338.981
E63
TRA
Pla - Mag
Sug - Com

M.P.C.G. - Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada - (IPEA)
SETOR DE DOCUMENTAÇÃO

"I P E A"

Setor: Planejamento Geral

Complemento do trabalho:

"SUGESTÃO PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM CONDIÇÕES DA ESCASSEZ DE MERCADO"

João Paulo de Almeida Magalhães

Documento para discussão interna

Rio de Janeiro, 19 de novembro de 1968

IPEA
192

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
INSTITUTO DE PESQUISA
ECONÔMICO-SOCIAL APLICADA
(IPEA)
F N.º 2999
Data 29 / 11 / 68

NOTA BIBLIOGRÁFICA SÔBRE O LIVRO:

"REGIONAL DEVELOPMENT POLICY"

de JOHN FRIEDMANN

MIT PRESS - 1966(*)

Essa nota bibliográfica tem como objetivo sublinhar a coincidência entre as indicações de política econômica propostas por John Friedmann para Venezuela e nossas próprias sugestões, para o Brasil, no trabalho "Uma Política de Desenvolvimento em Condições de Escassez de Mercado".

Friedmann inspira-se na experiência da Venezuela que apresentou, històricamente, ocupação territorial semelhante à do Brasil. Começou esta, por núcleos estabelecidos na costa, relativamente isolados que "freqüentemente tinham laços comerciais e sociais mais estreitos com centros no país de origem do que entre si" (pag.9). Terminado o primeiro perído de sua evolução econômica, "A nação agora liberada do jogo colonial, aparece composta de aglomerados de economias regionais e subsistemas sócio-culturais, relativamente autônomos, cada um com seus próprios centros administrativos e comerciais e seus próprios canais de exportação" (pag.9).

Temos, portanto, uma formação histórica bastante assemelhada a do Brasil e da qual resultou regiões econômicamente autônomas. Deve se, sem dúvida, lembrar que, entre nós, o problema se apresenta bastante mais sério, fato êsse que resulta de ter a América Portuguêsa permanecido unida após sua indepedência, enquanto a Espanhola se esfacelou. Nosso imenso território e a disparidade de experiências coloniais de diversas áreas abriu aqui um leque bastante mais amplo de regiões autônomas do que nos diversos países isolados da América Espanhola.

A diferença principal entre o caso brasileiro e o venezuelano está em que enquanto lutamos hoje com sério problema de mercado que obstaculiza o nosso desenvolvimento, o país do Norte continua a se expandir ràpidamente com base nas exportações petrolíferas. Não enfrenta, portanto, as dificuldades típicas do fim do "período de substituição de importações". O objetivo perseguido em sua política econômica é

(*) Êsse trabalho chegou em nossas mãos após o término do documento "Uma Política de Desenvolvimento em Condições de Escassez de Mercado", donde apenas ser examinado nessa nota. As numerosas citações visam obviar o fato de que o livro analisado ainda é raro no Brasil.

o de assegurar a existência de atividades suficientemente dinâmicas para o momento em que o petróleo perder seu papel dominante atual.

Ora, apesar da diferença de problemas e objetivos as diretrizes sugeridas por J.F. para a Venezuela coincidem, bàsicamente, com as por nós propostas para o Brasil. É o que mostraremos a seguir.

1 - Importância das Aplicações Regionais de Capital para Criação de Mercado e para o Desenvolvimento Global.

Êsse talvez seja o aspecto em que parece menos clara a ligação entre as idéias do autor e as defendidas no documento "Política de Desenvolvimento em Condições de Escassez de Mercado". Por não estar a Venezuela diante de um problema de criação de mercado, J.F. concede atenção secundária ao assunto. Uma leitura atenta mostra, contudo, que a êsse respeito não há divergência entre suas concepções e as nossas. Sustenta que a concentração do desenvolvimento em área restrita (centro), em prejuízo do resto do país (periferia) tem entre outras desvantagens a de impedir a formação de um mercado consumidor local. Afirma, de fato, na pag. 99: "Uma relação duradoura centro-periferia é prejudicial para um país. Ela conduz a extremas diferenças de bem estar entre as regiões; encoraja a infra-utilização de recursos naturais; conduz à localização ineficiente de novas industrias; tem um efeito político de instabilidade; contribui para o problema de rápida e concentrada urbanização num único centro; <u>e tende a restringir o desenvolvimento de um mercado consumidor em escala nacional</u>". (grifo nosso)

A afirmação de que uma política de difusão espacial do desenvolvimento é condição para o dinamismo global, aflora também, de forma imperfeita no seu raciocínio. A Venezuela, economia "voltada para fora", continua altamente dinâmica independentemente da extensão geográfica da área de prosperidade. Tal situação deverá continuar enquanto não surgir a necessidade de um crescimento "para dentro". Apesar disso J. F. insiste, repetidas vêzes, sôbre a importância do desenvolvimento regional em países que atravessam situações históricas semelhantes à do Brasil e Venezuela (fase de transição). Diz êle: "Os objetivos do desenvolvimento regional devem ser adaptadas à fase corrente de evolução de um sistema econômico. O delineamento de uma política para economias em transição deve refletir sua condição histórica e deferirá de um delineamento equivalente para economias industriais e post-industriais. No caso das primeiras a política regional aparecerá como parte do processo de construção do país. No segundo caso cuidará principalmente de problemas residuais de organização espacial" (pag.45).

Verifica-se, portanto, que uma política de desenvolvimento regional teria para o Brasil e Venezuela um aspecto global ("construção do país") e apenas de correção de certos desequilíbrios para as nações de economia madura.

Referindo-se em outra parte ao problema do desenvolvimento regional em países em transição afirma: "Embora os programas regionais tenham como finalidade atender requisitos do desenvolvimento local, êles devem também se encaixar na estrutura dos objetivos do desenvolvimento nacional. A soma dos programas regionais deve, portanto, exprimir a componente de investimentos de uma estratégia nacional de desenvolvimento; a soma dos projetos regionais para cada ano deve ser idêntica ao orçamento nacional de capital" (pag.18), (grifo nosso). Se a soma dos projetos regionais iguala o orçamento de capital, as políticas de desenvolvimento global e regional se confundem. Cumpre, todavia, reconhecer que o autor não aprofundou êsse aspecto.

J.F. não afirma, formalmente, que o desenvolvimento "regionalizado" é condição do desenvolvimento global do país e nem poderia fazê-lo porque nas condições específicas de uma economia exportadora como a da Venezuela, isso seria falso. Êle sente, porém, que uma política correta de desenvolvimento deveria ser levada adiante tendo em conta os aspectos regionais. Quase se pode concluir por êle que, se tal não ocorrer se chegará a um impasse como o brasileiro, em que os erros do passado deverão ser atacados através de criação de pólos situados em áreas atrasadas, tal como propusemos.

2 - O não funcionamento dos Mecanismos Automáticos de Difusão Espacial do Desenvolvimento.

No item aqui analisado como nos dois seguintes, a concordância entre nossas idéias e as de J.F. não deixa a mínima dúvida. Em nossa análise, firmamos que diante da lenta difusão do desenvolvimento dos centros, medidas excepcionais deveriam ser adotadas, medidas que deveriam ir até uma certa forma de protecionismo (subsídios) das atividades implantadas em determinadas regiões. Dissemos que isso se tornava especialmente importante quando o centro revelava sintomas de perda de dinamismo. J.F. reconhece que nas economias que atingem seu pleno desenvolvimento, problema do atraso regional constitui um simples resíduo. O Brasil chegaria a tal ponto se o Centro-Sul continuasse a se expandir no ritmo revelado entre 1956-1961. Diante, todavia, da semi-estagnação posterior ganharam plena validade as fôrças que entravam e difusão espacial do desenvolvimento.

Entre outros J.F. apresenta os seguintes motivos para a não transmissão (ou lenta transmissão) da prosperidade do centro para a periferia:

a - Não ocorre no centro um processo de rendimentos decrescentes capaz de encorajar investimentos na periferia.

b - Empreendedores não percebem vantagens reais da periferia.

c - A demanda de produtos industriais e serviços (produzidos no centro) cresce muito mais rapidamente que de bens primários (produzidos na periferia).

d - O centro se confunde com o mercado nacional absorvendo, portanto, industrias atraídas pelo mercado.

Em suma, a difusão espacial do desenvolvimento, independentemente de qualquer preocupação com desníveis regionais, exige uma orientação a economia que se sobreponha às fôrças do mercado. Compreende-se fàcilmente que um país, que não adote tais medidas terá limitado o nível do seu PIB mesmo na hipótese de que, no "centro", o processo de desenvolvimento seja extremamente bem sucedido. No Brasil a situação é mais grave, dado que a limitação de mercado interno está, segundo tudo indica, impedindo que o próprio "centro" atinja seu pleno desenvolvimento(*).

3 - Desenvolvimento, Pólos e Blocos de investimento.

Ao propor sua política de desenvolvimento regionalizado J. F. deixa perfeitamente claro dois pontos: o desenvolvimento ocorre essencialmente dentro da "matriz" urbana e a concentração de investimentos em determinados pólos ou regiões nucleares ("core regions") constitiu fator de fundamental importância.

Quanto ao primeiro aspecto a tese defendida é a seguinte : "O crescimento econômico tende a ocorrer na matriz das regiões urbanas. É através dessa matriz que a economia espacial em evolução se organiza" (pag.38). A citação de algumas constantes identificadas por J.F. com relação à função dinâmica da cidade serve para sublinhar seu pensamento (pag.31):

"A incidência espacial do crescimento econômico é função da distância de uma cidade central".

"O potencial de crescimento de uma área situada entre duas cidades é função da densidade da interação entre elas".

"Os impulsos de mudança econômica são transmitidas, em ordem, dos centros superiores da hierarquia urbana para os inferiores".

Ao discutir a tese segundo a qual o crescimento pode decorrer da expansão agrícola em uma determinada área afirma que mesmo nesse caso "Para se obter um crescimento sustentado e cumulativo (...) a criação de matriz industrial-urbana parece, pelo menos na perspectiva histórica, ser essencial".

J.F. raciocina não em têrmos de cidades isoladas mas de regiões nucleares ("core regions"). A êsse respeito sua posição oferece melhores características instrumentais de que o conceito de pólo utilizado no documento "Desenvolvimento em Condições de Escassez de Mercado". Para êle: "As regiões nucleares (core regions) são caracterizadas pela sua elevada potencialidade de crescimento econômico. Estruturalmen-

---

(*) Êsse pleno desenvolvimento independente da situação da periferia , poderia ocorrer na hipótese, por exemplo, de um desenvolvimento baseado em exportações.

te elas são constituídas por uma ou mais cidades agrupadas, juntamente com uma área global que pode ser convenientemente delimitada pela extensão da migração diária, ou, alternativamente, pela distribuição das atividades agrícolas que abastecem as populações urbanas centrais"(pag. 41).

A forma de promover o desenvolvimento consiste em se selecionar um número mínimo de regiões nucleares, concentrando nelas o esfôrço de capitalização. Trata-se de uma espécie de "descentralização centralizada". Ou, nas palavras do autor: "O problema consiste em escolher êsse pequeno número de regiões nucleares nas quais investimentos concentrados, em larga escala, oferecem a possibilidade de desencadear uma expansão rápida e a completa articulação da economia espacial"(pag.56).

Concorda com Lloyd Rodwin sôbre "A necessidade de trazer outras áreas além do centro nacional principal para o processo de desenvolvimento e de localizar novas regiões nucleares na periferia"(pag.52). Essa é a concepção da descentralização centralizada que "Implica numa opção, em localizações selecionadas, pelo que Paul Rosenstein-Rodan chamou a teoria de crescimento econômico do - Big Push" (pag.53).

Verifica-se, portanto, grande proximidade de vistas entre as idéias aceitas por J.F. e nossa própria sugestão de uma política de desenvolvimento centrada em pólos situados em regiões menos desenvolvidas e dinamizados por blocos integrados de investimentos, implicando êstes na mobilização de grandes massas de recursos. Reconhecemos também, formalmente, Rosenstein-Rodan como uma das fontes de inspiração da política proposta.

Assinalemos finalmente que J.F. reconhece a necessidade de orientar a localização dos empreendimentos particulares."Embora os projetos individuais de investimento, se possam estar localizando de maneira ótima do ponto de vista de sua lucratividade individual, o sistema conjunto de relações espaciais pode, apesar disso, não funcionar adequadamente. Enquanto a economia estiver focalizada sôbre um centro único e dominante, o cálculo econômico dos investimentos sugerirá repetidamente a localização central" (pag.55).

Cumpre, portanto, que o Govêrno oriente o processo. J.F. parece acreditar que a simples manipulação do mercado será suficiente. Sugerimos de nossa parte que se deve ir além devendo a localização ser formalmente designada pelos órgãos de planejamento.

Para concluir o parágrafo diremos que J.F. aceita conosco que não basta instalar um investimento básico em determinado pólo para assegurar sua dinamização: "Caso se deseje que o investimento inicial no setor de exportação de uma economia regional resulte em expansão posterior, êsse primeiro impulso deve ser apoiado por uma ativa construção do mercado regional e das facilidades produtivas necessárias para servi-lo. (pag.23).

4 - Justificativas para a Disseminação Espacial do Desenvolvimento.

No documento "Política de Desenvolvimento Econômico em Condições de Escassez de Mercado", colocamos a descentralização dos investimentos como condição fundamental para retomada do desenvolvimento passando por cima do fato de que com isso se aceita nas localizações pouco favoráveis. No seu trabalho J.F. procura demonstrar que na economia moderna se torna cada vez menos importante o pêso locacional dos fatôres econômicos, o que aumenta singularmente a liberdade na escolha de locais para a implantação de novas atividades. Assinala a par disso que as vantagens comparativas quase sempre são criadas pelo homem, podendo conseqüentemente ser reproduzidas onde fôr julgado mais conveniente. Sublinha, finalmente, a crescente importância das condições que tornam um dado local agradável e conveniente para moradia do pessoal da emprêsa. Algumas citações ilustrarão o pensamento de J.F. sôbre o assunto: "Històricamente, é possível observar uma progressão ordenada nos requisitos modais de elementos de localização, daqueles que são relativamente fixos no espaço, como materiais primários e fontes de energia, para outros que apresentam maior mobilidade, tais como facilidades educacionais e de pesquisa" (pag.27).

"Na medida em que os transportes e comunicações são estendidos nacionalmente e que os custos marginais do movimento através do espaço são reduzidos, a escolha entre os pontos de localização tende a se tornar, sôbre largos segmentos da superfície de localização, relativamente indiferentes de um ponto de vista puramente econômico" (pag.27).

"Essa crescente indiferença entre pontos de localização é contrabalançada pelo aumento de pêso de certos elementos extra-econômicos que fornecem um critério para distinções mais refinadas entre comunidades. Refiro-me à qualidade da vida especialmente, à qualidade do sistema educacional, clima, oportunidades culturais e recreativas. Com exceção do clima, essencialmente ligado ao local, os outros elementos são resultado da ação da comunidade e de um desejo de atingir padrões elevados no âmbito da cultura urbana" (pag.28).

"A vantagem comparativa não é dada pela natureza; ela é sempre criada pelo esfôrço humano" (pag.22)

A importância dessas teses para uma política de disseminação espacial do desenvolvimento, difìcilmente pode ser exagerada. Os argumentos que justificavam a criação indefinida de novas atividades econômicas naquelas localizações onde pré-existem economias externas e onde é mais elevada a produtividade individual das emprêsas, perde muito de sua fôrça. Qualquer inferioridade que exista num dado momento poderá desaparecer no futuro ou mesmo se transformar em vantagem. Êsse fato, ligado ao de não aumatismo da difusão espacial do desenvolvimento (parágrafo 2) bastaria para nos obrigar a repensar em profundidade tôda a política de desenvolvimento econômico, independentemente do aparecimento de impasse semelhante àquele em que se encontra o Brasil.

CONCLUSÃO GERAL:

A larga área de coincidência entre o livro "Regional Development Policy" e o documento "Política de Desenvolvimento em Condições de Escassez de Mercado" merece alguns reparos.

Em primeiro lugar, a coincidência de conclusões parece reforçar os dois trabalhos. Assim, poderíamos dizer: mesmo que não exista um problema de mercado no Brasil a política por nós sugerida continua certa, pois segundo demonstra J.Friedmann ela tem validade geral, pelo menos em países com uma estrutura econômica semelhante a dos latino-americanos. Em sentido oposto, a coincidência de conclusões entre duas análises que partiram de países com problemas diferentes leva a suspeitar que estamos diante mais de sugestões intuitivas do que ilações resultantes de raciocínio conduzido em têrmos científicos.

Contrariando esta última tese sustentamos que apesar de a Venezuela não registrar problema de mercado dificilmente J.F. poderia ter chegado a conclusões diferentes daquelas a que chegou. A questão a que procurou responder refere-se à forma de viabilizar uma economia que, dentro de algum tempo, não poderá contar com as exportações petrolíferas para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, deveria ela aproveitar as facilidades atuais para maximizar seu crescimento e, portanto, seu mercado interno. Para isso cumpre evitar um desenvolvimento limitado a uma área restrita. Em outras palavras, se a política proposta por nós para o Brasil visa eliminar um problema atualmente existente, na Venezuela tenta-se evitar que algo semelhante venha a ocorrer no futuro. Essa antecipação se tornou possível porque o fim das reservas petrolíferas tem data certa e os graves problemas decorrentes dêsse evento são públicos e notórios. Quanto ao processo de substituição de importações, seu término poderia, sem dúvida, ser datado. Não eram, porém, conhecidos seus corolários negativos.

Em suma, a Venezuela tenta sòmente equacionar antecipadamente dificuldades idênticas as que agora atravessamos. A coincidência entre nossas conclusões e de Jonh Friedmann é, portanto, positiva.