
ESTRATÉGIAS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

STEFAN H. ROBOCK (*)

A falta de modelos universais constitui uma das limitações básicas para estudar as estratégias do desenvolvimento regional. As políticas e estratégias nacionais variam segundo o grau de desenvolvimento de cada país, seu sistema político, seus valores e metas sociais, integração geográfica de seus recursos e potencialidades de desenvolvimento, sua disponibilidade de informação técnica e econômica e muitos outros fatores.

De qualquer forma, apesar da complexidade do problema e de que qualquer solução concreta deve referir-se a situações específicas, certas questões básicas são manejadas de modo que o seu esclarecimento e melhor compreensão podem tornar mais realistas

O Economista Stefan H. Robock, como perito das Nações Unidas, esteve em missão de assistência técnica junto ao BNB, de 1954/1956, tendo colaborado com a Instituição na estruturação do ETENE e no treinamento de seu pessoal técnico. Retornou por diversas vezes ao Brasil, como assessor de outras instituições nacionais, e, em 1963, publicou o livro **Desenvolvimento Econômico Regional — O Nordeste Brasileiro**, Editora Fundo de Cultura. Foi Economista-Chefe do Tennessee Valley Authority e, além de haver ocupado elevadas funções em importantes instituições e Universidades americanas, esteve em missão de assistência técnica, a serviço das Nações Unidas, na Índia, Colômbia, Venezuela e Chile.

e mais efetivos os esforços para o desenvolvimento econômico.

UM CONTEXTO OPERACIONAL

Estas questões podem ser formuladas dentro de um contexto operacional se se concebe uma situação em que um destacado especialista em ciência regional haja empreendido a tarefa de assessorar um Ministro do Planejamento em matéria de desenvolvimento regional, quer num país desenvolvido ou subdesenvolvido.

Talvez o Ministro do Planejamento admita, inicialmente, que seu país deu acolhida, por algum tempo, a certas metas do desenvolvimento regional politicamente populares, mas que pouco se fez de concreto para a consecução dessas metas. De um modo geral, as metas do desenvolvimento regional compreendem os seguintes pontos:

- a) reduzir as disparidades regionais de renda;
- b) alcançar um desenvolvimento regional equilibrado; e
- c) proporcionar uma ajuda especial às regiões mais atrasadas.

Os responsáveis pelo desenvolvimento podem julgar necessário

ênfatar dois assuntos adicionais aos citados pelo técnico.

1) As atividades e prioridades do desenvolvimento são determinadas principalmente por decisões políticas. Cabe, quando muito, ao técnico esclarecer o processo político, na esperança de melhorar a qualidade das decisões políticas e de sua implementação.

2) As metas regionais já adotadas não o foram em termos de maximização da taxa de crescimento econômico nacional. Ao invés disso, fundamentaram-se em considerações de justiça social e estabilidade política. A justiça social se promove por uma participação equitativa de toda a população nos benefícios econômicos e sociais. A estabilidade política deve ser melhorada evitando-se o crescimento de disparidades entre as subdivisões políticas, que podem gerar tensões intoleráveis.

Independentemente do que pense a respeito o assessor regional, deve-se reconhecer a ênfase política e social como restrições operacionais nos programas de desenvolvimento.

ALGUNS PRINCÍPIOS GERAIS

Depois de receber um informe inicial, o perito regional pode começar seu trabalho de assessoria através da identificação de uma série de princípios gerais imanentes ao desenvolvimento de um programa ou estratégia. Esses princípios podem parecer simples e indiscutíveis ao perito regional. Mas não são bem conhecidos e totalmente compreendidos pelos responsáveis pelo desenvolvimento ou pelas decisões políticas.

A Inevitabilidade das Disparidades Regionais

Muitos países consideram que as amplas disparidades econômicas e sociais existentes entre diversas regiões constituem um problema especial e exclusivo de seu país. Esta convicção de que as disparidades regionais são anormais e que não se deve permitir que persistam encontra frequentemente seu corolário na doutrina da *equalização* entre as regiões. ⁽¹⁾

Atualmente, reconhece-se melhor que as disparidades regionais constituem um fenômeno universal. Os fatores de crescimento econômico dos recursos, a capacitação da mão-de-obra e o acesso aos mercados não estão igualmente distribuídos entre as regiões de um país, e a mobilidade dos fatores é bastante imperfeita. Ademais, "não existe a menor dúvida de que uma economia, para conseguir maiores níveis de renda, deve desenvolver dentro de si mesma um ou vários centros regionais de força econômica". Em consequência, "o desenvolvimento desigual entre regiões é um fator concomitante inevitável e uma condição do próprio crescimento". ⁽²⁾

Portanto, "uma política de *pura equalização* é, necessariamente, inadequada, embora uma política visando a uma maior

1) Walter Isard and Thomas Reiner, **Planning and Analytic Techniques for Implementation** *Regional Economic Planning* (Paris: Organization for European Economic Cooperation, 1961), p. 22.

2) Albert O. Hirschman, **The Strategy of Economic Development** (Yale University Press, 1958), pp. 183-4.

equalização possa, e é provável que seja válida". (3)

Disparidades Regionais

Freqüentemente, as regiões de baixa renda são consideradas de tipo homogêneo. Todavia, por razões de política e de estratégia, é preciso diferenciá-las em função de fatores que expliquem seu baixo nível de renda e potencialidade de desenvolvimento. Uma classificação das regiões de baixos níveis de renda as divide em: 1) áreas deprimidas que estão retrocedendo; 2) áreas em defasagem, isto é, que estão crescendo a taxas inferiores à da maioria das demais regiões; e c) regiões *pioneiras* ou de *fronteira*, essencialmente subdesenvolvidas, como a da Bacia Amazônica, no Brasil.

Outra classificação operacional adotada pela Comunidade Econômica Européia (4) compreende as seguintes subdivisões:

- 1) Regiões que incluem ou estão situadas próximas a um ou mais grandes centros industriais
 - a) Zonas de *antiga* industrialização
 - b) Zonas de indústrias de transformação
 - c) Zonas agrícolas
- 2) Regiões predominantemente agrícolas e de alta densidade de população
- 3) Regiões predominantemente agrícolas, onde a população é disseminada.

3) Isard and Reiner, op. cit., p. 23.

4) Communauté Économique Européenne, *Objectifs et Méthodes de la Politique Régionale dans la Communauté Européenne* (Bruxelles: 23 Mars 1964), II/720.5.64-F, pp. 11-16.

Nenhuma dessas classificações poderá não ser a mais adequada para um determinado país, mas o princípio da diferenciação das regiões é sumamente importante.

A População — O Verdadeiro Problema

O verdadeiro problema do desenvolvimento nacional ou regional é o bem-estar da população e não unidades políticas inanimadas ou áreas geográficas. Embora a população não tenha grande mobilidade em algumas áreas de um país e durante certos períodos, é de se esperar que ocorram modificações nos deslocamentos humanos e significativas mudanças à medida que se processa o desenvolvimento.

Os líderes políticos tendem a concentrar sua atenção nas áreas geográficas que representam, porque anseiam conservar os seus eleitores em sua jurisdição e que haja incremento na população de suas áreas. Entretanto, o objetivo final do desenvolvimento, isto é, a população, não se fixa geograficamente e o reconhecimento deste fato simples, porém básico, tem profundas implicações nos esforços para conseguir-se o desenvolvimento regional.

Há, naturalmente, exceções a este princípio de dar ênfase exclusiva à população. No caso do norte da Noruega, usou-se de um argumento de defesa nacional ao descentralizar-se as atividades econômicas, a fim de se evitar um vazio econômico e demográfico numa zona fronteira política-mente sensível. (5)

5) K. Scott Wood, *The North Norway Plan*, The Christian Mickelsen Institute, July, 1964), p. 23.

A Crucial Perspectiva do Prazo

A perspectiva do prazo é crucial para a formulação e execução dos programas de desenvolvimento regional sob vários pontos de vista. Um aspecto a considerar é a contradição habitual entre metas a curto e a longo prazo.

As pressões políticas favorecem invariavelmente os objetivos e programas a curto prazo — entendendo-se por curto prazo *antes da eleição seguinte*. Assim, os esforços para o desenvolvimento concentrados em objetivos a curto prazo provavelmente fracassarão tanto na consecução das metas de curto prazo como nas de longo prazo. ⁽⁶⁾

A perspectiva do prazo é também crucial porque com o transcurso do tempo é provável que se modifique a situação das disparidades regionais. Alguns economistas chegaram à conclusão, baseados principalmente na análise teórica, de que as forças naturais tendem a criar disparidades regionais cada vez maiores, a menos que ocorra uma decidida intervenção governamental. ⁽⁷⁾

Nã minha própria pesquisa empírica, observei que as disparidades regionais no Brasil se atenuaram em anos recentes ⁽⁸⁾ e o mes-

mo fenômeno, a longo prazo, é bem conhecido nos Estados Unidos.

Um recente e extenso estudo empírico de Jeffrey D. Williamson, com dados de 24 países, indica que as disparidades regionais se distribuem num esquema “em forma de U invertido com relação ao caminho seguido pelo desenvolvimento nacional” ⁽⁹⁾, alargando-se nos primeiros estágios do desenvolvimento e estreitando-se nos posteriores. Todavia, como indica Williamson, sua pesquisa deixa praticamente intata a identificação das causas.

Admitindo que uma parte significativa desta diminuição deve-se a forças inerentes ao desenvolvimento, as possibilidades de influir sobre as disparidades regionais variariam com o tempo e o estágio de desenvolvimento. Ademais, os custos necessários à redução das disparidades regionais, numa etapa inicial do desenvolvimento, podem ser proibitivos.

Nas primeiras etapas do desenvolvimento, quando os recursos para êsse fim são limitados, obtêm-se, freqüentemente, progressos mais rápidos com a concentração dos programas num número relativamente pequeno de áreas. Isto é particularmente verdadeiro para desenvolvimento industrial, quando se dá prioridade às indústrias pesadas, orientadas para os recursos ou o mercado e que requerem grandes unidades de produção. O número de projetos será pequeno e haverá pou-

6) Para uma discussão mais completa e exemplos específicos, ver Alvin Mayne, *Designing and Administering a Regional Economic Plan with Special Reference to Puerto Rico*, Regional Economic Planning (Paris: Organization for European Economic Cooperation, 1961), p. 145.

7) Gunnar Myrdal, *Rich Lands and Poor* (Harper & Brother, 1968).

8) Stefan H. Robock, *Brasil's Developing Northeast: A Study in Regional Planning and Foreign Aid* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1963), chap.).

9) Jeffrey G. Williamson, *Regional Inequality and the Process of National Development*, Economic Development and Cultural Change, Part II (July, 1965), p. 10.

ca liberdade na escolha da localização das fábricas.

Numa etapa posterior da industrialização, as possibilidades de fomentar o desenvolvimento de um grande número de novos polos de crescimento pode aumentar. O investimento total disponível será significativamente maior e uma mudança nas prioridades deve atribuir maior ênfase às indústrias de bens intermediários e de consumo. Estas novas circunstâncias resultarão em maior número de projetos e maior liberdade de localização.

As Metas Econômicas e Sociais Podem Conflitar

Conflitos potenciais entre as metas sociais e a maximização do crescimento econômico constituem um problema geral do desenvolvimento. Tais conflitos são particularmente agudos em desenvolvimento regional, porque as motivações do bem-estar social são bastante fortes, do ponto de vista nacional. Todavia, os conflitos podem ser freqüentemente superestimados.

O critério meramente econômico para alocação de recursos e esforços para o desenvolvimento é um conceito de relativa simplicidade. Deve-se dar prioridade àquelas alternativas que possam oferecer maior contribuição marginal ao produto adicionado por unidade de insumo ⁽¹⁰⁾. De acordo com este princípio, os economistas

chegam, com freqüência, à conclusão básica de que maiores rendimentos serão conseguidos se se faz o investimento nas regiões mais adiantadas e que crescem com maior rapidez.

Esta conclusão factual está, geralmente, baseada na suposição de que as economias externas e as economias de escala estão presentes, em maior grau, nas áreas desenvolvidas do que nas atrasadas. Uma implicação dessa posição é a de que as áreas mais desenvolvidas estão melhor equipadas com inversões sociais básicas ou que estas podem ser incrementadas mais economicamente para a expansão do que nas regiões menos desenvolvidas.

Mas este raciocínio, a não ser que devidamente comprovado, não deve ser aceito como uma orientação geral. Os serviços sociais básicos nas regiões de rápido desenvolvimento têm, freqüentemente, maior utilização do que nas de menor desenvolvimento e o argumento de que a capacidade de incremento nas áreas que se desenvolvem mais rapidamente tem um custo menor deve ser comprovado. De qualquer modo, toda a questão deve enquadrar-se numa perspectiva de tempo. O argumento pode ter validade a curto prazo em um caso específico mas a longo prazo o incremento do investimento básico nas regiões menos desenvolvidas deve estimular ou apoiar uma taxa do crescimento global ainda mais rápido.

Em outras circunstâncias, a meta social de estimular as zonas de baixa renda não entra em conflito com a que objetiva conseguir o máximo de contribuição para o crescimento econômico. Em

10) Deve-se mencionar que, com freqüência, este critério se aplica de maneira estática. Em termos de resultados imediatos, o rendimento do Projeto A pode diminuir o do Projeto B. Entretanto, num período maior e levando em conta os efeitos secundários do Projeto B, este pode ser preferível.

muitos países, uma meta de desenvolvimento merecedora da mais alta prioridade é a do aumento de divisas. No Brasil, por exemplo, algumas das melhores oportunidades de incrementar as exportações, em anos recentes, estavam nos produtos das regiões menos desenvolvidas como o Nordeste, o Norte e o Brasil Central. Produtos como o minério de magnésio e de ferro e as fibras de sisal tiveram melhores oportunidades como geradores de divisas do que o café, proveniente do Sul, altamente desenvolvido. O açúcar e o algodão, produzidos tanto no Sul como no Nordeste, também tiveram bons mercados internacionais nos últimos anos. O fato é que, em termos de programas específicos e na base de critérios econômicos, as regiões menos desenvolvidas podem ter alta prioridade em alguns programas de desenvolvimento nacional.

O mais provável, todavia, é que as metas para acelerar o desenvolvimento econômico e de dividir os benefícios econômicos e sociais a todas as regiões do País estejam em conflito. Como se verá mais adiante, podem haver consideráveis vantagens práticas em se considerar os problemas econômicos e sociais isoladamente na formulação das estratégias de desenvolvimento regional.

Algumas Limitações aos Esforços de Desenvolvimento Regional

Os esforços de desenvolvimento regional, realizados quer em nível nacional ou local, podem ter sua eficácia grandemente reduzida, em virtude de significativas limitações existentes. Uma dessas limitações pode ser a influência

dos mercados internacionais sobre a considerável produção exportável de certas regiões.

O caso do Nordeste do Brasil ilustra o papel que os fatores fora do controle da região ou do país exercem na redução das disparidades regionais. A diferença entre os níveis de renda *per capita* entre o Nordeste e o País como um todo aumentou depois da Segunda Guerra, a partir de 1955, porém tem havido uma redução significativa nessa diferença. Na explicação deste fenômeno, o Governo ressalta a importância de sua intervenção, ao criar uma nova fonte de energia elétrica regional e de investir nos campos de petróleo da Bahia. ⁽¹¹⁾ Um ex-funcionário do Governo, que exerceu elevadas funções no Nordeste, atribuiu a redução das disparidades regionais no período 1955 a 1960 ⁽¹²⁾ ao novo programa de desenvolvimento regional da SUDENE, embora essa instituição não tenha efetivamente iniciado suas atividades antes de 1960. Apesar da tendência natural de o Governo levar a seu crédito os méritos deste fenômeno, uma análise acurada dos dados disponíveis indica que o principal fator que explica o crescimento relativo da renda do Nordeste do Brasil foi uma mudança favorável, anteriormente ocorrida nos mercados internacionais de alguns dos principais produtos exportáveis da região — principalmente açúcar, algodão e sisal — e uma mudança desfavorável nos mercados de ex-

11) Ministério do Planejamento e Coordenação. **Programa de Ação do Governo: Documentos EPEA**, n.º 1, novembro de 1964, p. 45.

12) Em meados de 1965, as estimativas oficiais de renda para depois de 1960, no Brasil, não estavam disponíveis.

portação do café, que é produzido nas regiões de maior renda do Sul. (13)

Outra limitação aos esforços para o desenvolvimento regional consiste no impacto geográfico real dos investimentos. Os benefícios resultantes de novos investimentos que podem ser aproveitados na região variam consideravelmente, segundo a natureza do projeto e a etapa de desenvolvimento em que se encontra a área. Com frequência, os benefícios reais para uma região específica são muito inferiores às expectativas.

Nos Estados Unidos muitos atribuíram o rápido desenvolvimento do Vale do Tennessee à grande quantidade de investimentos públicos realizados na região. Todavia, a maior parte dos estímulos iniciais das inversões ocorreu fora do Vale. A quase totalidade das novas inversões destinara-se às áreas desenvolvidas dos Estados Unidos, para aquisição de equipamento para construção, turbinas, geradores elétricos, material de linhas de transmissão etc. Por muitos anos, Pittsburgh, na Pensilvânia, e Schenectady, em Nova York — onde se encontram os principais produtores de equipamentos para produção de energia elétrica — receberam um maior impacto imediato do que o Vale do Tennessee (14).

Um investimento numa região de baixa renda que amplia a sua capacidade produtiva pode contribuir de maneira significativa e permanente para os níveis de renda e emprego regionais. Mas numa região de baixa renda predominantemente agrícola, grande parte do impacto indireto dos dispêndios de investimentos no desenvolvimento dos recursos ou em projetos industriais se localiza provavelmente fora da região e mesmo fora do país.

Uma terceira limitação aos esforços para o desenvolvimento regional refere-se à deficiência de dados e de instrumental de análise. Alguns cientistas e estudiosos parecem ter uma preferência profissional em desenvolver instrumentos cada vez mais sofisticados, que exijam cada vez mais dados e treinamento de natureza técnica. No intuito de tentar a aplicação de algumas das novas ferramentas básicas para a análise regional, em situações operativas tão diversas como as do sudeste dos Estados Unidos, Bolívia e Índia, cheguei à conclusão de que os peritos regionais têm uma excelente oportunidade de desenvolver técnicas adaptáveis a situações em que hajam dados dispersos e escassez de pessoal altamente especializado.

A complexidade de muitas ferramentas de análise regional não é a única limitação operativa em matéria de informação e instrumental analítico. A pertinência ou adequação de certas ferramentas básicas, como a análise de custo-benefício, constitui um problema adicional. H. C. Bos, ao analisar esta questão, concluiu que "é necessário dispor de um método de apreciação dos projetos de investimento que leve em consideração

13) Stefan H. Robock, op. cit., cap. 3.

14) Stefan H. Robock, *Integrated River-Basin Development and Industrialization: The Tennessee Valley Experience*, United States Papers Prepared for the United Nations Conference on the Application of Science and Technology for the Benefit of the Less Developed Areas, vol. IV, Industrial Development (United States Government Printing Office, 1963).

as circunstâncias específicas dos países subdesenvolvidos de maneira mais adequada que a análise custo-benefício, tal como se aplica num país desenvolvido como os Estados Unidos. (15)

O problema da adequação das técnicas de custo-benefício pode ser ampliado de forma que não se aplique somente às circunstâncias existentes em países subdesenvolvidos, mas também aos programas de desenvolvimento de um modo geral. Ao procurar-se estimular o desenvolvimento, o principal teste econômico para um projeto específico deve ser sua potencialidade de criar e alimentar uma corrente principal de forças de desenvolvimento. Os estudos de custo-benefício se orientam mais no sentido da elaboração de cálculos monetários como instrumento de justificação econômica do que para a criação de um caminho a ser seguido na consecução do desenvolvimento econômico.

Decisões Políticas Governamentais versus Decisões de Investimento

Grande parte dos debates e controvérsias sobre o desenvolvimento regional, em determinados países, tem como tema principal as decisões sobre investimento, tais como os sistemas de prioridades e a localização do investimento público. Todavia, outras decisões políticas governamentais, que não aquelas sobre investimento público, podem ter maior influência sobre os padrões de desenvolvimento regional.

15) H. C. Bos, *Discussion Paper, Regional Economic Planning* (Paris: Organization for European Economic Cooperation, 1961), p. 372.

No campo das tarifas e da política de comércio exterior, o sistema de proteção da indústria nacional ou para matérias-primas e para determinados produtos agrícolas ou os subsídios à exportação pode afetar de modo significativo os padrões do desenvolvimento regional.

No campo da regulamentação oficial dos negócios, muitos aspectos da política de ação governamental têm importância regional. Por exemplo, o Departamento Autônomo do Vale do Tennessee estimulou a descentralização industrial através de um programa uniforme de energia elétrica para todas as localidades em sua área de serviço. Evidentemente, os custos da energia são menores no ponto em que se gera por causa da economia dos custos de transmissão. Mas o TVA não queria fomentar a concentração industrial numas poucas localidades produtoras de energia.

A política de fretes pode ser importante, como vem defendendo o sudeste dos Estados Unidos há várias décadas. (16) A regulamentação do salário-mínimo, que contribui para reduzir os desequilíbrios regionais, pode inibir o desenvolvimento das áreas pobres com excedentes de mão-de-obra. (17) A distribuição dos poderes fiscais entre os governos federal, estadual e local e outros aspectos da política tributária têm importantes implicações regionais, assim como os programas de apoio aos preços nacionais e de subsídios para o setor agrícola.

16) Calvin B. Hoover & B. U. Ratchford, *Economic Resources and Policies of the South* (New York: The Macmillan Company, 1951) pp. 78-84.

17) Robock, *Brazil's Developing Northeast*, op. cit., pp. 148-9.

É possível que as discussões sobre políticas não despertem tanta atenção ou controvérsia para a região como as decisões de investimentos. As implicações regionais das decisões de política não são tão claras ou tão visíveis como as da localização de uma nova instalação física. Todavia, as questões de política constituem os fatores cruciais de influências regionais.

As Tendências Tecnológicas como Forças Regionais Básicas

A tecnologia é um fator dinâmico que opera como força restritiva contínua nos esforços para o desenvolvimento regional. Gunnar Myrdal ressaltou recentemente o papel da intensidade de capital e a tecnologia agrícola em larga escala como barreira ao desenvolvimento. Ele argumenta que a indústria, na maioria dos países subdesenvolvidos, não pode criar emprego em nível adequado para absorver uma grande e crescente força de trabalho agrícola e que, "em consequência, a política agrícola deve orientar-se no sentido de uma utilização mais intensiva de uma força de trabalho subutilizada...". (18) A solução que ele propõe, com grandes implicações para as zonas rurais, é o desenvolvimento de uma tecnologia agrícola intensiva de trabalho.

Ao discutir o problema da urbanização e da conveniência da dispersão industrial na Índia, o Prof. John P. Lewis resalta o papel que pode exercer a tecnologia de menor escala e intensidade de ca-

pital. (19) O projeto Asimow para o Nordeste do Brasil é um exemplo de um projeto real, em que se desenvolveu uma tecnologia de pequena escala para a produção de cimento, a fim de atender às necessidades de uma zona do interior. (20)

A restrição tecnológica tem muitos outros aspectos, afora a escala econômica de operações. Os padrões regionais se transformarão com as mudanças tecnológicas em transportes e comunicações, com o desenvolvimento do processo industrial que altera os esquemas de insumos e com a descoberta de novas tecnologias, tais como a dessalinização da água e a energia nuclear.

Sem se aprofundar mais nas formas em que a tecnologia pode influenciar na localização da atividade econômica e nos padrões de desenvolvimento regional, deve-se esclarecer que as projeções das tendências tecnológicas são necessárias à formulação das estratégias de desenvolvimento regional. Deveria ser óbvio, também, que os programas de pesquisa tecnológica, que pode ter influência nos padrões regionais, fôssem um componente dos programas de desenvolvimento regional.

Necessidade de Atenção Especial à Urbanização

O fenômeno da urbanização tem sido, em muitos países, uma questão altamente emocional. O ponto de vista rural de que o úni-

18) Gunnar Myrdal, *Jobs, Food and People*, International Development Review (June, 1965).

19) John P. Lewis, *Quiet Crisis in India* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1962), pp. 179-82.

20) Morris Asimow, *Project Brasil, A Case Study in Micro-Planning*, International Development Review (June, 1964).

co modo de vida bom é o do campo está amplamente divulgado no mundo. Não é para se surpreender, todavia, que grande parte da atenção oficial dispensada à urbanização considere o fenômeno como uma força diabólica que deve ser destruída. E quando se lhe dá atenção específica nos programas de desenvolvimento, dá-se ênfase à descentralização e aos programas de melhoria rural, os quais implicitamente admitem que a urbanização deve ser evitada.

A urbanização merece atenção especial, mas a questão deve ser apreciada de maneira realística e com o mínimo de dogmatismo. A urbanização parece ser um fator concomitante inevitável do crescimento econômico, em virtude de que, como observa Lloyd Rodwin, "através de processos ainda não perfeitamente compreendidos, o crescimento parece ter mais probabilidade de conseguir auto-impulso nas grandes cidades..."⁽²¹⁾ O verdadeiro desafio consiste em compreender o papel da urbanização no desenvolvimento e incorporar programas racionais e realistas no planejamento do desenvolvimento para orientar e moldar o que possa ser uma força imutável ou uma tendência inevitável.

Orientação da Estratégia

O hipotético Ministro do Planejamento e o assessor de desenvolvimento regional, depois de discutirem entre si os aspectos políticos e os princípios básicos do desenvolvimento regional, podem

formular, em seguida, os lineamentos da estratégia. Boa parte da estratégia, naturalmente, derivará dos princípios gerais anteriormente discutidos e os programas específicos que se empreendam variarão de acordo com as circunstâncias do país a que se refere.

Os lineamentos da estratégia, que se referem a uma ampla gama de objetivos e atividades, podem ser agrupados em três categorias. A primeira compreende o estabelecimento de certos pré-requisitos necessários. A segunda categoria inclui esforços para incorporar considerações regionais às atividades públicas e privadas para o desenvolvimento. A terceira categoria compreende o estímulo a novos programas que atendam a necessidades específicas do desenvolvimento regional.

Estabelecimentos dos Pré-Requisitos Necessários

Como a Comissão do Mercado Comum adequadamente assinalou "a escolha e a execução de uma política de desenvolvimento econômico e social numa região requer um profundo conhecimento da situação presente e do desenvolvimento espontâneo previsível".⁽²²⁾ Em face de, normalmente, não existir o necessário conhecimento profundo porque os recursos para empreender estudos técnicos e de planejamento são limitados e dado que a programação dos estudos técnicos deve coincidir com as decisões políticas, é preciso adotar uma estratégia explícita para incrementar a disponibilidade de dados e análises regionais.

21) Lloyd Rodwin, *Metropolitan Policy for Developing Areas*, Regional Economic Planning (Paris: Organization for European Economic Cooperation, 1961).

22) Communauté Economique Européenne, op. cit., p. 101.

Algumas das características dessa estratégia seriam o estabelecimento de prioridades para determinadas pesquisas e atividades de planejamento, a procura de técnicas simplificadas e poupadoras de recursos e a expansão dos esforços de pesquisa além das atividades dos organismos de desenvolvimento nacional de modo a estimular os grupos regionais estaduais e locais a se tornarem ativamente responsáveis por estudos de planejamento em suas áreas.

Numa situação concreta, é mais importante dispor dos resultados de pesquisas relativamente menos sofisticadas por ocasião das decisões — admitindo que os estudos de planejamento representam uma melhoria sobre o nível de conhecimento predominante — do que contar com estudos altamente sofisticados e completos depois de as decisões terem sido tomadas. Na Bolívia, a Comissão de Planejamento, que trabalha de acordo com o seu próprio programa e com as técnicas de planejamento mais avançadas, terminou seu trabalho dois anos depois que a maior parte das decisões básicas haviam sido tomadas pelo Governo. Quando os estudos estavam disponíveis, a Comissão de Planejamento ficara quase completamente isolada do centro das decisões e ações do desenvolvimento.

A descentralização do planejamento regional e as atividades de desenvolvimento que foram recomendadas exigem que os organismos de desenvolvimento nacional assumam, em contrapartida, uma série de responsabilidades. Entre elas encontram-se as seguintes: apoiar os estudos de pré-investimento e pesquisas que

permitam identificar e melhor avaliar os recursos naturais; exigir que todo planejamento nacional para setores específicos inclua uma identificação e análise das implicações regionais de tais planos; elaborar projeções nacionais que possam servir de orientação aos estudos regionais e proporcionar assistência e treinamento técnico aos grupos regionais, estaduais e locais que, de um modo geral, não têm condições de competir para obter os melhores técnicos de planejamento do país.

Os programas de treinamento têm uma importância especial. Eles aumentam tanto a oferta de técnicos como a disponibilidade de dados e análises através de inclusão de trabalhos supervisionados durante o treinamento. Ademais, os programas de treinamento podem estabelecer canais de comunicação entre os diversos técnicos que trabalham num país.

À medida que se dispõe de mais dados e conhecimentos, um programa contínuo e multidimensional pode ser empreendido com o objetivo de incrementar a compreensão oficial e pública das questões do desenvolvimento regional. De modo particular, as possibilidades e limitações para influenciar os padrões regionais devem ser amplamente divulgadas.

Os peritos regionais podem considerar tais atividades educacionais ou de *propaganda* alheias à sua responsabilidade profissional. Todavia, de um ponto de vista operacional, tais esforços são absolutamente essenciais para assegurar a aceitação dos tipos de programas que o técnico provavelmente proporá. Esses esforços têm dado excelentes resultados tanto na Índia como no Brasil.

O esclarecimento da opinião pública pode ser feito de muitas maneiras. As pesquisas devem ser publicadas, estimulando-se sua discussão pública. A qualidade do ensino sobre desenvolvimento regional nas escolas superiores deve ser melhorada. Seminários de treinamento devem ser patrocinados para funcionários governamentais, universitários e mesmo para políticos e técnicos em planejamento.

Outro aspecto do que se convencionou chamar o estabelecimento dos pré-requisitos necessários — além da ampliação do conhecimento técnico e da compreensão pública — consiste em realizar um esforço deliberado para estender as perspectivas de tempo nos planos e expectativas de desenvolvimento. Este objetivo pode ser alcançado, em partes, através do programa de melhor esclarecer a opinião pública a respeito das questões de desenvolvimento regional, tais como o fenômeno observado de que as disparidades regionais tendem a diminuir nas etapas posteriores ao desenvolvimento.

Um enfoque adicional e mais concreto, todavia, consistiria em preparar projeções ou planos a longo prazo, nos quais as mudanças dos padrões regionais sejam descritas com algum detalhe. Esse tipo de projeções nacionais e regionais a longo prazo foi recentemente concluído no Brasil como parte de planejamento para o aproveitamento do seu potencial elétrico. As projeções sugerem, por exemplo, que as siderúrgicas devem localizar-se provavelmente no Nordeste e no Extremo Sul, áreas que atualmente não produzem aço, à medida que a produção nacional alcance certo ní-

vel esperado durante a próxima década.

Tais projeções a longo prazo podem servir de promessas futuras implícitas para as zonas não atendidas no presente. Podem, por outro lado, reduzir as pressões políticas para tomada de medidas de curto prazo que resultam numa dispersão regional antieconômica das novas atividades.

Incorporação de Considerações Regionais nas Atividades em Curso

A segunda etapa da estratégia regional consiste em incorporar considerações regionais nas atividades em vias de realizar-se, tais como as decisões sobre investimentos públicos e privados, bem como aspectos da política governamental. A distribuição regional do investimento público será apenas mencionada de maneira breve, porque as questões estratégicas relacionadas com o estabelecimento das prioridades para investimentos têm sido amplamente discutidas nos círculos profissionais e são mais conhecidas do que a maioria das questões incluídas neste estudo.

O problema geral nas decisões sobre investimento público é o da competência entre prioridades e recursos escassos. Dentro dessa estrutura, prossegue o debate sobre o papel e o momento oportuno dos investimentos de infra-estrutura em regiões pobres ou atrasadas e a questão conexa da dispersão regional de investimento frente à concentração de investimento em pontos de crescimento ou áreas de grande potencial para tornar-se altamente dinâmicas.

Minha própria convicção sobre o problema é a de que a infra-es-

estrutura em si não gerará um crescimento auto-sustentado e de que os investimentos infra-estruturais devem vincular-se a potenciais identificados para maior atividade econômica na agricultura, na mineração, na indústria ou no setor terciário. Quanto ao problema da dispersão *versus* concentração, a resposta varia no tempo e depende do estágio de desenvolvimento, conforme já mencionado.

As pressões para dispersão do investimento são usualmente baseadas nas necessidades políticas e aspectos de bem-estar social. Assim, uma estratégia efetiva consiste em tratar separadamente as questões de desenvolvimento e bem-estar social e dar ênfase ao princípio de que o homem, mais do que as áreas inanimadas, constitui o verdadeiro problema do desenvolvimento.

É difícil decidir se se deve aumentar a alocação de recursos escassos para melhorar os níveis de bem-estar às expensas de uma menor expansão na produção econômica. Entretanto, a reserva de uma parte ligeiramente maior para programas que melhorem as condições de vida nas áreas pobres pode ser um preço conveniente a pagar para se conseguir maior liberdade na seleção de lugares mais produtivos para os demais recursos destinados ao desenvolvimento.

Ademais, o investimento em recursos humanos, através de programas educacionais e de saúde, mesmo que estejam largamente dispersos por todo o país, talvez não signifique um sacrifício para um maior desenvolvimento econômico. O investimento em recursos humanos cria um recurso

nacional e não apenas local. A população beneficiada, se necessário, pode emigrar, a fim de oferecer sua contribuição às áreas de mais rápido crescimento.

Influenciar nos investimentos privados pode ser, em muitos casos, mais importante do que nos investimentos públicos. A estratégia do uso de impostos especiais e de outros incentivos financeiros para estimular o investimento privado em regiões pobres e atrasadas é muito conhecida e se aplica com êxito em muitas situações. A identificação de oportunidades de investimento através de estudos técnicos pode ser também extremamente produtiva para atrair investimentos privados porque a falta de conhecimentos das potencialidades da região pode constituir uma séria barreira ao desenvolvimento regional.

Além das decisões sobre investimento público e privado, é preciso incorporar considerações regionais nas decisões sobre políticas públicas. Deve-se reconhecer que o impacto regional de certas políticas poderá não ser a consideração decisiva. Todavia, as implicações regionais das políticas governamentais devem ser continuamente identificadas e analisadas. Um tal investimento em estudos técnicos pode resultar, em muitas situações, num elevado desenvolvimento regional. Em alguns casos, as decisões políticas serão modificadas, desde que os objetivos do desenvolvimento regional sejam melhor alcançados. Em outros, a adoção de políticas e programas separados das decisões de investimento pode tornar-se um caminho certo e efetivo de atingir os objetivos do desenvolvimento regional.

Novos Programas para Satisfazer as Necessidades do Desenvolvimento Regional

Na maioria dos países, a implantação de novos programas pode ser uma estratégia mais adequada para satisfazer as necessidades do desenvolvimento regional do que interferir nas decisões e atividades em curso. Farei comentários sucintos sobre três tipos de programas de que se pode necessitar.

Muitos países subdesenvolvidos negligenciaram quase totalmente o problema da urbanização nos seus planos e programas de desenvolvimento. Por isso, pode existir uma urgente necessidade de estudos técnicos e da formulação de uma explícita política de urbanização.

Freqüentemente, uma segunda omissão é a de um programa afirmativo e explícito para orientar e facilitar a migração interna, a qual pode atuar como um fator decisivo na redução das disparidades regionais de renda. ⁽²³⁾ Os países do Mercado Comum Europeu reconheceram este fato e tomaram medidas para dar à sua

população a oportunidade de contribuir e participar na prosperidade geral através da emigração dentro da área do MCE. A emigração tem sido um dos principais fatores de redução das disparidades regionais dentro dos Estados Unidos, Brasil e muitos outros países. Entretanto, as políticas e programas governamentais, de um modo geral, são neutras ou contrárias à migração.

Um comentário a ser feito entre parênteses é o de que tanto a emigração interna como as possibilidades de que o planejamento familiar contribuam para a redução das disparidades regionais merecem maior atenção.

Minha sugestão final sobre novos programas possíveis refere-se à tecnologia. A maior parte dos países formula sua estratégia de desenvolvimento regional na suposição de que as tendências tecnológicas do país estão fora de controle. Ao mesmo tempo, a meta para alcançar a dispersão geográfica e aliviar a concentração urbana pode ser frustrada pelas tendências atuais para melhores escalas de operação, para técnicas de grande intensidade de capital e para processos que utilizam insumos mais economicamente disponíveis nos poucos países altamente industrializados, responsáveis pela maioria das mudanças tecnológicas mundiais.

Suponha-se que os custos sociais da crescente urbanização que resultam das tendências tecnológicas foram incluídos nos cálculos da tecnologia desejável e possível, em vez de deixar essas decisões unicamente ao critério do benefício privado. Suponha-se que a influência da tecnologia sobre as possibilidades de alcançar as metas do desenvolvimento regio-

23) É interessante assinalar os resultados estatísticos da emigração. As disparidades regionais são geralmente medidas em termos de renda *per capita*. Se um número de pessoas subempregadas ou desempregadas passam de uma zona de baixa renda para outra de renda elevada, é provável que se reduzam as disparidades regionais. Na maioria dos casos, a emigração não afeta a produção total ou a renda da região pobre, mas a renda *per capita* da região pobre se eleva. Os que emigram para as regiões de alta renda podem permanecer desempregados ou trabalhar em atividades cujos salários sejam inferiores às médias regionais, exercendo assim uma pressão para baixa de renda *per capita*.

nal de uma maneira eficiente foi uma consideração explícita no desenvolvimento tecnológico. Não seria provável, então, que as opções tecnológicas disponíveis para os países em qualquer estágio de desenvolvimento pudessem ser consideravelmente melhoradas?

Admita-se, por exemplo, que os Estados Unidos quisessem diminuir a tendência de urbanização e reduzir a gigantesca demanda que ela cria sobre os recursos governamentais. Haveria alguma dúvida de que uma diminuta porção do que está sendo gasto na tecnologia espacial poderia alterar dramaticamente o uso do espaço na Terra?

Discute-se cada vez mais sobre as possibilidades de influir nas tendências tecnológicas à medida que afetam aspectos espaciais do

desenvolvimento industrial, agrícola e urbano, tanto em países desenvolvidos como nos subdesenvolvidos. Foram levados a cabo, com êxito, pequenos projetos-piloto, que desenvolveram uma tecnologia industrial de uma escala menor altamente econômica e de menor intensidade de capital, adaptada às necessidades de desenvolvimento de certas áreas. Mas a discussão não chegou ainda ao ponto de concentrar os principais esforços nacionais e internacionais numa estratégia que vise a ampliar as opções ou remover certas restrições tecnológicas que limitam as possibilidades de serem atingidas as metas de desenvolvimento espacial.

Estas são algumas das reflexões de um cientista regional, orientado no sentido prático, sobre a questão das estratégias de desenvolvimento regional.