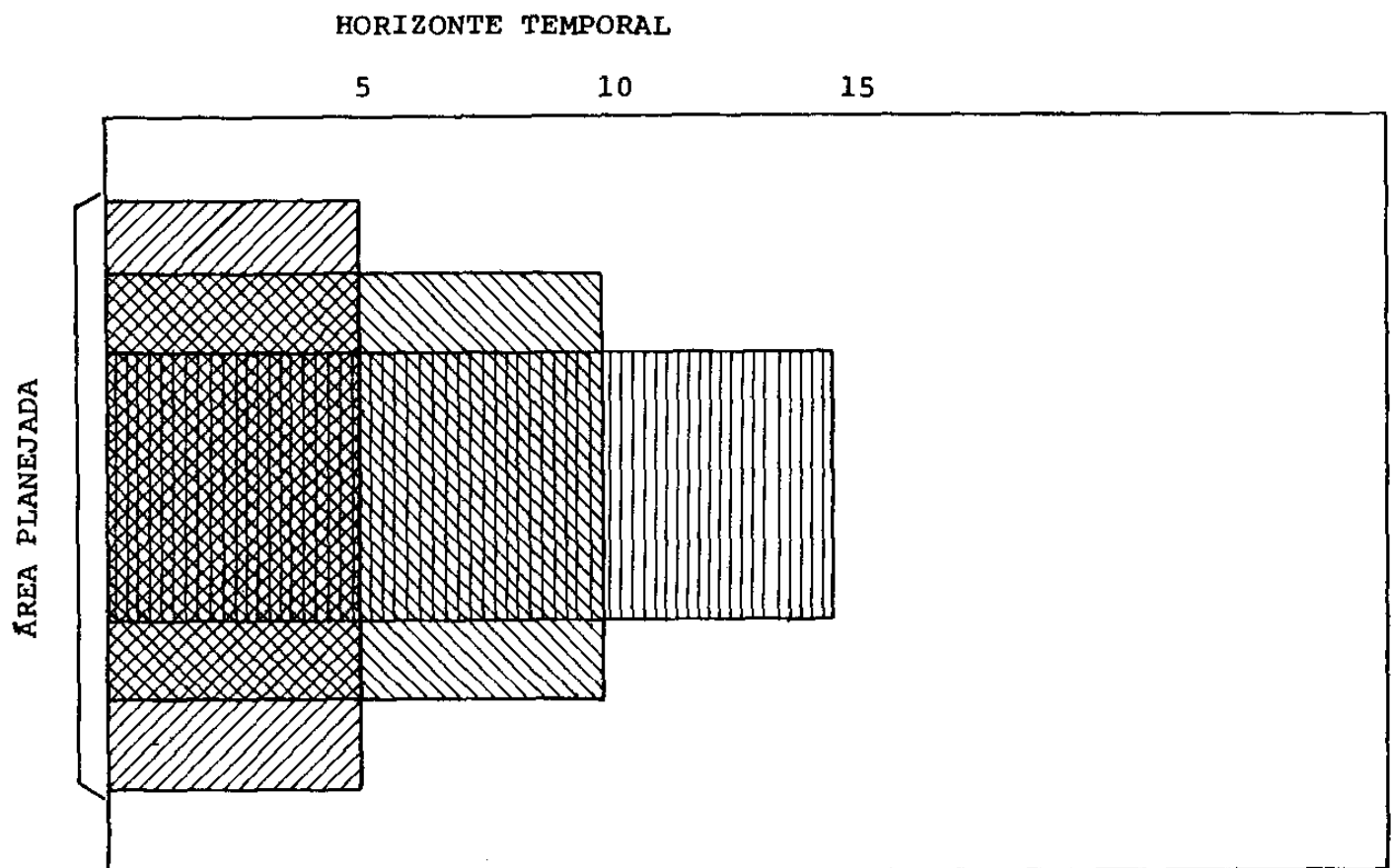
Para definir assim o horizonte temporal da política econômica, é necessário utilizar diferentes escalas de tempo — para a formulação da política e para sua execução — partindo do princípio de que a formulação e a execução da política econômica é um processo contínuo, cujo horizonte temporal é limitado arbitrariamente por razões operativas. Neste contexto, as subdivisões em curto, médio e longo prazos são estabelecidas em relação com o limite arbitrário fixado pela política econômica (correspondente ao tempo da imagem-objeto) e somente podem ser caracterizados pela sua duração. Neste caso, pode-se dizer que existe uma relação — entre o tempo de formulação de uma política e os efeitos finais de sua execução — em função da qual se definem como medidas de curto prazo aquelas que dão resultados imediatamente depois de sua execução, e de prazo médio as que somente produzem efeitos mediatos, como a diferença entre os efeitos imediatos de um controle de importações e os efeitos mediatos de uma política de controle demográfico.

Ao ampliar-se o lapso entre a adoção de uma medida de política e seus resultados, introduz-se uma margem crescente de incerteza decorrente da diminuição de confiabilidade nas projeções, e da intromissão de fenômenos inesperados, genericamente definidos com a componente aleatória da política econômica. A presença desta componente aleatória obriga a considerar as interdependências entre as medidas de política adotadas para resolver problemas imediatos e as adotadas para resolver problemas de mais longa duração (16), indicando desta forma uma inter-relação entre os diferentes conjuntos de medidas de política econômica a que se chega ao longo do tempo. Torna-se evidente que as possibilidades de resolver problemas econômicos que requerem ação prolongada dependem da capacidade que se tenha de reduzir ao mínimo as interferências que a modifiquem. Neste caso, define-se a solução de problemas imediatos como um requisito indispensável para executar-se medidas cujos efeitos estendem-se no tempo (Ver Fig. 5).

Levando-se em consideração estes antecedentes, pode-se analisar a problemática da política econômica regional em dois planos: o prazo em que se situam os objetivos econômicos que captam as reivindicações sociais do desenvolvimento; e o

(16) Como assinalou Joan Robinson (*Economic Foresies*, Basic Books, New York, 1971), todo evento econômico tem lugar em uma situação de curto prazo, podendo ter conseqüências observáveis a curto e a longo prazos. As definições habituais de curto e longo prazos (comportamento do produto, renda e emprego a uma dada capacidade de produção, ou com variação na mesma), por sua imprecisão e pela sua fundamentação teórica espúria, podem ter graves conseqüências negativas para a política econômica, dado que as mesmas separam curto e médio prazos e tratam-nos como unidades diferentes, esquecendo que ambos sempre começam juntos.

FIG. 5

HORIZONTE TEMPORAL DA POLÍTICA ECONÔMICA

prazo em que se qualificam os mecanismos que regem os processos de concentração espacial dos recursos e das transações econômicas. Em ambos os casos, é necessário avaliar a eficiência da política econômica para intervir numa determinada realidade, pelo que de fato se estuda:

a. A parte da economia que é efetivamente afetada pela política econômica, os recursos que ela mobiliza e as atividades que compreende. O primeiro estabelece a essência do que foi planejado, ou seja, a parte da economia abarcada pela política econômica (trata-se de uma política econômica unicamente para o setor público, incluindo ações em comum com o setor privado etc). O segundo indica os recursos disponíveis para realizar a política econômica durante o período de sua execução. O terceiro estabelece a composição de atividades que são articuladas na execução da política econômica.

b. A informação disponível acerca da parte planejada da economia, que permite estabelecer quanto se pode aprofundar no tratamento dos problemas considerados na política econômica e que, por exclusão, indica os aspectos sobre os quais não se dispõe de informação confiável, que podem ser objeto de decisões isoladas, porém dificilmente podem ser objeto de uma ação articulada.

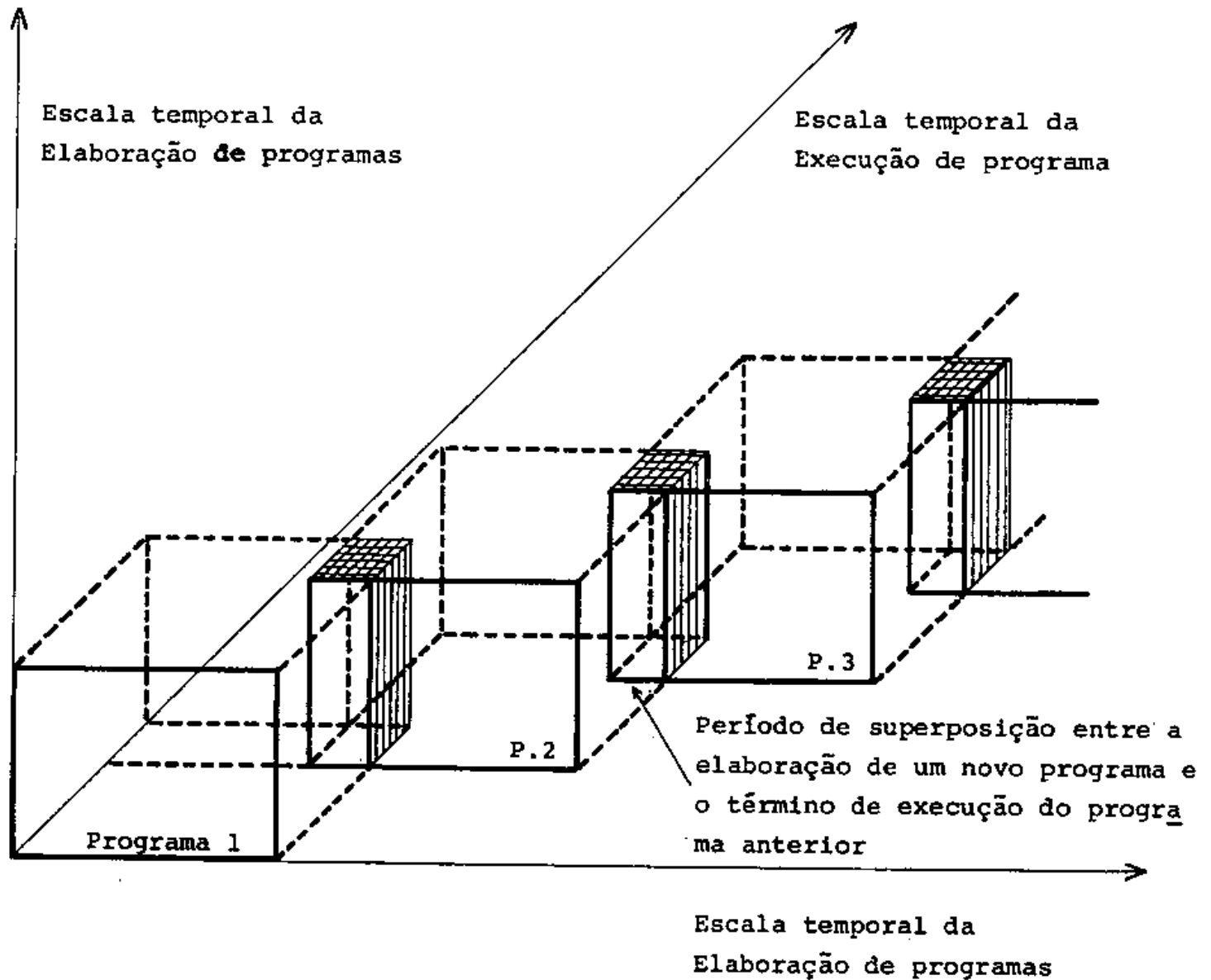
c. Os elementos aleatórios de diferentes tipos que incidem sobre a política econômica. Compreendem a incerteza própria da execução das decisões tomadas no período que lhes corresponde e, também, a introdução de elementos imprevistos durante a fase de decisão e execução da política econômica.

Numa interpretação teórica do significado da política econômica, é fundamental observar que esta componente aleatória se distribui de modo irregular no tempo, que é por definição pouco previsível e pode dar lugar a mudanças no quadro de variáveis em função do qual se elabora a política econômica. As modificações que neste caso se introduzem na estrutura da política agregam-lhe uma dimensão tática, que se complementa com a dimensão estratégica que corresponde à estruturação da política econômica tomada com relação à imagem-objeto.

Em cada uma das sucessivas instâncias em que se formula a política econômica, chega-se a conjuntos interdependentes de decisões que conduzem a determinadas margens de incertezas, nas quais se encontram diferentes componentes aleatórias, relacionadas com o nível de generalidade do referido conjunto de decisões e com o campo que abrangem. Este campo compreende um horizonte temporal e um horizonte espacial de programação, isto é, a perspectiva de tempo e de espaço econômico que serve de referência para a política econômica. Neste contexto, o desenvolvimento da política econômica consiste em um trânsito contínuo de um conjunto a outro de decisões, num processo em que coincidem as sucessivas etapas de elaboração da política com as de sua execução (Ver Fig. 6). O tempo gasto na

Fig. 6

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA



elaboração e na execução da política difere; todavia, sempre existem superposições parciais entre a realização de um conjunto de linhas de política e a elaboração da seguinte, com as quais os resultados das diversas políticas econômicas deverão ser incorporadas às análises que fundamentam a elaboração de cada nova política. Por certo, ao passar de um conjunto de decisões de política para o seguinte — no qual se incluem mais elementos de análise e maior número de experiências — podem mudar as funções atribuídas às diferentes variáveis instrumentais (como pode ser uma variação nos usos atribuídos ao crédito industrial como base para o desenvolvimento de uma região, deixando de financiar preferencialmente indústrias têxteis para financiar agroindústrias). Assim, pode haver diferenças estruturais entre os sucessivos conjuntos de decisões de política, para chegar-se a um mesmo objetivo geral de desenvolvimento.

II. A ESTRUTURAÇÃO DE UMA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

5. ELEMENTOS INTERNOS E ARTICULAÇÕES EXTERNAS DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

Nesta exposição analisam-se problemas de elaboração e execução de política econômica, situando-a no espaço econômico nacional e considerando as formas como se estrutura em conjuntos de decisões relativas a cada uma de suas subdivisões — regiões, subsistemas econômicos, sistemas de cidades e espaços rurais. Isto obriga a delimitar o quadro externo da política econômica de cada região e analisar a estruturação de uma política econômica espacial em escala nacional, em função do âmbito do território e das formas específicas como estão articulados o sistema de cidades e os diferentes espaços rurais dentro de cada região.

5.1. Os diferentes níveis e campos de ação da política econômica regional.

Ao situar a política econômica espacial na escala do espaço econômico nacional, torna-se indispensável considerar que nesta dimensão se materializam orientações de política econômica e social que tratam, simultaneamente, com espaços de diferentes índole e extensão. Assim, forçosamente, deve-se considerar que na política econômica espacial coexistem duas principais linhas de ação: uma que toma como conjunto os diferentes âmbitos de espaço considerados — o conjunto das regiões, o dos subsistemas econômicos, o do sistema de cidades e o dos espaços rurais; outra, que toma por separado cada uma das referidas unidades, ou seja, uma região, um determinado subsistema econômico, um espaço rural, uma cidade. Isto, naturalmente, traduz-se em conseqüentes problemas de articulação e harmonização das diferentes linhas de política estabelecidas para os conjuntos de regiões, de subsistemas, de cidades e de espaços rurais, e para cada uma destas unidades tomadas separadamente.

Para resolver estes problemas de articulação, devem-se considerar dois aspectos: (i) os usos dos recursos nos diversos programas regionais; e (ii) a articulação das decisões que compõem as diferentes políticas econômicas espacialmente definidas. Assim, a política econômica deve estruturar-se no tempo e no espaço — articulando os diferentes níveis e campos de política entre si e com os diversos prazos próprios do horizonte temporal de programação — para chegar a uma compatibilização no uso dos recursos. Como os prazos e a duração dos distintos programas nem sempre coincidem, sua articulação deverá necessariamente realizar-se em função dos conjuntos de recursos utilizados nos diferentes campos da programação espacial — as regiões, as cidades, os espaços rurais. Isto significa que a programação

espacial deverá consolidar os usos dos recursos nos diferentes programas, considerando a disponibilidade de capital, mão-de-obra e os recursos naturais disponíveis para a programação.

Assim, a capacidade instalada em setores como indústria e infra-estrutura econômica, a disponibilidade de mão-de-obra e as finanças públicas serão as referências básicas da programação espacial que orientarão a estruturação dos diferentes programas regionais.

A articulação de programas — isto é, a programação em geral — realizada ao nível da política econômica, compreende aspectos formais e substantivos. Os aspectos formais correspondem à forma como está organizada a atividade da programação, quer abranja ou não todo o território nacional, quer se estruture em programas para regiões multiestatais, para Estados ou para regiões especiais. Em função destes elementos, definir-se-á o quadro conceptual da programação que a política econômica deverá considerar em relação a decisões e medidas de política que não estejam necessariamente incluídas nestes programas. Os aspectos substantivos correspondem à essência destes programas, ao que propõem fazer e como fazê-lo e às inter-relações entre os distintos programas (17). A coordenação entre os diferentes tipos de programas deve considerar os aspectos formais e os substantivos e deve realizar-se a partir de uma interpretação integrada das inter-relações entre os dois aspectos. Em outras palavras, a coordenação dos distintos tipos de política espacial deve ser traçada e realizada do modo que melhor se ajuste à interpretação das condições institucionais e administrativas em que se trabalha e de modo a facilitar a realização dos programas que se contempla. (Por exemplo, a experiência tem mostrado ser vantajosa uma alta margem de descentralização de decisões técnicas na programação urbana, especialmente quando se refere a um conjunto de cidades. Esta descentralização pode contrastar fortemente com a forma de conduzir um programa para uma determinada região que, necessariamente, demandará uma clara unidade de decisões).

Por esta razão, a articulação entre os diferentes programas regionais deverá, forçosamente, referir-se a uma coordenação entre os diferentes níveis de governo que atuam na política econômica regional, considerando os diferentes conjuntos de decisões quanto aos usos dos recursos de forma escalonada no tempo e no espaço, em função de um horizonte de programação a longo prazo, em cujo contexto se

(17) Com isto alude-se, por exemplo, a diferenças substanciais entre uma política econômica para uma região em seu conjunto — que deve combinar decisões acerca do desenvolvimento urbano e do rural num âmbito limitado — e uma política econômica de desenvolvimento rural, que deve considerar variadas formas de funcionamento da economia rural em diferentes regiões. A natureza dos problemas que se trata, evidentemente, constitui um antecedente a ser considerado na seleção dos meios de ação e na formalização de mecanismos de coordenação.

inserir os referidos programas. Isto leva a situar cada política espacial — para regiões, cidades, espaços rurais — dentro do horizonte da programação; como também as diversas formas de política inter-regional as quais, por definição, transcendem o âmbito da racionalidade dos programas regionais e constituem matéria que só pode ser tratada no plano da coordenação exercida ao nível da política espacial nacional.

Estes antecedentes revelam as condições em que se articulam os diferentes conjuntos de decisões de política espacialmente definidos e os conjuntos de decisões setorialmente definidos. Tais políticas setoriais traduzem-se em diferentes composições de decisão, do nível federal ao local, refletindo as condições de operacionalidade de cada setor e, portanto, as imprecisões na própria definição de cada setor. Resultam daí severas restrições à formalização de uma política que integre um conjunto de fenômenos supostamente afins entre si. (Sem dúvida, existem consideráveis diferenças nos antecedentes que permitem definir um setor agrícola, um setor de saúde pública e um setor público. Em geral, tanto na análise como na política econômica, tem-se passado por alto das implicações teóricas e práticas destas diferenças, utilizando indiferentemente o conceito de setor com um sentido pragmático altamente duvidoso, que põe em risco a própria validade da análise).

A experiência dos países latino-americanos mostra que os campos de atividade considerados na política econômica — agricultura, indústria, construção de rodovias — têm-se definido em resposta a uma necessidade inadiável de tomar decisões para resolver certos problemas, como são de assegurar o suprimento de alimentos, melhorar as comunicações entre os principais centros de um país, ou produzir artigos considerados prioritários (18). Isto significa que, de fato, a divisão setorial da política econômica tem obedecido prioritariamente a pressões imediatistas e a uma percepção pragmática mais do que a uma concepção teórica organicamente desenvolvida. Pela mesma razão, para chegar a uma coordenação de decisões em cada um desses campos de atividade, tem sido necessário estruturar um sistema de tomada de decisões que, em suas linhas e eficiência, tem mostrado os efeitos de um duplo processo: por um lado, uma maior experiência em tratar e resolver problemas habituais como a propalada construção de obras públicas; por outro lado, uma reiterada dificuldade para resolver problemas que requerem decisões apoiadas numa

(18) A divisão sraffiana (Piero Sraffa, *Production of Commodities by means of commodities*, Cambridge, 1961) entre produtos básicos e não básicos implica um sentido de prioridade para a política econômica, que, em cada caso e situação, deveria preferir-se produzir aqueles bens que são indispensáveis para recuperar o desgaste da capacidade de produção utilizada em um período de produção. Isto, naturalmente, também inclui aqueles bens necessários para o consumo básico e deixa sem prioridade de produção os bens não básicos, isto é, suntuários. O fundamental é que uma perspectiva deste tipo destaca a possibilidade de estabelecer prioridades em função das próprias características da capacidade de produção de cada economia.

avaliação global do funcionamento da economia nacional, como a determinação de preços para produtos agrícolas, de taxas de proteção para a indústria e as decisões sobre seleção de culturas e sobre linhas de substituição de importações.

Esta dificuldade para articular uma política econômica setorial em escala nacional constitui um obstáculo considerável para formalizar uma programação econômica nacional. Fica claro que a elaboração de programas econômicos nacionais requer diversos esclarecimentos básicos prévios, como a formulação de algumas orientações gerais acerca de uma estratégia de financiamento do desenvolvimento nacional, uma política de suprimento de alimentos e uma política de proteção industrial. A falta de uma orientação desta natureza inevitavelmente faz com que a política econômica nacional seja um simples conjunto de proposições justapostas, sem uma ordem de prelação, como acontece na maioria dos países latino-americanos. Por extensão, também impede conhecer o alcance espacial de cada política econômica, ao qual só se pode chegar mediante uma visão integrada do processo econômico a nível nacional.

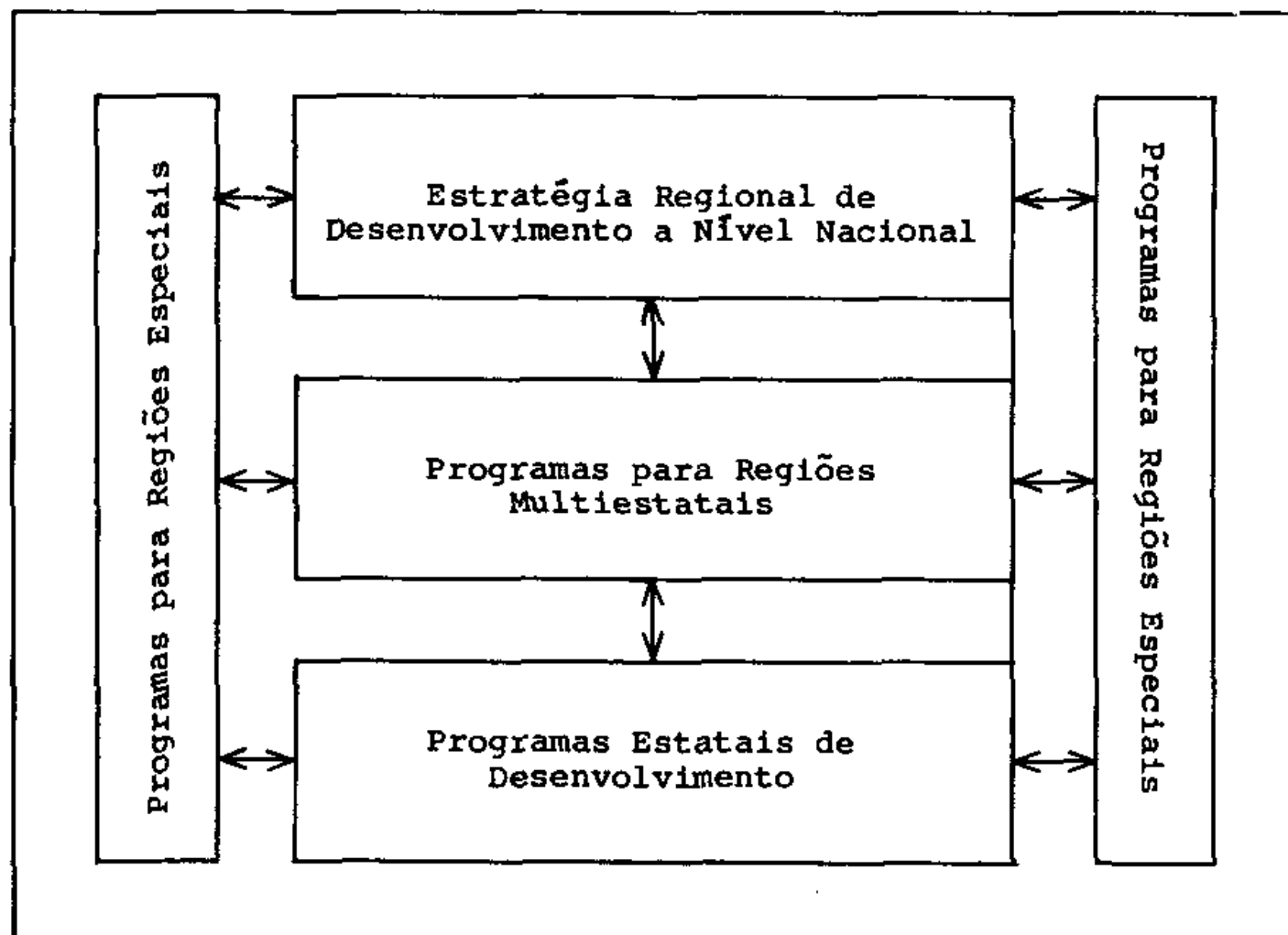
5.2. Articulação nacional da política econômica regional

A diversidade dos problemas antes mencionados indica a necessidade de se contar com uma articulação da política econômica espacial ao nível da economia nacional em seu conjunto. Isto significa que esta articulação deve concretizar-se a dois níveis: ao que corresponde à coerência nacional e inter-regional da política econômica; e ao que considera a coerência desta política, em função dos prazos de programação e, portanto, dos usos dos recursos em sua distribuição temporal. Trata-se de combinar as diversas políticas regionais e, naturalmente, as urbanas e as rurais, de modo a obter uma coincidência de orientações dos diferentes níveis de decisão, para garantir uma certa coerência entre os mesmos. Isto, naturalmente, requer uma coordenação eficiente entre os distintos níveis de governo responsáveis pela elaboração e execução de políticas econômicas e sociais, que abranjam as medidas que correspondem à gestão da política econômica nacional, da política regional, da urbana e da rural. Assim, como se trata de articular um conjunto de decisões que cubra todo o espaço econômico nacional, é necessário considerar as diferentes formas de subordinação entre a política econômica nacional — tomada como referência — e a política regional. Neste contexto os programas rurais e urbanos aparecerão, necessariamente, como partes complementares de cada um dos diferentes programas regionais (Ver Fig. 7).

Como cada um dos diferentes programas regionais deve ter uma coerência de propósitos que os individualiza, e como, forçosamente, cada programa regional deverá referir-se a uma articulação de uso dos recursos cuja referência espacial é o

Fig. 7

CONJUNTO DE ATIVIDADES DA PROGRAMAÇÃO REGIONAL



contorno físico de uma região, é necessário considerar que a articulação da política econômica para cada região compreende sempre dois elementos básicos:

a. Uma articulação supra-regional e supra-estadual (nos casos em que as divisões de regiões correspondem a fronteiras estaduais), cujo ponto de referência é a política espacial em escala nacional. A política econômica formulada para cada região deve situar-se, forçosamente, em um marco espacial mais amplo que a região que, em última instância, termina sendo a economia nacional, entendida como um espaço econômico nacional. O que dá sentido à demarcação de uma região é o fato de que ela constitui um espaço econômico diferente dos outros: a caracterização da região inclui uma referência necessária a esses espaços contíguos diferentes, mediante a qual infere-se quais podem ser as relações econômicas que podem dar-se entre uma região e as outras que lhe são limítrofes.

b. Uma articulação entre a política econômica espacial formada em seu conjunto e a política econômica nacional global. Trabalhando com um conjunto de políticas espaciais, definidas para diversas áreas, torna-se logicamente necessário assegurar que estas políticas regionais possam ser integradas e comparadas com a política econômica estabelecida de forma global para a economia nacional.

Em ambos os casos, defronta-se com problemas de coordenação de decisões, que só podem ser definidos com precisão situando-se as diferentes políticas econômicas numa perspectiva temporal, em que podem distinguir-se os prazos dos diferentes programas e a duração de cada um deles. Esta perspectiva temporal é fundamental, entre outras razões, pelas seguintes: (i) Permite trabalhar com as inter-relações entre os diversos períodos orçamentários, a mobilização dos recursos financeiros públicos e a realização da componente inversões públicas dos programas regionais; (ii) permite estimar os requisitos financeiros globais dos programas, considerando a possível componente recursos orçamentários, os aportes de recursos privados e os requisitos de recursos externos; (iii) permite conhecer a composição dos diferentes tipos de recursos que serão utilizados nos diversos programas.

Igualmente, os programas deverão ser situados em sua perspectiva espacial, considerando a forma como cada um deles se estrutura no território e a forma como as inter-relações entre diferentes programas afetam a estrutura do espaço econômico. Por isto, o ordenamento temporal condiciona a forma como se dá a estruturação espacial da programação, já que deve haver uma coordenação entre as ações definidas para cada espaço econômico e as que se orientam para articulá-los. Compreende-se que em todos os casos persistirão diferenças estruturais entre os diferentes programas espaciais, em função das quais devem manejar-se as orientações gerais de mudança na estruturação do espaço econômico.

Estes antecedentes devem, forçosamente, ser incorporados à política econômica espacial nacional, âmbito em que se chega a uma articulação geral das diferen-

tes decisões de política — resultem ou não em compromissos financeiros — dado que a integração das diversas políticas espaciais deverá permitir uma mobilização racional do total dos recursos internos, comparando-a com os usos dos recursos estimados de forma global para a economia nacional como um todo.

Assim, pode-se supor que a coordenação entre os níveis nacional e regional da política econômica é muito mais simples no caso de programas de curto prazo que no de programas de médio prazo, apesar de que, neste último, a política pode ser tratada de modo simplificado, limitando-se a combinar delineamentos gerais em função de um horizonte de programação a mais longo prazo. Todavia, a articulação financeira na política de curto prazo é decisiva na coordenação da política de médio prazo: diversos dos elementos da política financeira devem ser programados de modo escalonado no tempo, com ajustes inter-anuais das projeções utilizadas, como é o caso das rendas reais do setor público (19) e da carga dos pagamentos da dívida externa sobre a economia nacional (20). Todavia, ao considerar que a continuidade da programação a médio prazo depende da solução paulatina de problemas de coordenação de política de curto prazo, torna-se evidente que o maior obstáculo geralmente encontrado — a articulação do curto com o médio prazo — provém, por um lado, da dificuldade de visualizar o médio prazo dentro de uma perspectiva de curto prazo, situação que tem perdurado na formulação dos programas de curta

(19) As rendas reais do governo, naturalmente, dependem da carga tributária real, isto é, da relação entre os tributos e a renda nacional. Esta última, como é lógico, varia em períodos inflacionários e as rendas reais do setor público podem reduzir-se, dando lugar a uma maior necessidade de financiamento complementar, para financiar um mesmo conjunto de programas plurianuais. A manutenção do valor das receitas públicas é em si um elemento fundamental da política econômica.

(20) Em geral, costuma-se excluir a dívida externa do campo de preocupações da política econômica regional. Entretanto, sempre quando se trabalha ao nível do espaço econômico nacional em sua totalidade, os problemas de mobilização de recursos em geral e, mais concretamente, de financiamento, incluem o uso de recursos externos e exigem a análise de tudo que existe relacionado com a dívida externa. A dívida do governo, interna e externa, restringe a capacidade do investimento público na medida em que se traduza numa limitação à contratação de créditos externos. Entre as duas, a mais importante é a externa, por representar uma carga que aumenta, em termos relativos, toda vez que as rendas reais do governo se reduzem, ora em virtude de uma pressão inflacionária ou de uma distribuição eficiente da carga tributária. Nisto, naturalmente, participam diversos elementos relativos à razão entre a estrutura da dívida externa e à estrutura da aplicação dos recursos contratados no exterior. O crescimento da dívida — característico do período de 1960 até o presente — tem sido acompanhado de graves problemas de política econômica, precisamente pela estrutura das aplicações internas, condicionada por diversos elementos próprios das relações entre os países subdesenvolvidos e os desenvolvidos. A este respeito, pode-se ver, por exemplo, *Economic Growth and External Debt*, Dragoslav Avramovic et al. Economic Department International Bank for Reconstruction and Development, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.

duração (basicamente, a tendência a preparar programas de curto prazo, que se limitam a considerar o comportamento de variáveis conjunturais, sem avaliar como seu comportamento está entrelaçado como o de outras variáveis próprias da estrutura econômica); por outro lado, da dificuldade de formular os programas de médio prazo com a precisão e a flexibilidade financeira suficiente, para coordená-los a curto prazo e manejá-los em função da urgência desta política.

Isto faz com que a coordenação da política econômica a prazo médio deva realizar-se de tal forma que possa considerar o processo de substituição de umas inversões por outras, ou seja, possa considerar a rotação dos usos da capacidade de investimento dos recursos públicos e, portanto, a flexibilidade com que se conta de forma definitiva para realizar gastos numa outra região. Neste sentido, a distribuição espacial dos recursos públicos deverá ser considerada como parte de um processo de encadeamento contínuo, em que se contemplam diferentes aplicações, com distintas durações, para diferentes regiões. É precisamente em função desta rotação de capital entre vários investimentos — que varia de um programa econômico a outro — que deverá orientar-se a política econômica, indicando assim como se distribuirão os recursos entre diferentes combinações de gasto a curto e a médio prazos. As orientações gerais desta distribuição de recursos deverão estabelecer-se ao mesmo nível de totalização que a articulação nacional da política econômica regional, já que as prioridades irão modificando-se entre os sucessivos programas para assegurar: (a) a continuidade da taxa estimada de investimento necessária para cumprir com as orientações da política a longo prazo; (b) o equilíbrio da distribuição dos recursos entre os diversos tipos de investimento entre as distintas regiões.

6. OBJETIVOS E PRIORIDADES DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

6.1. Objetivos globais, espaciais e setoriais

Na política econômica espacial apresentam-se, a nível nacional, diversos problemas de interdependência entre os diferentes programas e medidas de política, que só poderão ser resolvidos explicitando-se os objetivos da política econômica regional como um todo, e considerando as modalidades em que se concentram estes objetivos nas diversas esferas espaciais e campos de atividade. Os diferentes objetivos da política econômica regional estruturam-se em função de uma imagem do que será o espaço econômico a longo prazo, dados os programas previstos na política econômica. Esta visão constitui a imagem — objetivo, em relação à qual se ordenam os diferentes programas regionais.

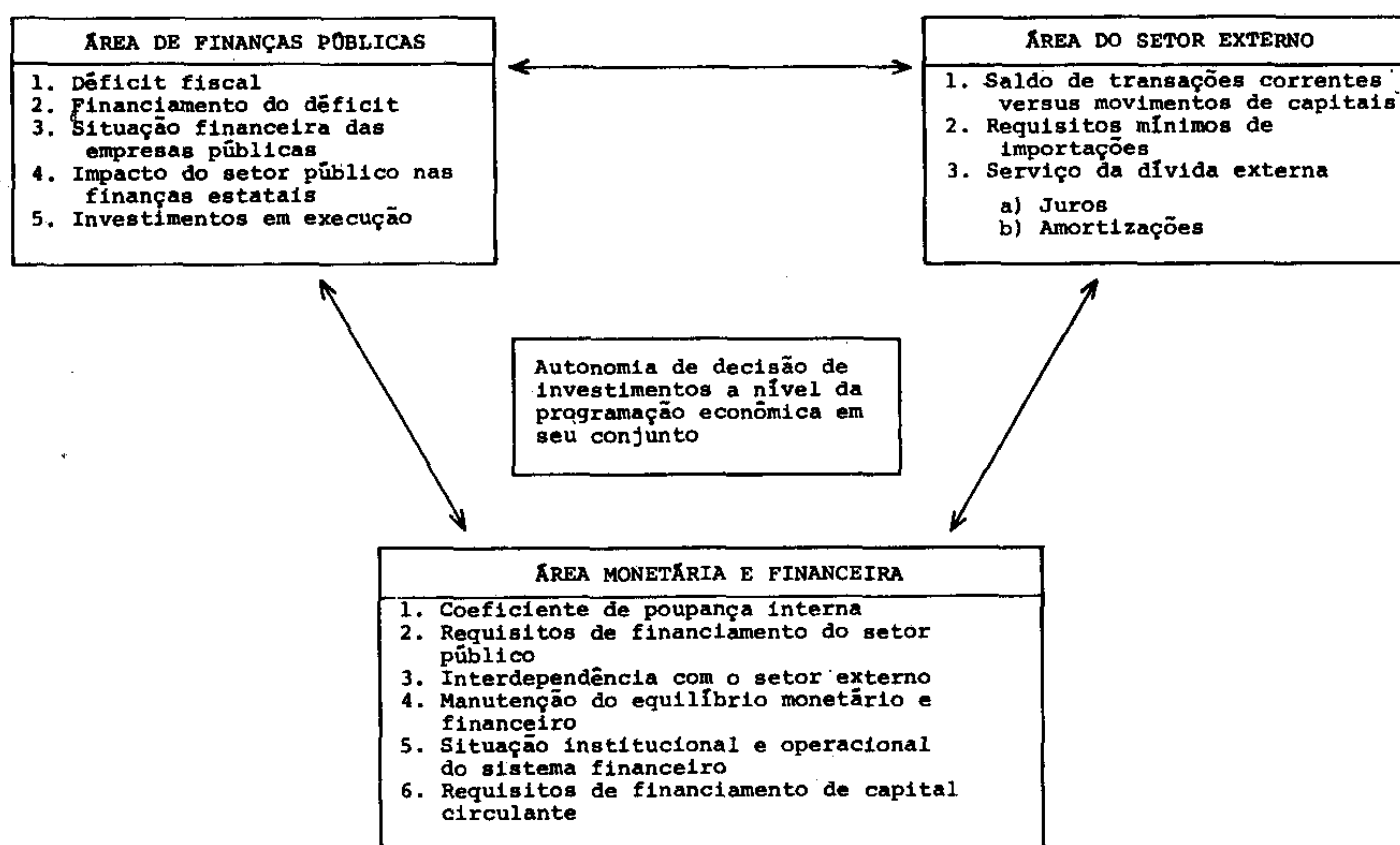
Isto, necessariamente, exige que se trabalhe com um conjunto de objetivos, que permitirão alcançar a imagem-objetivo a longo prazo, e outros, que se estabelecem para os diversos programas a médio prazo nas distintas esferas da programação, que deverão ser combinados levando em conta dois objetivos básicos: as restrições de curto prazo à execução de medidas econômicas e financeiras e os objetivos a longo prazo. As restrições de curto prazo quanto à autonomia de decisões para captação de recursos por parte do governo detectam-se mediante análise comparativa da situação das finanças públicas, do balanço de pagamentos e do equilíbrio monetário e financeiro (Ver Fig. 8). Os objetivos a longo prazo resultam de opções básicas de política e devem harmonizar dimensões econômicas (maior ou menor ênfase no crescimento do produto ou na ampliação da capacidade de produção) e sociais (maior ou menor ênfase na equidade da distribuição dos resultados do crescimento econômico), levando em conta as interdependências entre estas dimensões, em função de diferentes alternativas de concentração espacial da economia e da preservação dos recursos disponíveis.

Neste conjunto encontram-se objetivos com diferentes repercussões indiretas sobre as orientações de política econômica, como por exemplo, os de melhorar as condições dos portos para operar navios de grande calado, ou ampliar a rede de alimentação do sistema de transportes — que afetam a seleção de objetivos de estruturação do espaço econômico e têm diferentes repercussões sobre a programação da produção de bens de uso intermediário. Neste sentido, torna-se evidente que a seleção de objetivos globais de política econômica, por lógica, condiciona a escolha de conjuntos de objetivos subordinados, que se reflete na estruturação de objetivos para os distintos âmbitos e prazos de política (por exemplo, um objetivo geral de reestruturação do espaço econômico orientado para a descentralização, dá lugar a objetivos específicos de programação urbana a curto, médio e longo prazos; incide sobre o estilo de programação a seguir nas diferentes regiões; determina pautas de política industrial, de serviços etc). A experiência acumulada durante os últimos decênios, emanada do impulso à industrialização, mostra claramente que esta interdependência entre objetivos de política econômica é fundamental, ora porque condiciona a programação setorial (um objetivo de redução de um déficit de habitação repercute sobre a programação da indústria de materiais de construção), ora porque a seleção de certos objetivos industriais determina normas de programação do setor (a ampliação da capacidade do setor naval ou o desenvolvimento da indústria naval determinam regras de programação da indústria metal-mecânica).

No que se refere à organização do espaço econômico, esta escolha de objetivos globais traduz-se em parâmetros de programação regional: as decisões acerca de grandes investimentos industriais ou de grandes obras de infra-estrutura — represas hidroelétricas e universidades, por exemplo — são parâmetros da programação de cada região; normalmente, são decisões do governo central que, uma vez executadas, condicionam o estilo e o calendário da programação da região. Este fenô-

Fig. 8

CONDICIONANTES FINANCEIRAS PARA A PROGRAMAÇÃO A CURTO PRAZO



meno se dá sob diversas formas nos vários setores de atividade, e é precisamente através deste mecanismo que as decisões de política setorial, ao suprimir os objetivos nacionais globais, incidem sobre a programação do espaço econômico, estabelecendo certas condições que devem ser consideradas nos diversos programas regionais (Ver Fig. 9). Estes parâmetros apresentam-se de diferentes formas, segundo se trate de agricultura, indústria, infra-estrutura econômica e social, razão pela qual a integração entre a programação nacional e a regional depende, em grande parte, do que a política nacional define como parâmetros da regional, de maneira explícita. Em forma de exemplo, podem-se estabelecer os seguintes casos:

a. **Agricultura.** Os objetivos de produção dificilmente podem traduzir-se em um conjunto de metas em que se determina a produção total de determinados produtos para uma única região, dado que na maior parte dos casos a produção agrícola distribui-se de modo irregular entre diferentes regiões, como resultado de peculiaridades nas condições ecológicas (microclimas e diferenças relativas nas condições econômicas para a produção dos distintos produtos). A política agrícola deve combinar metas regionais, considerando diversas particularidades locais e a estacionalidade da produção, e distribuindo-a entre o abastecimento local e a exportação.

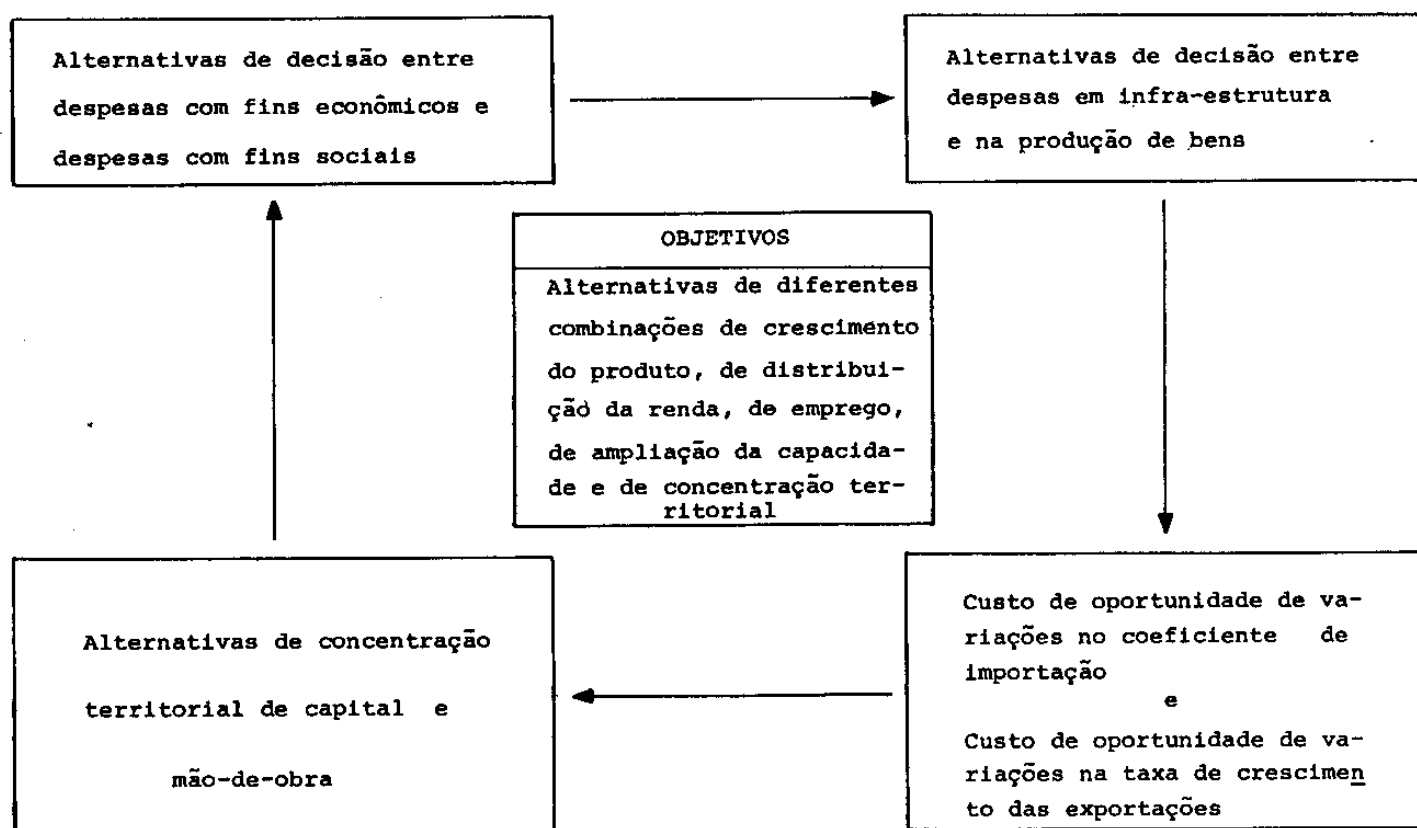
b. **Indústria.** Geralmente, as decisões de instalar grandes fábricas são tomadas a nível nacional, porém, uma vez levadas a cabo, condicionam a programação industrial da região onde se localizam. A organização de complexos industriais em nível regional deve considerar estes elementos paramétricos ao lado de outros, que decorrem da presença de indústrias localizadas em função da dimensão do mercado regional. A coordenação de uma política industrial a nível nacional deve considerar as diferentes margens de flexibilidade de decisão que resultam da combinação destes elementos.

c. **Infra-estrutura econômica.** O transporte rodoviário e o ferroviário são sistemas que só podem ser programados em função de uma concepção da prestação de serviços que abranja a economia nacional em seu conjunto, estabelecida em função de um sistema portuário e das relações urbano-rurais que se estruturam em escala inter-regional. A programação destes tipos de transporte em cada região depende de decisões nacionais acerca de como deverão combinar-se estes dois sistemas a nível nacional, compreendendo previsões acerca das formas específicas como operarão os dois sistemas e de como poderão integrar-se, em função de um conjunto de necessidades de tráfego interno e com o exterior.

d. **Infra-estrutura social.** Os serviços vinculados às condições de saúde compreendem decisões de âmbito nacional — como a instalação e operação de grandes hospitais — que, por representar inversões de grande magnitude e por operar com certas margens de comercialização, devem ser objeto de considerações de índole nacional, dada a interdependência entre os investimentos que se realizam neste campo.

Fig. 9

ELEMENTOS BÁSICOS NA ESTRUTURA DE DECISÕES
DA PROGRAMAÇÃO REGIONAL



Como complemento aos elementos de caráter nacional, na programação regional incorporam-se conjuntos de objetivos definidos em cada região — ou em cada Estado segundo o tipo de programação de cada país — que não podem ser captados com precisão dentro da perspectiva da programação nacional. Tais objetivos são, precisamente, os que contribuem com ações específicas ao programa de cada região, uma vez que devem expressar aspectos da economia regional que dependem de soluções locais: incluindo decisões compensatórias de política quanto aos objetivos gerais da política econômica nacional e propondo soluções para certas formas de desajustes de curto prazo, próprios de cada região. Nesta situação se encontram problemas de articulação intersetorial de programação, na qual se inclui a organização local da comercialização de distintos programas agrícolas, a programação da rede de alimentação dos sistemas de transporte, a programação das cidades de cada região e os aspectos relativos à organização do espaço regional em seu conjunto e de suas sub-regiões.

A organização do espaço de cada região, naturalmente, dá lugar a interpretações geradas nas próprias regiões, já que além de regular a economia, compreende decisões que afetam as diversas formas sociais de vida, como acontece com as decisões de instalar cidades industriais, programas de desenvolvimento rural, programas de desenvolvimento comunitário e instalação de infra-estrutura social.

A integração destes dois tipos de objetivos — os procedentes da programação nacional e os que são gerados em cada região — constitui a incumbência básica da programação regional, que deve combinar uma harmonização de objetivos regionais com os nacionais e uma individualização das linhas de política, em função das quais deverão estruturar-se os sucessivos programas regionais a prazo médio. Neste contexto encontra-se tudo que está relacionado com a coordenação intersectorial da política econômica, especialmente, em tudo que atinja a estrutura espacial. Sem dúvida, tanto à escala nacional como regional, é indispensável chegar a uma coordenação entre as diferentes linhas de política setorialmente definidas; e tal coordenação deve incluir as interdependências entre ações originárias da programação nacional setorializada e da programação regional, conjugando-as precisamente em metas que só podem ser visualizadas na esfera em que se encontram os elementos setoriais e os espaciais. Este âmbito é, forçosamente, o da política econômica espacial.

Existe assim, um duplo jogo na estruturação de conjuntos de objetivos: devem organizar-se, simultaneamente, os objetivos nacionais dos diversos programas a médio prazo, em função dos objetivos a longo prazo correspondentes à imagem-objetivo da economia nacional; e os objetivos regionais — subordinados aos anteriores — em função da programação nacional a prazo médio. Isto deve-se, fundamentalmente, ao fato de que nesta perspectiva de prazo médio é necessário harmonizar as metas setoriais e as espaciais da programação, já que esta coordenação depende da orientação da política econômica em seu conjunto até os objetivos de

longo prazo. Deste modo, implicitamente, aceita-se que os problemas de compatibilização de metas não se resolverão por completo no âmbito de cada programa a prazo médio, senão que é necessário analisá-los em relação à própria seqüência da programação, no horizonte temporal considerado na política econômica.

6.2. Prioridades na política econômica regional

Como acontece na definição de ordenamento dos objetivos da política econômica, na identificação de prioridades devem-se também distinguir algumas que articulem os diferentes prazos de programação e destaquem os pontos de convergência que deverão orientar as decisões e os recursos de cada programa.

A função essencial das prioridades é concentrar a capacidade de decisão, antepondo alguns objetivos a outros, para dar o maior impacto possível à ação desenvolvida na política econômica. Isto obriga a explicitar os valores que fundamentam, primeiro, a seleção dos objetivos de política e, em seguida, os valores — ou seja as preferências — que conduzirão a realização da política. Em outras palavras, exige que se ponha em claro quais são as partes essenciais de cada política econômica e quais são os efeitos esperados de determinados tipos de medida e de diversos programas. Igualmente, conduz à avaliação da capacidade de execução da política econômica considerada, já que na concretização da política encontrar-se-ão condições díspares entre a administração que corresponde aos diferentes setores e aos diferentes espaços regionais.

Por isto, o primeiro passo a seguir para estabelecer prioridades de política econômica é indicar, de modo explícito, quais são os critérios que se pretende seguir na sua execução, isto é, os princípios gerais que servirão de normas para fixar as distintas prioridades, para as decisões de caráter global, para as que se referem aos setores de atividade e para as que correspondem aos diferentes espaços econômicos regionais. Estes critérios devem ser suficientemente amplos para abranger os diferentes tipos de decisões incluídas na política econômica; e para captar as peculiaridades da execução dos programas ao nível de cada região em seu conjunto, dos setores e dos espaços econômicos que se programa. Na prática, isto significa que o conceito de hierarquização — fundamental à formulação de prioridades — também deve ser aplicado à seleção dos critérios de prioridade, os quais devem orientar a solução de problemas de distinta índole dentro de uma coerência da política econômica como um todo.

Neste sentido, considerando que toda política econômica espacial deverá ordenar-se em função de uma escassez relativa dos recursos, de uma capacidade de execução e de uma composição de objetivos, podem-se apresentar, como exemplo, os seguintes critérios de prioridade:

a. Relação entre meios disponíveis e objetivos propostos, considerando a especificidade dos meios (alternativas técnicas e econômicas de uso da capacidade industrial instalada, condições agrológicas, características do sistema de produção e transmissão de energia, etc) e a composição dos objetivos (incremento da produção de determinados produtos agrícolas, expansão de certas linhas de produção industrial etc), dadas as restrições econômicas e técnicas para transferir capacidade de uma linha de produção a outra.

b. Preferência pela conclusão de programas, em marcha, considerando que, em geral, o custo social de um programa mal concebido seja inferior ao custo de não concluí-lo e não obter benefício algum do investimento realizado. Esta orientação deverá ser corrigida nos casos em que o custo social do investimento por realizar supere o custo inicial do já realizado, e nos que, por extensão, seja preferível realizar outros investimentos.

c. Preferência por programas e investimentos em geral, cujos efeitos indiretos contribuam mais para a execução da política econômica em seu conjunto. Esta orientação geralmente é válida nas comparações entre a maior parte dos investimentos indicados pela política econômica; porém dificilmente pode ser aplicada aos principais investimentos de um determinado programa, ou aos principais programas incluídos numa determinada política econômica, já que nestes casos os benefícios sociais do investimento e do programa podem ser decisivos à realização da política econômica geral.

Crerios como estes deverão ser combinados para estabelecer uma ordem de prelação no uso dos recursos, resultando, assim, em seqüências de prioridades globais, espaciais e setoriais. Tais listas de prioridades deverão ser claras e precisas e abranger as ações que deverão ser realizadas durante o período a que se refere a política econômica. Seu ordenamento deve situar-se num quadro geral de distribuição das ações de política no tempo e no espaço, que é a estratégia regional de desenvolvimento.

7. ESTRATÉGIA REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO

7.1. Formulação de uma estratégia espacial em escala nacional

A estratégia regional é um conjunto de proposições interdependentes acerca dos usos dos recursos disponíveis durante um período determinado, com a finalidade de alcançar uma determinada imagem-objetivo do espaço econômico. Abrange os diversos aspectos do funcionamento da economia nacional e, por esta razão, está sempre relacionada com uma interpretação global do processo econômico a que se

refere. Tal interpretação deve ter amplitude suficiente para respaldar as previsões que se incluem na estratégia, tanto no que se refere à evolução do processo de estruturação da economia em seu território, como no relativo ao comportamento das atividades incluídas em tal processo. Isto significa que a referida interpretação do processo econômico deve compreender, necessariamente, uma parte relativa à evolução histórica da economia, a sua situação atual (diagnóstico) e uma parte relativa às perspectivas de sua evolução futura, elaborada como complemento da primeira parte (prognóstico). Por corresponder à dimensão espacial do processo econômico, a interpretação utilizada como fundamento da estratégia espacial deve incluir tudo que se refere à distribuição espacial dos recursos e à localização espacial das decisões de política econômica.

Toda estratégia fornece, necessariamente, um encadeamento de ações, que compreende etapas mais breves do que o período total previsto para programação. Este encadeamento concretiza-se mediante a identificação de objetivos limitados, compreendendo um grande número de ações, cuja função é ajustar os diferentes programas às condicionantes de curto prazo — variações conjunturais de todo tipo — que limitam a execução da política econômica em seu conjunto. Estes objetivos limitados e estas ações compensatórias são concebidos e levados a cabo para assegurar flexibilidade à estratégia e adaptá-la a possíveis variações nas condicionantes de curto prazo. Em seu conjunto, constituem as táticas que se utilizam para complementar a estratégia. Assim, em função do encadeamento de ações, introduzem-se revisões de curto prazo, atualizando a estratégia em função dos diversos problemas encontrados para executá-la.

Em termos de política econômica, isto é, em que pese a eficácia com relação aos objetivos do desenvolvimento que se elege, suscita um problema de viabilidade e relevância da estratégia. A viabilidade de uma estratégia regional determina-se combinando a problemática econômica com a espacial, podendo resumir-se em dois aspectos: (i) sua organização em espaços regionais e sub-regionais de diferentes dimensões, com os conseqüentes problemas de harmonização dos diversos interesses locais e de mobilização de recursos, que dependem de decisões próprias dos diferentes níveis de poder; (ii) a seqüência temporal dos programas, que depende de uma complexa articulação de medidas de política e de programas traçados para funcionar em diferentes níveis territoriais e que, com freqüência, têm objetivos definidos sem levar em consideração a dimensão espacial do processo econômico e social.

A relevância das estratégias regionais avalia-se num quadro geral de referência, em que se encontram alternativas de política que, supostamente, não enfrentam dificuldades importantes, mas não contribuem de modo significativo para melhorar as condições econômicas e sociais, sendo portanto irrelevantes; nele encontram-se também alternativas que, por não ter fundamento nas condições econômicas e sociais do país, podem ser consideradas como utopias. Assim, a viabilidade de cada

política econômica define-se, principalmente, em função dos objetivos que ele-ge — por sua composição e pelos resultados que se pretende alcançar em relação a cada objetivo no período da programação — dado que os objetivos da política econômica, forçosamente, representam uma opção do tipo social e político. Em princípio, como a seleção dos objetivos implica certas deliberações políticas, pode-se supor que os problemas de viabilidade e relevância da política econômica são tratados, principalmente, ao nível em que se captam estas orientações políticas.

Entretanto, é necessário considerar que os problemas de viabilidade da política econômica — e, em particular, os de viabilidade política dos programas econômicos — se manifestam de diferentes modos, ao passar-se de um conjunto de decisões gerais a outro de decisões mais específicas. Assim, não se pode limitar o exame de viabilidade de uma política econômica ao estudo de seus aspectos gerais, senão que se deve considerar tudo que está relacionado com a sua execução, incluindo os diversos problemas operacionais, as diferentes opções de política e os programas. Neste sentido, devem considerar-se as implicações técnicas da execução dos programas, entendendo por tal os aspectos técnicos da organização administrativa e institucional dos programas e os da programação propriamente dita. Portanto, os antecedentes sócio-econômicos da política econômica, ao condicionar a forma como se realizam as diversas políticas econômicas regionais, terminam por definir certas restrições a cada um dos sucessivos conjuntos de decisões de política econômica, condicionando assim as formas como possa realizar-se a programação econômica ao nível de cada região. Neste contexto situam-se os problemas de mobilização de recursos, que constituem a parte central de toda programação econômica.

7.2. Mobilização de recursos financeiros para a programação econômica regional

A necessidade de estruturar a política econômica como um processo único de uso dos recursos — em função dos elementos que o condicionam ao nível da economia nacional em seu conjunto — torna necessário analisá-la especificamente como parte da política econômica regional. Esta análise constitui a base a partir da qual se descobre a inter-relação entre a aplicação de recursos financeiros na programação regional e o uso da capacidade instalada e do emprego, que correspondem a cada um dos programas regionais. Neste sentido, devem considerar-se os seguintes elementos:

(i) As condições em que se dá a disponibilidade de recursos financeiros a curto e a médio prazos e, por consequência, a forma como esta pode articular-se em função de um programa a longo prazo;

(ii) A forma como pode aproveitar-se a capacidade de produção instalada, dada sua estruturação em atividades como a agricultura, a indústria e o sistema de infra-estrutura econômica e social;

(iii) As formas específicas como se criam empregos e como se alcançam os níveis habituais de emprego nas diferentes atividades, e as possibilidades de que o emprego e a mobilização do potencial de mão-de-obra em geral possam elevar-se, ora por um aumento do número dos lugares de trabalho, ou em virtude de um melhor aproveitamento das capacidades da mão-de-obra.

Para chegar a uma mobilização de recursos financeiros adequada para a política econômica regional, é necessário estimar a disponibilidade de fundos na economia nacional em seu conjunto, considerando as diferentes fontes e usos de tais recursos. A escala de cada região, o problema da coordenação dos fundos por origem e destino se vê tal como aparece na fig. 10, na qual as linhas estão divididas em dois blocos: a primeira, representando os recursos públicos, inclui os diferentes níveis de governo, e a segunda, os recursos privados, inclui as empresas e os bancos privados; as colunas correspondem aos programas por campos de atividade. Cada linha indica a composição do financiamento aportado pela correspondente origem de fundos, e cada coluna indica a composição do financiamento de cada programa. Naturalmente, um quadro deste tipo descreve a estrutura do financiamento da economia de uma região por cada ano de programa realizado. A estimativa do financiamento de um programa plurianual pressupõe a inclusão de considerações acerca da rotação dos fundos utilizados em cada ano de programa, como também a de previsões de aplicações dos recursos privados nos diversos setores.

A formalização de um programa financeiro para um período plurianual deve incluir as inter-relações entre as receitas dos distintos níveis de governo — basicamente transferências de recursos do governo federal a entidades regionais, governos estaduais e locais, e operações bancárias — segundo estas inter-relações determinem as condições em que se estrutura o sistema financeiro de cada região. Ao estimarem-se os requisitos financeiros dos setores em conjunto com as transferências de fundos entre os distintos níveis de governo e com o setor privado, a mobilização de recursos financeiros toma a forma de um programa de financiamento. Neste, consideram-se certos requisitos de recursos financeiros e certas composições de recursos públicos e privados (incluindo recursos externos — públicos e privados — canalizados através do setor público) e recursos privados externos, que afluem por mecanismos normais de mercado, ao mercado financeiro nacional ou diretamente em forma de investimentos que se realizam no país.

Com freqüência, esta programação financeira é considerada como um simples complemento da programação econômica, incluída com o único propósito de assegurar a disponibilidade dos fundos necessários para realizar os programas e projetos

FIG. 10

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

DESTINO ORIGEM		AREAS DE ATIVIDADE				Totais
		Agricultura	Indústria	Transporte	Etc.	
PÚBLICO	Federal					
	Estadual					
	Local					
PRIVADO	Empresas					
	Bancos					
Totais						Total Geral

de investimento. Todavia, esta posição não é aceitável porque a programação financeira corresponde a uma problemática com características próprias, ainda que inseparável da problemática da política econômica. Mais ainda, é evidente que, em economias mistas e de mercado, a programação financeira compreende uma componente aleatória composta de elementos de incerteza estruturalmente diferentes dos que afetam a operação dos programas econômicos (21). Tais elementos de incerteza correspondem a flutuações de curto prazo nas condições monetárias e financeiras da economia nacional, flutuações no valor interno e externo da moeda e finanças do governo em geral (Ver Fig. 8). Compreendem tudo que está relacionado com a evolução da carga tributária, em sua totalidade e composição. Estão igualmente incluídas as flutuações de taxa de juros no mercado financeiro internacional, pelo fato de que estas flutuações condicionam a capacidade de um país para contratar dívida externa e, por extensão, porque afetam sua capacidade para saldar seus compromissos financeiros externos.

A componente aleatória da programação financeira incorpora-se à programação econômica (os custos de instalação de uma determinada fábrica podem sofrer fortes variações como resultado destas flutuações financeiras) sob a forma de parâmetros de custos dos investimentos, afetando as decisões de sua localização territorial. Assim, as restrições financeiras devem ser incorporadas à política econômica espacial como parte essencial das decisões que a compõem. Em outras palavras, a confiabilidade das previsões de investimento a médio e longo prazos depende da harmonização da programação econômica com a financeira a curto prazo e da confiabilidade das projeções financeiras.

Especificamente, no que corresponde a uma política econômica espacial em escala nacional, na mobilização de recursos que lhe corresponde, incluem-se diversos aspectos relativos à autonomia de decisão dos diferentes níveis de governo envolvidos na programação de cada região — os níveis federal, estadual e local — e as condições específicas em que se dá a participação do setor privado, considerando a participação destes dois setores ao nível dos gastos totais e das inversões. A partir daqui, estes dois conceitos têm diferentes significados na programação econômica e devem ser analisados separadamente, pelo que representam em termos de mobilização de recursos e como estímulo à atividade econômica em geral. No tocante à mobilização de recursos, é necessário considerar as condições específicas de captação de recursos por parte do governo em seus vários níveis — que, em muitos

(21) É bem conhecido como o financiamento dos programas é afetado pelas variações no valor externo das moedas e pela inflação exportada dos centros industriais e financeiros aos países subdesenvolvidos. Incrementos nas taxas de juros das operações financeiras internacionais, elevação nos custos dos insumos importados, mudanças nas taxas de juros em operações de longo prazo, são elementos que não podem ser controlados e que não são parte da programação técnico-econômica de indústrias ou de programas de desenvolvimento rural; mas em definitivo afetam os custos e a rentabilidade dos investimentos.

casos, inclui compromissos prévios de captação de fundos — por seus efeitos em termos de condução das finanças públicas. A relação entre os gastos totais e o investimento de cada programa indica precisamente a margem de autonomia de decisão da programação (Ver Fig. 7); e uma comparação entre os vários programas, mostrando em quais deles se concentram os investimentos, permite formar um julgamento acerca dos verdadeiros pontos de convergência da política econômica (Ver pp. 11). As alternativas de decisão de aplicação dos fundos públicos (indicados na Fig. 11) correspondem a situações em que se comparam possíveis objetivos de gastos, em circunstâncias tais que a captação dos fundos se realiza: a partir de compromissos prévios para sustentar o aparelho produtivo e a máquina administrativa; e da forma em que se distribuem, de modo específico, na infra-estrutura econômica e social e na capacidade instalada para produzir bens.

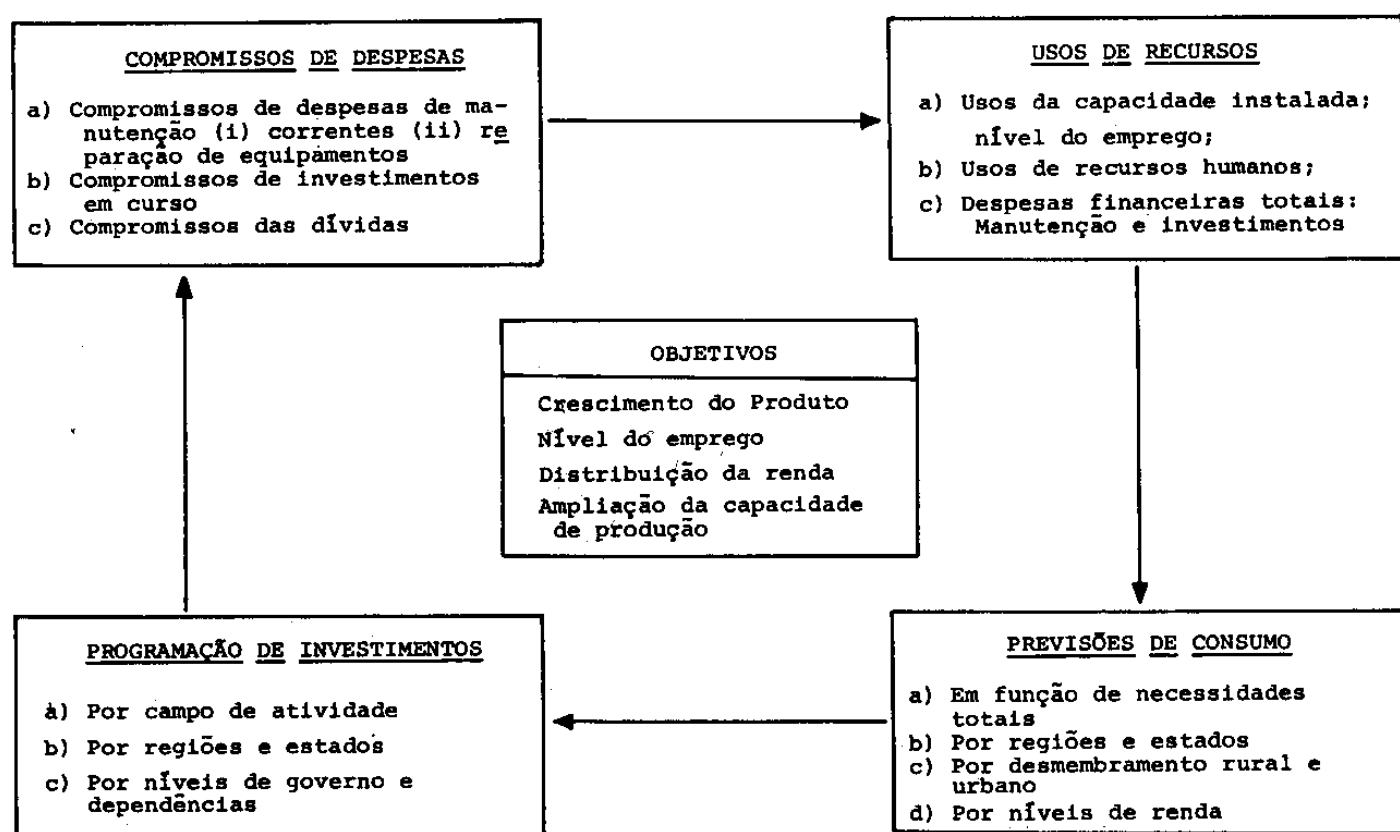
Assim, as proporções entre gastos correntes e investimentos devem ser consideradas como elementos próprios da programação regional, a serem tomadas como objeto de decisão de política econômica, particularmente no que se refere à formulação de programas e projetos, por seu efeito na eficiência dos gastos que se realizam em cada programa e projeto e também pela forma como afetam a capacidade do governo para transferir recursos de um programa a outro.

Os efeitos dos gastos e dos investimentos sobre a capacidade de produção revestem-se, ademais, de certas peculiaridades a serem consideradas. Como os gastos totais compreendem a captação de recursos para gastos correntes — ou seja, que já tenha definido um objeto de gasto — a parte da política econômica que se ocupa em realizar determinado montante de gastos públicos, em princípio, pode-se realizar com mais facilidade que a parte correspondente a novos investimentos. Todavia, esta captação de recursos financeiros para a estrutura atual de produção não permite considerar nenhuma possível mudança na mesma. Estas mudanças só podem ser induzidas pelas aplicações que criam novos objetos de gasto, isto é, os investimentos. Estes, por representarem sempre uma escolha entre alternativas — alternativas de programas e projetos de investimento — são mais seletivos quanto a seus efeitos de modificação das estruturas econômicas regionais. Assim, trabalha-se a dois níveis de aproximação em relação aos efeitos da aplicação de recursos, segundo se considerem os gastos totais ou os investimentos de cada programa. Portanto, os gastos em programas com maior proporção de investimentos tendem a ser os mais eficazes e também os que permitem maior flexibilidade de decisão no âmbito da programação a médio e a longo prazos.

Esta análise da mobilização de recursos revela um problema mais complexo de política econômica, que é a determinação dos níveis totais de gastos e inversões. Este último problema deve ser tratado mediante uma análise global das finanças públicas — entradas e saídas de distintas naturezas e do manejo das políticas fiscal e monetária. A decisão de levar a cabo uma determinada política econômica espa-

Fig. 11

ELEMENTOS BÁSICOS DA PROGRAMAÇÃO A MÉDIO PRAZO



cial ao nível de todo um país exige uma grande precisão nas decisões relativas a estes aspectos da política econômica, que apresente coerência ao nível nacional e um detalhe ao nível regional, o que raramente se leva em conta (22). Todavia, torna-se evidente que estes antecedentes financeiros e monetários — principalmente em função das repercussões que possam ter — constituem um precedente fundamental da política econômica regional, dado que se baseia numa ação do setor público. Por esta razão, deve-se considerar que a coordenação financeira da política econômica regional é matéria a ser tratada ao nível da política econômica nacional, em um esquema amplo que compreenda os diferentes programas regionais.

7.3. Uso e ampliação da capacidade instalada de produção

A mobilização de recursos financeiros é indissociável de uma ação sobre a capacidade instalada de produção. Os recursos financeiros sempre se utilizam em certas proporções do capital fixo, determinadas pelas técnicas de produção, que se traduzem em certos parâmetros de uso dos fundos financeiros no âmbito de cada programa de investimento e de cada projeto. Esta relação capital fixo-capital financeiro também corresponde a certa composição dos investimentos novos realizados em cada ano, num componente destinado à reposição da capacidade desgastada num período de produção; e em outro, que corresponde à formação líquida de capital de depreciação. E como a reposição de capital quase sempre inclui mudanças nas qualidades técnicas do equipamento, os gastos de inversão sempre modificam a capacidade instalada. Assim, tomando-se a política econômica como um processo contínuo, em cuja execução de medidas e programas coincide com a avaliação de seus resultados e com revisões periódicas dos programas que a constituem, (Ver Fig. 6) torna-se necessário considerar a inter-relação entre o desenvolvimento da política econômica e as flutuações no uso da capacidade instalada. Para isto, devem analisar-se as formas específicas que toma a capacidade instalada nos diferentes campos de atividade e, portanto, como se estrutura no espaço econômico.

A análise da capacidade instalada apresenta consideráveis dificuldades, uma vez que deve harmonizar as qualidades de uma profunda pesquisa teórica (deve abarcar tudo que se relacione com o processo de investimento) com características operacionais que permitam utilizar seus resultados na política econômica. Para tal fim deve explicar: (a) diferença de valor para a produção entre diferentes conjuntos

(22) São muito oportunas as seguintes afirmações de Galbraith sobre este assunto "A política monetária também é, como matéria técnica, altamente incerta em seus efeitos. Ninguém sabe qual será a resposta a uma maior ou menor disponibilidade de fundos para empréstimos, ou quando ocorrerá tal resposta, porque os fatores que regulam nunca são os mesmos em dois períodos subsequentes" J. K. Galbraith, *Economics & the Public Purpose*, Signet Book, New American Library, N. Y. 1975, pp. 297.

de bens que têm um mesmo valor de mercado (23); (b) variações no valor da capacidade instalada decorrentes de mudanças nas técnicas de produção (24); (c) diferenças de valor resultantes da localização da capacidade de produção (25). Em todos os casos, fica claro que a capacidade de produção é um conceito que descreve um fenômeno *sui generis* de cada economia, que somente por um rebuscado raciocínio de analogia pode ser submetido a julgamentos comparativos, como os que se costuma realizar na análise macroeconômica. Igualmente, é importante frisar que em certos campos de atividade, como na produção e distribuição de energia e no sistema portuário, os incrementos de uso do equipamento, passados certos umbrais rígidos, dependem em muito de ampliações nas instalações; enquanto em outros, como na indústria, é possível elevar consideravelmente o uso do equipamento, com mudanças significativas nas instalações disponíveis. Igualmente, é necessário considerar as diferenças de flexibilidade de usos dos diversos equipamentos que, ao permitir variações de linhas de produção, dão a alguns setores a qualidade de incrementar o uso da capacidade instalada disponível, ao mesmo tempo em que outros estão rigorosamente subordinados às condições de mercado de uma mesma linha de produtos. Estas diferenças indicam condições também distintas de uso da capacidade incorporada aos vários setores e assinalam como poderá reativar a economia, frente a políticas econômicas que pretendam impulsionar seu desenvolvimento, mediante estímulos a um maior uso da capacidade instalada.

-
- (23) A utilidade da capacidade instalada para produzir depende precisamente do modo como se combinam conjuntos de bens de capital de diferentes características técnicas com diferentes conjuntos de recursos naturais. Estas combinações são a cristalização de um processo de evolução do capital e de transformação dos recursos naturais. Resultam de uma substituição paulatina de capital e de modificações dos recursos disponíveis em cada economia. Por definição, não podem ser captadas pelo mecanismo de mercado que só pode identificar os valores atuais dos bens de capital, e que não pode computar o valor que resulta dos conjuntos de bens de capital e, menos ainda, das combinações de conjuntos de bens de capital com sistemas de recursos naturais.
- (24) Por resultar de uma combinação de bens de capital com determinadas "idades", a capacidade de produção está sujeita aos processos de envelhecimento técnico e obsolescência dos bens de capital, na medida em que estes processos dão lugar a substituições de determinados conjuntos de bens de capital que afetam as condições de uso da capacidade instalada em seu conjunto. Isto é principalmente o que acontece na indústria, em que a substituição de bens de capital nas linhas de produção de crescimento mais rápido condiciona o uso do capital em outras linhas de produção que lhes estão articuladas pelo mecanismo de interdependência de insumos, dadas as mudanças de especificações técnicas que induz.
- (25) Em princípio, as diferenças de valor da capacidade de produção resultantes de sua localização são estudadas pela teoria da localização dos produtores. Esta, entretanto, não capta estas diferenças de valor, na medida em que resultam de uma combinação da localização dos produtores (localização das granjas e das fábricas) com a localização dos recursos naturais. Todavia, é precisamente esta combinação que determina as diferenças de valor da capacidade de produção, em função de sua situação.

Estas características da capacidade instalada devem ser consideradas explicitamente, dado que indicam diferentes graus de flexibilidade nas decisões, por exemplo, entre mudar uma zona agrícola de trigo para cevada, ou entre diferentes tipos de frutas; entre mudar algumas linhas de produção na indústria metal-mecânica, na de automóveis ou na de material elétrico. Indicam também como as variações nos usos da capacidade podem proceder-se numa mesma estrutura técnica — caso dos cultivos anuais na agricultura — ou dependem de mudanças nas linhas técnicas, como no caso da indústria metal-mecânica e na de material elétrico. Tanto as condições de flexibilidade de uso da capacidade instalada num determinado setor, como sua inter-relação com as variações nas técnicas de produção, limitam as possibilidades de estabelecer uma política de previsões do programa de investimento em seu conjunto, especificamente orientada a elevar o aproveitamento da capacidade de um determinado setor isolado. Neste contexto deduz-se que as variações no uso da capacidade instalada — principalmente no setor industrial — são completamente interdependentes dos programas de ampliação da capacidade, ora na forma de ampliação de fábricas existentes, ou na instalação de novas fábricas (26); e que as decisões de intensificação do uso da capacidade instalada derivam do mesmo critério de análise de mercado que fundamenta as decisões quanto aos novos investimentos. Assim, as linhas da política econômica orientada para elevar o uso da capacidade devem considerar, necessariamente, como/coordenar a ampliação do uso da capacidade como uma política de estímulo ao desenvolvimento de cada setor, não só no que se relaciona ao crédito e à proteção que eventualmente se lhe dê, senão também no relativo às condições de comercialização de sua produção.

Isto traduz-se em consideráveis diferenciações nas características da distribuição espacial da capacidade instalada para a produção de bens e para a prestação de serviços e, portanto, condiciona o modo como esta pode ser considerada na política econômica regional. À escala de regiões, a capacidade instalada compreende fenômenos muito variados, que resultam das formas como resultam as interdependências entre setores numa dinâmica do espaço econômico. Varia em função das condições de capitalização da economia rural e da urbana — capitalização da agricultura, composição de atividades da indústria, nível de uso do sistema de transporte, etc. — e oferece diferentes possibilidades de mobilização, como decorrência das possibilidades de impulsionar o aproveitamento do uso da capacidade, mediante medidas gerais de política (mudanças na regulamentação dos usos das escolas, dos portos, etc.), mediante modificações na forma como são distribuídos os créditos

(26) É muito conhecido o fato de que, nos países latino-americanos, com frequência os setores que demandam mais crédito para desenvolvimento têm, também, significativas margens de capacidade ociosa. Isto explica-se, principalmente porque estes setores — principalmente certos ramos industriais — têm programas de expansão da produção estabelecidos em função de previsões de mercado e de mudanças nos requisitos técnicos dos produtos que geram.

para as atividades de produção de bens (cláusulas nos empréstimos à agricultura, que induzam maior superfície efetivamente cultivada, e nos empréstimos à indústria que melhorem o uso do equipamento disponível); ou ainda, mediante iniciativas especiais (como investimentos no sistema de comercialização) que tenham efeitos indiretos sobre o uso da capacidade instalada para produção de bens.