

Considerações Sobre o Desenvolvimento Regional e a Localização Espacial das Atividades nos Países em Desenvolvimento

BERTHA K. BECKER *
NILO BERNARDES **

EM 1956, em face das crescentes disparidades internacionais do desenvolvimento, Myrdal afirmava ser “arriscado sustentar que tenha havido progresso econômico nos últimos decênios para a humanidade, considerada em conjunto”. Hoje, após três décadas de esforços para aprofundar a teoria e a prática do desenvolvimento regional, esforços de que participam os trabalhos da Comissão sobre Aspectos Regionais do Desenvolvimento, considera-se lícito retomar a questão por ele colocada.

Esta resenha tem, pois, como objetivo tentar verificar a contribuição da teoria do crescimento regional contemporâneo para a análise e solução dos problemas dos países em desenvolvimento.

Numa primeira parte serão revistas as aquisições importantes da teoria contemporânea, a partir de cujo contexto se desenvolveram os trabalhos da Comissão. A segunda parte analisa a contribuição da Comissão e a terceira refere-se a limitações da teoria à luz da realidade dos países em desenvolvimento, especialmente dos países latino-americanos. Acredita-se, assim, ir ao encontro das próprias preocupações da UGI que, ao desmembrar, em fins de 1968, a Comissão de Métodos de Regionalização Econômica e criar a Comissão sobre Aspectos Regionais do Desenvolvimento, sob a presidência de um geógrafo brasileiro, certamente expressou a necessidade de aprofundar os estudos sobre desenvolvimento regional nos países em desenvolvimento.

* Universidade Federal do Rio de Janeiro e CNPq.

** Fundação IBGE e PUC/RJ.

NOTA: As idéias aqui emitidas correspondem à opinião dos autores e não devem ser atribuídas às instituições a que eles pertencem. Trabalho publicado anteriormente em *Geoforum*, Vol. 7, 1976 — Pergamon Press, Great Britain, e *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.º 46, jan., 1978, UFMG, Belo Horizonte.

1 — A EMERGÊNCIA DA TEORIA DO CRESCIMENTO E SEU ESTADO ATUAL

No período que se segue à Segunda Guerra Mundial a variável espaço passou a ser gradativamente incorporada aos modelos dos economistas. Isto se deu em razão de imposição de fatos que, se não eram novos, passaram, entretanto, ao primeiro nível das preocupações em decorrência da modificação do sistema mundial.

Com efeito, se a teoria contemporânea de crescimento regional, desenvolvida então, foi inicialmente estimulada pelas necessidades do planejamento voltado para os problemas residuais de organização do espaço europeu, ela logo sofreu o impacto da conscientização das grandes e crescentes disparidades internacionais e interregionais que afetam especialmente os países em desenvolvimento. Ao se deslocar o foco do problema para estes países, ficou patente que a teoria econômica clássica, abstraída de tempo e espaço, identificando crescimento com desenvolvimento, segundo um modelo de evolução linear, em estágios, a partir das sociedades mais desenvolvidas do mundo atual, era inadequada para explicar como e porque aumentam as desigualdade do desenvolvimento. Essa constatação tornou-se indiscutível quando o aumento de capital — cuja escassez era considerada a maior barreira que impedia as nações em desenvolvimento de seguir o modelo que enriqueceu as nações hoje desenvolvidas — mostrou-se incapaz de dinamizar a economia como um todo, permitindo a compatibilidade entre o crescimento econômico e o subdesenvolvimento.

Tendo em vista que a simples análise da ausência de desenvolvimento não explica suas causas, uma vez que estas resultam do funcionamento de um sistema, impôs-se a incorporação das dimensões temporal e espacial ao processo de desenvolvimento.

Em termos espaciais, as evidências das últimas décadas desafiaram a teoria do equilíbrio espacial estável, em que fluxos de capital e trabalho atuariam como mecanismos básicos para compensar um eventual desequilíbrio no bem-estar entre regiões. Sucessivas contribuições vêm iluminando novos ângulos do problema.

A teoria dos pólos de crescimento (Perroux) estabelece que o crescimento econômico se manifesta em pólos-atividades e unidades motrizes representados principalmente por complexos industriais de onde é induzido para a economia global. Constata, pois, que o desequilíbrio é condição concomitante e inevitável do desenvolvimento. Explicando os padrões espaciais, essa teoria não consegue, contudo, esclarecer o processo pelo qual a transformação do sistema espacial ocorre, constituindo uma expansão da teoria locacional clássica.

A preocupação com a dinâmica de sistemas espaciais é encontrada na teoria do crescimento regional, desenvolvida para regiões individuais e para sistemas de regiões. Os modelos de base econômica ou de base de exportação, visando a explicar como uma região cresce, ampliaram a compreensão do problema em regiões novas do mundo capitalista, ressaltando a importância da dotação de recursos. Ao tratar do crescimento em regiões abertas, onde o estímulo para o crescimento é induzido por demanda e investimentos externos e posteriormente internalizado por efeito multiplicador, contestam o modelo europeu adotado até então, calcado em determinantes internas do desenvolvimento e com estágios rígidos (North). Embora contribuições posteriores apontando a importância da escala da região (Tiebout) e da tecnologia da função de produção (Baldwin) viessem trazer modificações fundamentais para a teoria da base de exportação, assume ele geralmente o

crescimento como resultado automático do investimento inicial para exportação dos recursos.

As tentativas teóricas mais elaboradas que abordam a dinâmica de um sistema de regiões enfatizam a importância dos efeitos interregionais do crescimento econômico. Encaram elas o crescimento regional relativo de economias subnacionais competitivas, como dependendo da extensão em que a região participa dos setores dinâmicos da economia total (Perloff e Wingo, Myrdal, Hirschman). Oferecem, essas abordagens, contribuição fundamental ao reconhecer que as forças de mercado operam no sentido da acentuação das desigualdades de renda regional — pelo menos em fases iniciais do desenvolvimento — e que a intervenção do Estado é imprescindível ao desenvolvimento, como variável, seja endógena ou exógena ao processo. Não conseguem esclarecer, contudo, quanto às perspectivas de convergências das rendas regionais.

Embora ampliando a compreensão de diferentes facetas do problema e complementando-se entre si, nenhuma dessas teorias oferece uma base teórica adequada para a explicação do desenvolvimento regional e para o planejamento. Dentre as limitações que apresentam, assinalam-se: (1) são variantes da teoria locacional clássica; (2) tendem ainda a uma formulação de equilíbrio espacial; (3) embora contestando a teoria dos estágios, contêm em si a idéia de outros estágios; (4) são formulados em termos exclusivamente econômicos, negligenciando variáveis igualmente importantes (embora outras variáveis também tenham sido sugeridas por alguns autores, não foram suficientemente consideradas).

Procurando superar essas limitações, a partir de meados da década de 1960, contribuições importantes tentam sintetizar as proposições básicas da teoria do desenvolvimento, bem como incorporar as variáveis sócio-políticas aos seus modelos.

Os determinantes externos e internos do desenvolvimento são combinados em modelos formulados para regiões e sistemas de regiões; aos mecanismos econômicos associa-se à importância da cidade no crescimento regional, numa aproximação com a teoria dinâmica dos lugares centrais; variáveis societais como inovação, comunicação, informação e infra-estrutura psicossocial associada a variáveis políticas expressadas como autoridade, poder de decisão e controle são enfatizadas para explicar a elaboração de subsistemas e sistemas espaciais (Siebert, Hilhorst, Friedmann).

Reconhece-se, pois, que as funções governamentais são hoje tão cruciais que não podem ser desconsideradas na teoria do desenvolvimento regional. Para Hilhorst a dominação de uma região sobre outra repousa no acesso e controle da informação e embora o componente extrativo da dominação predomine em fases iniciais do processo, a longo prazo, o componente distributivo atua. Friedmann, por sua vez, constata que nos países em industrialização e regiões multinacionais, as relações centro-periferia são as influências predominantes; estabelece, então, em sua teoria do desenvolvimento polarizado, que desenvolvimento é função de inovações capazes de provocar mudança de estruturas decorrentes de padrões de autoridade-dependência que inevitavelmente limitam a capacidade de gerar e adotar inovações no sistema. Para tanto, buscando as inter-relações sistemáticas entre o processo de desenvolvimento e a estrutura do espaço, procura estabelecer os laços entre a teoria de mudança social e da organização espacial.

A formulação de Friedmann, de especial importância para os países em desenvolvimento, uma vez que se propõe a explicar o crescimento em uma situação de desequilíbrio, dá importância decisiva ao quadro

institucional e organizacional da sociedade. Em estudos posteriores propõe que, através de um padrão cíclico de *feedbacks* positivos e negativos, estes representados por ações corretivas governamentais induzidas pelo próprio desequilíbrio, o sistema, a cada volta ao equilíbrio, estaria a níveis crescentes de desenvolvimento, até que um padrão espacial integrado e hierarquizado fosse alcançado.

As últimas contribuições assinaladas vem abrindo perspectivas para integrar as teorias da interação e da difusão espacial a do desenvolvimento regional. Em termos dos países em desenvolvimento, indicam elas que hoje não se trata mais de indagar se as forças de mercado são capazes de restabelecer o equilíbrio espacial, e sim se o desequilíbrio espacial pode ou não vir a ser corrigido pelas duas forças atuantes, as de mercado e as governamentais. Ao que tudo indica, as forças de mercado tendem a aumentar o desequilíbrio, enquanto que o governo age restringindo o impacto das forças *deviation-amplifying* a um nível socialmente tolerável, noção que varia de sistema a sistema.

2 — ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES RECENTES SOBRE ORIGEM E TRANSMISSÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ¹

Dos trabalhos realizados na Comissão para os Aspectos Regionais do Desenvolvimento, da IGU, depreende-se que uma das idéias centrais é a de que o melhor conhecimento dos processos de transmissão do desenvolvimento constitui complemento indispensável ao conhecimento dos efeitos laterais dos mecanismos de aglomeração; estes, por sua vez, são diretamente relacionados com as teorias do desenvolvimento polarizado. Nesta ordem de idéias as análises aprofundam mais ainda as diferenças de comportamento espacial segundo os níveis das economias nacionais. Adicionalmente, impõe-se a preocupação com o tamanho do espaço geográfico, vale dizer com a escala das interações no processo regional de desenvolvimento.

2.1 — Sobre pólos e centros de crescimento no desenvolvimento regional

A associação habitual de pólos de crescimento com desenvolvimento e urbanização não deve ser simplista. Com efeito, o elemento decisivo para a existência de um centro de crescimento é o *clustering* geográfico 'de atividades inter-relacionadas com alta capacidade inovativa, função que pode ser preenchida não só por vários tipos de atividades produtivas como também por atividades no setor terciário. A difusão do desenvolvimento gerado pela área circundante é ainda condição para um centro de crescimento. Os centros de crescimento devem, pois, ser considerados locais de atividades que servem à demanda extra-regional (*export base*) mas que estão funcionalmente relacionados à atividade que servem à região (*central-place*) e de onde são transmitidos para outras áreas.

Quanto à transmissão espontânea do desenvolvimento do centro para o *hinterland*, é ela bastante limitada. Depende do tamanho e da

1 Os comentários constantes desta parte referem-se aos Proceedings of the IGU — Commission on Regional Aspects of Development: Volume I — "Methodology and Case Studies", ed. by R. S. Thoman; Volume II — "Spatial Aspects of the Development Process", ed. by F. Helleiner and W. Stöhr. Toronto: Allister Typesetting and Graphics, 1974.

estrutura do centro e do *hinterland* e dos *linkages* existentes. Varia, portanto, nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento. No primeiro caso, a maior intensidade da transmissão se produz nas proximidades do centro, definida pela comutação (*comuting*) até aproximadamente 100 km. Ainda assim, os estudos feitos admitem a necessidade de analisar não só a transferência de renda para o *hinterland* como o deslocamento de capital para o centro a fim de obter balanço mais real do que fica efetivamente retido na região. Nos países em desenvolvimento, ao contrário, o crescimento urbano parece provocar esvaziamento na área imediata; os efeitos positivos ligados ao desenvolvimento da agricultura de mercado, por exemplo, são observáveis somente além de 40 km. Por outro lado, tal como estudos na África indicam, as cidades que tiveram seu crescimento assegurado por investimentos contínuos da administração colonial para assegurar a classe no poder, não estão relacionadas às necessidades das populações locais, sendo incapazes, portanto, de gerar espiral de crescimento na economia regional.

Da mesma forma, os efeitos dos sistemas de informação e contato, geração e adoção de inovações, amenidades, sugeridos como elementos importantes para gerar e induzir o crescimento no espaço, variam nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Se nos países desenvolvidos esses conceitos são realmente importantes para explicar padrões espaciais do desenvolvimento, nos países em desenvolvimento é necessário defini-los mais precisamente, pois que inovação não é sinônimo de desenvolvimento, e nem sempre a difusão de inovações causa desenvolvimento, pelo contrário, por vezes provoca desarticulação da economia regional, estimulando efeitos de polarização. Acresce que a difusão de inovação empresarial processada através da hierarquia urbana pode ser um elemento de contínuo reforço da hierarquia, conflitando com objetivos de um planejamento que vise a descentralização.

A observação de que pólos de crescimento não dependem necessariamente de industrialização e urbanização em grande escala, indica que efeitos de geração e difusão do desenvolvimento não são necessariamente transmitidos a partir das grandes metrópoles através da hierarquia urbana.

Quanto a este ponto duas tendências se verificam. Uma delas, aceitando o fato observado, propõe-se a criar deliberadamente uma hierarquia urbana nacional. O papel das cidades médias na transmissão do desenvolvimento é ressaltado e alguns países já estabeleceram uma política de seleção de centros de diferentes categorias com este objetivo, embora não haja clareza sobre como o desenvolvimento pode ser neles gerado, que tipos de atividades poderão ser bem sucedidas e por meio de que medidas concretas.

A outra tendência desafia o fato de que a inovação seja prove-niente apenas dos grandes centros, e a própria necessidade da existência de uma hierarquia urbana padrão. Observa que a inovação pode ocorrer em pequenos centros das zonas rurais e se filtrar de baixo para cima da hierarquia, caso esta exista. Esta hipótese, se válida, pode alterar toda a abordagem à questão do planejamento regional e do desenvolvimento espacial nas sociedades predominantemente rurais e/ou com predomínio de pequenas cidades em sua estrutura espacial. Uma rede de pequenos centros urbanos, que constituem o *interface* entre os setores rural e urbano e, portanto, os elementos mais efetivos na incorporação dos habitantes rurais isolados ao processo de desenvolvimento, poderia ser tão efetiva como estratégia espacial, quanto à criação deliberada de uma hierarquia urbana em áreas onde esta não é bem desenvolvida. Tal concepção, mais preocupada com a qualidade da

vida das populações, decorre de análises efetuadas na África, onde se admite como falsa a dicotomia urbano-rural. Parece, contudo, aplicável às regiões latino-americanas onde a grande maioria da população ainda vive da terra.

2.2 — Sobre a escala geográfica e o desenvolvimento regional

A consideração dos problemas de escala geográfica apresenta particular interesse para os países em desenvolvimento de grande dimensão territorial. Por outro lado, ressalta sua importância para a teoria, o método e a implementação do planejamento regional. É de se admirar, pois, que tenha sido um aspecto negligenciado até o momento.

A atitude para com a geografia do desenvolvimento está inevitavelmente vinculada à percepção do espaço geográfico total em que o sistema econômico social e político está estruturado. Assim, em países pequenos e médios, o planejamento preocupa-se mais em como conseguir uma dispersão das atividades econômicas do que com a validade da dispersão. Em países grandes a escolha de uma estratégia de desenvolvimento envolve uma decisão política fundamental, vinculada a dois problemas: a) dado a concentração das atividades em pequenas áreas do território, o padrão alternativo de dispersão de atividades econômicas envolve custos extremamente elevados de transporte e comunicação, que constituem uma consideração muito mais crítica com respeito a decisões locacionais; b) a existência de fronteiras de recursos que disputam os limitados fundos de investimento nacional, coloca o dilema — “ocupar ou ignorar?” — uma vez que sua ocupação certamente significa limitação do capital disponível pelo investimento em áreas subdesenvolvidas já povoadas.

A mensuração realística dos custos-benefícios de uma estrutura espacial, alternativa nessa escala geográfica, e a comparação dos custos-benefícios relativos do desenvolvimento na fronteira de recursos com os das regiões já povoadas seria, portanto, altamente recomendável. Uma vez que a política de desenvolvimento regional na fronteira de recursos depende de outras motivações que não a ótica econômica do custo-benefício, uma possibilidade de resolver a dicotomia advinda das limitações do capital e de outros recursos disponíveis seria através de projetos integrados e globais de grande escala, tipo Guayana, que estendam efetivamente o território nacional, e que por seu impacto e efeito demonstração, tragam implicações para todo o restante do território nacional povoado.

No que tange a problemas de escala, considerando que os processos físicos e humanos funcionam em diferentes escalas no tempo e no espaço, é recomendável identificar os processos em diferentes escalas em qualquer análise regional, de modo a que o impacto de processos e decisões tanto a nível mais baixo como mais alto na estrutura da região possam ser melhor compreendidos. Sugere-se a incorporação da análise de conflito em diferentes percepções de escala, principalmente com respeito ao crescimento da burocracia espacial.

Implicações de escala e conseqüências do tamanho podem, ainda, ser estudadas como uma parte do enfoque da Teoria Geral dos Sistemas, sob o ponto de vista da alometria, extremamente útil para a compreensão da organização do espaço nos países subdesenvolvidos de grande dimensão territorial.

2.3 — Ação setorial: o testemunho de estudos empíricos

A contribuição oferecida pelo registro empírico de situações apresenta grande contraste com a de estudos preponderantemente teóricos. De cunho comportamental, evidenciam conflitos do desenvolvimento; conflitos ambientais, sócio-econômicos, resultantes da expansão de áreas periféricas, chamando a atenção para a necessidade de incorporar ao desenvolvimento regional considerações mais imediatas e humanistas.

Via de regra, as decisões são setoriais, não considerando devidamente a sua repercussão espacial nem a realidade e as necessidades regionais.

Dentre as decisões setoriais mais freqüentes, e por isso mais passíveis de generalização, ressaltam as que se referem à industrialização, urbanização e extensão da rede de transportes, que parecem acentuar as desigualdades regionais de desenvolvimento.

Na Índia, por exemplo, apesar da política governamental de descentralização industrial, o processo de industrialização acentuou as disparidades regionais em vez de reduzi-las. As áreas altamente industrializadas se industrializaram ainda mais e não conseguiram originar *spread effects* significantes, a ponto de reduzir os interstícios espaciais entre elas; da mesma forma, a disparidade inter e intra-estados revelou um padrão estatístico em mais ou menos 5 a 8 anos, indicando que a mudança de desenvolvimento nos estados e distritos menos desenvolvidos não foi significativa para aproximá-los dos mais desenvolvidos.

Parece ser ponto pacífico que a rápida urbanização baseada na industrialização, segundo o modelo de substituição de importações, é fator de grande desequilíbrio urbano-rural e regional, pelo menos no início do processo. Tal fato é patente na África e na América Latina, onde, enquanto a urbanização era subordinada à agricultura, a organização do espaço era mais equilibrada. Foi sugerido que a polarização decorre do baixo grau de *linkages* — quer entre as indústrias quer entre elas e o resto da economia nacional — fato que é característico desse modelo de industrialização. Devido à alta dependência de matérias-primas importadas, não existem *backward linkages* entre a agricultura e a indústria nem *forward linkages*. É fraco o grau de processamento de produtos agrícolas, embora a agricultura constitua geralmente o mais importante setor econômico dos países em industrialização. Em países mais avançados no processo de industrialização e de grande dimensão territorial, como o Brasil, discute-se, contudo, se a urbanização é somente fator de desequilíbrio regional. As vezes o crescimento urbano é mais uma consequência do que causa de processos de evolução econômica regional diferentes; a urbanização pode ainda provocar desequilíbrio intra-regional, mas, como elemento fundamental na articulação do espaço num sistema nacional, estar simultaneamente atuando para um menor desequilíbrio em termos nacionais, ou vice-versa.

Qualquer tentativa de modificar os desequilíbrios acarretados com a urbanização baseada na industrialização deve, assim, considerar não só os *linkages* e tipos de impulsos transmitidos para o resto da economia como também a configuração espacial dos efeitos difusores e regressivos desses impulsos.

Os investimentos na extensão e/ou melhoria da rede de transportes, proposição básica dos planos nacionais de desenvolvimento, se, por um lado, são vitais para o crescimento econômico geral do país, por outro, parece que, por si só, não promovem o desenvolvimento regional nem reduzem as desigualdades entre as regiões, pelo contrário, as agravam.

No caso do transporte rodoviário, o crescimento do tráfego depende, em grande parte, dos fluxos potenciais de mercadorias.

Um segundo ponto importante neste tópico diz respeito à metodologia de benefício-custo para seleção de projetos de infra-estrutura nos países em desenvolvimento. O uso indiscriminado dessa metodologia pode apresentar sérios inconvenientes tais como: concentrar os investimentos em áreas já dinâmicas, assim causando maior desequilíbrio espacial na distribuição das atividades econômicas; concentrar os investimentos no sistema principal das rodovias-tronco, freando a multiplicação das estradas alimentadoras; e favorecer grupos sociais de renda mais elevada em vez de soluções de tráfego que servissem ao interesse de comunidade mais ampla. Necessário é considerar que os benefícios não são só econômicos, e que os econômicos podem ser indiretos, principalmente para o caso das estradas vicinais (inclusive das estradas de colonização). Numa economia em franco desenvolvimento a rede secundária está intimamente relacionada ao desenvolvimento regional e sua ineficiência constitui, via de regra, um gargalo para a expansão do tráfego nos troncos rodoviários. Uma vez que os resultados do seu custo-benefício são de natureza diversa das estradas troncais, devem estar sujeitas a um planejamento específico, sendo necessária a pesquisa de modelos que incorporem os tráfegos gerado e derivado para melhor seleção de seus projetos.

Foi sugerido o estudo da influência dos diferentes tipos de investimento urbano e de transporte na mobilidade ou imobilidade dos mais importantes determinantes de crescimento, a partir das hipóteses seguintes: primeira, que existe uma interrelação entre os investimentos urbano e/ou em transporte, a mobilidade dos determinantes do crescimento e desenvolvimento espacial; segunda, que várias combinações de investimentos urbanos e de transportes terão efeitos diversos na remoção de fatores de produção de uma região para outra e nos fluxos de mercadorias que causam efeitos de nivelamento entre regiões, provocando, assim, crescimento ou redução das desigualdades regionais.

Tais considerações, alertando contra um planejamento unicamente setorial que pode induzir às desigualdades regionais de desenvolvimento, reivindicam basicamente a necessidade de integrar o elemento espacial no planejamento geral. A localização do crescimento no espaço, as relações espaciais e o planejamento urbano e regional devem ser considerados no planejamento a nível nacional.

Outro grupo de considerações deve ser inserido no planejamento geral, tais como as sociais e ambientais. As decisões setoriais parecem gerar conflitos de ordem sócio-econômica-cultural repercutindo nas relações homem-meio.

A política de racionalização da lavoura cafeeira no Brasil, estabelecida a nível nacional e não considerando a realidade das condições naturais e culturais da periferia, processou-se com grande ônus para as populações das áreas de baixa produtividade, provocando crise econômica para os Estados, empobrecimento da população e das terras e êxodo de 50%. Comportamentos espaciais diversos, contudo, foram observados, vinculados às condições culturais da população (origem luso-brasileira ou alemã) e às condições naturais. Na planície fluvial do Ganges, sujeita a freqüentes calamidades naturais, a melhoria das terras, a conservação dos solos e a política deliberada de alocar terras aos camponeses provenientes de outras regiões aumenta a dicotomia entre as comunidades locais com sua tradicional identificação com o *habitat* e as comunidades dos refugiados que estavam prontos a deixar seu torrão natural em troca de melhores oportunidades. Esta situação que

parece ser tanto crítica como persistente, aumenta as disparidades econômicas e sociais e afeta a atitude da população para com seu *habitat*. Os grupos pastores dos Fulani, na Nigéria, encaram como opressivas as atividades governamentais, não obstante a cuidadosa organização administrativa; isto porque a política adotada para conciliar os interesses de diferentes grupos étnicos acarreta dificuldades aos pastores em assegurar forragem e água para seus rebanhos, assim como o acesso ao mercado. Conseqüentemente, a política adotada força-os a mudar os modos de vida, gerando conflitos.

Finalmente, no que diz respeito às áreas marginais, uma idéia geral que deveria ser enfatizada refere-se à necessidade de abordagens diferenciadas na solução dos seus problemas, orientadas tanto para seus problemas ambientais como para a educação e a cultura.

3 — ALGUMAS LIMITAÇÕES DA TEORIA E DA PRÁTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL CONCERNENTES AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O acima exposto sugere várias limitações dentro do quadro teórico adotado. De um lado, trata-se da omissão de certas dimensões fundamentais; de outro, trata-se de questionar o cerne da teoria em si.

Com o despontar da década de 1970 tornaram-se bem mais impositivas as interações entre o processo econômico do desenvolvimento, seus efeitos e suas causas ambientais, e a qualidade de vida das populações. Neste sentido foi preconizada a noção de uma abordagem integral do desenvolvimento regional, bem como a própria revisão da teoria geral do desenvolvimento regional que deveria ser baseada nas três ordens de dimensões — econômica, social e ambiental — (A. Kuklinski, 1975). Naturalmente, esta última dimensão ressalta ainda mais as peculiaridades que o processo regional apresenta de país para país, de região para região, vale dizer, cria maiores exigências quanto à entrada das variáveis geográficas na teoria econômica.

Os níveis de interferência da dimensão ambiental são mais elevados e de maiores sensibilidades nos dois extremos da escala de ocupação humana — nas grandes aglomerações industriais maduras e nos espaços rurais novos dos países em desenvolvimento. De forma simplificada pode-se dizer que a gama de preocupações vai desde as corretivas, no primeiro caso, até as preventivas, no extremo oposto.

É este o momento de se dizer que são os próprios dados relativos às transformações no espaço rural, sobretudo nos países em desenvolvimento, que estão em jogo na reformulação da teoria do desenvolvimento regional. O desenvolvimento rural, com efeito, é considerado sistematicamente como uma resultante, uma pura derivação do processo comandado pelos aglomerados de atividades dos demais setores. O processo de desenvolvimento rural ainda se identifica, muito freqüentemente, com a injeção de elementos exógenos para a mudança, não importando, na maioria dos casos, se com isso violenta-se os valores existentes ou logra-se, realmente, eficácia nas mudanças realizadas. Os conflitos de autoridade-dependência que o meio rural enfrenta são de ordem análoga aos que as periferias enfrentam com relação aos centros nacionais. Aliás, é o alto grau de ruralidade das periferias que, justamente, realimenta o problema de dependência e os conflitos resultantes.

Não há uma teoria especificada do desenvolvimento rural ou uma formulação que o considere um elemento individualizado, segundo as

idéias correntes do desenvolvimento polarizado. Com referência à teoria geral, é fácil observar como os problemas evidenciados por inúmeras contribuições empíricas a serem confrontadas com proposições teóricas tendem para um modelo de relação centro periférica. Neste particular a contribuição teórica orientando-se para padrões a serem alcançados, identifica-se como instrumentos de ação que normalmente favorece a concentração e a autoridade do centro. Mas, por seu lado, os estudos empíricos ressaltam a situação de dependência da periferia e os resultados conflitantes dos instrumentos de ação comumente empregados.

Em conseqüência do exposto, chega-se ao próprio questionamento da teoria corrente. Admite-se que seja uma moldura apta para a descrição da realidade dos sistemas espaciais, suas relações, suas desigualdades. Contudo, já não seria tão apta para a explicação das causas, nem ofereceria satisfatórias proposições para promover o desenvolvimento equilibrado e reduzir disparidade de rendas regionais. Não se trata apenas da dificuldade de operacionalizar o modelo como afirmam muitos, mas sim de questionar suas próprias proposições.

No que concerne à indagação básica sobre o alcance das ações corretivas governamentais de reduzir as desigualdades regionais do desenvolvimento, as respostas parecem ser contraditórias. Se, por um lado, o governo induz à seleção das atividades e sua localização espacial, seja por políticas setoriais seja por incentivos fiscais ou pela implantação de infra-estrutura, por outro, deixa à iniciativa privada liberdade para atuar no sentido de obter rendimentos máximos e imediatos. Assim, naquelas sociedades onde prevalece a extração do excedente social (Harvey, 1973), na verdade a força política oferece condições para, através da extensão espacial das atividades, num processo de causação circular acumulativa, reforçar a força econômica, acentuando a centralização do poder econômico e da decisão e, portanto, aumentando cada vez mais o desequilíbrio na estrutura espacial (Bertha K. Becker, 1974).

Em face dessas constatações algumas das limitações da teoria valem ser apontadas.

1.º — A teoria locacional clássica é inadequada para os países em desenvolvimento. Trata-se de uma teoria microeconômica da empresa individual, fundamentada na lógica do livre jogo das forças de mercado, não considerando os conflitos gerados tais como a concentração excessiva. Por sua vez, o Estado assume o ônus econômico desse conflito e liberando a empresa da percepção desse ônus, permite manter a credibilidade da teoria para o empresário.

Na integração da teoria do crescimento regional com a teoria clássica da localização deve ser levado em conta a irrealidade da concorrência perfeita em que a segunda se baseia. Mais ainda, no contexto de economias em desenvolvimento submetidas a uma forte intervenção da política econômica nacional visando à aceleração do desenvolvimento, a localização das atividades resulta de um processo de decisão que freqüentemente está a meio caminho entre aquele que resulta das regras impostas pela clássica livre concorrência da economia de mercado e aquele que decorre dos parâmetros fixados pela programação de uma economia globalmente planejada. Nos países em desenvolvimento a vinculação entre tomada de decisão empresarial e os ditames da política nacional é mais ou menos evidente. A própria política de substituição de importações, estimulando e orientando preferências locais produziu as primeiras aglomerações e desencadeou o desequilíbrio espacial, de um modo geral.

Os investimentos governamentais em infra-estrutura e em serviços sociais se, por um lado, compõem fortemente a matriz de decisões locais do setor privado, paradoxalmente realimentam a causalidade circular cumulativa no processo de aglomeração. Este, aliás, parece ser um ponto de conflito entre as políticas nacionais e a ação regional. Um bom exemplo é a aplicação da análise benefício-custo dos investimentos em transportes que, como regra, redundam em favor das áreas de maior crescimento. Um outro exemplo é dado pelas chamadas empresas de economia mista mediante as quais os governos operam diretamente no setor econômico da produção e dos serviços. As grandes decisões locais de atividades destas empresas são tomadas tendo em conta os altos objetivos de estratégia política nacional. Sucede que, quase por definição, estas atividades são freqüentemente propulsoras e, por conseguinte, decisões quanto a elas arrastam também decisões de natureza privada.

Outra idéia importante a reter, no que concerne aos componentes políticos da matriz de decisões locais das atividades e aos conflitos entre política nacional e política regional é o fato de que muitas das grandes decisões governamentais são, via de regra, referentes ao desenvolvimento setorial a nível nacional, não decorrendo de uma perspectiva integral do problema regional.

2.º — O modelo de internalização dos determinantes externos do desenvolvimento através da substituição das importações não se mostra eficiente.

A nível internacional, os países em desenvolvimento cujo crescimento vem sendo induzido por determinantes externas, procuram na substituição das importações o modo de internalizá-los, deslocando para o plano interno os centros de decisão, tentando integrar o setor rural no sistema produtivo moderno, superando o atraso cultural, científico e tecnológico, a fim de se tornar um Estado nacional e independente. No entanto, o *gap* internacional não se reduziu, e tão pouco o mecanismo de dependência, agora vinculado à ajuda financeira e tecnológica. Assim, a industrialização como caminho para o desenvolvimento através da eliminação das barreiras e obstáculos à modernização, não tem eliminado esses obstáculos e criou novas tensões.

Da mesma forma, a nível subnacional, a implantação de centros industriais na periferia é vista como instrumento para mudança da estrutura espacial. Na verdade, a formação de aglomerações industriais nas regiões periféricas não tem tido como resultante a irradiação de desenvolvimento para a região. No Nordeste do Brasil, por exemplo, a política de incentivos fiscais resultou na industrialização concentrada nas capitais regionais, mas não solucionou o problema regional, de base essencialmente rural.

3.º — Parece não haver concordância entre a linguagem econômica e a geográfica. É discutível, portanto, que a otimização da estrutura espacial constitua a expressão do processo de desenvolvimento regional e, mais ainda, que a mera distribuição das atividades, quer dizer, o planejamento espacial (local) possa induzir com eficácia o desenvolvimento regional. A proposição de que as atividades humanas e interações sociais são *space-forming as well as space-contingent* (Friedmann, 1972) aliada à noção de espaço topológico, sugere claramente que se pode prever ação política num espaço topológico (geográfico, no caso) para alcançar objetivos em outros espaços topológicos (processo de desenvolvimento). Referindo-se à tendência a despolarização geográfica no mundo contemporâneo, Lasuen (1972) prevê o seu estímulo

através de difusão de inovações e ações políticas sobre a estrutura organizacional das firmas comerciais.

Na realidade, nessa despolarização representada pela multiplicação de centros industriais e urbanos na periferia, espontânea ou implementada, embora haja um deslocamento físico das unidades de produção, o poder econômico e de decisão permanece no centro de maior hierarquia, sede das grandes empresas multinacionais, mantendo-se, portanto, as relações de autoridade—dependência.

Verifica-se, assim, uma desconcentração espacial, sem a correspondente descentralização econômica e do poder de decisão. Certos autores defendem a necessidade de um grau mínimo de descentralização do poder de decisão para que haja desenvolvimento regional (Hilhorst, 1971, Friedmann, 1972, Stöhr 1972). O problema que se coloca, contudo, é o de saber se é factível essa descentralização no quadro econômico e institucional comumente em vigor.

4.º — A criação de uma hierarquia urbana equilibrada não é pré-requisito indispensável para o desenvolvimento regional.

Frente às observações acima, pode ser questionada a estratégia da descentralização concentrada com vistas à difusão das inovações e da modernização.

As estratégias comumente preconizadas com base em uma hierarquia urbana equilibrada tendem a impor o padrão espacial das sociedades mais avançadas do mundo contemporâneo como forma generalizada. Tal imposição é evidente ainda no enfoque da difusão das inovações a partir dos grandes centros para baixo da hierarquia urbana e é também evidente, nas proposições que explicam a ausência do crescimento devido a *barreiras* à difusão, constituídas por resquícios resistentes de estruturas tradicionais.

Para alguns autores, a solução do problema residiria em criar condições para que as inovações sejam mais rapidamente adotadas, simplesmente identificando as áreas com maior receptividade para adoção. Para outro, é discutível que as inovações obrigatoriamente se transmitam de cima para baixo, e até mesmo que elas sejam imprescindíveis para desencadear o processo de desenvolvimento.

Este ponto de vista sugere que a opção para apoio aos pequenos centros rurais ou às cidades grandes e médias vincula-se ao sistema de valores: no primeiro caso dando maior peso à integração das populações ao processo e frutos do crescimento nacional e, no segundo, ao crescimento econômico global.

Na verdade, generalizou-se a idéia de que a constituição de uma hierarquia urbana equilibrada, à semelhança dos países hoje desenvolvidos, para fins de transmissão das inovações constitui um instrumento de controle e asseguramento dos *linkages* de denominação, pois que o simples fato de adoção de inovações implica na existência de inovações geradas alhures. Tal estratégia, na verdade, contrastaria com a tendência à centralização que decorre da ação combinada das forças do mercado com as políticas nacionais e ela representa grande desperdício de esforços e dos poucos recursos disponíveis. Acresce que a imposição de cima para baixo minimiza o papel da periferia, desperdiçando grande potencial para o desenvolvimento, pois impede o *feedback* e provoca, deste modo, falhas da informação para tomada de decisão, o que acarreta acúmulo de tensões no sistema. Não se trata, bem, de um problema de sistema de valores que optam ou não pelo bem-estar, pois mesmo os sistemas que visam prioritariamente ao crescimento poderão ter amea-

cada sua continuidade se persistem com ações corretivas inadequadas ou insuficientes (Becker, 1974).

Nesta ordem de idéias, coloca-se a dúvida quanto aos próprios atributos do desenvolvimento como sendo inovação, implicando na modernização pela intensidade do capital.

Observações conclusivas:

1) A noção de equidade social é parte do conceito de desenvolvimento, pois que o problema mais grave dos países em desenvolvimento é o desequilíbrio na qualidade da vida das populações, e não tanto o desequilíbrio econômico. Tal redefinição do conceito significa abandonar a obsessão mítica pelo crescimento econômico. Não se trata de menosprezar o crescimento e sim de ponderá-lo no tempo e no espaço.

Uma vez que a persecução incessante de um produto nacional, elevado a curto prazo, é feita a custa de concentração e de desperdício, a distensão dos prazos para alcançá-lo favoreceriam uma ação mais tranqüilo e mais equilibrada.

Talvez seja útil inverter os termos até agora colocados: ao invés da prioridade para o crescimento econômico global com desenvolvimento social das partes, deve-se pensar na igualdade de desenvolvimento social do todo, com crescimento econômico das partes. Não se trata mais de enfatizar a igualdade econômica e sim a social. Assim como os benefícios sociais não acompanham obrigatoriamente o crescimento econômico, e equidade social pode ser alcançada sem uma igualdade econômica. Parece ser claro que o desequilíbrio é inerente ao crescimento econômico e que para este crescimento os diferentes espaços apresentam aptidões diversas; mas no que se refere à equidade social, as aspirações e as possibilidades da população são homogêneas. Isto não significa que não possam ser aproveitadas as potencialidades diversas dos espaços, de forma a valorizar a dimensão ambiental do processo de desenvolvimento e oferecer qualidade de vida digna às suas populações atuais e futuras.

2) A valorização da periferia vincula-se à proposição acima. Frequentemente minimizada na teoria e na prática do desenvolvimento regional por um conceito rígido de desenvolvimento imposto de cima para baixo, a periferia é encarada como área de *adoção* de inovações. Parte-se, geralmente, do princípio de que ela não gera inovações e, assim, permanece destinada à contínua dependência. Na verdade, não gera o tipo de inovação que os valores correntes estabelecem como meta a alcançar, mas é capaz de inovar técnica e institucionalmente de modo mais eficiente para a preservação do ambiente e da população.

A solução para o desempenho mais elevado possível, que seja o mais próximo possível da interdependência e não da dependência, parece ser uma relação positiva entre as inovações geradas no interior e as assimiladas do exterior do sistema. O estímulo à capacidade geradora de inovações da periferia reformularia a discussão sobre as estratégias de concentração ou dispersão das atividades motrizes no espaço, pois não se trata mais de disputar escassos fundos disponíveis para investimentos modernos custosos em todas as áreas do País.

3) Uma conclusão que parece ser geralmente aceita é a de que ressalta a necessidade de estudos empíricos para reformulação da teoria. A adoção de uma teoria pautada no modelo das sociedades desenvolvidas dificulta o conhecimento das outras sociedades, que são relativamente pouco conhecidas. O conhecimento dos diferentes modos de de-

finir o desenvolvimento e dos meios para lográ-lo, o conhecimento das estruturas internas e dos princípios que regulam essas sociedades e a interação com o ambiente, elementos estes que definem as condições possíveis e a viabilidade prática dos caminhos para o progresso e a qualidade de vida, estas são as tarefas essenciais de uma Geografia do Desenvolvimento que deve ser cada vez mais sistematizada.

BIBLIOGRAFIA

- BALDWIN, R. E. — Patterns of development in newly settled regions. In Friedmann e W. Alonso (eds.). *Regional Development and Planning: a reader*, p. 266-284. Cambridge, Massachusetts, MIT, 1964.
- BECKER, B. K. — A Amazônia na estrutura espacial do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia* (Rio de Janeiro, 36 (2): 3-32, Abr./Jun., 1974.
- FRIEDMANN, J. — *A general theory of polarized development*, in N. M. Hansen (ed.) *Growth centers in Economic Development*, p. 82-107. The Free Press, New York, 1972.
- FRIEDMANN, G. — *The Spatial Organization of Power and the Development of Urban Systems*. Mimeo. University California, L. A., 1973.
- HARVEY, D. — *Social Justice and the City*, Edward Arnold, London, 1973.
- HELLEINER, F. e W. STÖHR (eds.) — *Proc. of the Commission on Regional Aspects of Development, Spatial Aspects of the Development Process*, Vol. 11. Allister, Toronto, 1974.
- HILHORST, J. G. M. — *Regional Planning, a System Approach*, Rotterdam University Press, 1971.
- HIRCHMANN, A. O. — *The Strategy of Economic Development*, New Haven. Connecticut, 1958.
- KUKLINSKI, A. — Environmental Dimensions of Regional Development, a Note. IGU — Commission on Regional Aspects of Development. (Mimeogr.), 1975.
- LASUEN, J. R. — On growth poles. In N. M. Hansen (ed.) *Growth Centers in Regional Economic Development*, p. 20-81. The Free Press, New York, 1972.
- MYRDAL, Gunnar — *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. G. Duckworth, London, 1957.
- NORTH, D. C. — Location theory and regional economic growth. In J. Friedmann e W. Alonso (eds.) *Regional Development and Planning: a reader*, p. 240-255, MIT Press, Cambridge, MA, 1964.
- PERLOFF, N. e L. WINGO — Natural resources endowment and regional economic growth. In J. Friedmann e W. Alonso (eds.) *Regional Development and Planning: a reader*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1964.
- PERROUX, F. — *L'Economie du XXe. Siècle*, PUF, Paris, 1969.
- RICHARDSON, H. W. — *Regional Economics. Location Theory, Urban Structure and Regional Change*. Weidenfeld & Nicholson, London, 1969.
- SIEBERT, H. — *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, Pennsylvania, 1969.

- STÖHR, W. B. — *Desarrollo Regional en America Latina, Experiencias y perspectivas*. Editorial SIAP, Buenos Aires, 1972.
- THOMAN, R. S. (ed.) — *Proc. of the Commission on Regional Aspect of Development*, Vol. 1, Methodology and case studies. Allister Typesetting and Graphics, Toronto, 1974.
- TIEBOUT, M. — Exports and regional economic growth. In Friedmann e W. Alonso (eds.) *Regional Development and Planning: a reader*, Cambridge, MIT, Massachusetts, 1964.