

# Análise Econômica

CENTRAL BANK INDEPENDENCE AND ECONOMIC GROWTH: AN ANALYSIS OF THE LINK BETWEEN THEM

HELDER FERREIRA DE MENDONÇA

INVESTIMENTOS EM CAPITAL HUMANO NO BRASIL: UM ESTUDO SOBRE RETORNOS FINANCEIROS PRIVADOS DE CURSOS DE GRADUAÇÃO

EDUARDO PONTUAL RIBEIRO, PAULO TIAGO CARDOSO CAMPOS E STEFANO FLORISSI

TENDÊNCIAS DO PENSAMENTO ECONÔMICO DE CURSOS DE ECONOMIA: UMA ABORDAGEM EXPLORATÓRIA PARA A CIDADE DE PORTO ALEGRE-RS

EDSON GONÇALVES DE OLIVEIRA, PERY FRANCISCO ASSIS SHIKIDA E DÉBORA DA SILVA LOBO

A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O PAPEL DO ESTADO

ANTÔNIO ERNANI MARTINS LIMA

VANTAGENS COMPARATIVAS NO COMÉRCIO EXTERIOR DA AGROINDÚSTRIA PARANAENSE: 1989-2001

ALEXANDRE FLORINDO E TATIANA ROSA

ANÁLISE DA EFICIÊNCIA TÉCNICA NA ADMINISTRAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS NO RIO GRANDE DO SUL, 1988-2000

AUGUSTO MUSSI ALVIM, ANDRÉ CARRARO E ADELAR FOCHEZATTO

VIABILIDADE ECONÔMICA DO ARMAZENAMENTO DE SOJA NA PROPRIEDADE RURAL: VANTAGEM COMPETITIVA VIA REDUÇÃO DE DESPESAS E BENEFÍCIOS PARA A ESTRATÉGIA DE COMERCIALIZAÇÃO

ALTEMAR CARLOS CRISTIANO, FÁBIO DA SILVA RODRIGUES E JOSÉ PAULO DE SOUZA

CRESCIMENTO ENDÓGENO, ENDIVIDAMENTO EXTERNO E CONTROLES DE CAPITAIS

GUILHERME JONAS COSTA DA SILVA E JOSÉ LUÍS DA COSTA OREIRO

EVOLUÇÃO SETORIAL DA ECONOMIA BRASILEIRA ENTRE 2002 E 2020: DO PASSADO AO FUTURO COM O MÉTODO DELPHI

DUILIO DE AVILA BÉRNÍ, ADALMIR ANTONIO MARQUETTI E FÁBIO CÁNDANO PEIXOTO

MULTINATIONAL ENTERPRISES AND THE INTERNATIONALIZATION OF R&D: ARE THERE INTRA-FIRM R&D NETWORKS?

FREDERICO ROCHA E ANA URRACA RUIZ

TENDÊNCIAS RECENTES DA CONSOLIDAÇÃO BANCÁRIA NO BRASIL

LUÍZ FERNANDO DE PAULA E MARIA BEATRIZ L. MARQUES

DESIGUALDADE DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO: ESTUDO COMPARATIVO PARA AS REGIÕES NORDESTE E SUDESTE DO BRASIL

ROSANA RIBEIRO E HENRIQUE NEDER

ANO **24**

Nº **45**

Março, 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Reitor: Prof. José Carlos Ferraz Hennemann

**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Diretor: Prof. Gentil Corazza

**CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS ECONÔMICAS**

Diretor: Prof. Lovois de Andrade Miguel

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Chefe: Prof. Ricardo Dathein

**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**E ATUARIAIS**

Chefe: Prof. Ceno Odilo Kops

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

Coordenador: Prof. Fernando Ferrari Filho

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

Coordenador: Prof. Paulo Dabdab Waquil

**CONSELHO EDITORIAL:** André Moreira Cunha (UFRGS), Carlos G. A. Mielitz Netto (UFRGS), Carlos Henrique Horn (UFRGS), Eduardo A. Maldonado Filho (UFRGS), Eleutério F. S. Prado (USP), Eugênio Lagemann (UFRGS), Fernando Cárdim de Carvalho (UFRJ), Fernando Ferrari Filho (UFRGS), Fernando de Holanda Barbosa (FGV/RJ), Flávio Augusto Ziegelman (UFRGS), Flávio Vasconcellos Comim (UFRGS), Gentil Corazza (UFRGS), Giacomino Balbinotto Netto (UFRGS), Gustavo Franco (PUC/RJ), Hélio Henkin (UFRGS), Jan A. Kregel (UNCTAD), João Rogério Sanson (UFSC), Joaquim Pinto de Andrade (UnB), Júlio César Oliveira (UFRGS), Luiz Estrella Faria (UFRGS), Luis Paulo Ferreira Nogueiról (UFRGS), Marcelo S. Portugal (UFRGS), Maria Alice Lahorgue (UFRGS), Octávio Augusto Camargo Conceição (UFRGS), Paul Davidson (University of Tennessee), Paulo D. Waquil (UFRGS), Pedro C. D. Fonseca (UFRGS),

Philip Arestis (University of Cambridge), Ricardo Dathein (UFRGS), Ronald Otto Hillbrecht (UFRGS), Sabino da Silva Porto Jr. (UFRGS), Sérgio M. M. Monteiro (UFRGS), Stefano Florissi (UFRGS) e Werner Baer (University of Illinois at Urbana – Champaign).

**COMISSÃO EDITORIAL:** Eduardo Augusto Maldonado Filho, Fernando Ferrari Filho, Hélio Henkin, Marcelo Savino Portugal, Paulo Dabdab Waquil, e Sérgio Marley Modesto Monteiro.

**EDITOR:** Sérgio Marley Modesto Monteiro

**EDITOR ADJUNTO:** Hélio Henkin

**SECRETÁRIO:** Emerson Douglas Neves

**REVISÃO DE TEXTOS:** Vanete Ricacheskis

**EDITORIAÇÃO:** Núcleo de Editoração e Criação (Gráfica UFRGS) – Cristiano Muniz

**FUNDADOR:** Prof. Antônio Carlos Santos Rosa

Os materiais publicados na revista *Análise Econômica* são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que seja citada a fonte. Aceita-se permuta com revistas congêneres. Aceitam-se, também, livros para divulgação, elaboração de resenhas e resenhas. Toda correspondência, material para publicação (vide normas na terceira capa), assinaturas e permutas devem ser dirigidos ao seguinte destinatário:

Prof. Sérgio Marley Modesto Monteiro  
REVISTA ANÁLISE ECONÔMICA – Av. João Pessoa, 52  
CEP 90040-000 – Porto Alegre – RS, Brasil  
Telefones: (051) 3316 3513 / 3316 4164  
Fax: (051) 3316-3990  
Email: rae@vortex.ufrgs.br

Assinatura revista *Análise Econômica*: R\$50,00  
A assinatura anual dá direito a 2 números da revista.

*Análise Econômica*

Ano 24, n° 45, março, 2006 – Porto Alegre  
Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2000

Periodicidade semestral, março e setembro.  
ISSN 0102-9924

1. Teoria Econômica – Desenvolvimento Regional –  
Economia Agrícola – Pesquisa Teórica e Aplicada –  
Periódicos. I. Brasil.

Faculdade de Ciências Econômicas,  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CDD 330.05  
CDU 33 (81) (05)

# A Teoria do Desenvolvimento Regional e o papel do Estado

*Antônio Ernani Martins Lima\**

**Resumo:** O objetivo deste artigo é apresentar uma visão sobre a economia regional, principalmente focando a Teoria do Desenvolvimento Regional, de forma a, como conclusão, realçar o papel e a importância da intervenção do estado no sentido de mitigar as desigualdades regionais. Além disso, a existência de muitas teorias ajuda a explicar a evolução retrospectiva do desenvolvimento regional, mas o caminho para o futuro necessita de uma conjunção de políticas estratégicas regionais com métodos pragmáticos, visando o crescimento econômico e social.

**Palavras-chave:** economia regional, Teoria do Desenvolvimento Regional, desigualdades regionais.

**Abstract:** The objective of this article is to present a vision about regional economics theory, mainly focusing Regional Developing Theory, in order to, as conclusion, highlight the role and importance of state intervention in the field of regional inequalities mitigation. Besides, the existence of many theories helps to explain the regional development background, but the pathsupport of future needs a conjunction of strategic regional policies and pragmatic methods for economic and social growth.

**Keywords:** regional economics, Regional Development Theory, regional inequalities.

**JEL:** O18 – Regional, Urban, and Rural Analyses.

## Introdução

O objetivo específico deste texto é apresentar uma revisão da teoria do desenvolvimento regional, tendo em vista construir uma estrutura teórica que permita discernir o papel atribuído ao estado na atenuação das desigualdades regionais.

A Economia Regional oferece a base teórica sobre a qual qualquer estudo sobre a dinâmica econômica das regiões deve ser estruturado e, no âmbito de seu quadro referencial, a ênfase será dada à Teoria do

\* Professor da UFRGS, Doutor em Economia pela UFRGS. antoniolima@caixars.com.br  
Recebido em fevereiro de 2005. Aceito em outubro de 2005.

Desenvolvimento Regional, particularmente porque as políticas públicas de fomento ao desenvolvimento têm visado, cada vez mais, à redução dos desequilíbrios de renda pessoal e regional, tanto em termos internacionais, quanto em termos nacionais e estaduais. Aborda-se aqui, inicialmente, um panorama da Ciência Econômica Regional como pano de fundo para, em seguida, proceder-se a uma revisão mais detalhada do estágio atual da Teoria do Desenvolvimento Regional, tendo em vista situar-se, no âmbito desta, o papel do Estado e das políticas públicas no planejamento espacial da economia e no estímulo ao desenvolvimento regional.

## 1 A Economia Regional

A Economia Regional preocupa-se com as razões da distribuição heterogênea das atividades econômicas no âmbito de um determinado espaço geográfico, com o porquê de algumas regiões com economias antes florescentes entrarem em crise e em processo de decadência e com a proposição de normas de conduta para a consecução de determinados objetivos econômicos e sociais de desenvolvimento regional politicamente determinados<sup>1</sup> (AYDALOT, 1985, p. 1). Acrescenta-se que, ao lado das políticas públicas voltadas para uma distribuição regional menos concentrada da renda e do emprego, a Economia Regional também se preocupa com a investigação e a busca de soluções para os problemas urbanos, notadamente aqueles associados à concentração econômica e populacional na geografia local, bem como abrange o estudo da localização espacial das atividades produtivas, em especial as industriais.

Por outro lado, observa-se que a Economia Urbana vem sendo construída de forma cada vez mais diferenciada e especializada em relação à Economia Regional e em função do vulto e da complexidade que os problemas das cidades vêm assumindo. Em razão disto, a base teórica da Economia Urbana não será objeto de revisão neste texto, apenas ressaltando-se que a generalizada adoção de planos diretores de desenvolvimento urbano e de uso do solo, como principais instrumentos de planejamento das cidades, sacramenta o importante papel do Estado e das políticas públicas neste contexto.

<sup>1</sup> Esta conceituação de Economia Regional enquadra a essência das preocupações políticas recentes no Rio Grande do Sul, que estão cada vez mais centradas no desenvolvimento das regiões mais atrasadas da economia gaúcha e na reversão do processo de crise e decadência da Metade Sul do Estado.

Quanto à teoria da localização, que tem um caráter essencialmente microeconômico, Velasco (1966, p. 195) registra que a primeira questão abordada pelos economistas, no âmbito do território, foi justamente a localização no espaço regional das atividades produtivas:

Desde os notáveis aportes de Von Thünen, no século XIX, até as de August Lösch, Alfred Weber, Walter Isard ou L. Moses em distintas décadas do atual, somente as teorias da localização foram um objetivo essencial desta disciplina até os anos cinqüenta.

A Teoria da Localização Industrial complementa, influencia e é influenciada pela Teoria do Desenvolvimento Regional, pois não é possível falar em desenvolvimento regional sem pensar nas unidades econômicas localizadas no território, assim como uma economia regional dinâmica e em crescimento é um poderoso fator de atração de novos investimentos e empresas. Entretanto, dado o foco deste estudo, o segmento da Economia Regional considerado relevante para os fins de revisão teórica é o desenvolvimento regional.

No que se refere à inserção da Economia Regional no âmbito dos paradigmas teóricos da Ciência Econômica, sua abordagem caracterizou-se, basicamente e até os anos 1970, por um viés neoclássico, na medida em que a primeira preocupação dos estudiosos dos problemas econômicos referenciados à geografia foi a determinação da localização ótima das unidades de produção, ao que se agregou a construção posterior de teorias de desenvolvimento regional, bem como de modelos de crescimento urbano. Entretanto, ao contrário da aplicação tradicional da abordagem neoclássica à Teoria Econômica, sem qualquer referencial quanto ao espaço geográfico em que se situam as atividades econômicas, assentada na crença dos mecanismos de mercado como fatores necessários e suficientes para a garantia de equilíbrio, a transposição da microeconomia regional neoclássica, centrada na investigação da localização ótima da empresa, para a mesoeconomia, orientada para a investigação dos problemas e soluções do desenvolvimento nos espaços regionais, incluiu o uso de técnicas de planificação e a determinação de instrumentos de políticas públicas. Isto pressupõe a direta intervenção do Estado, mediante a proposição de planos, estratégias, programas, projetos e atividades voltadas tanto para o desenvolvimento regional quanto para o planejamento urbano. A este respeito, Aydalot (1985, p. 5) registra que:

(...) a própria abordagem neoclássica para a construção de modelos de otimização de soluções para problemas econômicos regionais se confor-

mou diferentemente da abordagem neoclássica da economia a-espacial, pois o uso de técnicas de planificação e de instrumentos de políticas públicas neste campo decorre dos autores neoclássicos reconhecerem que o mercado não garante a realização do ótimo no que se refere aos problemas espaciais da economia.

Mas, além do enfoque neoclássico, muitos autores vinculados aos paradigmas teóricos marxista e keynesiano, ainda que em menor escala, dedicaram-se ao estudo da Economia Regional. Neste aspecto, vale registrar a seguinte observação de Velasco (1996, p. 196) sobre a contribuição marxista à Economia Regional.

A análise marxista aporta menos ainda<sup>2</sup> à economia do espaço, porque a contribuição de seu criador foi muito modesta: alguns comentários sobre as relações campo-cidade, nas quais destaca a dominação desta sobre aquele, e certas considerações sobre a capacidade de anular o espaço que acabariam tendo os movimentos de capitais, são escassa bagagem para construir teorias integradoras do espaço na economia. Por tudo isto, a análise marxista se inscreve na lógica do espaço mundial, superadora da correspondente ao Estado-Nação.

Em adição, destaca-se o que já disse Aydalot (1985, p. 8) sobre este tema, segundo o qual o espaço, para os marxistas, toma a forma das cidades, que é o lugar essencial da luta de classes e da junção entre a produção de mercadorias e a reprodução da força de trabalho.

Quanto à contribuição da escola keynesiana à economia espacial, esta se encontra vinculada aos modelos de desenvolvimento regional elaborados a partir da teoria da base exportadora, que serviram de apoio a recomendações de políticas e a aplicações tendentes a dinamizar a demanda regional mediante diversos instrumentos (subsídios, inversão em infra-estruturas, etc.).

## 2 A Teoria do Desenvolvimento Regional

### a) A Teoria Tradicional (Neoclássica) do Desenvolvimento Regional Funcional e Contraposições

A pergunta sobre quais as forças que conduzem o destino das regiões e se estas têm o controle sobre aquelas tem uma resposta neoclássica na denominada teoria do desenvolvimento regional funcional, que se

<sup>2</sup> Em relação à teoria da localização.

baseia na livre ação econômica dos agentes independentes. Em termos espaciais, esta teoria econômica se desdobra sobre a lógica da especialização dos espaços e da integração entre estes, tendo como suporte a teoria clássica do comércio internacional (AYDALOT, 1985, p. 107). A teoria clássica do comércio internacional, por sua vez, defende que é pela especialização de cada espaço nas atividades para as quais ele é melhor dotado que será alcançado o ótimo, permitindo que o desenvolvimento seja mais rápido. A este modelo de desenvolvimento regional, dito funcional por Aydalot, ainda se associam as idéias de independência da evolução dos espaços e de convergência dos níveis de desenvolvimento regional, como respostas neoclássicas à questão sobre as fontes de desigualdade regional.

A independência da evolução econômica dos espaços diz que cada espaço é responsável pelo seu nível de desenvolvimento, citando-se como exemplo de teoria neste sentido as etapas de crescimento de W. Rostow. Segundo a teoria da convergência dos níveis de desenvolvimento regional, os hiatos inter-regionais devem ser tratados como transitórios e não expressam mais do que a lentidão dos processos de ajustamento, como buscam mostrar as teorias neoclássicas do comércio internacional e da convergência inter-regional, em que a mobilidade de bens e de fatores exercem o papel principal quanto à garantia de obtenção do equilíbrio e do ótimo (AYDALOT, 1985, p. 110).

Esta convergência na distribuição da renda, como resultado do crescimento econômico, tem como corolário teórico a idéia de que se torna desnecessária a intervenção direta do Estado como promotor de políticas públicas de desenvolvimento em regiões relativamente deprimidas.<sup>3</sup>

Em contraposição a esta visão teórica neoclássica e em decorrência de um quadro econômico capitalista com clara manifestação de divergência inter-regional dos padrões de desenvolvimento, formou-se uma tradição alternativa de investigação sobre as fontes das desigualdades regionais, embasada na idéia de divergência e hierarquia dos espaços, afirmando que é a própria natureza das relações entre estes espaços que cria os hiatos de desenvolvimento, citando-se, entre as teorias que se inscrevem nesta tradição, a teoria do dualismo (setor moderno e setor tradicional), a teoria da gravitação (o peso relativo em população e/ou em potencial econômico é que vai determinar a natureza das relações

<sup>3</sup> O hiato entre esta postura teórica e a realidade das desigualdades regionais convenceu muitos autores, inclusive neoclássicos, sobre a imprescindibilidade da presença do Estado no desenvolvimento regional, pelo menos como regulador de externalidades negativas ou como solução para falhas de mercado.

inter-regionais) e a teoria da atração (determinados espaços são dotados de certas características, referentes a equipamentos e/ou à organização, que os tornam aptos a atrair recursos e fatores de produção).

Aydalot organiza as teorias associadas com a idéia de divergência e hierarquia dos espaços de acordo com a seguinte estrutura: a teoria da base, que destaca o papel das exportações no desenvolvimento regional; a teoria dos pólos de crescimento, centrada no poder dominante de grandes unidades de produção; as teorias do desenvolvimento desigual (como as teorias da causalidade circular e cumulativa, de Myrdal, e de centro-periferia); e, finalmente, a teoria do desenvolvimento endógeno. A teoria do desenvolvimento endógeno e a teoria dos pólos de crescimento são abordadas em itens próprios, dada a importância da controvérsia que suscitam.

## b) A Revitalização da Teoria do Desenvolvimento Regional a partir dos Anos 1980

Os economistas preocupados com as relações entre espaço e economia reconhecem que os estudos sobre o desenvolvimento regional e de localização no espaço de atividades produtivas se revitalizam a partir da segunda metade dos anos 1980, quando as desigualdades regionais de emprego e renda voltaram a ser problemas centrais da política de desenvolvimento, retomando-se os debates teóricos dos anos 1950 e 1960, mais vinculados à Economia do Desenvolvimento do que à Economia Regional. Também coincidiriam, provavelmente, em aceitar que os problemas do desenvolvimento regional passaram a ser ainda mais complexos que antes, uma vez que as empresas se tornaram mais globais e os espaços foram e estão sendo crescentemente estruturados pelas tecnologias da informação (VELASCO, 1996, p. 198).

Neil Smith (1989) propôs um esforço para a reconstrução da teoria regional no âmbito da geografia, reconstrução fundada sobre a síntese de idéias emprestadas da teoria da localização e das teorias do desenvolvimento desigual. Krugman (1993) propôs a realização de uma síntese da teoria da localização e da teoria das trocas, com o fim de construção de uma nova “economia geográfica” de trocas (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 79).

Conforme já referido, a Economia Regional esteve dominada, pelo menos até os anos 1980, pelos modelos tradicionais de localização industrial, basicamente centrados na Escola Alemã e relacionados a autores como Von Thünen, Weber, Preddöl, Cristaller, Lösch e Isard. Nos termos descritos por Amaral Filho (2001, p. 263), estas teorias tinham as seguintes características:

Imbuídas de “astúcias geométricas continuadas de triângulos e losangos” (Krugman, 1991a, 1995a), as teorias tradicionais estão desprovidas do mecanismo dinâmico do auto-reforço endógeno (self-organization) formado pelas economias externas propagadas por tecidos criados pela aglomeração industrial sem que as empresas tenham controle disso. (...) essas teorias são muito estáticas por se limitarem a quantificar os custos e os lucros a fim de assim definirem a localização ótima da firma numa determinada região.

A tradição germânica no que se refere à Teoria da Localização Industrial floresceu no século XX, sendo usual dividir esta tradição em duas partes. A primeira, concernente a Alfred Weber e seus seguidores, voltou-se para a análise da decisão de localização de uma firma com um ou mais mercados e baseada em uma ou mais fontes de insumos. A segunda parte corresponde à tradição da teoria do lugar central, a qual analisava a localização e os papéis dos centros industriais, de comércio, etc., servindo a uma população situada em seu entorno. Nesta tradição, Christaller produziu a idéia de que deveria existir uma hierarquia de lugares centrais, com as respectivas áreas de mercado (KRUGMAN, 1997, p. 38-39).

Mas, ainda que hegemônicas na Economia Regional, as teorias de localização industrial dividiram a atenção de teóricos e formuladores de políticas públicas, nos anos 1950 e 1960, com teorias de desenvolvimento da época, algumas das quais hoje incorporadas ao que se vem denominando de “Nova Economia Geográfica (ou Regional)”, que tem Krugman, dentre outros autores, como um dos seus principais expoentes. Quanto às teorias buscadas na Economia do Desenvolvimento dos anos 1950, Amaral Filho (2001, p. 263) as destaca da seguinte forma:

Durante a década de 1950 desenvolveram-se conceitos e estratégias de desenvolvimento regional aparentemente mais atraentes, os quais chamaram a atenção dos sistemas de planejamento nos anos 1960. Destacam-se aí três conceitos chaves. O primeiro, o conceito de “pólo de crescimento” (PERROUX, 1955); o segundo, o conceito de causação circular cumulativa (MYRDAL, 1957); e o terceiro, o conceito de “efeitos para trás e para frente” (HIRSCHMAN, 1958).

Outro importante destaque deve ser dado à recuperação também das idéias de Alfred Marshall concernentes às economias externas e ao papel dos distritos industriais na formação destas. Autores como Krugman e Arthur, ao lado da revitalização das idéias de Myrdal e de Hirschman, incorporaram as idéias marshallianas de economias externas (AMARAL FILHO, 2001, p. 264). Adicionalmente, os autores citados também preservaram em seus modelos a base metodológica da teoria da localização

tradicional, assentada nos custos de transporte, bem como substituíram o pressuposto neoclássico dos rendimentos constantes pelo desafio dos rendimentos crescentes, mediante o uso, especialmente por Krugman, de instrumental matemático adequado para o tratamento de sistemas complexos. A este respeito, Lecoq (1995, *apud* AMARAL FILHO, 2001, p. 264) expressa que “o resultado final é que a existência de custo de transporte baixo, de rendimentos crescentes e de uma intensa demanda local contribui para a perenização de uma certa aglomeração industrial”.

Esta revitalização da Economia Regional e, em especial, da Teoria do Desenvolvimento Regional, não se procedeu em torno de consensos, uma vez que, de um lado, surgiu todo um pensamento teórico assentado em premissas como economias de escala e externas, resgatadas de Marshall, grandes unidades de produção especializadas, nos moldes das unidades motrizes de Perroux, operando com rendimentos crescentes em um mercado global, no qual a teoria das trocas é fator preponderante, e com importantes efeitos para frente e para trás, ao longo da cadeia produtiva; de outro lado, moldou-se, desde a década de 1970, um pensamento teórico alternativo assentado em um universo de pequenas e médias empresas, enraizadas localmente, pautadas por um perfil de produção flexível e diversificado, também por efeitos importantes na cadeia produtiva e com crescimento endógeno, tendo capacidade competitiva coletiva, extraída da cooperação (parcerias) entre as empresas e entre estas, a comunidade local e o setor público local e/ou regional (estadual).

### c) A Teoria dos Pólos de Crescimento e a Questão das Grandes Empresas e das Regiões em Crise

A teoria dos pólos de crescimento foi apresentada por François Perroux no início dos anos 1950. Na sua essência, encontra-se a idéia segundo a qual a vida econômica resulta não da ação de agentes isolados em situação de concorrência, mas da ação específica de empresas que, pela sua posição e sua dimensão, podem exercer um papel dominante. Assim, o crescimento não é uma progressão linear e uniforme, mas sim um processo empurrado, vivo, e se propagando pelo desequilíbrio, sob o impacto da ação privilegiada de certos agentes (unidades motrizes) (AYDALOT, 1985, p. 127). Tudo parte de uma inovação interveniente no seio de uma macro-unidade econômica, que exerce o papel de motor do crescimento.

É necessário citar, em adição, o nome de Albert Hirschman, que (em 1958), no âmbito de quadro teórico similar, precisou os conceitos de regras de transmissão dos efeitos motores para frente (a jusante), para

trás (a montante) e os efeitos bumerangues, capazes de agir nos dois sentidos (AYDALOT, 1985, p. 128).

A teoria dos pólos de crescimento inspirou muitas atuações de ordenação do território nos anos 1960 e metade dos 1970, tendo sido completada pelas contribuições posteriores de Jacques R. Boudeville, a quem se deve a distinção entre pólos de desenvolvimento (centros regionais de primeiro nível) e pólos de crescimento (centros regionais de segundo nível, dependentes da evolução dos centros de primeiro nível) (AYDALOT, 1985, p. 131).

Nas palavras de Amaral Filho (2001, p. 272), os conceitos tradicionais de desenvolvimento regional, em especial o de “pólo de crescimento”, além da fragilidade em termos de formalização – considerada importante por Krugman – estão muito associados ao planejamento centralizado, “de cima para baixo”, e à grande firma fordista, assim como à lógica introvertida e verticalizada de funcionamento dos aglomerados industriais. Como ainda enfatiza Amaral Filho, esses elementos foram, em grande parte, responsáveis pelo declínio de muitas regiões com tradição industrial, exatamente porque tiveram dificuldades de adaptação com rapidez aos novos paradigmas produtivos e organizacionais.

Desde os anos 1970, e principalmente a partir dos anos 1980, quando a problemática do desenvolvimento regional transformou-se e revitalizou-se, o papel das grandes empresas, central tanto na teoria dos pólos de crescimento como nas concepções centro-periferia, cedeu lugar para a busca de novas orientações para a análise do desenvolvimento regional. A possível consequência das abordagens centradas em grandes empresas, que conduziu a essa transformação teórica, se refere à crise e declínio de regiões que passam a exercer o papel de pólos negativos em lugar de pólos positivos de crescimento, a partir da falência, decadência ou transferência de unidades produtivas de grande porte.

As análises dos processos de declínio de regiões levantam, como possíveis causas destes, a perda de dinamismo do meio local, especialmente da classe dos empresários, comportamentos defensivos da classe trabalhadora, ao lado do já referido declínio cumulativo de grandes empresas e de indústrias dominantes, buscando mostrar como a prosperidade do passado pode ser portadora de um declínio profundo<sup>4</sup> (AYDALOT, 1985, p. 152-153).

<sup>4</sup> Esta descrição sobre a perda de dinamismo de determinadas regiões pode ser associada com a metade sul do Estado do Rio Grande do Sul e, em particular, com a sua Região Sul, que, nos primórdios da indústria gaúcha, ocupou posição hegemônica na economia estadual, com base em unidades de produção, sejam escravistas, no século XIX (charqueadas), sejam de grande porte e especializadas no século XX (frigoríficos e lanifícios).

#### d) A Visão Territorial (Local ou Endógena) do Desenvolvimento Regional

Em contraposição às correntes neoclássicas do desenvolvimento regional, inclusive tendo em vista as dificuldades empíricas e insuficiências teóricas destas, foi proposta a teoria do desenvolvimento “territorial” (ou endógeno), a partir dos anos 1970, com J. Friedmann e C. Weaver como seus iniciadores e tendo como seus fatos geradores a revolução cultural na China, os relatórios do Clube de Roma (1972), a noção de necessidades fundamentais dos indivíduos, o eco-desenvolvimento, a noção de “outro desenvolvimento”, a evolução do pensamento sobre o meio ambiente e as críticas marxistas ao desenvolvimento desigual (AYDALOT, 1985, p. 108).<sup>5</sup>

Esta nova estratégia de desenvolvimento regional privilegia uma abordagem endógena do problema, nos seguintes termos, também descritos por Aydalot (1985, p. 109):

Um tal desenvolvimento impõe uma ruptura com a lógica funcional de organização da vida econômica e propõe o retorno a uma visão “territorial”, isto é, dentro de um quadro local, pelo destaque e valorização dos recursos locais e com a participação da população, sendo esta a maneira como o desenvolvimento poderá realmente responder às necessidades das populações.

Uma interessante comparação entre os comportamentos diferenciados dos países e das regiões, desde o fim da década de 1980, descrita por Amaral Filho (2001, p. 261), é que, ao mesmo tempo em que ocorre um movimento de extroversão por parte das empresas (subcontratações, alianças e fusões) e dos países (abertura comercial e aumento do volume de capital em circulação mundial), as regiões no interior dos países vêm mostrando um movimento de endogenização, tanto das decisões relacionadas ao seu destino, quanto do uso dos meios e dos recursos utilizados no processo econômico. O mesmo autor expressa ainda que a organização territorial deixou de ter um papel passivo para exercer um papel ativo diante da organização industrial. Em relação a este tema, destaca-se a citação seguinte:

O ponto central do casamento entre economia espacial ou territorial e economia industrial está exatamente na questão de os fatores componentes da escala de produção de uma empresa não se encontrarem necessaria-

<sup>5</sup> Vale lembrar aqui o lema “outro desenvolvimento é possível”, que tem pautado os Fóruns Sociais Mundiais realizados em Porto Alegre em 2001 e 2002, notando-se que esta idéia tem longa tradição de oposição ao capitalismo liberal e às práticas de mercado exercidas pelas grandes unidades de produção e instituições financeiras.

mente na própria empresa, mas sim fora dela, em outras empresas – coope-  
radas ou subcontratadas –, em outras instituições e organizações, e no  
próprio ambiente territorial (AMARAL FILHO, 2001, p. 280).

## e) O Desenvolvimento Regional e a Teoria das Trocas

No curso dos anos 1990, apareceu uma “nova” teoria das trocas e uma nova economia das vantagens concorrenciais que, entre outras características importantes, concordam em atribuir certo peso ao papel que pode desempenhar a geografia (ou região) de um país (ou de um estado do país) na determinação da sua performance comercial. Paul Krugman, um dos principais representantes da “nova teoria das trocas”, tem procurado mostrar, em particular, como, no interior dos países (ou estados ou regiões), as trocas são afetadas pelo processo de especialização industrial geográfica e, em retorno, o influenciam (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 34).

A economia tradicional do comércio fundamentou-se na teoria de vantagens comparativas ricardiana (nas versões que lhe deram Heckscher, Ohlin e Samuelson, notadamente), a qual estipula que, dentro das condições de concorrência perfeita, rendimentos constantes de escala e livre comércio e tendo em conta a quase imobilidade de ao menos um dos fatores de produção, os países especializam-se nas indústrias para as quais eles têm vantagens comparativas (em termos de produtividade e extração de renda). A nova teoria do comércio proposta por Krugman também encontra nas diferenças entre os países razão para a existência do comércio, mas ela vai além da concepção tradicional em, essencialmente, quatro pontos (KRUGMAN, 1990, Apud BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 39).

Em primeiro lugar, a maior parte das trocas entre os países, sobretudo as trocas intra-ramos entre países similares em termos de comércio internacional, é uma prova da especialização realizada para obter vantagem dos rendimentos crescentes de escala, mais do que uma capitalização a partir de diferentes dotações fatoriais nacionais ou regionais.

Em segundo lugar, a história deve ser levada em conta, pois a localização inicial específica de uma microindústria dada fica, em grande parte, indeterminada e tributária da história. Mas, uma vez que o esquema de especialização instala-se, por uma razão qualquer, ele pode tornar-se determinado pela acumulação de ganhos obtidos nas trocas.

Em terceiro lugar, em um quadro de concorrência imperfeita, a estrutura da demanda e da remuneração dos fatores de produção para as trocas intra-ramos dependerá de condições técnicas da produção no nível micro, sem que se possa dizer *a priori* como evoluirá a estrutura da demanda de fatores.

Em quarto lugar, ainda que se suponha no modelo ricardiano que a opção política apropriada seja o livre comércio, a nova teoria afirma que, em razão da concorrência imperfeita e dos rendimentos crescentes, pode-se, por razões estratégicas, recorrer a políticas comerciais para a criação de vantagem comparativa, promovendo os setores de exportação, onde as economias de escala – e as externalidades em particular – constituem importantes fontes de renda (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 39-40).

Estas proposições de Krugman se constituem em reconhecimento quanto à influência sobre o desenvolvimento regional exercida pelos rendimentos crescentes, pela história e por um cenário de concorrência imperfeita, situações estas ainda influenciadas pela importância do papel desempenhado pelas políticas públicas no processo de desenvolvimento regional, em especial na promoção da capacidade de exportação, mediante políticas industriais e de comércio exterior, que se desdobram nas geografias regional, estadual e nacional.

Entretanto, a defesa efetuada por Krugman de uma especialização regional voltada para a exportação, seja como uma estratégia de desenvolvimento econômico local, seja como uma forma de política comercial, também se mostrou polêmica, na medida em que a especialização industrial regional tem dois gumes, inclusive reconhecidos por Krugman: pode servir de base para um crescimento sustentado da economia local orientado em direção à exportação, mas pode também ser a causa de uma depressão econômica local de longa duração, se a demanda que havia antes alimentado esse crescimento desaparecer ou se dirigir para outras regiões concorrentes.

Benko e Lipietz argumentam, à luz desta análise, que seria a *diversificação* industrial (grifo dos autores), mais do que a especialização, que se constituiria na via política regional de desenvolvimento mais apropriada. Em outras palavras, a diversificação do *portfólio* industrial da região reduziria a sensibilidade da economia regional aos choques negativos da demanda e às crises estruturais localizadas (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 76). Em contraposição, Krugman argumenta que a resposta mais apropriada a esta possibilidade de instabilidade residiria na adoção de mecanismos fiscais de estabilização regional, fixados em âmbito nacional, além do que os distritos industriais especializados e flexíveis teriam uma maior capacidade de adaptação às transformações econômicas e tecnológicas, graças às virtudes do dinamismo e à disposição em rede das pequenas empresas que os compõem.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A esta idéia se associa o paradigma representado pelo êxito da organização industrial em determinadas regiões do planeta, entre estas as localizadas no norte da Itália.

Benko e Lipietz afirmam que um dos pontos fortes do trabalho de Krugman vem do fato de que ele estabelece ligações entre as economias externas e as aglomerações industriais regionais, de uma parte, e o comércio, de outra, o que coloca seriamente em questão a tese da especialização flexível emitida no quadro da nova geografia industrial, onde o desenvolvimento industrial regional é considerado, antes de tudo, como um processo endógeno e onde o papel do comércio lhe seja apenas subordinado ou completamente negligenciado. A ancoragem das idéias de especialização flexível propostas por Krugman na sua geografia econômica reside em que a aglomeração está associada à passagem da integração vertical à integração horizontal das atividades econômicas próximas, no seio de pequenas empresas competitivas, que se agrupam com o fim de minimizar os custos de transação (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 80-81).

Um outro aspecto significativo das proposições de Krugman é o destaque que dá ao desenvolvimento econômico regional como processo histórico dependente das trajetórias anteriores. O interesse mais recente dos geógrafos pela endogenização sócio-institucional local das atividades econômicas apóia-se, igualmente, sobre as noções de dependência das trajetórias históricas seguidas e de encadeamento. Ainda segundo Krugman, acrescenta-se o papel dos rendimentos crescentes como crucial na determinação do “enraizamento” territorial que dá origem às aglomerações industriais, sob a forma de externalidades marshallianas associadas ao processo de aglomeração industrial local (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 81).

#### f) A História no Desenvolvimento Regional e os Economistas Evolucionistas e Institucionalistas

Ao lado da modelagem de Krugman em relação aos condicionantes do desenvolvimento regional, se alinham atualmente outras concepções relativas à distribuição espacial da economia, que apresentam, ao mesmo tempo, semelhanças e dissimilaridades entre si. Entre estas, cita-se a dos economistas evolucionistas e institucionalistas,<sup>7</sup> os quais também consideram relevantes as externalidades dinâmicas<sup>8</sup> e a redescoberta de Marshall. Por outro lado, em relação a esta corrente, Amaral Filho (2001, p.265) aponta a seguinte diferenciação quanto a Krugman:

<sup>7</sup> Becattini, Pyke, Sengenberger, Storper, Schimitz e outros (AMARAL FILHO, 2001, p. 265).

<sup>8</sup> Proporcionadas pelo ambiente industrial e de serviços composto por um conjunto de empresas de pequeno e médio portes, local ou regionalmente concentradas, ao lado de serviços industriais de utilidade pública.

No entanto, esses últimos<sup>9</sup> tomam uma certa distância de autores como Krugman, na medida em que consideram também, em suas análises, o papel dos agentes locais (“atores”, “protagonistas”) na organização dos fatores e na coordenação do processo cumulativo.

Esta observação remete novamente ao tema antes já comentado, concernente ao papel da história no desenvolvimento regional, seja em função de “acidentes históricos”, seja em decorrência das intervenções deliberadas dos “atores” locais, como explicação dos eventos que desencadearam um processo endógeno e com rendimentos crescentes de desenvolvimento regional e de localização industrial. Os autores evolucionistas e institucionalistas identificam-se com esta última corrente, cuja abordagem do desenvolvimento regional endógeno vem recebendo muita atenção atualmente. Mas o papel dos “protagonistas” locais ou regionais não está ausente no pensamento de Krugman, tendo Amaral Filho (2001, p. 265) destacado este ponto.

Entretanto (...) Krugman (1991a, 1991b) não deixa o seu modelo totalmente ao sabor do indeterminismo, pois, ao considerar o papel da história (“condições iniciais”) como um importante fator determinante no desenvolvimento, ele passa a considerar também o papel das “antecipações” dos agentes locais sobre o comportamento futuro da economia local. A grande diferença é que Krugman faz passar essas antecipações por meio do sistema de preços e do mercado, e os evolucionistas e institucionalistas passam-nas por meio da interação e da coordenação entre os agentes.

O reconhecimento do papel da história e dos “atores locais” na teoria do desenvolvimento regional (ao lado da presença de rendimentos crescentes de escala e da renovada admissão da existência de um papel relevante para o Estado como agente promotor do processo) constituiu-se em inovação nos atuais modelos teóricos da Economia Regional, em contraposição à hegemonia anterior dos rendimentos constantes de escala, diretamente associados com a homogeneidade dos espaços e com a distribuição das atividades produtivas neste, de acordo com as decisões de mercados (produtos e insumos), de preços e de custos (transporte e fatores de produção). Neste sentido, Amaral Filho (2001, p. 266) escreve:

(...) o aspecto novo desse debate, que podemos promover entre adeptos da economia imperfeita e a grande corrente dos evolucionistas e institucionais-

<sup>9</sup> Em relação aos evolucionistas e institucionalistas.

listas, e o qual traz à luz um novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno, está na refutação do indeterminismo do processo de desenvolvimento regional ou local, o que pode ser visto no papel da “história”, como também nas “antecipações” e nas “ações dos protagonistas locais”. Por essa última ótica, a definição do modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado.

Este reconhecimento quanto à importância dos “protagonistas locais”, por sua vez, também conduz ao destaque renovado que se atribui ao papel reservado ao Estado, a suas instituições e a suas políticas de fomento no processo de desenvolvimento regional, sendo que este tema é especialmente abordado em item próprio a seguir.

### 3 O papel do Estado no Desenvolvimento Regional

A evolução recente da Teoria do Desenvolvimento Regional mostra que novas teorias atribuem importância destacada ao papel dos rendimentos crescentes no processo de desenvolvimento regional, bem como no que se refere ao papel da história neste processo. Acrescenta-se agora o destaque adicional relativo à importância do Estado e de suas políticas, em especial às políticas industriais e de comércio exterior. Especificamente em relação às políticas industriais, uma manifestação recente da intervenção de governos nacionais e subnacionais para influenciar a localização de empresas e novos investimentos em seus territórios se refere à concessão de incentivos que, em seu conjunto, sobrepujam as vantagens proporcionadas pelas economias externas e de aglomeração presentes nas regiões, estados e países relativamente mais desenvolvidos. Esta prática tem sido objeto de intensa polêmica entre as correntes que admitem e se dispõem a conceder estes incentivos e as que os condenam.

Neste sentido, vale registrar a crítica de Velasco (1996, p. 200) ao que denomina de “comovedor” esforço de governos nacionais e regionais para a atração de grandes investimentos multinacionais para os seus territórios (no caso, a Espanha):

É peremptória a necessidade de questionarem-se os fundamentos que empurram os governos regionais a estabelecer uma dura competição para a atração de grandes empresas, fundamentalmente multinacionais, a seus territórios. Os exemplos havidos até agora assinalam que os efeitos multiplicadores que sobre as economias regionais têm estes investimentos são muito mais magros do que em princípio se havia esperado e raras vezes

compensam o esforço realizado pela própria região, em termos de ajudas e prerrogativas concedidas.<sup>10</sup>

Em contraposição à prática da concessão de incentivos, mas igualmente concordando com a intervenção do Estado, Velasco sublinha que os governos deveriam concentrar seus esforços na melhoria do sistema educacional, no fomento das relações indústria-universidade e na preparação de um entorno infra-estrutural (físico, social, tecnológico) que resulte atrativo para quem toma as decisões de investimento. De acordo com esse autor, a “atratividade” do território seria a nova arte de sedução com que os governos inteligentes jogariam hoje para destacar os encantos do seu município ou região perante as empresas locais ou não (VELASCO, 1996, p. 200-201).

Para esclarecer um pouco mais o que é “atratividade” do território, em oposição à concessão de incentivos, veja-se a resposta que Cardoso e Cadima Ribeiro (2002, p. 78) deram à questão: será que os incentivos econômicos são os determinantes únicos ou, mesmo, maiores da tomada de decisão de um empresário em termos de localização de uma unidade econômica?

Em parte sim. Em parte não. De fato, o empresário procura maximizar o lucro, mas procura também aceder a níveis de bem-estar que não dependem apenas dessa disponibilidade material. Dependem, por exemplo, do ambiente humano e social que aquele pretende dar a sua família, ou das aspirações que ele próprio detém ao nível da vida social. Basta, por vezes, que certa área geográfica possua estruturas escolares e de lazer escassas ou de baixa qualidade, ou uma estrutura social pouco aprazível na consideração do empresário, para que, mesmo havendo grandes incentivos monetários por parte das autoridades de política regional, a atração de organizações produtivas saia dificultada.

Cardoso e Cadima Ribeiro (2002, p. 78) chamam a atenção também para, além da polarização econômica, a existência de polarização psicológica como condicionamento adicional para a decisão de investimento pelo empresário, o que, em outras palavras, significa que uma coisa são os atributos dos territórios e outra é a percepção que, destes atributos, tem o empresário. Esses autores ainda ressaltam que os valores e a cultura de determinada região, os quais se conformam ao longo do tempo e dão identidade a uma comunidade local ou regional, podem ser destacados como fatores primordiais para o desenvolvimento e reprodução

<sup>10</sup> Maria A. Scheffler, *apud* VELASCO, 1996, p.200.

de bem-estar em um território. A este respeito, Boisier (2002, p. 20) se refere como segue.

Se tornou comum distinguir entre conhecimento *codificado* e conhecimento *tácito* e cresce a importância deste último, que, entre outras características, mostra uma poderosa ancoragem territorial e escassa mobilidade, precisamente porque reside tanto nas pessoas como sujeitos individuais como nas pessoas como sujeitos coletivos, como sucede com grande parte do capital cultural (...) (tradução do espanhol feita pelo autor).

Finalmente, Cardoso e Ribeiro (2002, p. 82) pregam uma política pública regional alternativa ao uso pelo Estado de incentivos financeiros e fiscais a investimentos, à mobilidade do trabalho e a investimentos em infra-estrutura (comunicações e transportes, principalmente), como meios para aumentar o bem-estar e reduzir disparidades de desenvolvimento. Os referidos autores advogam, em primeiro lugar, que as políticas econômicas de desenvolvimento regional deveriam orientar-se não tanto por incentivos “externos”, mas mais no sentido de ir ao encontro das motivações intrínsecas dos agentes econômicos, estimulando o empresário a buscar reconhecimento social e realização pessoal mediante a criatividade, a transparência nos negócios, a qualidade do trabalho que oferece e dos bens que produz, perseguindo o bem comum.

Em segundo lugar, defendem que, mais do que em incentivos financeiros e fiscais diretamente associados às empresas, o sucesso sustentado de uma região baseia-se na comunidade nela instalada, mediante a valorização dos recursos locais e de todos os demais componentes tipicamente ligados à teoria do desenvolvimento endógeno.

Em terceiro lugar, recomendam o incentivo a empresas que estabeleçam relações interpessoais positivas, que se sintam parte integrante e vital da comunidade política e da sociedade civil onde operam, tomando parte nas iniciativas e atividades destas, o que aproxima esta concepção da teoria do capital social.<sup>11</sup>

Este modelo “alternativo” carece de maior profundidade, como reconhecem os seus próprios autores, ainda que alguns de seus aspectos sejam relevantes.

A crítica de Velasco e de outros especialistas, no que se refere à concessão, pelos governos, de incentivos para a atração de investimentos para os seus territórios, é contraposta por muitos outros, entre estes Cavalcanti e Prado (1998, p. 12), que reconhecem que, da forma como

<sup>11</sup> Putnam (1993, p.167) define capital social como características da organização social, tais como credibilidade, normas de conduta e redes, que podem melhorar a eficiência da sociedade, mediante a facilitação de ações coordenadas.

muitos estados, no Brasil, oferecem os incentivos financeiros, com base na arrecadação do tributo gerada pelo novo empreendimento, é possível a obtenção de vantagens no âmbito dos estados, citando-se a seguinte observação dos referidos autores neste sentido:

(...) sob a hipótese de que o projeto em seu conjunto seja bem-sucedido, não deve ocorrer perda de arrecadação durante o período no qual a empresa é subsidiada e, além disso, ao término desse prazo a situação fiscal, do ponto de vista estrito da capacidade de arrecadação, deverá estar provavelmente melhor.

Entretanto, esses mesmos autores também concordam que, sob o ponto de vista das finanças públicas do País como um todo, independentemente da microlocalização do empreendimento, é que se configura a perda representada pela transferência de recursos públicos para subsidiar investimentos privados. Portanto, o que alimenta a “guerra fiscal” entre os estados é a real possibilidade de vantagens subnacionais decorrentes da localização dos investimentos disputados.<sup>12</sup> Nesta linha, um raciocínio similar pode ser aplicado para os espaços subestaduais, onde a política de incentivos pode ser efetiva para coadjuvar as demais políticas de desenvolvimento regional, consorciando-se incentivos com a construção da necessária, mas nem sempre suficiente, atratividade local.

Amaral Filho (2001, p. 270) defende a idéia de que o novo papel do Estado, no desenvolvimento local/regional, balize-se por um denominado “modo de intervenção pragmático”, o qual se distancia sobremaneira tanto do princípio neoliberal como do dirigismo estatal. Em favor deste modo de intervenção, têm sido advogados exemplos variados, desde os sucessos alcançados pelas regiões da chamada “terceira Itália”, até os casos de desenvolvimento regional aplicados em determinados Estados norte-americanos, como o Vale do Silício, na Costa Oeste, e a região em torno de Boston, na Costa Leste.

Amaral Filho (2001, p. 270) também lembra que estes exemplos de práticas de intervenção do Estado, mediante políticas de fomento ao desenvolvimento regional, mostram que, enquanto os países tenderam, nos últimos anos, para uma adesão mais firme ao paradigma neoliberal, os estados federados ou os subsistemas nacionais de governo procuraram agir de maneira inversa, mediante o modo de intervenção pragmático. Desta forma, buscaram intervir de forma ativa e direta nos problemas regionais, justificando este comportamento tanto porque os governos locais, estaduais ou regionais são os que recebem o impacto

<sup>12</sup> E, assim, a “guerra fiscal” também resulta do vácuo deixado pela inexistência de uma política nacional de desenvolvimento regional.

mais imediato das contradições do capitalismo, quanto pelo fato de estes espaços hoje abrigarem as preocupações prioritárias de desenvolvimento regional nas políticas públicas.

Uma outra questão fundamental inerente ao papel do Estado no desenvolvimento regional reside nos meios de financiamento das políticas públicas de fomento. Em relação a este aspecto, destaca-se a citação seguinte de Amaral Filho (2001, p. 271), segundo o qual o financiamento da intervenção do Estado no desenvolvimento regional não deve processar-se mais de acordo com o paradigma keynesiano, em função da hegemonia do paradigma monetarista.

Assim, em grande parte, o financiamento do novo papel do Estado pode ser conseguido mediante a geração de poupança pública local e a recuperação da capacidade de investimento, para a melhoria e a recuperação da infra-estrutura, a criação de um efeito multiplicador sobre o emprego, o produto, a renda e os investimentos privados, além de para a melhoria da produtividade dos fatores globais. À medida que consegue gerar poupança própria, o governo local consegue também atrair parceiros, privados ou multilaterais (como o Banco Mundial), para os seus projetos de desenvolvimento. Aqui está implícita a necessidade, e a possibilidade, de se construir um novo modo de financiamento para o setor público e para a acumulação de capital a partir de uma nova racionalidade fiscal. O aspecto “novo” dessa racionalidade está na impossibilidade de se manter o investimento e de se continuar autônomo com relação à poupança, como determinava a premissa keynesiana.

Ainda em relação ao papel do Estado no desenvolvimento regional, Krugman considera que uma política pública comercial “ativista” pode beneficiar um país em relação a outro de livre comércio e isto de duas maneiras. A primeira, mediante a “criação de renda”, na medida em que um governo pode promover uma nova posição de monopólio ou estender um monopólio existente para os fatores nacionais, para as indústrias que praticam trocas internacionais. Assim, uma política industrial dirigida pode, em princípio, aumentar as rendas de um país (ou de uma região), em detrimento do estrangeiro (ou de outras regiões). Em segundo lugar, uma política dirigida pode também aumentar as rendas, caso possam ser criadas economias externas.

Nestes dois casos, o argumento consiste em dizer que é sem dúvida possível definir “setores estratégicos” que sejam mais rentáveis marginalmente que outros, e que a promoção desses setores por medidas protecionistas, de prêmios à exportação, da sustentação de P&D, etc., poderia acrescer a riqueza nacional (ou regional) (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 73).

Michael Porter (1990), ao escrever sobre as vantagens concorrenciais das nações, considera que as políticas locais de desenvolvimento econômico têm uma função de instrumento encorajador da competitividade industrial nacional. Porter afirmou que a concentração geográfica das indústrias em uma economia nacional desempenha um papel importante na determinação dos setores que dispõem de uma vantagem concorrencial no seio da economia internacional (BENKO e LIPIETZ, 2000, p. 75). Esta lógica de Porter está diretamente associada com a formação de economias externas e de aglomeração no âmbito das economias sub-nacionais.

Paiva (2002, p. 257) mostra também, ao analisar a mesma obra de Porter, que este considera sobrevalorizada a importância que muitos governos atribuem às economias de escala, na medida em que “muitas das tecnologias das décadas de 1980 e 1990 são menos sensíveis à escala do que as tecnologias de gerações anteriores (PORTER, 1998, p. 140)”. Paiva observa que Porter defende que cabe ao Estado estimular, por todas as formas possíveis (financeiras, fiscais, legais, técnicas, etc.), a emergência de novas empresas nos mais diversos setores, como condição necessária e suficiente para inviabilizar a inércia das firmas maiores e consolidadas (PAIVA, 2002, p. 258).

Em síntese, observa-se que a intervenção do Estado na busca do desenvolvimento regional é diretamente resultante da postura teórica alinhada com a hipótese da divergência entre crescimento econômico e desenvolvimento regional, segundo a qual, nos termos descritos por Porto Júnior e Souza (2002, p. 226), o mercado age no sentido de concentrar as atividades produtivas em regiões ricas e de conformar uma relação centro-periferia, em que a distância entre as regiões ricas e as atrasadas tende a se manter ou a aumentar.

Assim, constata-se a existência de um papel para o estado no desenvolvimento regional, mediante a sua intervenção tanto no ordenamento territorial e na regulação das externalidades negativas produzidas nas regiões mais dinâmicas da economia, quanto na promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento na regiões mais atrasadas, seja, preferencialmente, na forma recomendada pela teoria do desenvolvimento endógeno, seja também aproveitando determinadas “janelas de oportunidade” que porventura surjam no quadro dos investimentos, nos moldes da teoria dos pólos de desenvolvimento.

## 4 Conclusões

- a. A riqueza e a diversidade das teorias de desenvolvimento regional devem ser valorizadas como modelos de compreensão, aprendizado

e de orientação, tanto para o fortalecimento quanto para a transformação das economias regionais, tendo em vista, em geral, o caráter também diversificado da estrutura e da dinâmica destas, assim como também as oportunidades de investimentos apresentam-se multifacetadas. Os governos, mediante seus agentes políticos e técnicos, não devem desperdiçar esta riqueza elegendo apenas um ou outro enfoque teórico para a adoção de políticas e a condução de programas prioritários de desenvolvimento regional.<sup>13</sup>

- b. O locus político-institucional da estratégia pública de desenvolvimento está, cada vez mais, assentado nas regiões e na redução das disparidades econômicas e sociais regionais. A execução programada desta estratégia, ainda que assentada em uma determinada visão teórica (e, não raro, em uma dada visão ideológica), deve ser pautada por uma gestão de governo pragmática, assentada na racionalidade da análise, tanto privada quanto social, de projetos.
- c. O estabelecimento de políticas, estratégias e programas de desenvolvimento regional deve levar em conta a importância crucial da execução de projetos de investimento, mas também pela expansão do comércio extra-regional, com estes condicionantes, investimento e comércio, sendo determinados no âmbito de um contexto em que a história, os rendimentos crescentes de escala, a concorrência imperfeita e as políticas públicas industriais e de comércio exterior devem se conjugar para a construção de um ambiente econômico e social de crescimento e de desenvolvimento regional. Isto não significa o completo abandono do papel exercido pela teoria das trocas, tradicional no processo de desenvolvimento regional, mas sim o reconhecimento de que o princípio das vantagens comparativas pode ser determinado e complementado tanto por fatores exógenos, tributários da história, quanto por fatores endógenos, ligados às políticas públicas e à organização industrial privada.
- d. Como formas básicas de organização industrial, tendo em vista a concepção e execução de políticas de desenvolvimento regional, têm-se as alternativas, não mutuamente exclusivas, do fomento à grande empresa industrial, com a possibilidade de formação de empresas menores ao longo de uma cadeia produtiva, em lugar de um enclave, e do fomento a um conjunto de pequenas e médias empresas, as quais podem ser especializadas ou, preferencialmente, consti-

<sup>13</sup> Em outras palavras, a diversidade teórica de caminhos para o desenvolvimento regional deve servir de inspiração para o traçado de políticas, programas e projetos e não de camisa de força, limitando as possibilidades de crescimento econômico e de desenvolvimento.

tuir um parque industrial diversificado. Não é recomendável estabelecer-se uma receita única para a implementação de uma estratégia de desenvolvimento regional, na medida em que as economias de escala proporcionadas pela grande empresa podem ser tão importantes para o crescimento econômico quanto a flexibilidade produtiva inerente às micro, pequenas e médias empresas. Por outro lado, enquanto a grande empresa apóia-se na produtividade como estratégia competitiva, as pequenas e médias empresas proporcionam, em conjunto, mais empregos. Uma estratégia básica pode estar assentada no fomento inicial a uma organização industrial liderada pela competitividade de empresas de maior porte, mas que também se beneficie com a flexibilidade de empresas de menor porte, todas integradas em uma mesma cadeia produtiva, voltada para mercados externos à região. Esta estratégia dominante poderia estimular, por sua vez, em etapa posterior, a diversificação local da indústria, em torno de um parque de micro e pequenos empreendimentos, dirigidos ao emergente mercado local ou regional. Outra estratégia básica pode estar assentada no fomento a uma organização industrial liderada por micro e pequenas empresas, preferencialmente integradas em uma determinada cadeia de produção.

- e. Tendo em vista a importância do papel da história no desenvolvimento regional, deve-se pensar na concepção e execução de uma estratégia de endogenizar as iniciativas dos atores (ou protagonistas) locais/regionais. Isto significa, em última instância, endogenizar a própria história, no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento regional, mediante a adoção de métodos participativos e estimuladores de iniciativas privadas e individuais, no âmbito do território em foco. Esta concepção encontra guarida na corrente dos economistas institucionalistas e evolucionistas, como alternativa ao tratamento da história como um pressuposto ou fator exógeno, exclusivamente condicionado pelo empreendedorismo, pelas oportunidades de mercado e pelo sistema de preços e lucros, como está em Krugman. Emerge, assim, a possibilidade de as políticas públicas de desenvolvimento regional e seus instrumentos de execução integrarem-se a instâncias participativas da população local em geral e da comunidade empresarial e trabalhadora urbana e rural, em particular, ampliando-se e aperfeiçoando-se as margens de planejamento e reduzindo-se o grau de incerteza inerente ao livre funcionamento do mercado. Acrescenta-se que a introdução, na teoria de desenvolvimento regional, das premissas dos rendimentos crescentes de escala e da concorrência imperfeita aumenta a importância de um processo político

e continuado de enraizamento local de fontes de prosperidade econômica e de melhorias sociais.

- f. Por outro lado, a instalação de um processo endógeno de “enraizamento” do desenvolvimento em uma determinada região, associado com rendimentos crescentes de escala, proporcionando a formação de economias de aglomeração, que servem de fator de atração para novos empreendimentos produtivos e fluxos migratórios, também enseja a intervenção do Estado na formulação e execução de políticas públicas que busquem compensar estas forças de atração, principalmente mediante a instituição de incentivos financeiros e fiscais a investimentos localizáveis em regiões alternativas às hegemônicas, visando à criação de novos pólos de crescimento (ao estilo Perroux/Hirschman). Mas a concessão de incentivos é um fator subsidiário à decisão empresarial de investir, dominado pela disponibilidade de mão-de-obra adequada e pelas considerações relativas a mercado e lucros esperados. Observa-se, também, que a disponibilidade de incentivos financeiros/fiscais é ainda mais subordinada a outros fatores quando se trata da decisão quanto à localização do investimento, o que induz à conclusão que, quanto mais afastada das regiões principais em desenvolvimento ou crescimento econômico, mais fraca é a influência possível de benefícios financeiros ou fiscais para a instalação local de novos empreendimentos produtivos.<sup>14</sup> Em função disto, parece ficar caracterizado que a adoção de incentivos financeiros/fiscais é mais eficaz para a implementação de políticas do tipo “desconcentração concentrada”, enquanto que ineficaz para a execução de políticas de desenvolvimento em regiões deprimidas e espacialmente desconectadas ou distantes em relação às regiões hegemônicas. Nestes casos mais extremos de atraso econômico, parece razoável dar-se mais ênfase a ações de infra-estrutura (energia, saneamento básico e transportes) e a melhorias sociais (educação, saúde, assistência social e habitação), ao lado de estímulos à geração de emprego e renda (microcrédito e assistência gerencial a pequenos empreendimentos locais/regionais), buscando-se construir, de baixo para cima, um clima de relativa prosperidade e crescente atratividade, no que tange à perspectiva de investimentos diretos externos à região.
- g. Entre as ações ligadas à implementação de estratégias de desenvolvimento regional endógeno, deve-se incluir a consolidação de um

<sup>14</sup> Ver Tese de Doutorado do autor.

clima psicológico favorável à atração de investimentos, também alicerçado na percepção, pelos investidores, de valores culturais da região favoráveis aos negócios das empresas.

- h. Muitos países, entre os quais o Brasil, praticaram políticas econômicas voltadas para uma participação mais restrita do Estado Nacional no crescimento da economia em geral e do emprego em particular, suscitando um ritmo de expansão da oferta de novos postos de trabalho inferior à demanda. As conseqüências sociais desta situação expressaram-se nas regiões e nas cidades, em razão do que, nestes espaços, cresceu, de baixo para cima, a percepção da necessidade do desenvolvimento regional, com a participação, seja na liderança, seja caudatário, do Estado (principalmente subnacional) como um dos agentes do processo, junto com as comunidades locais/regionais.
- i. O fator que mais trava a realização de ações mais efetivas do Estado no exercício do seu papel de estimulador do desenvolvimento regional é a persistência de uma situação fiscal estruturalmente deficitária, confluindo para uma praticamente inexistente capacidade própria de realizar investimentos e no bloqueio das possibilidades de financiamento externo destes, por falta de capacidade de endividamento.
- j. O destaque dado à disponibilidade de recursos humanos qualificados e com custo baixo como primordial fator de decisão quanto à localização do investimento, deve ser tratado com cuidado, dada a desintegração vertical da grande firma fordista, separando as suas funções estratégicas (pesquisa e desenvolvimento, *marketing*, gestão superior), localizadas em centros econômicos e urbanos de primeira grandeza, das suas funções de produção, relocizáveis para regiões dotadas de fatores de produção qualificados e com custos reduzidos, entre estes a mão-de-obra. Esta situação reforça o conceito de desenvolvimento do tipo centro-periferia, com as atividades estratégicas de alta renda no centro e as atividades de produção de menor renda indo para a periferia. Neste caso, a atração de investimentos pela periferia pode ser uma decepção, se não houver a integração entre organização territorial e organização industrial.

## Referências

AMARAL FILHO, J. (2001) – A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. *Planejamento e Políticas Públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília – v. – semestral.

AYDALOT, P. (1985) – *Économie régionale et urbaine*. Paris: Economica.

BANDEIRA, P. S. (1991) – O governo Collares e o problema da concentração geográfica da indústria gaúcha. *Indicadores Econômicos FEE*. Porto Alegre, v.19, n.2, p.190-203.

- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (org.) (2000) – *La richesse des régions*. Paris: PUF.
- BOISIER, S. (2002) – Sociedad del conocimiento social y gestión territorial. In: *Respostas regionais aos desafios da globalização*. Organização: Dinizar Fermiano Becker, Pedro Silveira Bandeira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- BOUDEVILLE, J-R. (1966) – *Problems of Regional Economic Planning*. Edinburgh University Press, Einburgh.
- CARDOSO, T.; RIBEIRO, J. C. (2002) – Economia para o homem e desenvolvimento regional: contribuição para um pensamento e uma política regional alternativos. In: *Respostas regionais aos desafios da globalização*. Organização: Dinizar Fermiano Becker, Pedro Silveira Bandeira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S. (1998) – *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA; São Paulo: Fundap.
- BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (org.) (2002) – *Respostas regionais aos desafios da globalização*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. (1996) – Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.6, n., p.77-103, jul. 1996.
- FRIEDMAN, J.; WEAWER, C. (1981) – *Territorio y Funcion: La evolucion de la planificacion regional*. Instituto de Estudios de Administracion Local. Madrid.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. (1999) – *The Spatial Economy*. The MIT Press. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts.
- HADDAD, P. R. (org.) (1984) – *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza, BNB, Etene. 694p. (Estudos Econômicos e Sociais, 36).
- JACCOUD, L. (2002) – Experiências internacionais em política regional: o caso da França. In: *Respostas regionais aos desafios da globalização*. Organização: Dinizar Fermiano Becker, Pedro Silveira Bandeira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- KRUGMAN, P. R. (1997) – *Development, geography, and economic theory*. (The Olin Lectures; 6), MIT Press, 5ª impressão, 1999, da primeira edição, 1997.
- KRUGMAN, P. (1998) – What's new about the new economic geography? *Oxford Review of Economic Policy* 14 (2, Summer).
- LIMA, A. E. M. (2003) – *Avaliação de Impacto e de Efeitos Econômicos nas Regiões do Rio Grande do Sul dos Projetos e Investimentos Incentivados pelo Fundopem no Período 1989-98*. Porto Alegre, PPGE/FCE/UFRGS, Tese de Doutorado.
- MONASTÉRIO, L. M. (2002) – Capital Social e Crescimento Econômico no Rio Grande do Sul. In: *Respostas regionais aos desafios da globalização*. Organização: Dinizar Fermiano Becker, Pedro Silveira Bandeira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- MYRDAL, G. (1957) – *Economic Theory and Under-developed Regions*. Londres: Duckworth.
- PAIVA, C. A. (2002) – Fundamentos para uma teoria e uma política de desenvolvimento regional: de Porter a Marx, de Marx a nós. In: *Respostas regionais aos desafios da globalização*. Organização: Dinizar Fermiano Becker, Pedro Silveira Bandeira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- PERROUX, F. (1967) – *A Economia do Século XX*. Herter.
- PORTER, M. E. (1990) – *The Competitive Advantage of Nations*. London: McMillan.
- PORTER, M. E. (1998) – *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, nov-dec, 1998.
- PORTO JÚNIOR, S. S.; SOUZA, N. J. (2002) – Desenvolvimento econômico e desconcentração regional. In: *Respostas regionais aos desafios da globalização*. Organização: Dinizar Fermiano Becker, Pedro Silveira Bandeira. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

- PUTNAM, R. (1993) – *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University.
- PUTNAM, R. (2000) – *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- RIO GRANDE DO SUL. (2000) – Secretaria Geral de Governo. *Estratégia de Desenvolvimento Econômico*. Porto Alegre.
- SABOIA, J. (1999) – Desconcentração industrial no Brasil nos anos 90: um enfoque regional. ANPEC XXVII Encontro Nacional de Economia, Belém, 7-19 de dezembro de 1999.
- SEN, A. (1998) – The Concept of Development. In: *Handbook of Development Economics*, Volume I, Edited by H. Chenery and T. N. Srinivasan. Elsevier Science Publishers B. V.
- SEN, A. (1998) – *Desenvolvimento como liberdade*. Companhia das Letras, Coleção Prêmio Nobel.
- SOUZA, M. C. A. F; GARCIA, R. (1999) – Sistemas locais de inovação no Estado de São Paulo. In: Cassiolato, J.E.; Lastres, H. (eds.) *Globalização e Inovação Localizada*. Brasília: MCT/IBICT, 1999.
- SOUZA, N. J. (1993) – *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas.
- TOLOSA, H. C. (1972) – Pólos de Crescimento. Teoria e Política Econômica. In: Haddad, Paulo. *Planejamento Regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA.
- VASCONCELLOS, J. R.; FRAQUELLI, A. C. (1999) – Rio Grande do Sul: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986/1996. Brasília, 1999: IPEA (Texto para discussão nº 625).
- VELASCO, R. (1996) – *Los economistas en su laberinto*. Madri: Santillana, S.A. Taurus.
- WOOLCOCK. (1999) – *Managing risks, shocks and opportunity in developing economies: the role of social capital*. Washington, DC: World Bank, mimeo.