

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 A TEORIA DA BASE DE EXPORTAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Autores (as)	Jacques Schwartzman
DOI	-

Título do livro	DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS E DESCENTRALIZAÇÃO INDUSTRIAL
Editores (as)	Paulo Roberto Haddad
Série	Monografia, 16
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Ipea
Ano	1975
Edição	-
ISBN	
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 1975

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

III

A TEORIA DA BASE DE EXPORTAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL *

3.1

A Base Econômica

Esta parte do trabalho tem como objetivo principal o de apresentar, criticamente, uma teoria de desenvolvimento regional que considera as atividades de exportação como o motor desse desenvolvimento. Essa teoria é conhecida como a Teoria da Base de Exportação¹ e foi engendrada, inicialmente, para

* De Jacques Schwartzman (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR – da Universidade Federal de Minas Gerais).

¹ Daqui para frente, ao nos referirmos à teoria da base de exportação, estaremos pensando na linha de exposição apresentada por Douglas C. North, "Location Theory and Regional Economic Growth", in *Journal of Political Economy*, vol. 63 (junho de 1955). Chamare-

explicar o desenvolvimento das regiões canadenses e americanas no Século XIX.

Embora a teoria da base de exportação seja de origem relativamente recente, ao menos com esse nome e na ênfase dada à análise de problemas especificamente regionais, sua principal idéia é mais antiga.

Os planejadores urbanos e os geógrafos, ao analisarem a economia urbana, lançaram as primeiras idéias sobre o conceito de “base”.² Ao estudarem uma cidade, dividiam as suas atividades econômicas em dois tipos: as *básicas*, que vendem seus produtos além de suas fronteiras, e as *não-básicas* (ou residenciais), que servem de apoio às atividades básicas. A fonte de crescimento desta economia depende do desenvolvimento das atividades básicas, que, por suas vendas, possibilita a importação de bens e serviços não produzidos localmente e induz o crescimento das atividades não-básicas. De uma maneira geral, os modelos de base econômica que sur-

mos de “Base Econômica” aos trabalhos de geógrafos e de planejadores urbanos que se preocupavam mais com os problemas de projeções e planejamento para as cidades do que em formular uma teoria do desenvolvimento das regiões. Não estamos afirmando que os estudos de base econômica não pudessem, algumas vezes, ter conteúdo eminentemente econômico, ou preocupações com problemas de desenvolvimento. O que queremos dizer é que a preocupação principal não era essa.

² Atualmente, a técnica de base econômica ainda é considerada como uma ferramenta de utilidade para o planejador regional. Este trabalho, no entanto, não abordará os detalhes técnicos ligados ao uso da base econômica para o planejamento. Para uma referência recente ao seu uso no planejamento regional, ver Avrom Bendavid, *Regional Economic Analysis for Practitioners* (Praeger, 1974), pp. 103-125. Para uma referência na língua portuguesa relacionada às questões técnicas da base econômica, ver Samuel Schikler, “A Teoria da Base Econômica Regional: Aspectos Conceituais e Testes Empíricos”, in Paulo Roberto Haddad (ed.), *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, Série Monográfica (Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972), n.º 8, pp. 7-48.

giram até o início da década de 50 podem ser apresentados da seguinte forma: ³

$$E = E_B + E_S$$

isto é, o emprego total (E) de uma cidade se compõe do emprego ligado às atividades básicas (E_B) e do emprego ligado às atividades não-básicas ou de serviços (E_S). Admitindo alguma relação entre emprego básico e não-básico, pode-se escrever:

$$E_S = \left(\frac{E_S}{E_B} \right) E_B$$

onde o termo entre parênteses é a taxa observada entre o emprego básico e o não-básico num passado recente.

Embora a relação $E = E_B + E_S$ não passe de uma simples identidade, e apenas a relação $E_S = (E_S/E_B) E_B$ se constitua numa equação de comportamento, construiu-se uma teoria sobre o comportamento do emprego total (E) em função do emprego básico (E_B). Para tal, é necessário que (E_S/E_B) tenha certo grau de estabilidade. Em outras palavras, é preciso que haja um alto coeficiente de correlação entre uma série de valores observados de E_S e E_B , ao longo de um período de tempo significativo. Entretanto, surgiram várias críticas à tentativa de extrapolar a teoria da base econômica em uma teoria de desenvolvimento econômico de cidades e mesmo de regiões.

Em 1950, Hildebrand e Mace, ⁴ num estudo sobre o problema do emprego na cidade de Los Angeles, usaram a técnica de base econômica e fizeram interessantes observações sobre o seu uso para análises de longo prazo. Segundo esses autores, a idéia principal da teoria da base — as exportações induzindo o crescimento das atividades locais — seria uma boa

³ D. Krueckeberger e A. L. Silvers, *Urban Planning Analysis* (New York: John Wiley), pp. 12-6, a ser publicado.

⁴ George H. Hildebrand e Arthur Mace Jr., "The Employment Multiplier in an Expanding Industrial Market: Los Angeles County, 1940-47", in *Review of Economics and Statistics* (agosto de 1950), pp. 241-249.

hipótese de trabalho. No entanto, as exportações não podem ser consideradas como a única fonte de variações no emprego (e na renda) de uma cidade. É preciso incluir os “vazamentos de renda” que podem ocorrer, tais como variações na propensão a importar e a poupar, variações nos gastos do governo não-local na cidade e pagamento a fatores de produção que moram em outras cidades. Além disso, a teoria da base econômica só considera como investimento aquele induzido pelas atividades de exportação. O investimento autônomo, que, por definição, não pode ser explicado por nenhuma relação funcional ao nível da cidade, é deixado de lado. É claro que ele pode representar uma importante fonte de mudança da renda urbana. Além desses fatores, outros, nem sempre de natureza econômica, podem influir na renda da cidade, tais como o crescimento populacional e o progresso tecnológico.

No entanto, a condição *caeteris paribus* é incluída em qualquer tentativa de projeção da relação emprego localizado e emprego não-localizado. Com ela, supõe-se, implicitamente, que o único fator que provoca variações no emprego localizado (e no emprego total) são as variações nas atividades de exportação (não-localizadas). Mas, se outros fatores, como os acima mencionados, podem influir também no nível de emprego, a análise só pode ser feita a curto prazo, já que, a longo prazo, não se pode garantir que não sofrerão modificações. Assim, a base econômica tem sua aplicação limitada ao curto prazo e não é capaz de explicar, por si só, o desenvolvimento ou o declínio a longo prazo das cidades.

Em 1955, Blumenfeld⁵ critica severamente a teoria da base econômica como técnica para o planejamento e como teoria de crescimento urbano. A principal crítica de Blumenfeld em relação à base econômica, enquanto teoria de crescimento urbano, refere-se à identificação das atividades de “exportação” como o motor de desenvolvimento das cidades. Ele

⁵ H. Blumenfeld, “The Economic Base of the Metropolis”, in *Journal of the American Institute of Planners* (Fall, 1955), pp. 114-132.

propõe que as atividades não-básicas ou locais é que devam ser consideradas como a verdadeira base econômica das cidades.

A sua argumentação é a de que a percentagem das pessoas empregadas nas atividades “básicas” decresce à medida que a cidade vai se tornando “metropolitana” e vivendo por si mesma. Os seus habitantes *live by taking in each others washing*.

Além disso, e talvez mais importante, é a capacidade que têm as atividades locais de apoiar as atividades de exportação que determina a possibilidade de desenvolvimento das cidades. Com efeito, as atividades de exportação, geralmente, estão sujeitas à concorrência com produtos de outras regiões e também a fenômenos tais como a mudança no gosto dos consumidores e variações tecnológicas. Desta forma, não é incomum o declínio de produtos tradicionalmente exportados pelas regiões. Neste caso, a possibilidade de crescimento das regiões está condicionada à sua habilidade em substituir as exportações tradicionais por outras, que vão continuar permitindo à região adquirir os produtos dos quais não dispõe.

Blumenfeld compara duas situações onde as exportações declinaram. A primeira refere-se às minas de ouro em Denver, onde, quando estas se esgotaram, deram lugar às cidades-fantasma. A segunda situação refere-se à cidade de Oshkosh, que deveu sua origem às serrarias, que mais tarde desapareceram, mas somente depois de terem atraído as indústrias de moagem, devido à presença de uma qualificada reserva de mão-de-obra.

Nesta linha de argumentação, é interessante observar que, em recente estudo sobre a História Econômica do Brasil, Castro⁶ propõe um modelo alternativo para explicar o desenvolvimento regional brasileiro. Segundo este autor, o modelo, até então adotado, era o de considerar a estrutura de cada região em função das características da atividade exportadora domi-

⁶ Antonio Barros Castro, *Ensaio Sobre a Economia Brasileira* (Rio de Janeiro: Forense, 1971), vol. II, pp. 11-17.

nante, que por sua vez era vista como dependente das vicissitudes do mercado externo. Este tipo de modelo deixava de examinar a resposta específica (função do tipo de atividade local) de cada região às variações do mercado externo. Assim, dependendo da estrutura local existente em cada região, a resposta foi diferente. A crise da borracha, no início do século, liquidou virtualmente com a economia amazônica, mas a crise cafeeira do Século XX auxiliou o acelerado processo de industrialização de São Paulo. Castro propõe, então, que se passe a examinar as regiões não somente através do modelo primário-exportador, mas que se dê atenção também ao “potencial de transformação” existente em cada região.

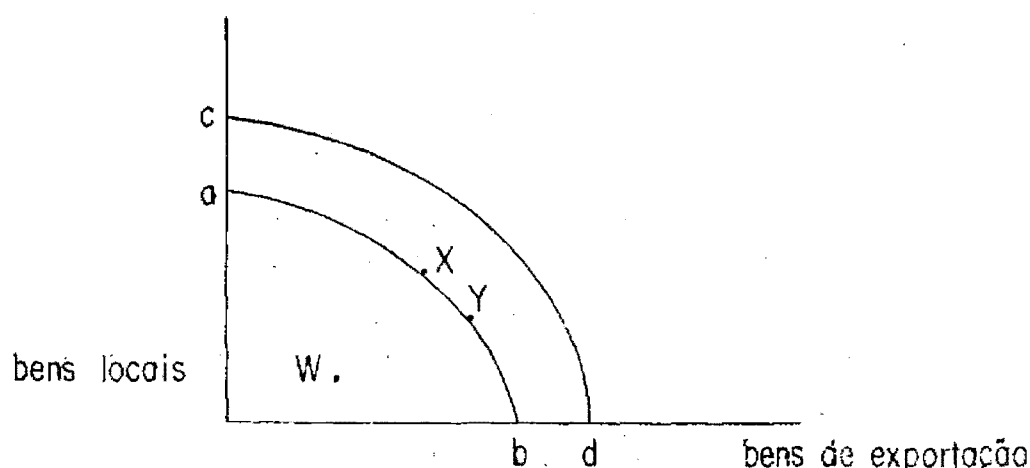
Em 1956, num artigo publicado em *Land Economics*, Tiebout⁷ dá um passo além na delimitação da aplicabilidade da base econômica. Em primeiro lugar, mostra que a base econômica é uma técnica que pode servir a múltiplos propósitos na análise de problemas urbanos, mas que não se pode considerá-la como uma teoria para a explicação do crescimento secular. A base econômica talvez possa explicar flutuações da renda urbana, mas não o seu *nível*. Para entendermos, por exemplo, por que uma cidade tem uma renda *per capita* maior do que outra, devemos procurar a resposta nas diferentes dotações de fatores de cada uma delas, e não nas variações de suas exportações.

Uma outra razão pela qual a base econômica não pode explicar o crescimento a longo prazo é que, usando a técnica, só é possível prever o que acontecerá ao emprego (ou à renda) se as exportações variarem. O problema mais complexo e mais importante para o crescimento, ou seja, que fatores explicam a expansão das atuais exportações ou a atração de novas atividades básicas para a cidade, não é sequer tocado. Segundo Tiebout, este problema só poderá ser analisado utilizando-se a teoria da localização e da economia do desenvolvimento re-

⁷ Charles M. Tiebout, “The Urban Economic Base Reconsidered”, in *Land Economics* (fevereiro de 1956), pp. 95-99.

gional (no entanto, Tiebout deixa de mencionar qual “economia” seria esta).

Mais recentemente, no seu *survey* sobre o “multiplicador de Base Urbana”, Lane⁸ assinala que o crescimento econômico exige dois conjuntos de ingredientes: permissivos e implementadores. Os permissivos relacionam-se com a capacidade física de a economia crescer: disponibilidade de recursos naturais e humanos e acumulação de capital. Os fatores implementadores seriam aqueles que dariam o impulso à combinação dos fatores de produção para gerar o produto. No caso, as exportações poderiam ser esse incentivo. Utilizando uma curva de possibilidade de produção, para bens locais e bens exportados, Lane mostra que a curva *ab* representa a capacidade atual de produção de uma economia, através da quantidade e qualidade de seus fatores permissivos:



Se a demanda externa dos produtos desta economia cresce, ela só poderá aumentar as suas vendas para o exterior passando de um ponto como X para um ponto como Y (mais bens de exportação e menos produção local), ou passando de um ponto como W (onde existe capacidade ociosa) para um ponto ao longo da curva.

Como a utilização de recursos ociosos tem um limite a longo prazo, esta economia só poderá crescer, através da de-

⁸ Theodore Lane, “The Urban Base Multiplier: An Evaluation of the State of the Art”, in *Land Economics* (agosto de 1966), pp. 339-347.

manda externa e do efeito multiplicador que gerará a venda do produto para fora da região, se conseguir passar para uma curva de possibilidade de produção mais alta, como *cd*. Para passar a *cd*, é preciso, no entanto, examinar a capacidade que tem a região de atrair novos recursos (de capital e de trabalho), melhorar a tecnologia e aumentar a taxa de investimento local. As exportações, então, constituem-se numa condição *necessária* para colocar em movimentação a capacidade produtiva atual de uma economia, mas não é uma condição *suficiente* para manter um ritmo de crescimento sustentado. A teoria de base econômica só examina o lado de demanda, isto é, dada uma variação na procura do produto da região, não se indaga sobre a capacidade que tem cada região em atender àquela demanda. O lado da oferta, que é a capacidade desta em atender a crescente demanda, fonte de seu dinamismo, não é examinado. Em resumo, a teoria da base econômica como teoria de crescimento só examina as condições necessárias (a demanda) para o crescimento, deixando de verificar as suficientes (a oferta).

Os estudos de base econômica constituem-se numa técnica bastante útil para efetuar projeções de população, das necessidades de residências, de outras utilidades públicas e de emprego para as cidades, desde que não ultrapassassem o curto prazo.

A tentativa de extrapolar a técnica de base econômica para uma teoria do desenvolvimento econômico das cidades não teve muito sucesso, como se viu pelas críticas contundentes feitas a ela. Não havia suficiente conteúdo teórico para tal empreendimento. Faltavam-lhe recursos, tais como os da teoria da localização, da teoria geral do desenvolvimento econômico; faltava o conhecimento das condições internas das cidades e das características dos produtos de exportação.

A teoria de base de exportação procura superar estas limitações, qualificando e muitas vezes formalizando o simples modelo de base econômica.

3.2

Uma Teoria de Desenvolvimento Regional

Esta seção discutirá os requisitos necessários para a construção de uma teoria do desenvolvimento regional que seja baseada na hipótese de que o desenvolvimento é induzido pelas exportações. Antes de iniciarmos essa discussão, é preciso deixar clara a diferença entre uma teoria regional e uma teoria geral do desenvolvimento. Como veremos, não se trata necessariamente de introduzir novos elementos, mas de dar ênfase a variáveis diferentes. Uma vez estabelecido o que julgamos ser uma estrutura adequada para uma teoria do desenvolvimento regional (induzido pelas exportações), compararemos, em outra seção, essa estrutura com o trabalho pioneiro de Douglas C. North. Numa seção posterior, comentaremos alguns enfoques análogos à teoria de base de exportação e algumas críticas feitas a essa particular abordagem do processo de desenvolvimento regional.

Antes de mais nada, é preciso esclarecer que estaremos interessados no processo de desenvolvimento econômico de longo prazo e não, simplesmente, em esporádicos crescimentos da renda regional que não provoquem repercussões profundas na região. No restante desse trabalho, estaremos pensando numa definição de desenvolvimento econômico muito difundida, segundo a qual ele seria “um processo pelo qual a renda nacional real de uma economia cresce por um longo período de tempo”.⁹ O “processo” implica a operação de certas forças que provocam mudanças em variáveis estratégicas, especialmente uma alteração significativa na estrutura produtiva. Quan-

⁹ G. M. Meier e R. E. Baldwin, *Desenvolvimento Econômico* (Mestre Jou), Cap. I.

do nos referimos à “renda nacional real”, estamos pensando numa medida da produção de bens e serviços de uma economia, eliminadas as flutuações de preços. A melhor medida desta produção seria o Produto Nacional Líquido, que já deduz a depreciação do equipamento produtivo usado na produção dos bens. Finalmente, a economia deve crescer por um “longo período de tempo” para que se possa falar em desenvolvimento econômico. Este período de tempo deve ser medido em décadas, de preferência a anos. Não se pode garantir que a elevação do produto por dois ou três anos represente uma tendência ascendente.

A definição de desenvolvimento econômico acima deixa entender que alguns indicadores importantes do desenvolvimento, além da renda total, sofrem modificações positivas à medida que a renda cresce. Se este não for o caso, será necessário adicionarmos à definição algumas qualificações. As mais importantes seriam: a) que estivesse havendo um aumento de renda *per capita* (a inclusão desta condição é particularmente importante em economias que tenham altas taxas de crescimento populacional); b) que estivesse havendo uma melhoria na distribuição da renda, ou que ao menos ela não piorasse; c) que o número absoluto de pessoas abaixo de um determinado nível de renda real (o de subsistência, por exemplo) esteja diminuindo; d) que as divergências regionais de renda *per capita* em relação à média nacional não estejam acentuando-se.

Poderíamos referir-nos ainda à necessidade de melhoria das condições vitais, tais como declínio da taxa de mortalidade infantil, ou das condições sociais, como maior acesso à educação. No entanto, estaremos supondo que, se as quatro qualificações acima estiverem sendo satisfeitas, haverá uma alta probabilidade de que as condições vitais e sociais também melhorem.

Retomemos a discussão da especificidade de uma teoria regional. De que maneira e em quais pontos ela difere de uma

economia nacional? Segundo Friedmann,¹⁰ ao analisarmos o desenvolvimento regional, uma das características das regiões que temos de levar em conta é que “as economias regionais são abertas ao mundo exterior e sujeitas à influência externa”. É claro que as economias nacionais também apresentam esta característica, mas, nas economias regionais, este fator tem uma importância muito grande. As economias nacionais podem controlar as suas importações e exportações através de tarifas, taxas diferenciais de câmbio e outros estratagemas, mas as economias regionais têm pouca capacidade de controlar o fluxo de mercadorias entrando e saindo de seu território. As economias nacionais podem controlar a entrada de imigrantes se há problemas de emprego, mas as barreiras regionais praticamente não existem. As economias nacionais podem impedir a evasão de capitais para outros países onde as oportunidades de lucro são maiores, através de controle da moeda estrangeira, mas as economias regionais têm que se sujeitar à moeda nacional única.

Estes fluxos de mercadorias, de trabalho e de capital constituem-se numa primeira distinção entre a economia regional e a economia nacional. As primeiras são regiões abertas e, portanto, sujeitas a todas as consequências provocadas por uma grande mobilidade de fatores de produção e de bens para fora de suas fronteiras e para dentro delas. A título de ilustração, lembrariamos alguns dos problemas causados por estes fluxos. Em relação ao livre trânsito de mercadorias, veja-se a concorrência dos produtos das regiões mais desenvolvidas com os das regiões mais pobres, inibindo as possibilidades de produção desta última. Em relação ao fluxo de trabalho, lembrariamos os problemas causados pela evasão das pessoas mais habilitadas e talentosas das regiões mais pobres para as mais ricas. O fluxo de capitais — principalmente através da rede

¹⁰ J. Friedmann, *Regional Development Policy: A case study of Venezuela* (Cambridge: MIT Press, 1966), Cap. 2.

bancária — das regiões pobres para as regiões mais ricas é também um fenômeno muito conhecido.

Uma teoria do desenvolvimento regional deve levar em conta o efeito desta mobilidade sobre o desenvolvimento da região. Este fator pode atuar de duas maneiras sobre o desenvolvimento da região:

a) o processo de desenvolvimento pode induzir modificações nos padrões dos fluxos observados até então. Estas modificações, por sua vez, poderão ter efeitos positivos ou negativos sobre o ulterior desenvolvimento da região. Por exemplo, a instalação de uma grande empresa monopolista pode provocar desestímulo aos pequenos produtores de uma região, que poderão mudar-se com o seu capital;

b) dada a característica de economias abertas que possuem as regiões, estas podem contar para o seu crescimento, além dos recursos próprios, com os de outras regiões. Se uma região consegue atrair capital e trabalho de outras, pode ter uma taxa de crescimento maior do que seria possível utilizando apenas os seus recursos próprios. Assim, a habilidade que tenha uma região de atrair recursos de outras poderá influir significativamente na sua capacidade de crescimento. Por outro lado, uma região que não consegue fixar os seus próprios recursos escassos tenderá a ter diminuídas as suas possibilidades de crescer.

Um outro fator que deve ser levado em conta numa teoria regional é o fato de que a distribuição espacial dos recursos naturais e dos mercados consumidores não é igual para todas as regiões. Algumas possuem bons recursos naturais, mas estão muito distantes dos grandes centros consumidores; outras têm bom acesso aos mercados de produtos e de insumos e, finalmente, certas regiões não possuem bom acesso nem a mercados de produtos, nem de insumos. Por esse motivo, o desenvolvimento econômico tem sido um processo regionalmente desigual, uma vez que algumas regiões possuem maiores vantagens do que outras na distribuição dos recursos naturais demandados e na sua localização em relação aos mercados.

A teoria da localização tem sido uma poderosa auxiliar da economia regional no entendimento destes fenômenos. Ela está interessada em saber por que as pessoas vivem e trabalham em certas áreas, por que as atividades econômicas localizam-se num lugar ao invés de outro e por que centros populacionais desenvolvem-se em certos lugares e não em outros. O seu pressuposto fundamental é que o sistema espacial é heterogêneo em relação à distribuição da produção, consumo e população. A sua variável estratégica é a distância que, ao criar custos de transportes diferenciados, influencia decisivamente o padrão locacional.¹¹

Em resumo, ao introduzirmos o elemento regional numa teoria de desenvolvimento econômico, torna-se necessária a inclusão dos seguintes fenômenos peculiares à economia regional: a) o fato de que os recursos estão desigualmente distribuídos entre as regiões; b) que existe uma mobilidade de fatores entre as regiões, embora muito longe de ser perfeita.¹²

Até aqui tratamos dos principais elementos que devem ser considerados para a elaboração de uma teoria do desenvolvimento econômico regional. Agora, pretendemos usar estes elementos, juntamente com outros retirados de teoria econômica geral, para estabelecermos a estrutura de uma teoria do desenvolvimento econômico regional. Não temos a intenção de fazer uma “teoria geral”. Já que o nosso propósito é o de examinar a teoria da base de exportação, partiremos da hipótese de que o desenvolvimento econômico regional é um processo que tem origem a partir de um impulso externo à

¹¹ Ver H. W. Richardson, *Regional Economics* (Londres: Weidenfeld and Nicholson, 1969), p. 6.

¹² A caracterização da economia regional, aqui esboçada, está baseada na definição de Dubey: “A Economia Regional é o estudo, do ponto de vista da economia, da diferenciação e inter-relação de áreas em um universo de recursos desigualmente distribuídos e imperfeitamente móveis”. Ver V. Dubey, “The Definition of Regional Economics”, in McKee, Dean e Leahy (eds.), *Regional Economics: Theory and Practice* (New York: The Free Press, 1970), p. 7.

região: a demanda de seus produtos por outras regiões ou países. Esta é a hipótese fundamental de como se origina o processo de desenvolvimento das regiões, segundo a teoria de base de exportação.

Após estabelecermos esta estrutura, procuraremos compará-la com a teoria de base de exportação, no sentido de verificarmos até que ponto esta teoria pode ser considerada completa e, se não o for, que elementos estão faltando e porquê.

Em primeiro lugar, devemos supor que exista uma demanda externa de algum bem ou serviço disponível na região. Mas, mesmo que este bem ou serviço esteja sendo produzido numa determinada região, ou que a procura seja de um recurso natural existente naquela região, não está garantido que a demanda será satisfeita. Isto é assim porque, se supusermos que cada região tenha que aceitar o preço do mercado nacional ou internacional, só aquelas regiões que puderem oferecer o bem àquele preço ou a um preço mais baixo participarão do mercado.

Assim, se quisermos saber, a curto prazo, que regiões serão capazes de atender à demanda externa, teremos que considerar dois fatores da maior importância.

3.2.1

Distribuição dos Recursos Naturais pelo País ¹³

De maneira geral, o início do processo de desenvolvimento de uma região faz-se através da exportação de algum re-

¹³ Quando falamos em recursos naturais estamos pensando na acepção mais ampla da expressão, de forma que ela possa conter clima, terras aráveis, belezas naturais, além de insumos primários, minerais ou agrícolas.

curso natural ou de alguma atividade primária. Isto é particularmente verdadeiro para as chamadas regiões “novas”, isto é, regiões escassamente povoadas com baixa taxa homem/terra e ausência de tradições inibidoras. Os exemplos mais conhecidos de regiões deste tipo são as regiões americanas e os domínios britânicos do Século XVIII.¹⁴ Exemplos similares podem ser encontrados na história econômica brasileira, como o ouro em Minas Gerais, a cana-de-açúcar no Nordeste e o café no Centro-Sul.

Regiões que não se enquadram nas características acima têm uma menor dependência dos recursos naturais para o seu desenvolvimento. Regiões subdesenvolvidas, particularmente no atual contexto latino-americano, são caracterizadas por uma forte pressão populacional e por tradições que nem sempre são coincidentes com a do *homo economicus*, perseguidor de lucros e atento às boas oportunidades de ganho. Além disso, podem ser caracterizadas por velhas e obsoletas áreas de mineração e/ou agricultura, exaustão dos recursos naturais e atraso tecnológico. Para esse tipo de região, o estímulo para o desenvolvimento seria muito mais dependente de fatores tais como aproveitamento da mão-de-obra excedente, investimentos em infra-estrutura e educação.

Um outro tipo de região que não é fundamentalmente dependente de recursos naturais para a sua evolução é a região deprimida.¹⁵ Esta é caracterizada por um setor industrial desenvolvido, mas pouco dinâmico, baixas taxas de crescimento econômico (embora a renda *per capita* seja alta) e emigração de trabalhadores qualificados. Essas regiões possuiriam razoáveis economias externas e de aglomeração, força de trabalho

¹⁴ Ver Melville H. Watkins, “A Staple Theory of Economic Growth”, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. XXIX, n.º 2 (maio de 1963), pp. 141-159.

¹⁵ Para uma definição de regiões subdesenvolvidas e deprimidas e sua estratégia de desenvolvimento, no contexto americano, ver G. H. Borts e J. L. Stein, *Economic Growth in a Free Market* (Columbia University Press, 1964), Cap. 6.

empregada ineficientemente, além de capacidade empresarial. Esse tipo de região é encontrado, geralmente, em países desenvolvidos, como a Nova Inglaterra, nos Estados Unidos. Nessa região, o estímulo para o desenvolvimento proviria de uma radical transformação da estrutura industrial, destinada a prover a região de atividades cuja demanda esteja em crescimento no mercado nacional ou mesmo internacional.

Pode-se citar ainda outras situações onde o desenvolvimento faz-se através de atividades terciárias, como é o caso de turismo na Flórida, mas, de qualquer modo, o turismo, neste caso, é uma função de qualidade dos recursos naturais da região: clima, belezas naturais, etc.

Como os recursos naturais não estão igualmente distribuídos pelo país, onde se inserem as regiões, algumas terão maior disponibilidade do recurso demandado do que outras. Outras, simplesmente, não terão os recursos, ou não os terão em quantidades economicamente aproveitáveis. Somente as regiões que possuírem os recursos naturais, em quantidade economicamente aproveitável e na qualidade requerida, serão capazes, em princípio de atender à demanda externa.

Assim, o primeiro passo a ser dado para se analisar a possibilidade de uma região atender à demanda externa é o de se conhecer a distribuição dos recursos naturais pelas regiões, assim como sua qualidade e intensidade.

3.2.2

Custo do Produto

Como se disse acima, a região terá que colocar o produto de exportação no mercado ao preço fixado por este. Naturalmente, exclui-se desta condição o caso em que a região tem o

monopólio de produção daquele bem. Mas, como este é um caso muito especial, deixaremos de considerá-lo.

O preço, ao qual a região terá que colocar o produto no mercado, dependerá, diretamente, de seus custos de produção. Estes podem ser divididos, de uma maneira geral, em dois tipos: a) custos de transferência — que são os que se incorrem para trazer os insumos necessários até o local de produção, e os de levar o produto acabado até os centros de consumo; b) custos de processamento — que se referem aos gastos com os fatores de produção e matérias-primas.

A localização da região neste ponto é fator da maior importância. Se a região se localiza perto dos insumos necessários e do mercado consumidor, neste aspecto a sua vantagem em comparação com outras regiões será grande, desde que os custos de transporte sejam um componente importante do custo total. As outras combinações de acesso aos insumos e aos mercados fornecerão os subsídios para se analisar a capacidade de concorrência das regiões, do ponto de vista do custo de transferência.

Os custos de processamento são aqueles ligados à fabricação do produto. Eles vão depender, principalmente, da proporção de fatores existentes na região e do nível tecnológico que ali prevalece. Se existir uma alta relação $\frac{K}{L}$ (capital/trabalho), é provável que a taxa de juros seja baixa e os salários altos. Se, ao contrário, a relação $\frac{K}{L}$ for baixa, isto significará que o fator escasso agora é o capital e, portanto, os salários serão baixos e a taxa de juros alta.¹⁶ Dependendo da função de produção do bem a ser exportado, a relação $\frac{K}{L}$ poderá ter influência na capacidade de a região produzi-lo competitivamente. Por exemplo, se o bem exportado for de produção intensiva de trabalho e a relação $\frac{K}{L}$ for baixa.

¹⁶ Ver H. Richardson, *op. cit.*, pp. 349-350.

O nível tecnológico da região é, de maneira geral, função de seu estágio de desenvolvimento. Se a região já tiver experimentado algum desenvolvimento, existirá uma série de economias externas, tais como mercados de mão-de-obra e de serviços bem organizados e alguma economia de escala, que permitirão custos de processamento mais baixos. Em contraposição, uma região com pouca experiência anterior de desenvolvimento, ao dispor de menos capital (e, portanto, menos processos indiretos de produção), recursos humanos de baixa qualidade e escassas economias externas, terá, provavelmente, custos unitários de produção mais altos.¹⁷

Além da localização da região, a qualidade dos meios de transporte também pode influenciar os custos da transferência. Transportes mais modernos e rápidos poderão diminuir o custo por unidade transportada.

Em resumo, a curto prazo,¹⁸ quando a oferta de todos os tipos de fatores — recursos naturais, transporte e nível tecnológico — é inelástica, os principais determinantes da capacidade de a região atender à demanda externa são: a distribuição dos recursos naturais pelas regiões do país, os custos de transferência — que dependem da localização da região — e os custos de processamento, que dependem do estágio de desenvolvimento da região e da relação $\frac{K}{L}$. Finalmente, é preciso que a região tenha algum nível de recursos ociosos ou uma grande mobilidade entre os seus fatores para, a curto prazo, atender à procura externa. Tudo o que foi dito acima pode ser visto esquematicamente na Figura III.1.

Esta figura procura mostrar quais as variáveis que são responsáveis pela capacidade de uma região se integrar ou não

¹⁷ Para que isto seja verdade, é claro que os salários em cada região podem ser significativamente diferentes.

¹⁸ Estamos entendendo por curto prazo o “equilíbrio momentâneo”, descrito por A. Marshall. Nesta situação, podemos pensar numa curva de oferta de recursos totalmente inelástica. Ver P. A. Samuelson, *Introdução à Análise Econômica* (Agir), vol. II, p. 574.

ao mercado exterior, através das exportações. Deve-se ressaltar, novamente, que esta é uma análise de curto prazo e que só procura entender que condições permitem a uma região exportar. Não estamos procurando, nesta fase, entender o processo de desenvolvimento da região. É por isto que, nesta figura, o “estágio de desenvolvimento de região” é um parâmetro. A explicação do processo de desenvolvimento regional, através das exportações, virá em seguida e será esquematizado na Figura III.2.

Ainda que a região tenha condições de atender à demanda externa isto não será suficiente para esperarmos que já se inicie um processo de desenvolvimento. O setor exportador pode transformar-se num enclave sem conexões com o resto da região. Para que o desenvolvimento aconteça, outras condições precisam ser preenchidas. Acreditamos que duas sejam as condições para que uma região se desenvolva, uma vez integrada no setor externo:

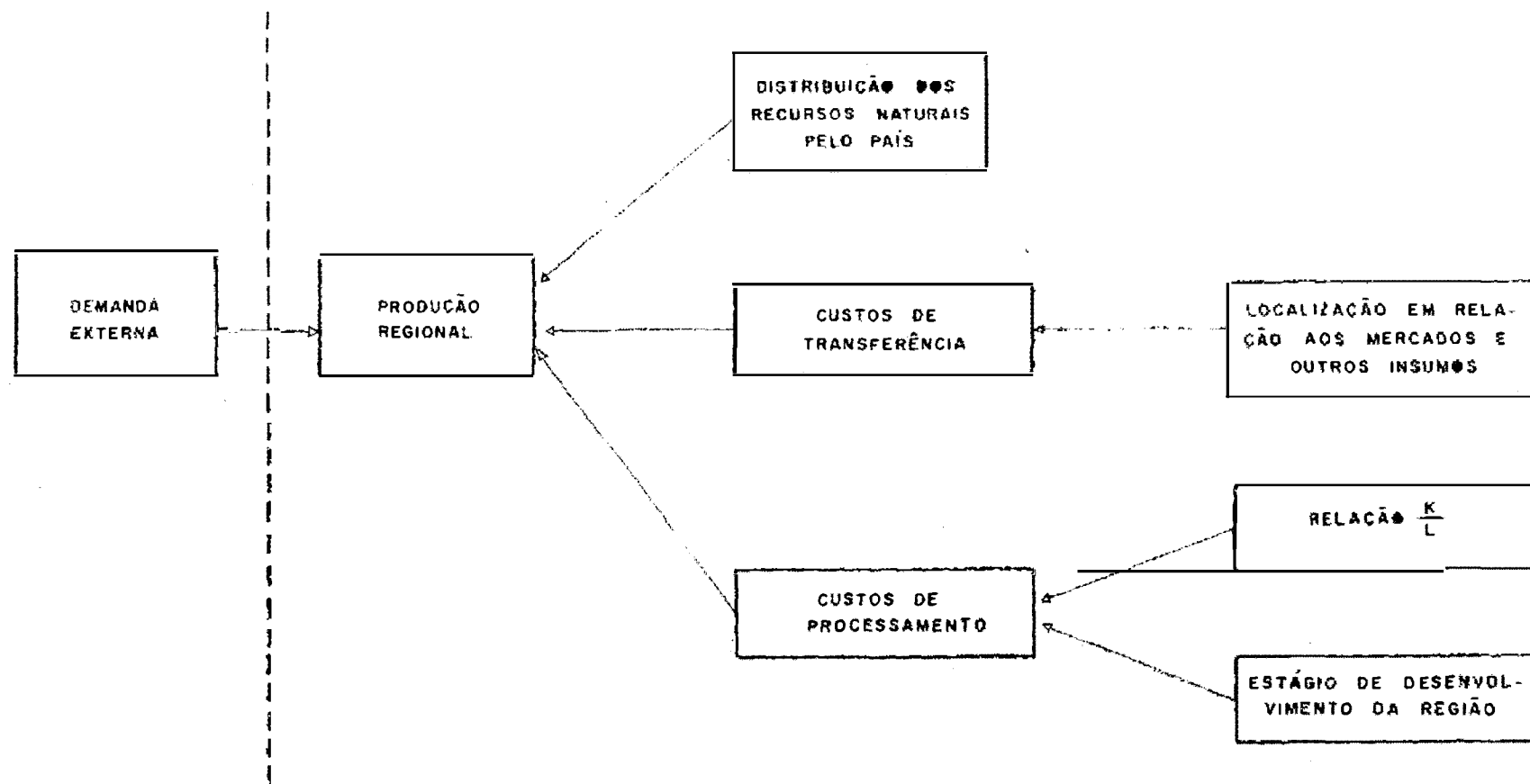
a) Manutenção do dinamismo do produto de exportação. É preciso que a renda real de uma economia esteja crescendo para se falar em desenvolvimento econômico. Embora esta seja uma condição apenas necessária, mas não suficiente para deflagar o processo de desenvolvimento, sem ela não se pode falar em desenvolvimento. Assim, é preciso que a venda dos produtos de exportação esteja crescendo a uma taxa adequada para que se criem as condições necessárias para a deflagração do processo de desenvolvimento;

b) Difusão do dinamismo por outros setores da economia. Se somente o produto de exportação estiver desenvolvendo-se, sem atingir outros setores da economia, dificilmente estaremos diante de um verdadeiro processo de desenvolvimento. É preciso que outras atividades produtivas surjam, que a distribuição da renda atinja o maior número de pessoas possível e que, eventualmente, apareçam outras “bases” de exportação.

Para analisarmos a magnitude do efeito das exportações sobre a região, podemos utilizar o conhecido mecanismo do

FIGURA III-1

FATORES DETERMINANTES DA CAPACIDADE DE UMA REGIÃO EM SE
INTEGRAR AO MERCADO EXTERIOR (A CURTO PRAZO)



multiplicador como uma primeira aproximação. Usando um simples modelo de determinação de renda regional, examinaremos as variáveis que influenciam a magnitude do multiplicador:

$$Y = C + X - M$$

$$C = cY$$

$$M = mY$$

$X = \bar{X}$ (variável exógena determinada pela demanda externa) onde,

Y = renda regional

C = consumo

X = exportações

M = importações

c, m = propensões a consumir e a importar

Fazendo algumas transformações, chegamos a:

$$Y = \frac{1}{1 - c + m} \bar{X}$$

isto é, o nível da renda regional (Y) depende do nível das exportações ($\bar{X}$), da propensão a consumir e da propensão a importar. Quanto maior a propensão a consumir internamente, maior será o multiplicador; quanto maior a propensão a importar, menor será o efeito multiplicador na região em estudo.

Infelizmente, este modelo simples, por si só, é insuficiente para uma compreensão do processo de desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, porque a análise do multiplicador só considera como importante o nível da demanda, supondo implicitamente que os fatores da oferta sempre se encontrem presentes. Como discutiremos mais tarde, esta é uma suposição extremamente duvidosa em modelos regionais. Em segundo lugar, o multiplicador só analisa os acréscimos de renda que sejam induzidos pelo consumo. Na realidade, o multiplicador se comporia de três partes: a) os efeitos diretos, que são as compras efetuadas pela atividade de exportação a todas as in-

dústrias da região; b) os efeitos indiretos, que são as compras efetuadas pelas indústrias que vendem para a base de exportação. Essas compras, por sua vez, também determinam novas demandas. Através de um processo iterativo podemos determinar toda a cadeia de transações; c) os efeitos induzidos, que são as despesas efetuadas pelos receptores de renda em cada setor. Estas despesas também têm um efeito em cadeia, já que cada despesa representa um pagamento a fator que, por sua vez, também tem uma certa propensão a consumir.¹⁹ No entanto, mesmo que este efeito multiplicador mais completo apresente um alto valor, não estaremos necessariamente diante de um caso de desenvolvimento, já que não está garantido que a base esteja dispersando os seus efeitos por todos os setores da economia. Pode-se dar o caso em que apenas um ou dois setores sejam afetados, e que a renda fique extremamente concentrada na mão de poucas pessoas. Assim, para que haja um verdadeiro caso de desenvolvimento, é preciso que a composição do multiplicador agregado seja afetada significativamente não apenas pelo efeito direto e indireto, mas também pelo efeito induzido, já que este último mostra que o consumo da população local é fator de importância. Em terceiro lugar, não basta dizer que as propensões a consumir e a importar afetam a magnitude do multiplicador. É preciso, também, verificar as condições que levam essas propensões a terem determinados valores. Como veremos mais adiante, as características técnicas do produto de exportação podem ter um papel importante nesse sentido. Finalmente, é preciso reconhecer que uma região pode influenciar o nível de demanda externa de seus produtos. Embora a demanda global possa ser considerada como fixa para o sistema de regiões, pode-se observar variações nas fatias correspondentes a cada região em função da capacidade competitiva de cada uma delas.

¹⁹ Para uma abrangente análise desses multiplicadores, ver W. H. Miernyk, *The Elements of Input-Output Analysis*, (New York: Randon House, 1965), Cap. 3.

Assim sendo, procuraremos ir além da simples análise do multiplicador, examinando os determinantes da magnitude das propensões, levando em conta a diferente capacidade de reação de cada região e verificando a incidência do desenvolvimento entre os setores e entre as classes sociais.

Como dissemos anteriormente, para que uma região se desenvolva, uma vez integrada no setor externo, duas condições seriam primordiais, como veremos a seguir.

3.2.3

Manutenção do Dinamismo do Produto de Exportação

Dois fatores, por sua vez, são responsáveis por esse dinamismo:

a) elasticidade-renda da procura — que determina, em grande parte, a possibilidade que tem a região de manter o seu dinamismo através de um só produto de exportação. Se o produto tem uma baixa elasticidade-renda, não haverá uma tendência secular para o aumento de suas vendas, à medida que as regiões importadoras se desenvolvem;

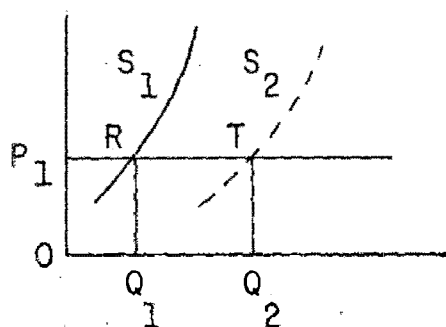
b) custo do produto de exportação — isto é, a capacidade de a região alterar o custo do produto fará com que aumente a sua capacidade competitiva e a sua fatia do mercado nacional. Há duas maneiras de diminuir o custo:

i) melhorando a rede de transportes, seja através da construção de novas vias de comunicação, seja modernizando as existentes. Isto fará com que diminuam os custos de transferência, tanto em relação aos insumos utilizados quanto à

distribuição do produto. No entanto, uma melhoria na rede de transportes, ao diminuir os custos de transferência, pode reforçar a dependência da região em relação à base existente. Neste caso, com custos de transferências mais baixos, o rendimento da base aumenta em relação a outras alternativas na área, dificultando o aparecimento de atividades locais. Além disso, se a região estiver exportando um produto agrícola de muito peso, é muito provável que o transporte de retorno se faça com capacidade ociosa. Isto fará com que o frete de retorno seja mais baixo, aumentando a capacidade competitiva das importações e inibindo possíveis substituições de importações, antes protegidas, naturalmente, pela distância. Esta seria a situação do sul dos Estados Unidos poucos anos antes da Guerra Civil, quando não foi capaz de se industrializar como o norte;

ii) aumentando a produtividade dos fatores utilizados. Isto pode ser conseguido ou através de inovações tecnológicas ou pelo maior uso de capital e de recursos humanos de alta qualidade. A maior produtividade dos fatores e a melhoria da rede de transportes provocarão um deslocamento para a direita da curva de oferta regional do produto de exportação. Assim, a região poderá obter uma fatia maior do mercado daquele produto, aumentando as suas receitas.²⁰ Toda tentativa

²⁰ Aqui não precisaremos preocupar-nos com a elasticidade-preço da demanda, desde que façamos a suposição de que a região é uma "aceitadora de preços" nacional. Isto pode ser ilustrado graficamente da seguinte forma:



P_1 - Preço nacional

S_1 e S_2 - curva de oferta regional

OP_1RQ_1 e OP_1TQ_2 - fatias do mercado nacional

das regiões americanas para conseguir maiores ajudas federais para melhoramentos na sua infra-estrutura e os gastos em pesquisas foram, principalmente, no sentido de aumentar a capacidade competitiva de suas bases de exportação.

Um outro tipo de variação tecnológica importante é aquela que ocorre na produção do produto de exportação ou em algum substituto próximo. Isto pode afetar tanto favorável quanto desfavoravelmente a base de exportação. No segundo caso, pode-se citar a produção de tecidos e borracha sintéticos, bem como a plantação em escala de borracha no Ceilão, prejudicando as exportações brasileiras de algodão e borracha.

A disponibilidade de fatores de produção na quantidade e na qualidade exigidas é um fator muito importante a influenciar os custos de produção. Embora os vários modelos usados na análise regional, como a análise do multiplicador, insumo-produto e algumas versões da teoria de base de exportação, suponham que os fatores de produção possam vir de outras regiões, ou que a região em estudo tenha recursos ociosos, esta é uma suposição inaceitável numa análise de longo prazo. Mais cedo ou mais tarde, a região vai deparar uma escassez de recursos humanos, de capital, ou de ambos. Nessa situação, um forte impulso para o crescimento pode provir dos fluxos de fatores de produção que a região consegue atrair de outras áreas. Eles permitirão a expansão da produção sem a criação de pontos de estrangulamento.

O fluxo inter-regional de fatores de produção é uma função de várias variáveis, tais como a distância entre as regiões, a inércia locacional dos migrantes em potencial, a presença de "amenidades" (tais como clima, facilidades para o lazer), as economias de aglomeração, as diferenças de salários e de taxas de lucro entre as áreas, etc.²¹

²¹ Para uma cuidadosa análise desses fatores, ver H. W. Richardson, *op. cit.*, Cap. 12.

3.2.4

Difusão do Dinamismo para Outros Setores da Região

A possibilidade de difusão depende de dois fatores:

a) Característica do produto de exportação. A tecnologia usada na produção do produto de exportação pode causar repercussões nos outros setores produtivos da região. Essas repercussões dependerão da quantidade de insumos regionais utilizados, da possibilidade de o produto exportado ser usado como insumo para outras atividades e da demanda secundária gerada pelos fatores de produção utilizados nos vários estágios. Segundo Hirschman,²² essas repercussões podem ser classificadas da seguinte maneira:

i) encadeamentos para trás — são as repercussões da indústria de exportação sobre outras atividades que podem fornecer-lhe insumos, inclusive bens de capital. Estes encadeamentos dependerão da função de produção do produto de exportação e dos preços relativos do insumo na região;

ii) encadeamentos para frente — são os efeitos causados nas atividades que se criam para utilizar o produto da indústria de exportação. Um exemplo deste tipo de encadeamento são as indústrias que se estabelecem em torno de um pólo petroquímico;

iii) encadeamentos da demanda final — referem-se ao investimento realizado na indústria local de bens de consumo para atender à procura dos fatores de produção da indústria de exportação e das outras atividades traduzidas por ela. Estes encadeamentos dependerão do tamanho do mercado local e da distribuição da renda.

²² A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (Yale University Press, 1961), Cap. 6.

A função de produção do produto de exportação também determina o tipo e a intensidade de capital e trabalho a serem utilizados e, conseqüentemente, o padrão de distribuição de renda regional. Quanto maior a desigualdade desta distribuição, menores serão as possibilidades de desenvolvimento da região. Esta desigualdade terá conseqüências, por exemplo, sobre os hábitos de consumo da população. Por um lado, poderemos ter uma grande massa de habitantes com uma pequena renda e pequeno consumo, muitas vezes de auto-subsistência. Por outro, os que estão nas escalas mais altas de renda terão um consumo tipicamente de bens de luxo, que tenderão a ser importados. Um padrão de consumo deste tipo terá muito poucas possibilidades de induzir o aparecimento de atividades locais, tipo substituição de importações. Estas atividades locais é que teriam um papel decisivo na capacidade de desenvolvimento da região.

Além disso, uma distribuição de renda deste tipo tende a identificar o poder econômico com o poder político. Se este for o caso, haverá pouco incentivo para investimentos em educação, cultura e treinamento profissional que não se relacionem diretamente com o produto de exportação. Esta situação dificultará o surgimento de outras atividades na região e tenderá a concentrar a produção regional no produto de exportação;²³

b) Diversidade dos recursos naturais da região. Se a região possuir outros recursos naturais, de tal forma que os rendimentos que eles possam oferecer não sejam muito inferiores aos da base, então com o desenvolvimento desta e o aparecimento de economias externas, eles poderão ser também explorados. Isto provocará uma diversificação da produção e poderão surgir até novos produtos de exportação. Além disso, a diversi-

²³ Estes problemas foram primeiramente abordados por R. E. Baldwin, *Development Patterns in Newly Settled Areas*, in Friedmann e Alonso (eds.), *Regional Development and Planning* (MIT Press, 1964), pp. 266-284.

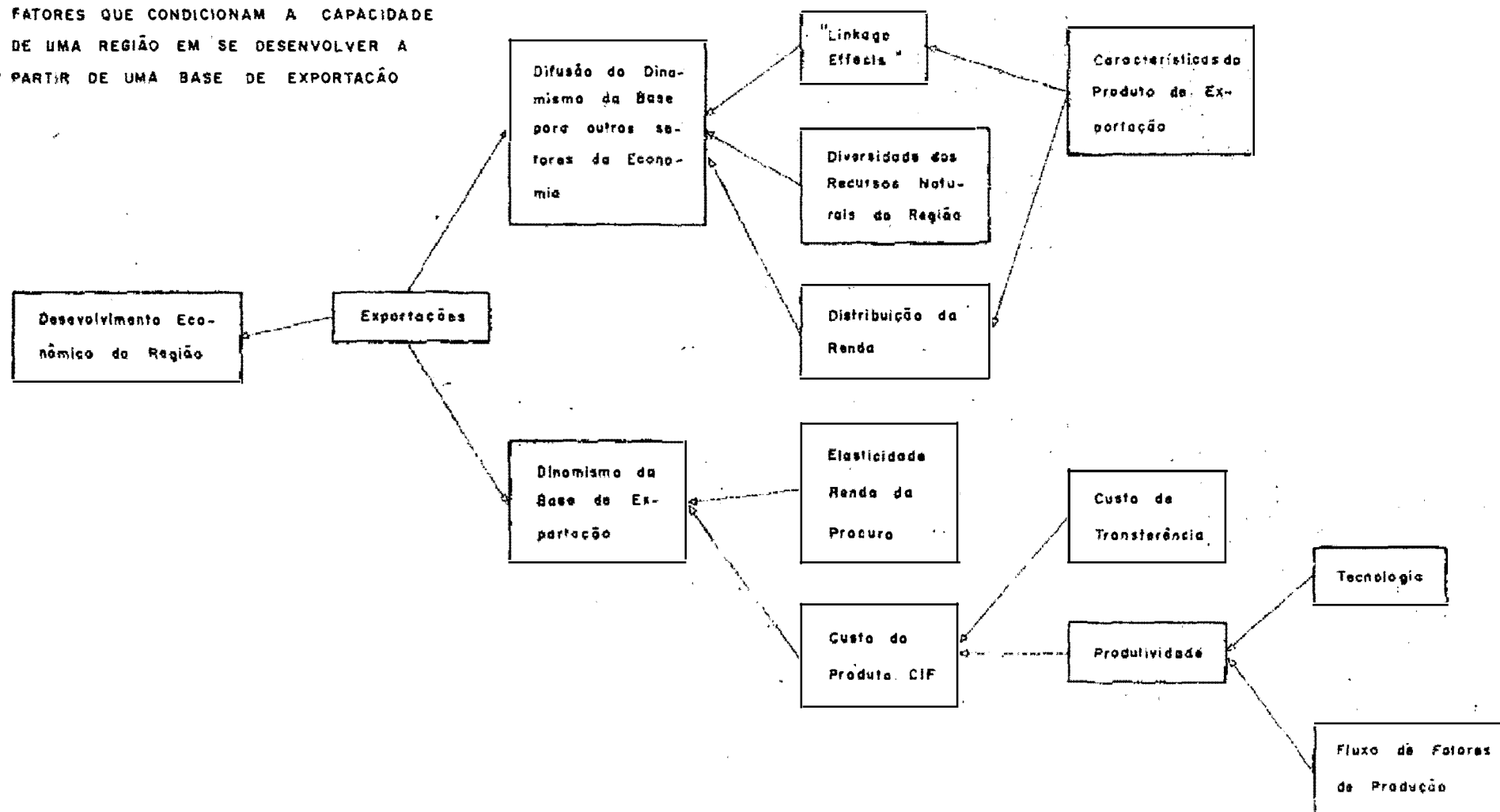
ficação fornecerá uma proteção contra a instabilidade da demanda dos produtos da base e assegurará um maior incentivo para a aplicação dos lucros da base na própria região. Mas a simples existência de outros recursos na região não assegurará o seu uso. Se a taxa de lucro da base for muito alta em relação a outras atividades alternativas, é possível que o esforço produtivo se concentre em torno da base. Um exemplo histórico dessa situação é o caso de Minas Gerais no período do ciclo do ouro. A exploração desse mineral era tão lucrativa que nenhuma outra atividade se desenvolveu na região. A propensão para importar era, conseqüentemente, extremamente alta e pequeno foi o incentivo para ficar o homem na região quando o ouro se esgotou. Minas passou de um dos Estados mais ricos do País para uma economia de subsistência.

A Figura III.2 mostra-nos, esquematicamente, o que foi visto acima. Esta figura considera quatro variáveis estratégicas para a compreensão do desenvolvimento regional, englobando também as propensões a consumir e a importar contidas na análise do multiplicador. A propensão a importar depende da função de produção do produto de exportação e da distribuição de renda conseqüente. Depende, também, das características tecnológicas da base ao requerer mais ou menos insumos que podem ser produzidos na região a preços competitivos. A propensão a consumir (e a poupar) também será influenciada pela função da produção, via distribuição de renda.

Além desses dois fatores, podemos distinguir elementos do lado da oferta influenciando a capacidade de desenvolvimento da região. Eles se referem, basicamente, aos fatores que influenciam o custo de produção da base, quais sejam, os custos de transferência e as variações na produtividade. Estas últimas, por sua vez, são influenciadas pelas variações tecnológicas e pelos fluxos de fatores de produção escassos que a região consegue atrair. Finalmente, deve-se distinguir os elementos fora do controle da região, mas que influenciam as suas chances de crescimento. São eles a elasticidade-renda de demanda do “resto do mundo” e as variações tecnológicas na produção do bem

FIGURA III-2

FATORES QUE CONDICIONAM A CAPACIDADE
DE UMA REGIÃO EM SE DESENVOLVER A
PARTIR DE UMA BASE DE EXPORTAÇÃO



exportado ou de substitutos próximos, bem como variações no gosto das pessoas, provocando deslocamentos na curva de procura dos produtos de exportação.

Neste ponto, será de utilidade a abertura de um pequeno parêntese para relembrarmos as idéias originais contidas nos primeiros trabalhos sobre a base de exportação. A explicitação dessas idéias poderá fornecer-nos uma visão mais precisa do âmbito e das limitações dessa teoria.

Qualquer artigo ou livro que trate da teoria da base de exportação tem como sua referência principal o artigo de Douglas C. North publicado em 1955.²⁴ North é considerado como o primeiro a dar uma formulação do conceito de “base” aplicado ao contexto regional. No entanto, a maioria das apresentações que se fazem de teoria de base de exportação, em nome de North, são excessivamente simplistas.

Em sua interessante introdução à *Economia Regional*, Richardson assim descreve a teoria de base de exportação:²⁵ “A Teoria de Base de Exportação oferece a forma mais simples de modelo de renda regional... Sua importância está no fato de que proporciona a estrutura teórica para muitos estudos empíricos do multiplicador regional”.

O único comentário de Isard²⁶ à teoria de base refere-se ao seu emprego nos estudos dos multiplicadores regionais. Diz ele: “A análise do tipo base econômica distingue entre indústrias básicas (primárias) e de serviço (não-básicas ou residenciais)... Esta premissa propõe que a razão para a existência e crescimento de uma região — seja uma pequena área em um extremo ou uma grande metrópole ou região no outro — está nos bens e produtos que ela produz localmente, mas que vende além de suas fronteiras”.

²⁴ D. C. North, *op. cit.*

²⁵ H. W. Richardson, *Elementos de Economia Regional* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973), p. 17.

²⁶ W. Isard, *Methods of Regional Analysis* (MIT Press, 1960), p. 190.

Recentemente, Silvers²⁷ protestou contra a excessiva simplificação que se vem fazendo da teoria de North. Segundo ele, a teoria de base de exportação atribuída a North é vista, nos mais importantes textos do campo, apenas como na relação:

$$Y_j = \mu X_j, \text{ onde}$$

Y_j = produto da região j

μ = multiplicador

X_j = exportações da região j

Na realidade, a estrutura causal da teoria de North conteria toda a complicação encontrada nos trabalhos mais modernos sobre desenvolvimento regional. O não reconhecimento desta estrutura dever-se-ia ao tipo de exposição apresentado. A argumentação de North é feita em termos verbais e nenhuma tentativa foi feita para formalizar a sua teoria em um modelo, seja em termos gráficos, seja em termos matemáticos.

Mas não existe ausência de rigor lógico nem faltam ao trabalho os ingredientes básicos de uma boa teoria. É possível reconhecer na sua exposição verbal pressupostos, deduções lógicas, hipóteses e verificações, que são os principais elementos para se construir uma boa teoria.²⁸

Dada esta incompreensão, achamos que será de utilidade uma exposição detalhada dos argumentos de North. No entanto, não nos restringiremos ao seu principal artigo de 1955, mas usaremos mais outros dois que o enriquecem.²⁹ A importância destes dois últimos artigos é que neles North reconhece explicitamente que os seus argumentos iniciais estavam incompletos e se propõe a completá-los.

²⁷ A. L. Silvers, *Export Base Analysis in Practice and in Theory* (Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1972), p. 2.

²⁸ Ver R. G. Lipsey, *op. cit.*, Cap. 1.

²⁹ D. C. North, "Agriculture in Regional Economic Growth", in *Journal of Farm Economics* (dezembro de 1959), pp. 943-51, e "Alguns Problemas Teóricos a respeito do Crescimento Econômico Regional", in *Revista Brasileira de Economia*, n.º 3 (setembro de 1961).

A partir daqui, consideraremos como a Teoria de Base de Exportação a exposição contida nesses três artigos de North. No entanto, estamos cientes de que, paralelamente à teoria da base de exportação, uma outra teoria bastante semelhante se desenvolveu: a *staple theory*. Esta teoria foi desenvolvida por historiadores canadenses, principalmente através dos trabalhos de Harold Innis.

Alguns dos pressupostos da teoria foram explicitamente colocados. Em primeiro lugar, a teoria é orientada para o desenvolvimento dos Estados Unidos, isto é, ela é desenvolvida tendo-se em mente o caso americano. Mais especificamente, para regiões que cresceram na estrutura de instituições capitalistas, que responderam às oportunidades de maximização de lucros e nas quais os fatores de produção têm sido relativamente móveis. Além disso, as regiões não devem ter problemas de pressão populacional.³⁰

Outro pressuposto importante para o entendimento da teoria é o fato de que ela se aplica, principalmente, a regiões que estão nos estágios iniciais do desenvolvimento. Encontram-se muitas alusões a este fato, como, por exemplo, nas seguintes passagens: “Historicamente, numa região *jovem*, a criação de uma nova exportação...”, ainda, “Tipicamente, o capital nas regiões *jovens* vem de fora”. Estas citações referem-se a um trecho onde se descrevem as razões para o crescimento, declínio e variações na base de exportação.³¹ Encontramos ainda em outro artigo: “Uma vez que os fatores disponíveis das regiões que estão em *estágios iniciais* de desenvolvimento compreendem...”,³²

Em resumo, estes pressupostos referem-se, basicamente, a regiões que ainda não conheceram nenhum processo signi-

³⁰ D. C. North, “Location Theory and Economic Growth”, in Friedmann e Alonso (eds.), *op. cit.*, p. 240.

³¹ *Ibid.*, p. 252 (o grifo é nosso).

³² D. C. North, “Alguns Problemas Teóricos do Crescimento Econômico Regional”, *op. cit.*

ficativo de desenvolvimento, de baixa renda, com uma pequena população, numa época em que predomina o sistema capitalista no cenário mundial. Não se trata de regiões subdesenvolvidas. Estas se caracterizam por já terem passado por um processo produtivo significativo, mas malogrado, terem uma grande população marginalizada e, conseqüentemente, baixa renda *per capita*.

Para darmos um exemplo próximo, a região do Nordeste no Século XVIII poderia enquadrar-se no tipo de região estudada por North, mas o Nordeste atual, da segunda metade do Século XX, certamente não se enquadraria nos pressupostos acima.

A hipótese fundamental da teoria da base de exportação é que esta “tem um papel vital na determinação do nível de renda absoluta e *per capita* de uma região”. Mas esta hipótese precisa ser bem qualificada. Em primeiro lugar, ela se refere a regiões “jovens”, de acordo com os pressupostos da teoria. A região não pode ter uma estrutura produtiva complexa e muito desenvolvida. A seguinte passagem de North é muito elucidativa a este respeito: “Entretanto, é concebível que uma região com um grande influxo de população e capital possa simplesmente ‘alimentar-se a si mesma’ e, portanto, prover uma parte substancial de seu crescimento. Além disso, em regiões ‘maduras’, a atividade econômica pode tornar-se tão diversificada a ponto de tornar a base de exportação menos significativa”.³³ Em segundo lugar, a importância das exportações deve ser ressaltada, principalmente, no fato de moldarem e condicionarem o posterior desenvolvimento de uma região. Nunca se afirmou que as exportações são, em qualquer circunstância e a qualquer tempo, o único e mais importante fator para o crescimento das regiões. North é bastante claro a este respeito: “durante os últimos cento e cinquenta anos, os países e regiões bem sucedidos na obtenção de um ritmo firme

³³ D. C. North, “Location Theory and Regional Economic Growth”, *op. cit.*, p. 247.

de expansão, devem-no, de *início*, ao setor de exportação. O setor de exportação funcionou como a ponte que ligou esses países e essas regiões aos maiores mercados do mundo, provocando um conjunto de transformações que tornou possível a expansão contínua”.³⁴ Existe, ainda, um terceiro ponto a ser esclarecido. O desenvolvimento econômico regional não se fará automaticamente, dada uma base de exportação. Não existe nenhum mecanismo que faça com que a região se desenvolva somente porque consegue atender à demanda externa, ainda que de maneira significativa. A existência de uma base de exportação é uma condição necessária para o desenvolvimento de regiões que se enquadram nos pressupostos acima. Entretanto, não é uma condição suficiente.³⁵ É preciso que a “base” provoque efeitos sobre os outros setores, desenvolvendo-os também, e que a renda se distribua razoavelmente entre a população. A experiência de economias monocultoras de exportação é por demais conhecida para se prever qualquer automatismo que provoque o seu desenvolvimento. Grande parte das proposições da teoria de base de exportação referem-se a esse tema. Por que algumas regiões permanecem subordinadas a uma única base, sem grandes efeitos sobre os outros setores, enquanto outras diversificam sua produção e transformam toda a sua estrutura, no sentido de uma economia dinâmica e progressista?

Em resumo, podemos dizer que a hipótese sobre o desenvolvimento regional, contida na teoria de base de exportação, tem as seguintes características:

a) as exportações constituem-se no impulso inicial para o desenvolvimento de regiões “jovens”;

³⁴ D. C. North, “Alguns Problemas Teóricos do Crescimento Econômico Regional”, *op. cit.* (o gripo é nosso).

³⁵ D. C. North, “Agriculture in Regional Economic Growth”, *op. cit.*, p. 945.

b) as exportações constituem-se na condição necessária para o desenvolvimento regional, mas não são suficientes para determiná-lo. Outras variáveis precisam ser analisadas.

Para North, a capacidade de uma região exportar vai depender, essencialmente, dos fatores encontrados na Figura III 1: “O sucesso de uma atividade na produção de artigos de exportação pode ser compreendido pelos princípios da teoria da localização. O desenvolvimento de um artigo de exportação refletia uma vantagem comparativa *nos custos relativos de produção*, incluindo os custos de transferência”.³⁶ Os custos de produção, segundo Hoover, podem ser divididos em custos de aquisição, distribuição e processamento. Enquanto os dois primeiros podem ser entendidos pela teoria da localização, o último depende dos preços dos fatores e da intensidade com que cada um deles é usado na produção.

Tiebout³⁷ critica North por não levar em consideração o fato de que as atividades residenciais são as responsáveis pelos custos do produto de exportação. Se essas atividades são pouco desenvolvidas, os custos de produção poderão ser proibitivos e impedir que a base se desenvolva por não ter capacidade competitiva. Neste caso, as atividades residenciais é que determinariam a capacidade de a região exportar e, conseqüentemente, elas são fatores-chave para o entendimento do processo de desenvolvimento regional.

Na verdade, North não deixa de reconhecer que os custos de produção são de grande importância para determinar a capacidade de exportar. A citação a que se refere a nota (36) deixa isto bem claro. No entanto, as atividades locais “claramente não são determinantes fundamentais do crescimento, mas um fator que vai exercer alguma influência sobre a taxa

³⁶ D. C. North, “Location theory and Regional Economic Growth”, *op. cit.*, p. 245 (o grifo é nosso).

³⁷ Charles M. Tiebout, “Exports and Regional Economic Growth”, in Friedmann e Alonso (eds.), *op. cit.*, p. 259.

de crescimento da região”. Qualquer análise do crescimento secular de uma região deve ser, fundamentalmente, focalizada no sucesso de sua base de exportação, e a contribuição de Tiebout neste caso foi a de assinalar alguns dos fatores que devem ser levados em conta.³⁸ Além disso, se as condições internas de uma região são consideradas como os fatores mais importantes no processo de desenvolvimento, pode-se chegar à conclusão de que quanto mais desenvolvida for a região, mais ela se desenvolverá. Embora isto possa ser aceito como um tipo de teoria de causação circular cumulativa, à la Myrdal, ela esclarece pouco sobre as causas do desenvolvimento inicial. A teoria da base de exportação está mais interessada em explicações históricas do processo de desenvolvimento regional. Evidentemente, em uma análise de curto prazo, as condições internas podem ser preponderantes.

Já vimos que a teoria da base de exportação não aceita que as exportações provoquem, automaticamente, o desenvolvimento de uma região. As exportações são uma condição necessária para o desenvolvimento regional, mas não suficiente. Além disso, “uma teoria de crescimento econômico regional deve focalizar os fatores críticos que implementam ou impedem o desenvolvimento”.³⁹

De acordo com North, as condições suficientes seriam a possibilidade de diversificação da base através de outros recursos naturais, a intensidade dos *linkage effects* e o padrão de distribuição de renda provocados pela base e, finalmente, melhorias na produtividade e nos custos de transporte.

A teoria da base de exportação, segundo essa versão, no entanto, não trata detalhadamente da questão dos fluxos de fatores em economias abertas, que é o elemento mais carac-

³⁸ D. C. North, “A Reply”, in Friedmann e Alonso (eds.), *op cit.*, p. 263.

³⁹ D. C. North, “Location Theory and Regional Economic Growth”, *op. cit.*, p. 242.

terístico da economia regional. North reconhece o problema, mas não o desenvolve.

Um outro tema negligenciado pela teoria da base é o de que a base deve ser localizada em um ponto específico dentro de uma região. Uma vez que esta não se constitui num espaço homogêneo com recursos igualmente distribuídos, a localização da base pode influir na possibilidade de seu desenvolvimento. Por exemplo, se a base é estabelecida em uma cidade de, digamos, 200.000 habitantes, ela será ajudada por economias externas e de aglomeração ali existentes. Neste caso, a probabilidade de sucesso é maior do que se a base se localizasse em uma pequena cidade carente dos serviços de infra-estrutura mais elementares.

A distância entre a localização da base e de outras aglomerações humanas, dentro da região, pode constituir-se em outro problema. Se a distância é muito grande e se não existirem boas vias de transporte, a dispersão dos efeitos da base será amortecida e poderão surgir dificuldades de emigração para a base. É possível que outras cidades, em regiões diferentes, absorvam melhor os efeitos da existência de uma base.

Estes dois últimos pontos foram levantados com a finalidade de acentuar o fato de que, assim como os países não podem ser considerados como constituídos de regiões homogêneas, as regiões também possuem, freqüentemente, um alto grau de diversificação e desequilíbrios.

Neste ponto, podemos fazer um rápido sumário da teoria da base de exportação, conforme a exposição de D.C. North. A teoria preocupa-se em estudar o processo de desenvolvimento de regiões "*jovents*", que, usualmente, têm o incentivo para o crescimento dependente de sua capacidade de criar uma base de exportação. As exportações geram um efeito multiplicador na região que pode levá-la ao desenvolvimento.

A demanda de produtos exportáveis é um dado para a região, mas a sua capacidade de atender esta demanda e, eventualmente, aumentá-la, dependerá das condições internas

da região (os custos de processamento do produto de exportação) e de sua localização em relação aos mercados consumidores e às fontes dos insumos necessários à produção. Mas as exportações não provocam, invariavelmente, o desenvolvimento econômico regional. Para que isto aconteça, é preciso que a região possa manter e mesmo aumentar as suas exportações por um longo período de tempo, e que estas exportações provoquem o aparecimento de atividades locais e, em algum tempo, novas bases de exportação.

3.3

A Teoria da Base de Exportação: Avaliação

Nesta seção vamos apresentar alguns melhoramentos, contribuições e críticas à teoria da base de exportação, que se encontram dispersos na literatura de Economia Regional.

Os principais melhoramentos e contribuições são a teoria *staple*, que chega a ser uma linha bastante semelhante de pensamento, os estudos sobre as características do produto de exportação e o exame acurado das relações entre fatores locais e desenvolvimento regional.

As principais críticas à teoria são a nova ênfase dada aos elementos da oferta e o fato de não se considerarem outras variáveis, além da exportação, na análise do desenvolvimento regional.

A *staple theory* é um produto canadense. A historiografia econômica do Canadá, deste século, demonstra-o exaustivamente. Com efeito, a *staple theory* sempre esteve associada aos

estudos da história econômica das regiões canadenses, servindo como um suporte teórico para as interpretações de seu processo evolutivo.⁴⁰

O termo *staple*, de tradução problemática, “se identifica com atividades baseadas nos recursos agrícolas e extrativos, não exigindo processamento elaborado e tendo como grande parte de seu mercado o comércio internacional”.⁴¹

Assim, estes produtos têm maior probabilidade de serem encontrados em regiões onde exista uma razão homem/terra favorável e ausência de tradições inibidoras. A razão homem/terra favorável significa que a terra é fator abundante, assim como os recursos que ela contém. Estas características seriam típicas de regiões jovens, ou “vazias”, tais como os Estados Unidos e as colônias britânicas do Século XVII.

Dadas estas circunstâncias — regiões no estágio inicial de desenvolvimento e escassamente povoadas — o caminho mais provável para o desenvolvimento é a integração destas regiões nos mercados internacionais, procurando atender à demanda de produtos que não exijam grandes quantidades de capital e que se apóiam numa sólida e vasta base de recursos naturais. O desenvolvimento do Canadá, através do comércio de peles, bacalhau e madeiras, é um exemplo significativo deste tipo de evolução. Estes produtos constituíram-se em verdadeiros *staples*.

⁴⁰ Talvez o trabalho mais importante (e pioneiro) nesta perspectiva tenha sido o de Harold Innis. Ver, por exemplo, os seus *The Fur Trade in Canada: An Introduction to Canadian Economic History* (Toronto, 1930), e *The Cod Fisheries: The History of an International Economy* (Toronto, 1940).

⁴¹ G. W. Bertram, “Economic Growth in Canadian Industry, 1870-1915: The Staple Model and the Take-off Hypothesis”, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. XXIX, n.º 2 (maio de 1963), p. 160.

A *staple theory* não é considerada como uma “teoria geral do crescimento econômico, nem mesmo como uma teoria geral do crescimento de economias orientadas para a exportação, ao invés, ela é aplicável ao caso típico do país novo”.⁴² Com efeito, esta teoria só aparece quando relacionada com os estudos sobre a história econômica do Canadá. Os pressupostos desta teoria são aqueles que se referem às condições que prevaleciam nas regiões canadenses. Não se procurou generalizá-la, com o intuito de se entender o desenvolvimento econômico regional. Assim, o caso da região subdesenvolvida que tem sua economia orientada para a exportação, mas não se especializa em *staples*, não é abrangido pela teoria.

A hipótese fundamental da teoria, tal como na base de exportação, é que o desenvolvimento se faz através de exportações, no caso *staples*. O foco das atenções está na capacidade de dispersão dos efeitos da *staple* sobre os outros setores da economia. Assim, dá-se grande importância ao estudo dos vários tipos de produtos de exportação e o seu impacto diferenciado sobre o resto da economia e da sociedade. Além dos encadeamentos para trás, para a frente e da demanda final, a característica do produto de exportação pode servir para moldar o incentivo para investir localmente; são analisados, também, a propensão para importar e a atração de fatores de produção escassos, elementos muito importantes para o entendimento do processo de desenvolvimento.

A *staple theory* também se preocupa com o dinamismo do produto de exportação associado à sua capacidade de difundir-se pela economia: para que um aumento no nível de atividade econômica seja sustentado, o modelo *staple* exige não somente a suposição de que as exportações de *staples* aumentem e permaneçam a um alto nível, mas também que estas

⁴² M. H. Watkins, *op. cit.*, p. 143.

exportações induzam posteriores aumentos de despesas nas atividades locais.⁴³

Quais seriam as diferenças entre a *staple theory* e a teoria da base de exportação? Na realidade, não são muitas, e há uma grande coincidência entre elas em vários pontos. No entanto, podemos apontar algumas diferenças, que se referem mais a uma questão de ênfase:

a) a *staple theory* nunca teve uma preocupação sistemática em se converter num modelo econômico de desenvolvimento. Isto talvez se deva às influências que receberam as duas teorias. Enquanto a teoria da base de exportação se apoiou mais nos trabalhos anteriores (de base econômica) de economistas e planejadores urbanos, a *staple theory* surgiu mais da necessidade de se ter um aparato analítico para os estudos históricos do Canadá;

b) a *staple theory* não pretende ser abrangente. Ela visa ao estudo da economia de um tipo muito especial, como a do Canadá. Enquanto a teoria da base de exportação pretende estudar o desenvolvimento a partir de exportações primárias, secundárias ou terciárias, a *staple* só se interessa pelas primárias;

c) a *staple theory* coloca a função de produção do produto de exportação como o elemento mais importante na configuração da economia da região. Este aspecto cobre a maior parte dos estudos que se conhece, onde se aplicou a *staple theory*.

Uma das primeiras críticas à teoria da base de exportação, feita por Tiebout,⁴⁴ é a de que não existe razão para supor

⁴³ J. M. Brazzel e W. W. Hicks, "Exports and Regional Economic Growth, An Evaluation of the Economic Base and Staple Models", in *Land Economics* (novembro de 1968), p. 505.

⁴⁴ Charles M. Tiebout, "Exports and Regional Economics Growth", *op. cit.*

que as exportações sejam a única, ou mesmo a variável autônoma mais importante que determina a renda regional. Outros itens, tais como os investimentos comerciais, as despesas governamentais e o volume de construções residenciais, podem ser tão autônomas com respeito à renda regional como as exportações. Ainda mais, quanto maior a região, menos importantes serão as exportações: um Estado exporta uma proporção menor do seu produto do que uma cidade, um país menos do que um Estado e o mundo não exporta nada.

Respondendo a esta crítica, North⁴⁵ ponderou que as outras variáveis podem e geralmente são importantes numa análise de curto prazo, mas a longo prazo, quando não se pode supor a existência de recursos ociosos, a questão é diferente. É preciso conhecer a força iniciadora das mudanças e propulsora de outras atividades, que, para North, continuam sendo as exportações.

Embora o título do principal artigo sobre base de exportação inclua o termo “teoria da localização” (“Teoria da Localização e Crescimento Econômico Regional”), a relação entre esta teoria e o desenvolvimento econômico regional não está ali bem desenvolvida. A razão para inclusão da “teoria da localização” no título está muito mais voltada para a identificação desta teoria com a Teoria dos Estágios (criticada por North,) do que propriamente para estudar os aspectos locacionais que podem influenciar o desenvolvimento regional. Foi na obra de autores preocupados com a teoria da localização, como Hoover,⁴⁶ que se esboçou a teoria dos estágios com referência às regiões.

Não se pode dizer que North desconhecia a importância dos custos de transporte e de localização na sua influência

⁴⁵ D. C. North, “A Reply”, *op. cit.*

⁴⁶ E. M. Hoover, *The Location of Economic Activity* (McGraw-Hill, 1963).

sobre a capacidade competitiva das regiões. Mas este tema não foi desenvolvido com profundidade, nem explorado em todas as suas possibilidades.

Alguns autores, ao estudarem o processo de desenvolvimento regional, deram uma ênfase especial ao problema locacional em relação ao desenvolvimento regional.

Stabler,⁴⁷ por exemplo, ao fazer uma avaliação da teoria da base de exportação e da teoria dos estágios, dedica grande parte de seu artigo a examinar as relações entre localização de determinados tipos de atividades e distribuição espacial dos recursos e dos mercados.

Em geral, a maioria das decisões locacionais são resultado de uma das seguintes condições:

a) as atividades são orientadas para o insumo. Neste caso se enquadrariam as atividades extrativas que dependem de distribuição geográfica dos recursos naturais, as atividades que dependem de outras indústrias orientadas para o insumo e as atividades intensivas de trabalho que se localizam onde este insumo é mais barato;

b) as atividades são orientadas para o produto. Neste caso, a distribuição dos mercados nacionais é fator preponderante. Em geral, são produtos que os consumidores não viajarão para comprar (atividade de varejo), ou que só têm sentido no lugar de consumo (serviços públicos, como ruas, avenidas, etc.), ou que são muito pesados e/ou perecíveis para serem transportados a custos compensadores (ovos frescos, laticínios, etc.);

c) as atividades são orientadas para o insumo e para o produto. São as atividades intermediárias, cujos insumos são recebidos de outras indústrias e cujo produto é vendido para outras. Neste caso, estas atividades tendem a se localizar junto a complexos industriais ou cidades industriais;

⁴⁷ J. C. Stabler, "Exports and Evolution: The Process of Regional Change", in McKee, Dean e Leahy (eds.), *Regional Economics*, pp. 49-64.

d) as atividades não são orientadas nem para o insumo, nem para o produto. São indústrias que produzem um produto de alto valor, de insumos de pouco peso e não perecível ou frágil. Estas atividades não são influenciadas pelos custos de transporte, mas por outros tipos de recursos, como “amenidades”. São as chamadas indústrias “sem raízes” (*foot loose*).

Num outro trabalho, Dodds e Perloff⁴⁸ analisam o potencial de crescimento de uma região em função do “acesso” desta região aos insumos básicos e aos mercados nacionais, regionais e internacionais.⁴⁹ Assim, uma região com um mau acesso aos insumos básicos de fontes externas regionais, nacionais e internas, assim como mau acesso aos mercados externos regionais, nacionais e internos teria uma probabilidade quase nula de se desenvolver, já que nenhuma atividade ali se instalaria. Enquanto isso, uma região com bom acesso aos mercados nacionais, regionais e domésticos e aos insumos básicos destas origens terá um excelente potencial de crescimento.

Entre estes dois extremos, os potenciais e os tipos de crescimento variam. Uma região como a Flórida, nos USA, por exemplo, que tinha um pequeno mercado interno e um mau acesso às fontes de recursos externos, mas que possuía um bom acesso aos recursos internos (clima e praias), desenvolveu-se a partir de uma atividade terciária. Outras, com bom acesso a insumos internos e aos mercados, e mau acesso a outras fontes de recursos, se desenvolveriam a partir da indústria extrativa.

Tanto a teoria da base de exportação, quanto a teoria *staple* dão uma grande importância à análise das características do produto de exportação. Ambas fazem referência explícita

⁴⁸ V. W. Dodds e H. S. Perloff, *How a Region Grows*, Cap. 2.

⁴⁹ O acesso aqui é definido como a soma das vantagens e desvantagens relativas para a produção de um bem particular num determinado local, envolvendo entre estas vantagens e desvantagens, principalmente, o custo de transporte e o custo de oportunidade em relação à localização alternativa.

ao artigo de Baldwin⁵⁰ como sua fonte principal. Nesse artigo é construído um modelo de três regiões, onde uma é mais antiga e desenvolvida e as outras duas estão iniciando o seu processo de desenvolvimento. A primeira região, mais desenvolvida, fornecerá os recursos humanos e de capital para as outras. Nas duas últimas, o desenvolvimento faz-se através da produção de bens agrícolas, mas com funções de produção diferentes. Numa região, a unidade de produção economicamente viável requer uma massa de capital e uma grande quantidade de trabalhadores não-qualificados e alguns poucos dirigentes bastante especializados. Na outra, o tamanho ótimo da unidade agrícola é menor. Ela pode ser operada eficientemente com uma pequena quantidade de capital e por empresários de capacidade mediana.

As conseqüências desses tipos de função de produção sobre a capacidade futura de desenvolvimento das regiões são analisadas a seguir.

Na região que exige a grande quantidade de capital, geralmente identificada como *plantations*, as possibilidades de dispersão do desenvolvimento não são boas. A estrutura da distribuição de renda ali existente conduzirá a um alto nível de importação da classe alta e uma pequena demanda interna da classe baixa, devido aos baixos salários e ao autoconsumo. Esta situação não encorajará a criação de indústrias substituidoras de importação e outras atividades de serviço. A formação de poupança será pequena. Grande parte dela será exportada para os centros de origem, enquanto os estratos de baixa renda, mais ligados à comunidade local, possuem uma alta propensão média a consumir. Finalmente, a oferta de capacidade empresarial tenderá a se concentrar na atividade exportadora.

Na outra região, as possibilidades são melhores. A propensão média a importar será menor e haverá uma pressão na

⁵⁰ R. E. Baldwin, *op. cit.*

demanda interna. Os empresários serão menos ligados aos centros de origem e haverá uma maior oferta da poupança e capacidade empresarial.

O artigo de Baldwin, apesar de se concentrar apenas em um aspecto da atividade regional, faz uma análise abrangente do tema ao contemplar não só o lado da demanda, mas também o da oferta, e ao correlacioná-la com a função de produção do produto de exportação. Assim, a existência de fatores escassos (o capital, a capacidade empresarial) dependeria da tecnologia de produção.

Os modelos da base de exportação, assim como os de base econômica, têm sido considerados como “modelos de demanda”. Com efeito, esses modelos, ao considerarem uma variável exógena — a exportação — como estratégica, enfatizam a dependência da economia estudada a fatores fora de seu controle (a demanda externa), negligenciando a importância dos fatores internos e determinados endogenamente: os fatores do lado da oferta.

Os modelos de base inspiraram-se, metodologicamente, no multiplicador keynesiano.⁵¹ Como se sabe, a preocupação deste modelo, e também a sua importante contribuição, foi com os problemas causados pela ausência de “demanda efetiva”. A teoria keynesiana encontrou o mundo capitalista envolto numa crise de depressão provocada pelo subconsumo (ou pela superprodução) e trabalhando dentro de sua curva de possibilidades de produção. Tratava-se, então, de reativar a economia, estimulá-la para que atingisse um ponto sobre a sua curva de possibilidades de produção. O remédio keynesiano foi a ativação dos gastos governamentais, mesmo com *deficits* e apesar da qualidade destes gastos. Os principais instrumentos desenvolvidos para mostrar a eficácia do aumento dos gastos do governo, ou de qualquer outra variável autônoma, foram o multiplicador e, posteriormente, as matrizes de insumo-produto.

⁵¹ Ver C. M. Tiebout, “The Urban Economic Base Reconsidered”, *op. cit.*

Tanto o primeiro quanto o segundo, de uma maneira mais completa, pretendiam mostrar o que aconteceria a uma economia com recursos ociosos se aumentássemos a demanda final.

Os modelos de “base”, ao adotarem em larga escala o uso do multiplicador e da matriz de insumo-produto, implicitamente aceitaram o pressuposto de uma economia com recursos ociosos e sem restrições de oferta de fatores.

Nesta linha de raciocínio, surgiram algumas críticas aos modelos de “base”. Para obtermos uma visão didática delas, vamos dividi-las em quatro partes, embora deva-se ficar atento às inter-relações existentes entre elas.

a) Os fatores de oferta são as restrições, os limites da capacidade de um sistema econômico.

Sendo dada a demanda, no caso as exportações, esta só será atendida se os fatores de produção relevantes para a sua produção estiverem presentes ou puderem ser importados. Se estes fatores, o capital, o trabalho e a capacidade empresarial, não existirem nas quantidades adequadas, teremos pontos de estrangulamento na economia. Estes pontos de estrangulamento poderão provocar elevação do preço dos fatores escassos, aumentando o custo de produção e diminuindo a capacidade competitiva da região.

b) A teoria de base não enfatiza as ligações inter-regionais.

Esta segunda crítica é uma decorrência da primeira. Se os fatores são escassos na região, a sua possibilidade de crescimento baseia-se na sua capacidade de importar os fatores escassos de que necessita de outras regiões.

Esta questão, como frisou Dubey,⁵² está no cerne do problema “regional”. Se a economia regional se caracteriza pela “diferenciação e inter-relação de áreas em um universo de recursos desigualmente distribuídos e imperfeitamente móveis”,

⁵² V. Dubey, *op. cit.*, p. 7.

então uma grande ênfase deve ser dada ao estudo da mobilidade de fatores. As perguntas-chave neste caso seriam: o que pode uma região fazer para atrair capital e trabalho? Quais são os fatores que mais os atraem?

Assim, os estudos de migração tornam-se um importante instrumento da análise regional. Quais os fatores que levam à migração? Maiores níveis salariais? Ou apenas a existência de emprego? Ou as variáveis econômicas não são as mais importantes?

Também poderiam ser pesquisadas as motivações para os fluxos de capital. O capital realmente flui das regiões mais ricas para as regiões mais pobres onde é menor a relação capital/trabalho e, portanto, maior a produtividade marginal do capital? Poderíamos, também, pesquisar a mobilidade do talento empresarial e das inovações tecnológicas.⁵³ Outros fatores escassos podem ainda ser considerados, como, por exemplo, a transmissão de valores não tradicionalistas e a modernização das instituições sociais e políticas.

Em resumo, o fato de que a economia regional é “aberta” e suscetível à influência dos fluxos de fatores, que tanto podem amenizar quanto agravar o seu nível de escassez, precisa ser considerado na teoria de base de exportação. Não se pode ter como garantida a existência dos recursos, e o sucesso de uma base pode estar condicionado à sua maior habilidade em atrair esses recursos.

c) O estudo das curvas de oferta regionais.

Uma curva de oferta, como se sabe, mostra as diferentes quantidades que serão oferecidas a determinados preços. Dada uma curva de procura dos produtos de uma região, esta venderá tanto mais quanto mais a sua curva de oferta estiver distante do eixo vertical. Então, a possibilidade de uma região conquis-

⁵³ Ver H. W. Richardson, “Regional Economics”, *op. cit.*, Cap. 12, e “Regional Economic Growth” (Halsted, 1973), Cap. 4, para uma visão não-neoclássica da mobilidade de recursos numa economia espacial.

tar uma maior fatia do mercado e atingir, conseqüentemente, maior nível de produção e de emprego depende da sua capacidade de deslocar para a direita a sua curva de oferta. Isto significa, em outras palavras, aumentar a produtividade de seus fatores de produção e/ou diminuir os custos de transporte.

Este assunto é abordado por Silvers:⁵⁴ “a um preço alto, a procura dos mercados externos de produtos da região seria baixa, e o resultado seria uma diminuição das exportações. Pelo modelo de base econômica ($Y = 1/m X$), a demanda agregada seria baixa e, por sua vez, a renda e o emprego regional também seriam. Esta abordagem do estudo da determinação da renda regional é intuitivamente satisfatória porque leva em conta as características locacionais da região, que estão subjacentes aos seus custos de produção para exportação. Estes custos, ao determinarem a habilidade da região para exportar e se manter em boas condições econômicas, são a base para determinar a posição relativa da região na nação. Além disso, porque são internos à região, estão sujeitos a uma política de desenvolvimento econômico regional”.

Mas, ainda segundo Silvers, não se trata apenas de estudar os custos da produção do setor exportador. Uma variação de custos neste setor pode significar uma modificação em outro setor. Por exemplo, se os salários do setor de exportação se tornarem mais altos devido à necessidade de atrair trabalhadores das atividades locais, os salários destes também acabarão por subir, provocando repercussões indiretas no setor exportador. Por isso, a análise da oferta tem que ser feita por um modelo de equilíbrio geral e não parcial (do setor exportação).

North também reconhece esse problema. Segundo ele, os esforços efetuados pelas regiões para melhorar a sua posição competitiva (diminuição de custos de transporte e inovações

⁵⁴ A. L. Silvers, “Regional Macroeconomic Behavior: Income and Trade Determination with Price-Elastic Location, Consumption and Factor Supply” (Tese de Ph.D. apresentada à Universidade da Pennsylvania, 1972), pp. 43-44.

tecnológicas) e as economias externas existentes na região, contribuem, decisivamente, para o destino econômico da região.⁵⁵

Talvez a preocupação fundamental desta crítica seja a de que não se pode analisar uma região como inteiramente dependente de eventos que não estão sob seu controle: a demanda externa. Neste caso, todas as regiões que atendessem a um determinado tipo de procura teriam que seguir o mesmo ritmo de desenvolvimento, não havendo margem para diferenças na estrutura do sistema regional, nem para uma política regional consciente. Ao se introduzir este elemento da oferta na análise, permite-se, portanto, que elementos internos e peculiares de cada região tenham um papel na determinação da renda regional a longo prazo.

d) A estrutura da oferta provoca diferentes impactos sobre o nível da renda regional.

Num artigo recente, Pratt⁵⁶ demonstrou que a estrutura da oferta dos fatores de produção de uma região pode provocar valores diferenciados para o multiplicador de exportação. Além disso, esta estrutura poderá ter influências diversas sobre outras variáveis, tais como a distribuição de renda regional e o nível de renda *per capita*.

Pratt monta um modelo onde um aumento das exportações regionais pode ser atendido de diversas maneiras. Existindo uma certa disponibilidade de capital, um aumento de exportações poderá ser atendido por uma das seguintes formas:

- i) importando bens intermediários para reexportação;
- ii) usando-se a atual força de trabalho mais intensamente;

⁵⁵ D. C. North, "Location Theory and Regional Economic Growth", *op. cit.*, p. 245.

⁵⁶ R. T. Pratt, "Regional Production Inputs and Regional Income Generation", in *Journal of Regional Science*, vol. 7, n.º 2, pp. 141-149.

- iii) usando-se trabalho desempregado;
- iv) atraindo trabalhadores pendulares (*commuters*);
- v) importando, pela imigração, novos trabalhadores para a região.

Combinando-se estas cinco formas com suas presumíveis propensões a consumir localmente e a importar, e supondo empresários locais e não-locais também com as suas respectivas propensões, podemos montar uma série de combinações entre trabalhadores dos vários tipos e empresários. Os resultados destas combinações serão bem diferentes. Podemos obter uma geração de renda regional variando de zero (combinando empresários não-locais e trabalhadores pendulares) até um máximo de geração de renda (empresários locais e absorção do desemprego local). A diferença dos resultados encontrados deve-se às diferentes propensões dos vários tipos de trabalho e à origem dos trabalhadores e empresários.

Além dos efeitos sobre a magnitude da renda regional, outras variáveis podem ser afetadas. Se o aumento das exportações for atendido pelo uso mais intensivo dos trabalhadores existentes, haverá uma concentração de renda nos trabalhadores da indústria de exportação.

Mas, se a região atender à demanda pelo aproveitamento de imigrantes, isto terá pouco efeito sobre a renda *per capita* regional.

3.4

A Teoria da Base de Exportação: Perspectivas

Resta-nos fazer alguns comentários sobre as futuras direções da análise do desenvolvimento regional.

Comentando o futuro dos modelos urbanos de desenvolvimento, Winger⁵⁷ fornece algumas considerações perfeitamente adaptáveis ao caso regional. Inicialmente, nota que alguns pressupostos que se faziam há 50 ou 100 anos atrás sobre a estrutura das cidades já não se podem fazer mais. As cidades (e as regiões) são estruturas mais complexas e diversificadas do que as antigas economias altamente especializadas na exportação de uns poucos produtos. Assim, o destino econômico das atuais regiões (e das cidades metropolitanas) está muito menos ligado às vicissitudes da demanda externa. As decisões locacionais, nos dias de hoje, são muito mais livres. O progresso tecnológico no uso de insumos e nos sistemas de transportes está fazendo com que as indústrias se tornem cada vez mais “sem raízes”. Em consequência, a teoria da localização renderia a perder a sua importância para o estudo dos problemas de desenvolvimento regional.

Já que os recursos escassos não são mais os insumos ou o transporte, quais seriam os atrativos que uma região poderia oferecer para que as atividades nela se instalem? Os elementos-chave, agora, são os recursos humanos de alta qualidade (R & D), associados às amenidades existentes na região. A estas novas variáveis deve-se, então, dar um lugar na análise regional.

Finalmente, ainda segundo Winger, os estudos futuros precisam ser mais inter-regionais, estudando a região em análise com as outras, particularmente na análise dos fluxos dos fatores e de renda. Infelizmente, estes estudos são por demais complicados por envolverem um grande número de variáveis e funções de formas ainda pouco conhecidas (por exemplo, a função oferta de trabalho), segundo, por isso, de difícil consecução.

Lane⁵⁸ assume uma posição semelhante. Segundo ele, os futuros estudos de desenvolvimento regional devem levar em

⁵⁷ A. Winger, “Supply Oriented Urban Economic Models”, in *Journal of the American Institute of Planners* (janeiro de 1969), pp. 30-34.

⁵⁸ T. Lane, *op. cit.*, pp. 345-347.

conta os elementos de oferta escassos no longo período. Assim, a ênfase deve ser dada ao estudo das “condições que dão lugar à imigração de capital e trabalho para uma economia regional”. Em outras palavras, as análises inter-regionais necessitam ser aprofundadas.

Finalmente, deve-se questionar a utilidade do estudo dessas teorias para o entendimento dos problemas econômicos dos países subdesenvolvidos, como o Brasil. Até onde vai o poder explicativo da teoria da base de exportação e o da *staple theory* neste caso? Para respondermos a esta pergunta será preciso, antes, lembrarmos as condições em que estas teorias foram desenvolvidas e que problemas e questões elas se propuseram a responder.

Em primeiro lugar, deve-se deixar bem claro que a teoria da base de exportação (assim como a teoria *staple*) não é uma teoria geral do desenvolvimento econômico regional. Ela só se aplica a regiões que tiveram o seu impulso de desenvolvimento originado do comércio exterior, dentro do contexto de instituições capitalistas. Assim, as economias planificadas, ou aquelas que tiveram o impulso inicial de “dentro” da própria região, não se conformam a esta teoria.

Além disso, a teoria foi desenvolvida para o contexto de economias “novas”, sem pressão populacional e colonizadas por pessoas de “espírito capitalista”, que pretendiam nelas se fixar. Estas não são as características encontradas nas atuais regiões subdesenvolvidas, onde existe pressão populacional, e onde não existem, nem o espírito, nem instituições capitalistas bem desenvolvidas.

Finalmente, a teoria tem uma conotação histórica muito evidente. Ela procura explicar os fatores que determinam o desenvolvimento da regiões “novas” no longo prazo. E, neste caso, as exportações teriam um papel-chave. Mas, à medida que a região se desenvolve, ela amadurece e se torna mais complexa. As atividades internas começam a ter importância e, finalmente, a região pode viver de si mesma para a formação da maior parte de sua renda.

Neste ponto, a teoria da base de exportação começa a perder a sua importância, já que as exportações não são mais o único, nem mesmo o mais importante móvel do desenvolvimento. Assim, a análise do desenvolvimento regional deve levar em consideração uma série de outros fatores, tais como os investimentos internos e a atividade do governo local e nacional.

Numa resenha sobre os modelos de desenvolvimento baseados no setor exportador, Hultman⁵⁹ analisa a sua eficácia para o entendimento do processo de desenvolvimento de países subdesenvolvidos. Segundo este autor, três são os fatores que impedem que o desenvolvimento se processe através do setor exportador:

a) *Distribuição de renda no setor exportador*

Nos países subdesenvolvidos é mais provável que o setor exportador esteja na mão de estrangeiros. Neste caso, o pagamento dos fatores de produção estrangeiros e a importação de bens de luxo, ao provocarem vazamentos de renda, não dispersam seus efeitos sobre o restante da economia. Em consequência, apareceria o fenômeno das economias dualistas.

b) *A resposta do setor local*

Por uma série de razões de ordem política, cultural e social, o setor local pode deixar de reagir às oportunidades de lucro criadas pelo setor exportador. As imperfeições do mercado, tais como a falta de conhecimento das oportunidades, a imobilidade geográfica e ocupacional dos

⁵⁹ Charles W. Hultman, "Exports and Economic Growth", in *Land Economics* (maio de 1967), pp. 155-157.

trabalhadores, ou a ausência de um sistema de valores tipo ocidental, podem destruir as oportunidades surgidas no setor exportador.

c) *Natureza do bem exportado*

O grau de processamento do bem antes da exportação é geralmente baixo nas economias subdesenvolvidas por envolverem, na maior parte das vezes, produtos naturais. Quando este é o caso, poucos são os empregos criados em outros setores e poucas são as atividades criadas para atender ao setor exportador.

É possível, também, que o setor exportador não exija mão-de-obra especializada e nenhuma qualificação especial. Assim, é pouco provável que a qualidade de mão-de-obra local sofra alguma melhoria.

Estas considerações de Hultman significariam que a teoria da base de exportação não pode ser usada para o entendimento de regiões subdesenvolvidas? Acreditamos que não. A teoria da base de exportação não afirma que as exportações provoquem automaticamente o desenvolvimento. Ao contrário, discute as condições em que é mais ou menos provável que ocorra desenvolvimento, dadas as exportações. Afinal, é tão importante sabermos por que algumas regiões fracassaram quanto sabermos por que outras se desenvolveram com as exportações.

Esta teoria pode proporcionar muito *insights* para os responsáveis pela elaboração da política econômica das regiões. Alguns exemplos de onde esta teoria pode ser aplicada relacionam-se com a instalação de distritos industriais, a construção de grandes estradas, o estabelecimento de núcleos agrícolas, a organização de pólos de crescimento, etc.

As principais conclusões que se pode retirar deste trabalho são as seguintes:

- a) A teoria da base de exportação (assim como a teoria *staple*) difere essencialmente da teoria da base econômica. A principal diferença reside na preocupação central que tem a primeira com o processo de desenvolvimento econômico, uma questão de longo prazo. A teoria da base econômica tem muito mais a ver com a análise de determinação da renda a curto prazo, tipo keynesiano;
- b) A teoria da base de exportação deve ser entendida dentro dos limites de seus pressupostos. Não pode ser aplicada, indiscriminadamente, a qualquer situação; em particular, não deve ser aplicada, acriticamente, a regiões subdesenvolvidas ou a regiões maduras, muito complexas e com muitas ligações inter-regionais. A sua utilidade será maior no entendimento da evolução histórica de regiões novas, e como fornecedora de *insights* valiosos ao estudo dos problemas do desenvolvimento regional;
- c) Não existe, ainda, um corpo bem estruturado de uma teoria de desenvolvimento econômico regional. A teoria de base de exportação tem algumas limitações criadas pelo seu interesse de análise (regiões novas, não subdesenvolvidas, de estrutura econômica simples) e por não elaborar suficientemente um problema crucial para o desenvolvimento a longo prazo das regiões: a escassez de fatores de produção e sua mobilidade inter-regional;
- d) Os futuros estudos de desenvolvimento regional devem dar uma atenção cada vez maior às variáveis que explicam a capacidade de uma região atrair recursos escassos. Como já discutimos, o problema da mobilidade inter-regional dos fatores deve merecer uma atenção cada vez maior;

e) Para que tenham maior relevância política e operacional, os modelos de base precisam dar maior atenção ao lado da oferta, ao invés de privilegiar o lado da demanda. Questões tais como mudanças na produtividade e na organização política e social, e os determinantes do investimento autônomo local, devem passar para um plano mais elevado.

