optaram por organizar um livro em que há diversidade de estudos sobre economia regional e, mais especificamente, sobre políticas para o desenvolvimento regional e local.

Os textos que compõem o livro discorrem sobre uma variedade de interpretações teóricas sobre o desenvolvimento regional e urbano. Delas decorrem propostas de políticas com influências keynesiana, schumpeteriana, marxista, neoclássica e estruturalista, além de outras mais ecléticas. Os temas relação entre globalização, nação e região, inovação, arranjos produtivos locais, escalas territoriais, localismo, regionalização, o papel das cidades, as teorias de crescimento endógeno, a nova geografia econômica e as novas técnicas de investigação empírica são discutidos a partir dos mais diversos pontos de vista. Para quem pensa o desenvolvimento regional e local, este livro abre um panorama de teorias e alternativas de políticas públicas.

Este livro, portanto, pode ser entendido como um antídoto para os que ficam aterrorizados ou entediados com os "economistas do pensamento único".

ISBN 85-7041-517-6

População & Economia

UFMG Cedeplar

IICA

Ministério da Integração Nacional

BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

A chamada "globalização", representada pelo fim das barreiras comerciais e pela livre movimentação do capital, juntamente com o desenvolvimento das tecnologias da informação e das comunicações, forneceu campo fértil para o surgimento de interpretações teóricas que afirmavam ser possível a questão territorial ficar em segundo plano. Seria o fim da geografia econômica. Entretanto, após cerca de 20 anos deste processo, a problemática regional e urbana, principalmente sua grande disparidade, mantém-se cada vez mais viva e retoma papel de destaque nas políticas públicas. Este livro é uma reflexão acerca desta retomada e procura fornecer ao leitor um referencial teórico atual e crítico, de forma a capacitá-lo a entender a dinâmica territorial e urbana recente e seus desdobramentos futuros.

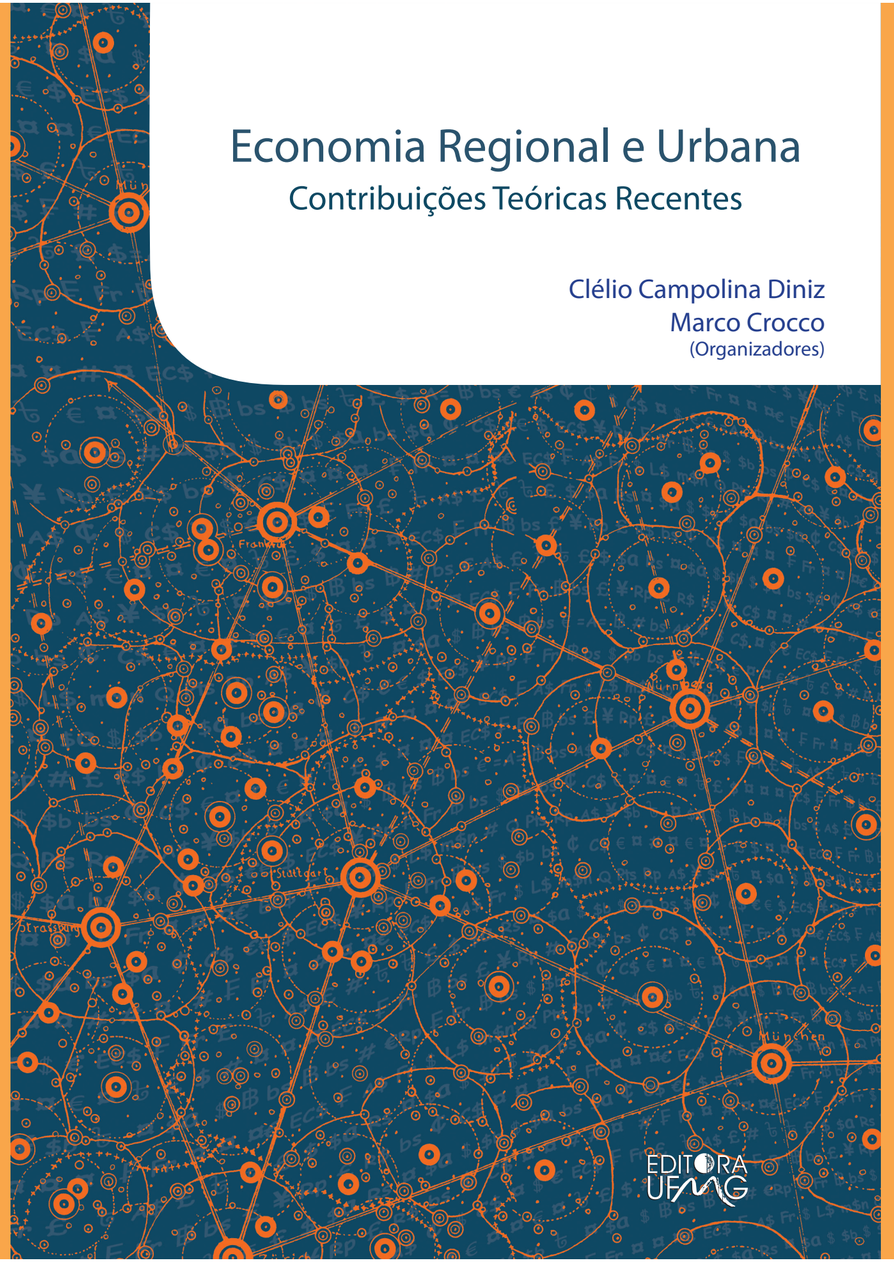
Economia Regional e Urbana
Contribuições Teóricas Recentes

Clélio Campolina Diniz
Marco Crocco
(Organizadores)

Economia Regional e Urbana

Contribuições Teóricas Recentes

Clélio Campolina Diniz
Marco Crocco
(Organizadores)



O debate econômico tem se caracterizado pela recorrente afirmativa de que existe uma única política econômica a ser implementada. No entanto, esta afirmação do "pensamento único", da inevitabilidade de alternativas, não encontra respaldo em parte significativa da produção científica contemporânea. Preservando a melhor tradição acadêmica, em universidades do Brasil e do mundo, pesquisadores têm confrontado esta perspectiva por meio de uma elaboração crítica constante, na busca de um melhor entendimento do funcionamento da economia.

Este livro segue a linha de recusa ao "pensamento único" e trata do desenvolvimento econômico, algo raro no Brasil, pelo menos nas últimas décadas. Também discute as desigualdades regionais, presentes no país desde a época colonial e até hoje não superadas. Em suma, por tratar de algo raro o desenvolvimento e por lidar com um problema tão presente as disparidades regionais este livro já tem méritos.

Clélio Campolina e Marco Crocco, ambos do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR-UFMG),

capa3-aprovadaindd.indd 1 6/2/2007 11:34:23

Economia Regional e Urbana

Contribuições Teóricas Recentes

Book economia regional.indb 1 6/2/2007 11:32:55

UFMG

Universidade Federal de Minas Gerais
Reitora: Ana Lucia Almeida Gazzola
Vice-Reitor: Marcos Borato Viana

Editora UFMG
Diretor: Wander Melo Miranda
Vice-Diretora: Heloisa Maria Murgel Starling

Conselho Editorial
Wander Melo Miranda (presidente)
Carlos Antônio Leite Brandão
Heloisa Maria Murgel Starling
José Francisco Soares
Juarez Rocha Guimarães
Maria das Graças Santa Bárbara
Maria Helena Damasceno e Silva Megale
Paulo Sérgio Lacerda Beirão

Clélio Campolina Diniz
Marco Crocco
ORGANIZADORES

Economia Regional e Urbana
Contribuições Teóricas Recentes

Belo Horizonte
Editora UFMG
2006

Book economia regional.indb 3 6/2/2007 11:32:56

Editora UFMG
Av. Antônio Carlos, 6627 - Ala direita da Biblioteca Central - térreo
Campus Pampulha - CEP 31270-901 - Belo Horizonte/MG
Tel.: (31) 3499-4650 - Fax: (31) 3499-4768
editora@ufmg.br / www.editora.ufmg.br

CEDEPLAR
Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional
Faculdade de Ciências Econômicas - FACE/UFMG
Rua Curitiba, 832 - 9º andar - 30170-120 - Belo Horizonte /MG
Tel.: (31) 3279-9100
www.cedeplar.ufmg.br sg@cedeplar.ufmg.br
Diretor da FACE Clélio Campolina Diniz
Diretor do CEDEPLAR José Alberto Magno de Carvalho

Projeto gráfico	Marcelo Belico
Formatação e montagem de capa	
Editoração de textos	Eduardo Ferreira
Revisão e normalização	Ana Maria de Moraes e Lourdes da Silva do Nascimento
Revisão de provas	Ana Maria de Moraes, Sayonara A. Melo Gontijo e Vanessa Batista de Oliveira
Produção gráfica	Eduardo Ferreira

© 2005, Clélio Campolina Diniz, Marco Aurélio Crocco, Editora UFMG
Este livro ou parte dele não pode ser reproduzido sem autorização escrita do Editor

E19 Economia regional e urbana / Clélio Campolina Diniz, Marco Aurélio Crocco. Organizadores. - Belo Horizonte : Editora UFMG, 2006.

??? p. – (??????????????????)

Inclui referências.
ISBN: ??????????????

??

CDD: ???????
CDU: ???????

Ficha catalográfica elaborada pela CCQC - Central de Controle de Qualidade da Catalogação da Biblioteca Universitária da UFMG

Prefácio

O livro *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes* é uma coletânea pioneira de análises sobre as mais importantes interpretações atuais do desenvolvimento regional. Nasceu do desejo de organizar um acervo de idéias adequado para a construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no país, que contasse com sólidas bases no debate acadêmico contemporâneo.

No decorrer do primeiro ano do governo Lula e sob a liderança do Ministro Ciro Gomes e da então Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, Prof. Dra. Tânia Bacelar, decidiu-se organizar um projeto capaz de fornecer o lastro necessário à proposição da nova Política. Com esse intuito, optou-se por uma parceria com o Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (CEDEPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais, um dos Centros mais tradicionais e respeitados na área, sob a liderança do Prof. Dr. Clélio Campolina Diniz. O CEDEPLAR assumiu a condição de núcleo principal de articulação do projeto, que contou ainda com a colaboração de diversos especialistas da questão regional brasileira.

O Projeto "Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro", contratado pelo Ministério da Integração Nacional por meio do Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA) à Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP) da Universidade Federal de Minas Gerais, foi uma referência importante para os primeiros momentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Produziu mais de duas dezenas de relatórios de pesquisa, que animaram uma seqüência de seminários com repercussão positiva, atraindo o interesse de técnicos de áreas governamentais afins e da Academia. Pelo mérito técnico-científico das contribuições, o Projeto realizado ganha, com a publicação em formato de livro, a possibilidade de obter mais ampla e merecida divulgação.

Finalmente, cabe assinalar que o projeto MI/IICA/FUNDEP/CEDEPLAR realizou outra ampla reflexão sobre diversas experiências internacionais de política de desenvolvimento regional, a ser publicada em novo volume desta série.

Antonio Carlos F. Galvão

Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional
Ministério da Integração Nacional

Book economia regional.indb 5 6/2/2007 11:32:56

Book economia regional.indb 6 6/2/2007 11:32:56

Sumário

Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão

Clélio Campolina Diniz
Marco Crocco

As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização

Francisco de Oliveira

As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil

Roberto Luís Monte-Mór

Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local

Clélio Campolina Diniz
Fabiana Santos
Marco Crocco

As novas teorias do crescimento econômico – contribuição para a política regional

Lízia de Figueiredo

Políticas regionais na nova geografia econômica

Ricardo Machado Ruiz

Desenvolvimento econômico e a regionalização do território

Mauro Borges Lemos

Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais

Carlos Antonio Brandão
Eduardo José Monteiro da Costa
Maria Abadia da Silva Alves

Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial

Pedro Silveira Bandeira

Métodos de análise regional: diagnóstico para o planejamento regional

Rodrigo Simões

Sobre os autores

INTRODUÇÃO

Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil

Uma breve reflexão

Clélio Campolina Diniz
Marco Crocco

1. Marcos Teóricos da Política Regional e Urbana

Uma revisão do atual estado da arte no que se refere às teorias de desenvolvimento regional e urbana faz saltar aos olhos a existência de uma clara divisão temporal nas concepções teóricas de desenvolvimento regional e nas conseqüentes políticas de desenvolvimento regional e urbano daí derivadas. Este marco temporal é datado dos anos 1970, quando a economia mundial vivenciou crises simultâneas e as mudanças do paradigma e do padrão tecnológico: os choques do petróleo de 1973 e 1979, e seus impactos sobre o crescimento econômico; a crise do Estado Keynesiano de Bem-Estar Social; a crise urbana; e a emergência de um novo padrão tecnológico, liderado pelo paradigma microeletrônica, informática e telecomunicações.

É neste contexto que pode ser observada uma clara transição no que diz respeito à estrutura das políticas regionais utilizadas. Até meados dos anos 1970, notam-se políticas regionais Top-Down, com ênfase na demanda e na correção

das disparidades inter-regionais, caracterizadas como políticas keynesianas. Após esse período, o desenho de políticas regionais centra-se na estrutura Botton-up, de caráter descentralizado e focado na produtividade endógena das economias regionais e locais, aqui denominadas de políticas de enfoque na competitividade. Essa mudança de concepção de política tem sua origem em uma gama variada de fatores, que podem ser sintetizados em três grandes blocos: a) mudanças teóricas e ideológicas na concepção e no papel do Estado, criticando a excessiva intervenção deste e advogando sua retirada; b) críticas teóricas e empíricas ao pequeno alcance social das políticas regionais, resgatando a questão das classes sociais nos padrões de desenvolvimento capitalista; e c) desafio dos novos fenômenos não explicados pela teoria anterior, a exemplo dos processos de desindustrialização e crise dos padrões fordistas de organização produtiva, das mudanças na divisão internacional do trabalho e da emergência dos NIC´s — Newly Industrialized Countries —,de novos padrões tecnológicos e novas regiões produtivas (Diniz, 2002)[1].

Os textos que compõem o presente livro buscam apresentar as diferentes visões teóricas recentes sobre a questão regional e urbana e seus desdobramentos e implicações para as políticas de desenvolvimento regional e urbano. Antes, porém, gostaríamos de demarcar o que se entende por fundamentos teóricos do que será denominado como *três gerações de políticas regionais*.

a) A perspectiva keynesiana

Os anos de 1950 e 1960 experimentam o que foi chamado por alguns autores de *primeira geração de políticas regionais* (Maillat, 1998; Helmsing 1999; Jiménez, 2002, entre outros). Tais políticas foram formuladas em um ambiente teórico fortemente influenciado pelo keynesianismo. Como se sabe, esta corrente de pensamento coloca em questionamento a hipótese de existência de mecanismos automáticos de correção dos mercados e, portanto, defendendo a necessidade de uma intervenção externa na economia. Entre os mercados que não se ajustam automaticamente estaria o de trabalho, certamente o mais importante nesta abordagem. O não ajuste automático nesse mercado significa admitir a existência de equilíbrio com desemprego involuntário, hipótese esta negada tanto por autores clássicos, como Ricardo, quanto pela corrente neoclássica. A principal conseqüência, no tocante às políticas econômicas da abordagem Keynesiana, era colocar a obtenção do pleno emprego como objetivo central da política macroeconômica. Assim sendo, a atuação do Estado na economia seria necessária para a obtenção do pleno emprego.

[1] Para um balanço da crise da economia regional e de suas perspectivas, veja a coletânea de artigos publicada nos volumes 17 (3) e 18 (2), da *International Regional Science Review*, 1995.

Esta concepção macroeconômica mais geral influenciou várias interpretações teóricas acerca do desenvolvimento regional e das políticas necessárias para combater os desequilíbrios existentes. Tais teorias postulavam que o desenvolvimento de uma região estaria condicionado pela posição ocupada por esta região em um sistema hierarquizado e assimétrico de regiões, cuja dinâmica estava em grande medida fora da região. Esta era a perspectiva que estava presente nas teorias de centro-periferia e da dependência e modelos de causação cumulativa (Myrdal 1957; Kaldor 1957; Hirschman, 1958). Estas teorias mostravam claramente os mecanismos que determinavam a concentração do investimento em determinadas regiões em detrimento de outras.

De forma semelhante, a abordagem Keynesiana também se faz presente na análise de pólos de crescimento de Perroux (1955) e Boudeville (1968), que combinam a existência de efeitos acumulativos de escala e aglomeração com efeitos de demanda induzida. Esta mesma característica de demanda induzida (autônoma), agora explicitamente vinculada ao mecanismo do multiplicador, se faz presente nas teorias da base exportadora (North, 1955) e do potencial de mercado interno (Harris, 1955) e Jiménez, 2002).

Embora distintas em suas derivações de política econômica, as teorias mencionadas partilhavam o entendimento de que o desenvolvimento regional não era garantido automaticamente pelas forças de mercado, sendo necessária a intervenção estatal para que os desequilíbrios regionais fossem superados. Assim sendo, estas teorias pressupunham estratégias e políticas deliberadas para impulsionar o desenvolvimento regional, entre as quais se destacam:

- *Big-Push* (Rosenstein-Rodan, 1943)

Este autor, ao analisar a situação economicamente deprimida de algumas regiões européias, detectou como principais motivos deste atraso a escassez de capital, a ausência de complementaridade da demanda local e a existência de um mercado de capitais inexpressivo. Para enfrentar este problema, é proposto um grande pacote de investimentos promovidos pelo Estado.

- Pólos de crescimento

A partir dos trabalhos de Perroux, os pólos de crescimento baseavam-se em uma racionalidade similar aos projetos *Big-Push*. A idéia central consistia na instalação, em regiões atrasadas, de uma indústria motriz que, através de seus efeitos a montante e a jusante se tornaria um pólo de crescimento e estimularia o desenvolvimento da região.

- Prioridades para o setor industrial

Em ambas as estratégias anteriormente citadas, como em várias outras, as políticas de desenvolvimento regional estiveram, em sua grande maioria, direcionadas ao setor industrial. Com isso, ficava clara a perspectiva, exposta

nos trabalhos de causação cumulativa (Myrdal, 1957; Kaldor 1957; Hirschman, 1958), de que para a superação das diferenças regionais era necessário também eliminar, ou pelo menos diminuir, as diferenças entre as estruturas produtivas das regiões, implicando um significativo processo de industrialização de regiões atrasadas. Como este processo não ocorreria naturalmente, a ação estatal se fazia necessária.

• Mecanismos de compensação para as regiões atrasadas

Vários mecanismos de compensação para as regiões atrasadas foram implementados, em conjunto ou não com as várias estratégias anteriores, sendo o mais comum o sistema de incentivos fiscais. O principio básico aqui é utilizar o Estado para subsidiar a atração de empresas de forma a compensar as desvantagens locacionais em regiões atrasadas, fazendo com que o Estado garanta parcela da lucratividade de empresas. Neste contexto, a atração de investimento externo, através destes subsídios foi amplamente utilizada.

• Investimentos estratégicos do setor público

A partir do entendimento da necessidade do gasto autônomo do Estado para garantir a obtenção do pleno emprego, várias estratégias de investimento estatal em regiões atrasadas foram desenvolvidas. Tais investimentos poderiam ser de gasto em infra-estrutura ou mesmo na instalação de empresas estatais nestas regiões, quando a iniciativa privada não se dispunha para tanto.

• Restrições à localização de atividades em determinadas regiões

Por fim, e não menos importante, em alguns casos foram utilizados mecanismos regulatórios para restringir a localização de atividades em determinadas regiões, em uma tentativa de evitar a concentração, especialmente em algumas cidades, e desviar tais atividades para outras regiões, como foi o exemplo clássico da política francesa, principalmente no que se referia a Paris.

Algumas conclusões podem ser formuladas a partir da descrição feita. No período anterior aos anos 1970, a formulação teórica em economia regional foi fortemente influenciada pelo paradigma macroeconômico vigente, qual seja, a não existência de mecanismos naturais que garantiriam a obtenção do pleno emprego na economia. Do ponto de vista regional, isto implicaria dizer que o crescimento de regiões e países não ocorreria de forma equilibrada e no sentido de uma convergência de crescimento e desenvolvimento. Ao contrário, neste período as teorias dominantes aceitavam que o processo de desenvolvimento de uma sociedade capitalista implicaria, necessariamente, o desenvolvimento desigual e desequilibrado, gerador de significativas desigualdades regionais. Como conseqüência, as políticas daí derivadas tiveram como característica mais marcante a intervenção ativa do Estado, visando reduzir as disparidades inter-regionais, tanto por razões de eficiência macroeconômica (pleno emprego e impulso da demanda agregada) quanto de equilíbrio territorial.

Uma segunda conclusão também pode ser derivada da análise dos desenvolvimentos teóricos desse período: a excessiva crença nos mecanismos puramente econômicos no combate às desigualdades regionais. Aspectos institucionais, como cultura, tradição, associativismo e hábitos, não fazem parte do arcabouço teórico desenvolvido. Isso apesar da escola institucionalista, por meio de autores como Veblen, Mitchell, entre outros, ser amplamente conhecida e difundida à época. Isto pode ser indicado como a principal deficiência teórica, responsável por duas críticas às políticas *Top-Down* do período, a saber: não ser capaz de enraizar os mecanismos de crescimento; e possuir pouca vinculação com as capacidades locais.

b) Enfoque da Competitividade

A década de 1970 é um marco na história econômica tanto no que diz respeito às teorias vigentes, quanto às políticas implementadas. O período que vai do final da Segunda Guerra até o início dos anos 1970 ficou conhecido na literatura como os Anos Dourados (*Golden Age)* do capitalismo. A economia mundial apresentou taxas de crescimento significativas, até hoje não superadas. Aliado a este crescimento, e, em certa medida, em função dele, construiu-se o chamado Sistema de Bem-Estar Social.

No entanto, este crescimento foi, no seu final, acompanhado por fortes pressões inflacionárias. Isso, aliado à crise do petróleo, gerou uma séria crise para a economia mundial. A resposta a este fenômeno foi variada, mas pode-se observar o surgimento de uma série de questionamentos quanto à eficácia tanto da teoria, quanto dos instrumentos de política econômica keynesianos. Ou seja, o enfoque da demanda e a sua conseqüente política intervencionista passam a não mais obter o consenso de antes. Em relação à produção teórica em economia, este é o período do ressurgimento de concepções que entendiam que os mecanismos de mercado são capazes de garantir o crescimento a longo prazo de forma sustentada, como é o caso da Escola Novo-Clássica. Neste contexto, as intervenções do Estado na economia só serviriam para desviar, de forma não sustentável, a economia de sua trajetória natural, resultando, no longo prazo, em mais inflação.

Esta inflexão teórica tem sua contrapartida em termos de política econômica com a emergência de políticas denominadas *Supply-Side*. Neste contexto, em uma clara contraposição ao período anterior, o crescimento deveria ser obtido não mais por meio do estímulo à demanda, mas sim da melhoria das condições de oferta, como por exemplo, flexibilização do mercado de trabalho, redução significativa dos encargos pagos pelas empresas e aumento do capital humano. Em termos macroeconômicos, o paradigma passa a ser a busca da estabilidade

monetária a qualquer custo. No campo político, torna-se majoritário o entendimento de que o Estado deve se retirar da economia, ficando apenas com suas funções básicas, determinadas pelo chamado Estado Mínimo. Este processo de mudança continuou e foi aprofundado durante os anos 1980, determinando um movimento de abertura comercial e financeira sem precedentes e acelerando a reestruturação econômica e a internacionalização da produção.

Estas transformações tiveram o seu rebatimento no espaço geográfico, determinando a perda de dinamismo de regiões afetadas pela desindustrialização e de reestruturação produtiva e o surgimento de novas regiões de crescimento acelerado, como o Vale do Silício e os chamados novos distritos industriais da terceira Itália.

Todo este processo repercute tanto na elaboração teórica quanto nas políticas de desenvolvimento regional. Como será visto mais adiante e em outros capítulos deste livro, teoricamente, as duas principais alterações são: a incorporação de aspectos institucionais (formais e informais, tais como conhecimento, rotinas, capital social, e cultura, entre outros) no entendimento da dinâmica regional e a valorização da capacitação local para o combate às desigualdades regionais. Politicamente, a grande alteração é a ênfase na competitividade, mensurada na inserção internacional, como elemento central do desenvolvimento. Isto implica em um enfoque na inovação, nas economias de conhecimento e nos mecanismos facilitadores desses processos: redes, cooperação; contatos face a face; regiões que aprendem; Sistemas Regionais de Inovação, entre outros. Este conjunto de políticas foi definido por Helmsing (1999) e Jiménez (2002) como a *segunda geração de políticas regionais*. No cerne destas novas políticas de desenvolvimento regional endógeno esta o objetivo de

> promover o desenvolvimento das capacitações da região de forma a prepará-la para enfrentar a competição internacional e criar novas tecnologias através da mobilização ou desenvolvimento de seus recursos específicos e suas habilidades próprias. (Mallat, 1998).

c) A busca de uma *Terceira Geração de Políticas Regionais*: a síntese exógeno-endógeno

É possível ainda falar em uma terceira geração de políticas regionais, que se inicia no final dos anos 1990, fruto de avaliações das políticas de desenvolvimento endógeno. A partir do entendimento de que o processo de globalização impõe que a competição não ocorre apenas entre firmas, mas também entre sistemas industriais regionais, entende-se que as políticas de desenvolvimento regional não podem ser exclusivamente locais. Devem, também, levar em consideração tanto o posicionamento econômico dos sistemas regionais de produção no

contexto global, quanto as políticas e os contextos setoriais e (inter)nacionais. Nesse sentido, a coordenação horizontal de vários atores deve ser complementada com a coordenação vertical entre os diversos níveis de ação. Nas palavras de Helmsing (1999),

> As políticas de terceira geração se baseiam no reconhecimento de que uma nova orientação não necesariamente requerem mais recursos, mas sim o aumento da "racionalidade sistêmica" no uso dos recursos e dos programas existentes. A terceira geração, de certa forma, supera a oposição entre políticas de desenvolvimento exógeno e endógeno.

No restante desta Introdução, será efetuada uma reflexão acerca do estado da arte no que diz respeito à teoria acerca da problemática regional e urbana, a fim de contextualizar melhor os determinantes teóricos desta evolução no que se refere às políticas regionais.

2. Avanços Recentes da Teoria Regional e Urbana

A economia regional e urbana teve, nas últimas décadas, grandes avanços teóricos e instrumentais que servem de base e suporte para a análise e a compreensão das tendências urbanas e regionais e, ao mesmo tempo, para a formulação e a implementação de políticas públicas e privadas relacionadas a esses temas. Do ponto de vista teórico, além do resgate de formulações clássicas sobre localização, áreas de mercado, centralidade urbana, foram desenvolvidas diferentes interpretações sobre os determinantes da concentração e do crescimento diferenciado das cidades e regiões. Destacam-se: a) a incorporação do conceito de retornos crescentes, com um esforço de modelagem, para explicar os efeitos de polarização e de concentração regional das atividades econômicas e das relações entre regiões desenvolvidas e subdesenvolvidas, convencionalmente chamadas de relação centro-periferia; b) o papel do investimento e de aspectos macroeconômicos (educação, abertura, estabilidade macro-econômica etc.) no crescimento econômico diferenciado e nas possíveis convergências de renda entre regiões; c) a análise do papel da inovação ou das mudanças tecnológicas e das diferentes formas institucionais de sua organização para explicar o surgimento e a expansão de novas áreas industriais baseadas em indústrias de alta tecnologia ou de novas formas de organização e aglomeração produtiva; d) a análise dos condicionantes do ambiente social e institucional, também conhecido por capital social, no desenvolvimento das regiões ou localidades, com destaque para os exemplos dos "novos distritos industriais" italianos e a possibilidade de seu desenvolvimento em outras regiões; e) as mudanças das forças organizadoras do espaço e as novas características da centralidade urbana, à luz do processo de globalização, metropolização e reconfiguração do espaço.

Do ponto de vista instrumental, aos tradicionais métodos de análise regional vieram se juntar às novas técnicas baseadas em modelos e métodos computacionais, novas técnicas de econometria espacial, e uma infinidade de novas técnicas matemáticas, a exemplo dos conjuntos nebulosos. Desenvolveram-se também os sistemas de informações geográficas (SIG) e a cartografia digitalizada. Depois de 1980, com o enfraquecimento ou fechamento da maioria das instituições e das políticas regionais, assistimos a uma profunda retomada das políticas regionais como instrumentos de promoção do desenvolvimento e de redução das desigualdades de renda e do desemprego. Entre estas experiências, destacam-se as políticas regionais da União Européia e as várias formas de política de inovação regional que se generalizaram no mundo. Assim, dispõe-se hoje de uma ampla e diversificada base teórica e instrumental para a interpretação dos fenômenos regionais e urbanos e para a preparação de políticas de desenvolvimento.

As seções seguintes serão destinadas à análise das diferentes contribuições teóricas e das variáveis centrais em cada uma delas, procurando refletir sobre o caso brasileiro, o que está melhor desenvolvido dos demais capítulos deste livro.

3. As Teorias do Crescimento e a Variável *Investimento*

As novas teorias do crescimento econômico retomaram uma das formulações mais bem aceitas no pós-guerra, representada pelo modelo de crescimento de Solow (1956). Este procura demonstrar que o crescimento do produto depende de três variáveis básicas: investimento, tecnologia e crescimento populacional. Este modelo reforça o aspecto, reconhecido em toda a literatura econômica, de que é o investimento a variável determinante da formação do estoque de capital, da capacidade de produção e, por conseqüência, do crescimento econômico. Nesta acepção, para a sustentação do investimento, a capacidade de poupar da sociedade torna-se um dos elementos centrais. Assim sendo, a análise dos determinantes do investimento e, portanto, do crescimento, centra-se na investigação dos fatores que possam influenciar no desempenho desta variável.[2]

No entanto, deve ser enfatizado que a prevalência e a antecedência da poupança sobre o investimento não são questões consensuais em economia. Os modelos com inspiração teórica em Keynes (1936) e Kalecki (1954) postulam justamente a inversão desta causalidade e, portanto, apresentam proposições bastante distintas das oriundas do modelo de Solow. No caso do Brasil, por exemplo, a incapacidade do Governo de sustentar seus investimentos estaria muito mais relacionada com

[2] Uma síntese interpretativa das novas teorias do crescimento encontra-se no texto "As novas teorias do crescimento econômico —contribuição para a política regional", de Figueiredo, neste volume.

os níveis de endividamento, histórico e crescente, do que com a capacidade de poupança do Estado. Atualmente, essa a incapacidade decorre também da opção política do Governo de controlar o gasto público e gerar superávit primário com vistas a atender orientações e exigências da comunidade financeira internacional. No que se refere ao setor privado, as dificuldades em encontrar mecanismos de sustentação dos investimentos estão relacionadas à deficiência do sistema de intermedição financeira privada para prover financiamentos de médio e longo prazos. Essa deficiência está ligada às vantagens que o sistema financeiro privado encontra para negociar títulos públicos. Os títulos públicos possuem alta rentabilidade e segurança, ao contrário dos riscos, do esforço e do custo de negociação e acompanhamento de aplicações junto ao setor privado.

Um bom contraponto com a atual política econômica brasileira, no que se refere à relação entre investimento e poupança, pode ser feito analisando-se a política econômica do Governo JK. Naquele período, o Governo Federal decidiu pela implementação de uma grande massa de investimentos públicos em infra-estrutura (estradas, energia), em atividades produtoras de bens (siderurgia, petróleo) e na construção da nova capital (Brasília), articulados e planejados por meio do Programa de Metas, para os quais não havia poupança prévia. Estimulado pelo crescimento liderado pelo Estado, o setor privado, nacional e estrangeiro, também passou a fazer grandes volumes de investimento. O resultado foi que o próprio investimento e seus efeitos multiplicadores inter-setoriais realimentaram o crescimento e geraram os excedentes para autofinanciá-los, assegurando uma fase de grande crescimento econômico no país, embora com alguma pressão inflacionária.

Neste sentido, se se quer reduzir as desigualdades regionais e promover mudanças estruturais que conduzam a uma melhor distribuição interpessoal da renda, seria necessário assegurar níveis de investimento adequados ao crescimento e às mudanças estruturais.

Considerando-se a situação desfavorável das regiões menos desenvolvidas o investimento precisaria pensado em duas dimensões: investimentos públicos em infra-estrutura e capital social básico e estímulos ao investimento privado. No primeiro caso, dever-se-ia pensar na possibilidade de utilização de recursos vinculados a fundos constitucionais e outros fundos legais para investimento não só no setor produtivo privado, mas também como mecanismo de financiamento de infra-estrutura física e social por meio de instâncias públicas, seja pelo próprio Governo Federal, seja por instâncias subnacionais (Estados e Municípios). No que se refere ao setor privado, a fim de se evitar o desvio e o mau uso dos recursos, torna-se necessário buscar mecanismos de estímulo e prêmios aos resultados do investimento e não à intenção.

No que se refere á orientação setorial, duas novas dimensões precisam ser consideradas. Em primeiro lugar, o potencial econômico regional, de forma a assegurar resultados econômicos que contribuam tanto para o crescimento

econômico da própria região como para o do país e a geração de excedentes exportáveis. Em segundo lugar, estímulo a setores que contribuam para uma melhor distribuição da renda e para a incorporação social dos grandes contingentes de desempregados, subempregados ou marginalizados sociais.

O próprio desenvolvimento do modelo de Solow, por meio da chamada teoria do crescimento endógeno (Barro, 1996; Barro e Sala-i-Martim, 1995), acrescenta, através de observações empíricas e de testes econométricos, um conjunto de elementos estruturais sobre coeficientes técnicos de produção. Busca demonstrar que a eficiência da máquina pública, o consumo do Governo, o nível educacional, o bem-estar social, o grau de abertura externa da economia, a estabilidade política e outras variáveis de natureza social e política afetam o crescimento econômico. O que entendemos é que a maioria desses elementos deve fazer parte das políticas macroeconômicas ou setoriais básicas para o crescimento econômico, a inclusão social e a estabilidade política. Portanto, elas são fundamentais para as políticas de desenvolvimento regional, mas têm uma dimensão e uma natureza diferentes. A maioria das análises desenvolvidas pelas chamadas teorias do crescimento endógeno está comparando países ou grandes regiões. Ela é útil como reforço do papel do investimento e da tecnologia no crescimento, mas a introdução dos elementos ou das variáveis estruturais deve ser implementada no nível da política macroeconômica.

No que se refere ao crescimento demográfico — que entra com sinal negativo na relação entre investimento e capacidade de crescimento *per capita* do produto — no caso brasileiro, este foi significativamente reduzido nas últimas décadas, deixando de ser, *per se*, um elemento inibidor do crescimento da renda *per capita*. O crescimento demográfico deve ser relacionado com os fluxos migratórios e a distribuição da população no espaço, tendo em vista o freio à concentração urbana em grandes metrópoles e as oportunidades que podem ser abertas nas regiões de fronteira agropecuária e mineral e em outras áreas vazias ou pouco populosas.

4. A Variável Tecnológica

No que se refere à variável tecnologia, que no modelo de Solow é exógena, esta ganhou nova interpretação a partir dos chamados modelos de crescimento endógeno,[3] os quais trazem para o centro da análise a produtividade da mão-de-obra como o gerador de externalidades, potencializando o aumento

[3] O conceito de crescimento endógeno vem sendo utilizado em dois sentidos. Neste caso, seguindo a teoria do crescimento, refere-se à capacidade do próprio sistema de gerar inovação. Ele difere do conceito de crescimento endógeno postulado pelas análises do desenvolvimento local que diz respeito à capacidade dos atores locais de induzir o processo de desenvolvimento.

da produtividade e compensando a tendência de retornos decrescentes do capital. Apesar da autodenominação de crescimento endógeno, ao considerar as mudanças técnicas como uma das variáveis centrais do crescimento, esta teoria não consegue demonstrar quais são os determinantes e os condicionantes das mudanças técnicas. Isto somente é feito, de maneira satisfatória, pelo conjunto diversificado de contribuições que compõem a chamada linha neo-schumpeteriana ou evolucionista.

Como demonstra a ampla literatura sobre o tema, a inovação é a arma central da competição e do crescimento.[4] Para isto, os agentes produtivos estão em permanente processo de busca e seleção, como forma de garantir sua reprodução ampliada, assegurada pela eficiência em termos de qualidade e custo de sua produção e de sua capacidade de competição dentro das estruturas de mercado (Nelson e Winter, 1982). Os resultados do processo de busca vão depender do envolvimento e da capacidade da comunidade empresarial de promover pesquisa e desenvolvimento que permitam a identificação de novos produtos e processos que assegurem o sucesso produtivo e comercial da empresa. Os resultados do esforço de pesquisa e desenvolvimento empresarial, por sua vez, dependerão do entorno no qual ela esta inserida, ou das externalidades representadas pela base e estrutura econômica prévia, pelas condições educacionais e de pesquisa, da infra-estrutura física e social e de outros condicionantes regionais ou locais.

Nesse sentido, cada região ou localidade é diferente pelos seus atributos próprios. Assim, não é possível um modelo único e generalizável de inovação. Cada região ou localidade terá que criar as condições e políticas segundo suas especificidades. Assim, várias formas institucionais de arranjos inovativos com vistas ao desenvolvimento regional vêm sendo aplicadas no mundo. Entre elas, destacam-se as incubadoras de empresas, os parques tecnológicos, e, mais recentemente, a grande família denominada arranjos produtivos locais. Estes formatos estão predominantemente orientados para as atividades urbanas (industriais e de serviços), com pouca ênfase nas atividades agrárias.

As incubadoras de empresas e os parques tecnológicos procuram desenvolver atividades mais intensivas em conhecimento, por meio de fertilização cruzada entre instituições universitárias e de pesquisa com a capacidade inovadora de pessoas ou empresas. Esta é a razão pela qual o sucesso de uma incubadora ou de um parque tecnológico está fortemente dependente da dimensão das externalidades científicas e urbanas, sendo difícil o seu sucesso em pequenas e médias cidades em regiões periféricas.

No caso dos arranjos produtivos locais (APLs), predomina a idéia do sucesso obtido pelas pequenas e médias empresas em setores específicos, mediante esforço de associação e sinergia, com vistas à solução conjunta de problemas

[4] Uma síntese e interpretação do papel do conhecimento e da inovação no desenvolvimento regional encontram-se em "Conhecimento, inovação e desenvolvimento local/regional", de Diniz, Santos e Crocco, neste volume.

comuns. Eles, no entanto, precisam ser vistos com cautela no caso dos países em desenvolvimento, pelas deficiências de capacitações profissionais, pelas maiores dificuldades dos ambientes organizacionais e institucionais, pela menor capacidade de geração e absorção de externalidades.

No que se refere aos setores agropecuário e mineral, o esforço de pesquisa é fortemente condicionado pelas características naturais. Um exemplo claro é demonstrado pela forma como a Embrapa distribui seus centros de pesquisa, especializando-os segundo as características naturais e produtivas de cada região ou localidade. Outro exemplo, no Brasil, é a Petrobrás, cujo esforço de pesquisa, no momento, está fortemente orientado para a prospecção e a extração de petróleo em águas profundas em algumas áreas da costa brasileira.

Por fim, a inovação nas atividades de serviços tem caráter mais universal, com maiores possibilidades de assimilação dos avanços internacionais. Elas exigem maior escala, conferindo vantagens às grandes metrópoles, por meio das quais os processos de inovação são criados e transferidos para outras localidades ou regiões.

Duas questões importantes emergem da reflexão anterior. Em primeiro lugar, as especificidades do processo de inovação fazem com que qualquer perspectiva de crescimento regional e de redução das desigualdades inter-regionais fique extremamente condicionada às características dos diversos "locais". Esta é uma questão teórica importante, pois possui implicações para a formulação de políticas, uma vez que estas teriam que levar em conta especificidades locais bastante distintas, principalmente quando se comparam países desenvolvidos com países em desenvolvimento. Com isso, considerações de ordem estrutural passam a ter um peso muito maior na conformação destas políticas, ressaltando não só a importância da herança do espaço construído como também dos atributos naturais e do capital social. Em segundo lugar, e relacionado à primeira questão, as políticas para APL, Parques Tecnológicos e outros arranjos locais precisam ser pensadas à luz dos condicionantes estruturais de cada país e/ou região. Isto implica a existência de políticas diferenciadas para cada uma das diferentes configurações produtivas.

Com o processo de integração de mercados e de globalização não é mais possível pensar em estruturas produtivas regionais completas e integradas. Cada região se especializa naquilo para o qual apresenta potencial produtivo. Sem negar a importância da base de recursos naturais, que determina as chamadas "vantagens comparativas naturais ou ricardianas", o potencial produtivo de uma região deve ser analisado a partir da sua capacidade de criar vantagens comparativas construídas e dinâmicas, pelo desenvolvimento das forças produtivas locais ou regionais. Este é o exemplo típico de países como o Japão e a Coréia do Sul, que com pouca dotação de recursos naturais foram capazes de desenvolver uma avançada produção industrial e de serviços.

Assim, o potencial produtivo de uma região pode estar relacionado à sua posição geográfica em relação a mercados e portos, à experiência produtiva prévia, às lideranças empresariais, ao conhecimento acumulado, à existência de infra-estrutura universitária e de pesquisa, ao mercado de trabalho, à infra-estrutura de transportes, à existência de serviços urbanos etc. Por sua vez, esse potencial produtivo não é estático, podendo ser alterado pelas próprias mudanças tecnológicas e de perfil de demanda, pela localização de uma grande empresa, pela construção de obras de infra-estrutura etc.

O grande desafio em países de grande dimensão territorial e estrutura federativa, como é o caso do Brasil, é articular os instrumentos federais, estaduais e municipais com as instituições locais, seja com o sistema produtivo e empresarial, seja com as instituições públicas e civis de cada localidade. Essa tarefa exige um esforço permanente e passa pela criação ou fortalecimento de instâncias coordenadoras locais, nos moldes de agências locais de desenvolvimento, sindicatos, associações empresariais ou outras formas de coordenação local. Como cada localidade ou região possui características próprias, não há como sugerir ou implementar estruturas institucionais e de governança únicas e uniformes.

Se o Governo Federal tem avançado na articulação dos seus instrumentos e instituições, a articulação destes com os instrumentos e as políticas de cada Estado ainda é um grande desafio. A maioria dos estados possui secretarias de ciência e tecnologia, fundações de apoio à pesquisa, institutos de pesquisa, universidades, recursos, instrumentos e objetivos próprios. No entanto, a situação entre os estados é muito diferenciada e reflete o nível de desenvolvimento de cada um. Enquanto o estado de São Paulo possui uma ampla e qualificada rede universitária própria (USP, UNICAMP, UNESP), uma fundação de apoio à pesquisa atuante e com significativo volume de recursos (FAPESP), vários institutos de pesquisa (Instituto Adolfo Lutz, Instituto Agronômico de Campinas, IPT) e uma ampla rede de instituições federais (CTA, Laboratório de Luz Sincróton, INPE), além de centros de pesquisa empresariais (CPqD e outros), alguns estados possuem ínfimos recursos de pesquisa e fraca base institucional (Diniz e Gonçalves, 2000).

Essa situação traz um grande desafio. Por um lado, há que se aproveitar o potencial de pesquisa existente nos estados mais desenvolvidos de forma a contribuir para um salto tecnológico do país. Adicionalmente, o avanço nas áreas mais desenvolvidas servirá de base para a transferência desses conhecimentos para as demais áreas. Por outro lado, a busca de um desenvolvimento regional e social mais harmônico exige o esforço de pesquisa e desenvolvimento nas regiões e estados menos desenvolvidos. Essa diretriz vem sendo implementada quando o Governo Federal condiciona que determinado percentual dos recursos dos seus fundos seja aplicado nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto, não adiantam o esforço e a intenção do Governo Federal se não se criam consciência e esforço dos estados e regiões menos desenvolvidas para a capacitação e o aproveitamento desses recursos.

Considerando-se um país como o Brasil, vários desafios e potencialidades apresentam-se para a formulação de uma política tecnológica regionalizada. Entre estes, destacam-se: a) a experiência acumulada nas últimas décadas, tanto em termos da base institucional quanto das políticas e de seus resultados; b) a dificuldade derivada da inadequação da atual regionalização brasileira, a qual apresenta inúmeras inconsistências para a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento tecnológico; c) a necessidade de uma melhor articulação das diferentes instâncias governamentais (Governos Federal, Estadual, Municipal); d) as deficiências dos canais de complementaridade entre as instâncias pública e privada; e e) a conscientização e a criação de mecanismos de apoio às iniciativas locais, diante do reconhecimento de que os processos de inovação e de criação de vantagens competitivas estão fortemente enraizados no ambiente local.

A base produtiva, ou o conjunto de atividades econômicas existentes, condiciona o tipo de suporte necessário à sua modernização e expansão, tendo em vista uma economia regional e internacionalmente cada vez mais integrada, em que as empresas e regiões somente sobreviverão e prosperarão se forem capazes de se adequar, no que se refere a qualidade e custo. O tipo de apoio tecnológico, por sua vez, vai depender das características setoriais da região, em no que diz respeito a atividades portadoras ou receptoras de progresso técnico, quer intensivas em conhecimento, quer de estrutura produtiva concentrada ou pulverizada em muitas empresas. Em muitos casos, não se trata de busca de conhecimento novo, mas sim de sua adequação, implementação ou difusão no nível local. Nesse sentido, a análise das condições econômicas locais pode demonstrar que determinadas atividades não possuem vantagens comparativas regionais, devendo o esforço de pesquisa tecnológica ser orientado para a busca de reestruturação produtiva regional, com vistas à alteração do perfil da produção ou à busca de outras alternativas econômicas.

5. O papel da infra-estrutura e do capital social básico[5]

A linha teórica representada pela chamada Nova Geografia Econômica também reforça a hipótese da não existência de um processo de redução das desigualdades regionais a partir da livre atuação das forças de mercado.[6] Essa abordagem procura explicar os processos de concentração espacial por meio de

[5] O conceito de capital social básico aqui utilizado refere-se à infra-estrutura econômica e social (transportes, energia, saneamento, habitação etc.), nos termos propostos por Hirschman (1958) e não ao conceito de capital social como atributos históricos, culturais e institucionais da sociedade civil, no sentido proposto por Putnam (1982).

[6] Uma síntese interpretativa da Nova Geografia Econômica encontra-se em "Políticas regionais da Nova Geografia Econômica", de Ruiz, neste volume.

um modelo de retornos crescentes, baseado na concepção de centro-periferia. Tomando duas regiões, uma desenvolvida e outra atrasada, analisa as forças centrípetas que fazem com que o processo de concentração seja cumulativo: maiores escalas e menores custos de produção, amplos mercados locais, menores custos de transporte, grande oferta de insumos produtivos e de trabalho, entre outros. O processo de concentração só cessa diante do surgimento de forças centrífugas que o bloqueiam, permitindo o crescimento das regiões periféricas. Entre essas forças centrífugas cabe mencionar aquelas advindas de vantagens periféricas, a exemplo do surgimento de novos mercados na periferia, das vantagens produtivas locais (agricultura, mineração, baixa mobilidade da mão-de-obra e outras vantagens naturais), entre outros. O processo de concentração poderá gerar deseconomias de aglomeração, a exemplo dos custos de congestionamento, escassez de insumos e crescente renda fundiária, aumento dos salários, custo de transporte para atingir mercados periféricos, facilitando o processo de desconcentração.

A partir dessas formulações e entendimentos, Inúmeras orientações de política com vistas ao desenvolvimento de regiões mais atrasadas podem ser derivadas: oferta de transportes, sistemas locais de inovação, melhorias educacionais, sistemas de informações, políticas locais de emprego, sistema de subsídios, abertura econômica, entre outros. Várias dessas políticas têm caráter horizontal e devem ser tratadas como pano de fundo naquilo que se caracteriza como formação do capital social básico.

No que diz respeito à infra-estrutura física, merecem atenção especial os sistemas de transporte, energia elétrica, telecomunicações e as redes de transmissão de dados e imagens. As telecomunicações têm oferta parcelada e de solução mais fácil no que se refere ao atual estágio de desenvolvimento da economia brasileira, especialmente pelas mudanças tecnológicas recentes que reduziram drasticamente os custos de infra-estrutura de telecomunicações. A oferta de energia elétrica continua como um fator importante para o desenvolvimento regional. No entanto, considerada a integração da matriz de energia elétrica no espaço brasileiro, o esforço regional na maioria das localidades depende apenas da expansão das linhas de transmissão, considerando-se que a expansão da capacidade de geração deve ser vista como uma problemática nacional ou macrorregional, mas não local. As redes de transmissão de dados dependem da ampliação e construção de novas redes de cabos de fibra ótica, o que ainda exige grande investimento, mas vem sendo atendido com base nos programas governamentais e nos recursos dos fundos setoriais e de infra-estrutura coordenados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Adicionalmente, a transmissão de sinais e dados vem sendo facilitada pela possibilidade de transmissão por ondas, facilitando também a fragmentação e o parcelamento da oferta.

O destaque, no que se refere à infra-estrutura está relacionado com a oferta e o custo dos transportes, cujos efeitos devem ser vistos em duas dimensões: sistemas de transporte inter-regional e sistema de transportes intra-regional. O

sistema de transportes inter-regional facilita a integração do mercado, podendo enfraquecer economias regionais e ampliar a concentração em função do aumento da competição. Por outro lado, facilita a inserção recíproca nos mercados nos mercados periféricos e destes nos mercados centrais, contribuindo para ampliar a divisão inter-regional do trabalho por meio das especializações regionais.

Considerado o processo de integração da economia nacional, não há como escapar dessas pressões. A saída é o fortalecimento e a especialização das economias regionais para que estas possam enfrentar a competição nacional e internacional e, ao mesmo tempo, gerar capacidade competitiva nesses mercados.

A segunda dimensão do sistema de transportes é o fortalecimento da malha intra-regional, o que facilita a integração econômica regional e o fortalecimento de seus respectivos pólos. Considerada a desigualdade regional da economia brasileira, a grande concentração metropolitana e a existência de áreas vazias ou pouco exploradas produtivamente, a redução das desigualdades e um melhor ordenamento do território exigem o fortalecimento de novas centralidades urbanas, para as quais o desenvolvimento dos sistemas de transportes intra-regionais é decisivo.

O impacto de tais políticas, no entanto, deve ser avaliado segundo as características específicas de cada região e as condições de competição com outras regiões. As políticas de incentivos e subsídios poderão ter custo elevado, drenando a capacidade do setor público em prover outros serviços. No que se refere à abertura econômica, há grande controvérsia. No entanto, no caso de regiões de um mesmo país, não há barreiras alfandegárias. A alternativa é buscar preparar a região para a competição no mercado nacional e para futuras inserções nos mercados internacionais. Como síntese das formulações apresentadas, as políticas regionais deveriam ser seletivas, segundo as características e potencialidades setoriais de cada região, com vistas a potencializar a expansão produtiva com menores custos e melhores condições de competição.

Por fim, ressalte-se um aspecto pouco explorado na Nova Geografia Econômica (NGE). Como visto, a existência de externalidades é uma condição central no modelo. No entanto, o que o modelo não discute de forma adequada são os determinantes da capacidade de geração e absorção destas externalidades. Como mostra a literatura neo-schumpeteriana, por exemplo, a absorção das externalidades tecnológicas não é garantida apenas pela proximidade física entre os agentes. A capacitação mais geral de uma região também influencia na possibilidade de geração e absorção destas externalidades. Esta capacitação, por sua vez, é influenciada pela existência ou não de instituições geradoras e difusoras de conhecimento, tais como centros de pesquisas, universidades etc. na região. Dessa forma, como mostra Lemos *et al*. (2005), existe uma grande variedade de elementos territoriais — que, por definição, variam de país para país e/ou região para região — que condicionariam os processos de geração e

absorção de externalidades derivados dos processos de aglomeração industrial. Todas as questões teóricas acima discutidas possuem impactos sobre o processo de conformação do espaço.

6. Os efeitos da globalização sobre a centralidade urbana e o ordenamento do território

As mudanças decorrentes dos processos de globalização, financeirização e mundialização do capital, por um lado, e a revolução molecular-digital, por outro, influenciam ou mesmo determinam as escolhas locacionais do capital produtivo, alterando os clássicos padrões locacionais. Em atividades de alto valor, baixo volume e baixo peso, os custos de transporte perdem importância relativa. Nesses casos, também perde importância a proximidade às fontes de matérias-primas. Para vários produtos, as áreas de mercado tornam-se significativamente amplas ou até mundiais, podendo haver diferentes alternativas locacionais. A separação das atividades de pesquisa, concepção e projeto podem ser separadas das atividades de produção, permitem que as últimas tenham pequena exigência de trabalho qualificado e grande flexibilidade locacional. Em muitos casos, a capacidade de se obter vantagens do setor público nacional, regional ou local passa a ter grande influência nas escolhas locacionais. Há, como decorrência dessas transformações, um crescimento das ubiqüidades dos fatores produtivos clássicos, levando a um processo de desteritorialização. Aumenta-se a importância dos fatores históricos, culturais e institucionais — o chamado capital social — e da estabilidade política, condicionando os caminhos do capital internacional e a reterritorialização das atividades. Como decorrência, fortalecem-se as funções de governança global, exercida pelas organizações dos países desenvolvidos (OECD, Grupo dos 8) e operacionalizada pelas grandes instituições multilaterais (FMI, BIRD, OMC). Esse processo gera, ao mesmo tempo, a integração e a fragmentação da economia mundial, fortalecendo o papel das grandes cidades ou cidades mundiais, nas quais se localizam a governança e o comando do capital.[7]

Nesse sentido, com a crescente ampliação da integração mundial e da importância das grandes metrópoles, a questão da centralidade urbana voltou ao cerne do debate sobre a organização do espaço: cidades globais, cidades mundiais, metrópoles, conubarções etc[8].

[7] A análise das relações do processo de globalização e seus impactos sobre as nações, regiões e metrópoles encontra-se em "As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização", de Oliveira, neste volume.

[8] Para uma ampla visão da evolução histórica do urbanismo e das concepções de planejamento urbano e da crise das cidades nas décadas de 1960 e 1970, ver "As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil", de Monte-Mór, neste volume.

No caso do Brasil, o acelerado processo de urbanização registrado nas últimas seis décadas e as dinâmicas regionais e urbanas diferenciadas provocaram um forte processo de concentração populacional em um conjunto limitado de metrópoles e de uma rede urbana mais bem estruturada nas regiões Sudeste e Sul. Enquanto isso, permanecem regiões vazias ou populacionalmente rarefeitas nas regiões Centro-oeste e Norte e concentração em grandes cidades com rede urbana fraca na região Nordeste. Ao mesmo tempo, ocorreu um processo de urbanização extensiva, por meio do qual a influência das cidades atingiu o campo e submeteu-o à cultura e às condições de consumo e produção das cidades, eliminando a separação entre cidade e campo, unificando a problemática regional e urbana.

Isto significou a ampliação da importância do urbano e da centralidade urbana. Nestes termos, o processo de planejamento e desenvolvimento regional do Brasil deve partir de uma visão prospectiva da rede urbana e de seu papel na estruturação e ordenação do território. Considerando-se o irreversível processo de concentração em grandes metrópoles e os problemas sociais inerentes à deficiência da infra-estrutura urbana (transporte, saneamento, habitação, serviços coletivos), à falta de oportunidades de trabalho e à péssima distribuição da renda, torna-se central pensar no suporte ao desenvolvimento da rede urbana em cidades médias e grandes, não metrópoles, como base de estruturação do espaço nacional.

Além de um sistema de transportes inter-regional que unifique e integre o mercado nacional, uma política urbana orientada para a reestruturação do espaço e para a reordenação do território exige o reforço da infra-estrutura intra-regional para fortalecer a capacidade de polarização e comando dessas cidades sobre os seus entornos territoriais e produtivos. Somado ao sistema de transportes intra-regional, destaca-se também o papel da infra-estrutura intra-urbana, especialmente transporte público, saneamento, habitação e serviços coletivos.

7. A Questão das Escalas Territoriais e os Desafios da Regionalização

Um dos grandes desafios para a implementação de políticas regionais é a definição das escalas territoriais de atuação e a operacionalização destas mediante critérios de regionalização.

A regionalização do território para efeitos de políticas públicas tem sido um desafio constante. Por um lado, cada território enquanto espaço social (construído) é um produto social, estando, portando, em permanente mutação

(Lefebvre). A simples identificação do termo região pressupõe o reconhecimento do desenvolvimento desigual no território, o qual decorre de razões históricas, naturais,culturais, políticas, econômicas etc. Em função de suas características e dos pressupostos analíticos, as regiões vêm recebendo diferentes denominações: homogêneas, polarizadas, plano (Boudeville), periférica, centrais (CEPAL), agrícolas, industriais, ou outras denominações. As características econômicas e territoriais podem indicar uma economia de subsistência, uma área de mercado, uma base exportadora, uma centralidade urbana e sua área complementar etc. Por essas razões, as escalas de intervenção são diferenciadas, em função dos objetivos, das políticas e dos instrumentos. Assim, a regionalização, para efeitos de políticas de desenvolvimento regional, necessita ser definida em diferentes escalas e não em uma escala única. Por sua vez, o critério de regionalização não pode se ater somente aos aspectos econômicos. Além desses, pelo menos dois aspectos merecem consideração especial. O primeiro, os condicionantes ambientais, tendo em vista a importância de se compatibilizar desenvolvimento econômico com sustentabilidade. O segundo, a identidade e a vinculação entre população e território, de forma a dar consistência e representatividade aos atores regionais.[9]

A identificação do chamado "problema regional", geralmente relacionado com as desigualdades regionais de desenvolvimento e a existência de regiões atrasadas, levou a maioria dos governos a definir regiões específicas para a implementação de políticas regionais, iniciadas com o Tennesse Valley Authority (TVA), nos EUA, em 1933, e generalizadas mundialmente no Pós- Segunda Guerra. Além do TVA, são exemplos típicos as regiões definidas para implementação das políticas de desenvolvimento para os Appalaches, nos Estados Unidos, do Mezzogiorno, na Itália, do Nordeste brasileiro, entre muitas outras. Posição diferente tiveram os franceses, que se orientaram por uma visão de conjunto, materializada nas políticas de ordenamento do território nacional, visando o desenvolvimento das regiões atrasadas, o arrefecimento da concentração em Paris e uma melhor distribuição regional do desenvolvimento.

Como resultado dessas experiências, surgiram fortes críticas ao planejamento de regiões isoladas dentro de um país, na medida em que a região é parte deste e, portanto, está integrada econômica e politicamente ao restante do território, também sendo influenciada pela política econômica geral. A partir dessas constatações, passou-se a entender que o planejamento regional deve ser concebido e implementado como parte da política nacional de desenvolvimento, como ocorre nas experiências contemporâneas, inclusive nas políticas da União Européia.

As transformações contemporâneas vêm impactando as escalas territoriais por meio da universalização da dominação do capital, especialmente do capital finan-

[9] Para uma visão dos problemas relativos à relação entre desenvolvimento econômico e regionalização, ver "Desenvolvimento econômico e a regionalização do território", de Lemos, neste volume.

ceiro, estabelecendo uma hiper-escala de circulação do capital, materializada pelo processo de globalização. Ao mesmo tempo, e como parte do mesmo processo, reforçam-se as visões da importância do crescimento endógeno, pela identificação da força e da sinergia das comunidades locais, enfatizando as microdecissões e os microprocessos, negando os aspectos estruturais do desenvolvimento, como a política, os conflitos, as classes sociais, os aspectos macroeconômicos (câmbio, juros, tributação etc.),o papel do Estado.[10] Essa orientação combina a visão da importância do capital social com os efeitos das políticas neoliberais de desregulação, de ênfase no mercado, de redução do Estado, inclusive por meio de amplos e generalizados processos de privatização.

Essa contraditória combinação que enfatiza o localismo vem sendo requalificada e criticada. Nesse sentido, em países de grande dimensão territorial como o Brasil, há consenso de que os extremos, tanto da escala macrorregional como de um localismo exacerbado, não são adequados para uma orientação de política. Em primeiro lugar, advoga-se que uma política de desenvolvimento regional deve ser pensada e articulada em escala nacional, como passou a ser a orientação do Governo Federal nos últimos anos, significando um avanço sobre as visões anteriores e o tratamento de regiões isoladas, como foi a política de desenvolvimento para o Nordeste. Em segundo lugar, a própria divisão territorial nas cinco macrorregiões hoje se apresenta ultrapassada pela diversidade interna de cada uma delas. Em terceiro lugar, porque a ênfase no local, a exemplo da generalizada defesa dos APLs, pode ser um instrumento adequado para certas ações, mas não tem alcance e capacidade de articular uma visão integrada do território.

Entende-se que o sistema funciona em múltiplas escalas, mas que a implementação de políticas exige a seleção de escalas adequadas para cada tipo de objetivo e de política. Como resposta a esses desafios, vem sendo defendida uma visão multiescalar do país, destacando-se a escala mesorregional como a mais adequada para a implementação da maioria das políticas de desenvolvimento regional. Ela permite a combinação das diferentes instâncias de governo com as especificidades culturais, institucionais e empresariais regionais ou locais, facilitando a articulação, a gestão e a governança dos processos.[11]

[10] Uma análise crítica da excessiva ênfase ao localismo e à busca de uma visão multiescalar encontra-se em "Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucionais", de Brandão, Costa e Alves, neste volume.

[11] Uma análise detalhada das mesorregiões como escala privilegiada para políticas regionais encontra-se em "Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial", de Bandeira, neste volume.

8. As Técnicas e os Instrumentos de Análise Regional

Finalizando esta breve reflexão, seria importante ressaltar a ampla gama de técnicas e métodos de análise disponíveis hoje à economia regional e urbana, permitindo avaliar e simular tendências, impactos e resultados de forma crescentemente confiável e rápida. Além das técnicas e métodos já conhecidos, a digitalização das bases estatísticas e cartográficas facilita o trabalho de coleta e apresentação das informações e dos resultados. A grande deficiência está relacionada à inexistência de censos econômicos, nas últimas décadas, que permitissem comparações sistemáticas e abrangentes entre as várias parcelas do território. Outra dificuldade está relacionada com a ainda maior deficiência das bases estatísticas e de sua interpretação para a crescente parcela da renda gerada e a ocupação no chamado setor de serviços.

Em que pesem estas dificuldades, o conjunto de métodos e técnicas de medidas de localização e especialização, as medidas de crescimento diferencial e estrutural, os modelos de insumo-produto e de equilíbrio geral computável, as novas técnicas de econometria espacial e as análises multivariadas têm condições de dar suporte aos estudos e às políticas de desenvolvimento regional, permitindo combinar a avaliação dos objetivos e resultados econômicos, sociais, geopolíticos e ambientais de forma conjunta ou inter-relacionada.[12]

9. À Guisa de Conclusão

A teoria do desenvolvimento regional e urbano permite-nos identificar um conjunto de caminhos para a promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas e para uma melhor estruturação e reordenação do território brasileiro. Nesse sentido, as políticas deveriam partir da concepção de que o urbano estrutura o espaço. Dessa forma, e, portanto, a intencionalidade da estrutura urbana que se quer construir deveria guiar as demais políticas. Entre as políticas e caminhos para uma nova política de desenvolvimento regional do Brasil a literatura teórica nos permite identificar como básicas: reforço da capacidade de investimento; criação de sistemas locais de pesquisa e inovação; melhoria do sistema educacional; melhoria da infra-estrutura de transportes e telecomunicações; reorientação do sistema de subsídios e incentivos. Torna-se, assim, fundamental a institucionalização das instâncias de coordenação e governança de forma multiescalar, com destaque para a gestão metropolitana e para as mesorregiões.

[12] Uma síntese dos avanços das técnicas e dos instrumentos de análise regional encontra-se em "Métodos de análise regional: diagnóstico para o planejamento regional", de Simões, neste volume.

Do ponto de vista do reforço da capacidade de investimento, ela deveria estar também articulada com os mecanismos e as políticas de atração regional de investimentos, especialmente das políticas de subsídios e incentivos regionais. Estas políticas deveriam estar voltadas à premiação dos resultados e não das intenções, como historicamente se fez em várias partes do mundo e do Brasil.

A criação de sistemas regionais e locais de inovação deveria estar orientada criticamente para a combinação do sistema educacional e de pesquisas com as novas modalidades institucionais de inovação, a exemplo das incubadoras, dos parques tecnológicos e dos arranjos produtivos locais.

A melhoria educacional, além de fazer parte de uma política horizontal e universal, deveria estar também orientada para as condições e potencialidades regionais.

Por fim, a orientação da política de infra-estrutura, especialmente transportes, por condicionar as condições de produção e de inserção nos mercados nacional e internacional e de orientação dos fluxos, condicionará os caminhos do desenvolvimento regional no Brasil.

Referências Bibliográficas

BARRO, R. J. Determinants of economic growth: a cross-country empirical study. *NBER Working Paper Series*, 5698, 1996.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIM, X. *Economic Growth*. New York: Mcgraw-Hill, 1995.

BOUDEVILLE, J. R. *Los espacios económicos*. Buenos Aires: Editorial EUBEDA, 1965.

DINIZ, C. C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, A.C. (Org.). Desenvolvimento em debate: painéis do desenvolvimento brasileiro II. Rio de Janeiro: MUAD-BNDES, 2002. p. 239-274.

DINIZ, C. C.; GONÇALVES, E. Econômica do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

HARRIS, C. The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States. *Annals of the Association of American Geographers* 64, 1954.

HELMSING, A. H. J. B. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista Eure*, Santiago de Chile, n. 75, sept. 1999.

HIRSCHMAN, A. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, 1958.

JIMÉNEZ, E. M. *Nuevas enfoques teóricos, evolución de lãs políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Santiago: ILPES, 2002. (Série Gestión Pública 27).

KALDOR, N. A model of Economic Growth. *Economic Journal* 57, 1957.

KALECKI, M. *A teoria da dinâmica capitalista*. Nova Cultura, 1954.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego dos juros e da moeda. Editora Atlas, 1936.

LEMOS *et al*. Condicionantes territorias das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ,

C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005.

MAILLAT, D. Innovative milieux and new generations of regional policies. *Entrepreneurship & Regional Development*, 10, p. 1-16, 1998.

MYRDAL, G. *Economic theory and underdeveloped regions*. New York: Harper Rose Publishers, 1957.

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard U.P., 1982.

NORTH, D. C. Location theory and regional economic growth. *Journal of Political Economy*, vol. LXIII (3), 1955.

PERROUX, F. Note sur la notion de pôle de croissance, *Economie Apliquée*, t. VIII, 1955.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of industrialization of eastern and south eastern Europe. *Economic Journal*, jun.-sept. 1943.

SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. *Quartely Journal of Economics*, 70, 1, p. 65-94, 1956.

Book economia regional.indb 32 6/2/2007 11:32:58

As contradições do ão

Globalização, nação, região, metropolização

Francisco de Oliveira

Pãos e Pães, é Questão de Opiniães.

Guimarães Rosa

Direto ao ponto: a globalização é entendida aqui como o processo pelo qual o capital-dinheiro na forma da moeda hegemônica — o dólar norte-americano — se coloca como pressuposto e resultado de todas as economias nacionais. Por isso, Chesnais a chama de "mundialização do capital".[1] E é claro que esse colocar-se como pressuposto e resultado é mais visível nas economias submundiais, que é o nome novo das antigas periferias capitalistas, pois todas são, agora, formas da divisão espacial do capital, enquanto espaços como o da União Européia guardam, ainda, e provavelmente a ampliará, autonomia em relação à moeda hegemônica, à condição de que dispute com esta o estatuto de moeda mundial, ou pelo menos desempenhe o mesmo papel. Isto não é verdade nem para o Japão, nem para a China, nem para a Índia, espaços-economias submundiais. Parece paradoxal, mas o Japão aplica seus próprios excedentes monetários nos títulos da dívida norte-americana, pelo que se pode dizer que o dólar é pressuposto e resultado também para a economia nipônica. Em relação à China e à Índia, os mastodontes emergentes que estão mudando a divisão mundial do trabalho, então nem se pode pôr em questão: ambos se alimentam do mercado de oferta de capitais para alavancar suas formidáveis expansões, e o dólar volta como resultado na forma das exportações chinesas de manufaturados e das

[1] CHESNAIS, 1996.

Book economia regional.indb 33 6/2/2007 11:32:59

exportações indianas de serviços. O que não quer dizer que suas próprias formas de capital-dinheiro, no futuro, não possam libertar-se da forma dólar, mas quer dizer que também, nesta hipótese, funcionarão como moedas globais; comércio apenas não transforma uma moeda nacional em mundial: requer-se que ela funcione como reserva de valor mundial, ou nos velhos termos leninistas, seja uma moeda imperialista.

Não se inclui entre os mastodontes a Rússia, embora seu tamanho pudesse ser um critério que a juntasse à China e Índia. Mas a economia russa não encontrou, ainda, seu nicho na expansão capitalista do novo ciclo mundializado. Fora a exportação de *comodities* como o petróleo, e sua força em uns poucos setores, como a produção aeronáutica e o que lhe resta de força militar, a Rússia permanece imersa num turbilhão de acumulação primitiva — a conversão de uma economia que Kurz chamou de "socialismo de caserna"[2] em economia capitalista — por vias gangsterísticas, um problema político irresoluto, que brevemente se estabilizará no patamar da dissolução do antigo império tzarista-soviético. Mesmo sua notável façanha espacial não lhe dá um lugar especial na mundialização, tendo em vista que "bens espaciais" não têm demanda mundial para convertê-la em exportador, salvo pela expansão militar; e como a Rússia deixou de ser uma potência militar, seu setor aeroespacial não se converte em mola propulsora da economia. E a exportação de capitais da Rússia é irrelevante.

É neste sentido que existe uma acumulação comandada pelo capital-financeiro, ou uma acumulação à dominância financeira, como quer Chesnais, mas nunca no sentido estrito de que a valorização do capital deixa de passar pelo sistema produtivo. Ou dizendo de outra maneira: a forma financeira descolou-se da forma capital-produtivo, e a divisão mundial do trabalho é agora comandada pela oferta de capital-dinheiro, que escolhe as localizações espaciais do capital-produtivo.

O que quer dizer capital-dinheiro hegemônico como "pressuposto" e "resultado" dos produtos das economias submundiais? As dívidas externas das economias submundiais respondem parcialmente à questão: em antigas periferias como as latino-americanas, e o Brasil é um caso exemplar, a dívida externa é uma espécie de adiantamento sobre o produto futuro, que é o caso de todo crédito, necessário porque a moeda nacional não tem mais a qualidade de reserva de valor. Sobretudo, porque o processo de acumulação do capital-produtivo foi lançado a uma carreira — como reprodução ampliada — para a qual o capital-dinheiro nacional não tem potência, pois ele não compra — nem suas forças produtivas criam — o "progresso técnico" que é imposto pela mundialização da divisão do trabalho.

No caso das economias como a da China e a da Índia, a dívida externa não aparece como o cordão umbilical a ligá-las à mundialização, e parece não serem

[2] KURZ, 1992.

economias submundiais — os seus tamanhos exercem uma espécie de efeito ótico que distorce a real subordinação à divisão espacial do capital-dinheiro. Isso acontece porque estão internalizando os próprios capitais-mundiais, como investimentos diretos, inclusive como *joint-ventures*, e assim se ligam diretamente ao capital-produtivo, enquanto as antigas periferias latino-americanas o fazem através da dívida externa. Há, ainda, um forte controle político dessa internalização da mundialização do capital, enquanto nas periferias latino-americanas a devastação neoliberal apequenou os Estados nacionais, que já são presas fáceis dos constrangimentos externos e já sofreram a desterritorialização da política. Então a mundialização é, de fato, a espacialização do capital-produtivo determinada pelo capital financeiro.

A mundialização é uma via de duas mãos. Se as dívidas externas e as exportações de mercadorias e serviços são a mão que vai das antigas periferias e dos novos mastodontes para o centro, este emite, através da dívida externa dos USA, o capital-dinheiro que colocará em ação os capitais que operam aquelas economias submundiais. A mundialização tornou insubstituível, para os USA, sua dívida externa como exportação de capitais, que aparece invertida, pois é dívida, e as exportações de mercadorias e serviços pelas economias submundiais não são exportações de capitais; provam-no as importações de capitais que se esforçam desesperadamente para atraírem. A taxa de lucro da economia norte-americana é que regula o movimento da competitividade mundial e, por isso, as antigas periferias vêem-se devastadas por recorrentes crises fiscais, na forma dos *superavits* primários, enquanto os novos mastodontes respondem na forma de excepcionais taxas de crescimento que encobrem uma formidável taxa de exploração da força de trabalho para lograr a "perequação" da taxa de lucro exigida pela sua própria mundialização. No primeiro caso, a mundialização opera como restrição ao crescimento, noutros, ela o exponencia, às vezes à custa de um regime político fortemente centralizado e totalitário, no caso da China. Aliás, o crescimento da taxa de exploração é condição *sine qua non* para todos que correm atrás no processo acelerado e descartável do progresso técnico-científico, que é a forma técnica da acumulação de capital. China e Índia beneficiam-se de sua extensíssima força de trabalho e criaram a miragem de formidáveis aumentos da produtividade do trabalho, na verdade comandada pela combinação de progresso técnico e execráveis salários. Todo o resto da periferia corre atrás dessas miragens. Tal perseguição impõe a destruição dos precários direitos do trabalho, conquistados a duras penas nas periferias latino-americanas, logrados, na verdade, ao preço das ditaduras modernizadoras, como as de Vargas e dos militares do ciclo 1964-1984 no Brasil. Mesmo na Europa Ocidental, mãe do Estado do Bem-Estar, observa-se uma regressão, em forma ainda atenuada, do componente indireto dos salários reais. Parece haver uma relação, ainda não compreendida teoricamente, entre a acumulação à dominância financeira e crescimento da taxa de exploração da força de trabalho.

Nação Periférica e Mundialização

O termo-conceito periferia, elaborado por Prebisch e sua Cepal,[3] descrevia e interpretava uma divisão internacional do trabalho que se sustentava na assimetria entre produtores de manufaturados e produtores primários. De qualquer modo, a "periferia" se sustentava numa capacidade tênue, mas ainda assim efetiva, de realizar políticas autônomas, viabilizadas pela não-conversibilidade de suas moedas e pelo papel determinante do capital-produtivo no cenário internacional. O período de ouro de Bretton Woods, de alguma maneira, preservava essa autonomia relativa, no sistema chamado dólar-ouro, que supunha uma regra monetária reguladora, com flutuações em torno do eixo principal de uma relação fixa ouro-dólar nos USA.[4] Um sistema que fornecia previsibilidade no médio prazo. A periferia latino-americana utilizou *pro domo suo* sua irrelevância monetária mundial: através, sobretudo, de políticas fiscais e coerção estatal, criou-se o novo lugar do Estado na economia, inaugurado pelo objetivo de políticas anticíclicas que retirassem a economia da severa depressão dos anos 30 que, na América Latina, deu lugar ao desenvolvimentismo.

O termo-conceito "periferia" já não tem capacidade heurística para descrever e interpretar a mundialização, e é usado agora para designar uma imagem apenas ideal de uma economia-mundo, no dizer de Immanuel Wallerstein, de círculos concêntricos, mas que já não descreve a relação. Mastodontes como China, Índia, Brasil, Rússia, Indonésia, México e África do Sul, em certa medida, ainda aparecem como economias submundiais, mas a grande maioria comparece apenas como localizações aleatórias do capital mundializado, o que embaralha a divisão mundial do trabalho. A Microsoft está em Costa Rica, em sua única unidade fora dos USA: o pequeno país da América Central é uma periferia dentro do centro ou o centro dentro da periferia? E por que ele foi escolhido para sediar esse "objeto do desejo" de toda a periferia? Não há nenhuma razão, ancorada na velha divisão internacional do trabalho, nem nas teorias locacionais de custos comparativos, nem de fontes de matérias-primas. Apenas a escolha da própria empresa e o uso do Estado como capital-financeiro: o novo Estado latino-americano é uma plataforma financeira e os países convertem-se em plataformas de exportações. O conceito de "periferia" supunha o Estado-Nação.

A desterritorialização operada pela mundialização escandiu o Estado-Nação periférico. Resta o Estado e quase desaparece a Nação; onde esta persiste, é à força da predominância do Estado na velha junção dos termos: caso dos mastodontes.

[3] PREBISCH, 1949 e RODRIGUEZ, 1981.

[4] Ver SOLOMON, 1979; CARVALHO, 2003 e OLIVEIRA, n. 4, 2004.

A ilusão de ótica elaborada pela doutrina neoliberal do Estado mínimo esconde, na verdade, de um lado, um Estado máximo, que opera o controle da força de trabalho rebaixando o estatuto dos direitos e propiciando as condições institucionais para a elevação da taxa de exploração; e, de outro, é uma forma de capital-financeiro para o capital mundializado, através das isenções, subsídios e toda sorte de "incentivos". A dívida interna é esse capital-financeiro que sustenta a extravagância da quase-conversibilidade monetária e a assunção, por parte do Estado, do risco cambial inerente a um regime de câmbio flutuante. Daí a recorrente política fiscal restritiva, que na outra ponta restringe o crescimento autônomo.

A desterritorialização é uma desnacionalização da política e uma despolitização da economia; mais que um trocadilho sem graça, o primeiro termo refere-se à transferência para o âmbito das instituições financeiras mundiais das formulações de política econômica, moeda, câmbio e fiscal, principalmente, mas não menos o estatuto da propriedade pública e privada. Através das instituições da chamada "governança mundial", FMI, BIRD e OMC, impõem-se as condições de monitoramento, coadjuvadas por organizações privadas, ligadas ao sistema financeiro-bancário, que "julgam" o estado de risco das economias submundiais. Bem observadas, tais instituições arbitram e estabelecem as condições da competição entre as diversas formas do capital mundial, produtivo e financeiro.

A despolitização da economia é quase uma conseqüência da primeira, pois os conflitos internos entre classes e setores, e em suas relações com seus Estados "nacionais", estão submetidos às condicionalidades externas. Em outras palavras, tais condicionalidades delimitam o espaço e os termos dos conflitos de classe e de interesses dos atores internos. O movimento da taxa de lucro parametrizado pelo capital-dinheiro mundial é seu principal determinante, para cima ou para baixo. Não à toa, qualquer movimento na taxa de juros determinada pelo FED pode desencadear, deter ou estimular entradas e saídas de capitais especulativos nas economias submundiais com conversibilidade total ou parcial; para os mastodontes suas quase incomensuráveis taxas de crescimento são as formas de atração do capital produtivo mundial; assim mesmo, a China viu-se obrigada a entrar na OMC sob pena de ver suas chances de intercâmbio comercial minguarem e com elas seu crescimento. Em outras palavras, a intensidade da taxa de exploração chinesa é a condição para a atração do capital-produtivo mundial, e a forma especial do Estado altamente centralizador é uma espécie de Estado-caserna[5] extremamente funcional para a acumulação de capital.

A formação da Nação, como o espaço de disputa do sentido político comum, é substituída por um consenso forçado, fora do qual não se processa qualquer

[5] A China é o mais acabado exemplo, hoje, do que Robert Kurz chamou de "socialismo de caserna". Ver KURZ, 1992.

crescimento. Está-se num território de conflito para além da hegemonia. É quase uma ditadura, a política como administração, nos termos de Adorno e Horkheimer.[6] A proliferação de controles, de índices e indicadores, de políticas sociais focadas, que monitoram permanentemente a realização e a performance das políticas, a reprodução da força de trabalho e, no extremo, a "vida nua", é a política como administração. Que já não depende da relação de forças entre as classes, mas da medida que ajusta o comportamento das principais variáveis ao movimento da taxa de lucro mundial, mediada pelas variáveis de exclusivo controle estatal. Assim, a Nação é subsumida no Estado.

Um projeto nacional no sentido já apontado de realização de um projeto comum torna-se, assim, uma quimera. Em seu lugar, como paradoxo do neoliberalismo e da mundialização, viabilizam-se apenas políticas de Estado. Vestidas de retóricas "nacionais", mas cujos objetivos são, em primeiro, segundo e terceiro lugares, a reificação do Estado como instância de cálculo da reprodução do capital interno e sua relação com o capital mundializado.

Tudo isso não quer dizer que a mundialização operou uma homogeneização das condições internacionais; ao contrário, trata-se de um sistema fortemente hierarquizado, com os USA como "olho do furacão" — onde parece reinar a calma — e a Europa dos 25 como "sub-olho", enquanto os demais rodam freneticamente, a altas velocidades, impulsionadas pelo "olho" da acumulação de capital. No roteiro, podem acontecer desastres, como o da Argentina no período pós-Menem, em que a outrora grande nação latino-americana, uma das cinco principais economias mundiais do princípio do século XX, conheceu taxas de desemprego e regressão no Produto Interno Bruto que não havia experimentado nem na Grande Depressão dos anos 30.

Região e Mundialização: O Caminho dos Balcãs[7]

Não se pode falar em região e divisão regional do trabalho no Brasil senão já no século XIX e no momento em que a expansão da economia já se dá, ainda que parcialmente, sob a forma de reprodução ampliada do capital. Traduzindo, quando a expansão do café se torna o eixo da nova "economia brasileira". Anteriormente, as diversas especializações "regionais" ligavam diretamente cada parte do território da colônia à metrópole portuguesa e ao seu papel de

[6] HORKHEIMER e ADORNO, 1974.

[7] Desenvolvi este ponto originariamente em Francisco de Oliveira, "Periferias regionais e globalização: o caminho para os Balcãs", in ARBIX, Glauco *et al*. (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China*: diálogo entre os que chegaram depois.

apropriação-intermediação com o comércio mundial, o conhecido "exclusivo colonial".[8] As relações internas eram fracas e operavam sempre na acumulação primitiva, mas nunca na acumulação de capital propriamente dita. E foram mais presentes enquanto o breve ciclo do ouro predominou na economia da colônia, Minas servindo como uma espécie de ponte entre o Norte Agrário, na expressão de Evaldo Cabral de Melo, e as economias setentrionais.[9] Tratava-se de uma economia de "arquipélago".

A divisão regional do trabalho que se forja segue, basicamente, as linhas de força da própria divisão internacional do trabalho em que se enquadra a nova nação e sua nova economia. Neste sentido, a "região" do café vai reorganizando as economias regionais como produtoras de matérias-primas para a "locomotiva", guardando, ainda, fortes e diretos laços, pelas exportações, com os mercados dos países centrais. Durante um bom espaço de tempo, os interesses oligárquicos regionais coincidiram com uma política econômica — na verdade com sua ausência — cujo único instrumento era a taxa de câmbio, visto que as exportações eram o motor das várias economias regionais.[10] Vai emergindo lentamente a "questão regional" na forma da disparidade crescente entre as várias regiões, agora propriamente chamadas, disparidade que poderia ser entendida pela analogia entre centro-periferia da formulação cepalina, exportação de manufaturas/importação de matérias-primas versus exportação de matérias-primas/importação de manufaturas. Furtado fundou sua tese sobre o Nordeste, que embasou sua concepção de superação do atraso desta região pelo planejamento, nessa analogia, e demonstrou, através do esquema da triangulação exportações do Nordeste — uso das divisas "nordestinas" pelo Centro-Sul — exportações do Centro-Sul para o Nordeste, como se dava a nova relação. Paradoxalmente, a região pobre exportava capitais para a região que se enriquecia, tanto na forma da triangulação já referida, quanto na criação de empresas-filiais das matrizes no Nordeste. O contrário, isto é, a exportação de capitais do Centro-Sul — como Furtado preferia chamar a região cujo epicentro era São Paulo — para o Nordeste era irrelevante. O mesmo se passava em relação ao Norte amazônico e ao Sul gaúcho.

A Revolução de 30 e a centralização promovida por Vargas, com o novo protagonismo da União federal e do Estado na acumulação de capital, exponenciaram a re-divisão regional do trabalho que a expansão do café desenhava. Quebrou-se a autonomia dos Estados no capítulo fiscal, criaram-se os novos impostos federais, surgindo, pela primeira vez, um mercado nacional, livre das

[8] Ver NOVAIS, 1979.

[9] Os clássicos a respeito da função de Minas na economia da colônia continuam sendo Caio Prado Jr., *História econômica do Brasil* e Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*.

[10] Ver VILLELA e SUZIGAN, 2001; e OLIVEIRA, 1975.

barreiras internas que obstaculizavam a circulação de mercadorias. O sorriso irônico da deusa da História é que tais reformas foram realizadas pela revolução que nasceu nas periferias, e que justamente reclamavam maior autonomia para os Estados: João Pessoa, o governador paraibano expoente dessa reivindicação, converte-se num dos líderes do movimento anti-São Paulo, e seu assassinato no Recife detona a revolução vitoriosa que ele não viu, e que reforçou em grau inusitado a concentração do capital em São Paulo. A especificidade da longa "via passiva" brasileira mostrava-se de difícil decifração pelos códigos canônicos da interpretação da história: uma revolução liderada por forças enraizadas na sociedade agrária desenvolve uma revolução industrial que não era desejada pelo centro dinâmico da economia.

Então, o ciclo que foi chamado depois, um tanto inapropriadamente, de "substituição de importações" orientou o processo de industrialização, que se concentrou em São Paulo, exatamente porque uma maior divisão social do trabalho patrocinada pelo café havia criado o "mercado interno", isto é, relações de renda monetizadas, ainda que o processo de acumulação de capital na lavoura cafeeira tenha se utilizado, também, de procedimentos "primitivos" como o colonato.[11] A poderosa intervenção do Estado na economia apoiou e reforçou o impulso vindo do setor privado, no ciclo que ficou conhecido como "desenvolvimentista".[12] Sucessivamente, Vargas e depois Kubitschek patrocinaram a ampla vaga da industrialização "substitutiva" que tomou a forma de acúmulo de economias externas que só beneficiavam São Paulo e seu imediato entorno.

Do ponto de vista da divisão regional do trabalho, a integração do mercado nacional, tanto pela via fiscal quanto, depois, pela abertura das rodovias, funcionou como uma "queda de barreiras", as quais haviam protegido as indústrias regionais e locais, sobretudo no Nordeste. Viu-se, então, uma sucessão de fechamento de fábricas, sobretudo das têxteis, a velha agricultura de subsistência perdendo terreno para as novas produções agrícolas do Centro-Sul. A atividade açucareira ainda sobreviveu no Nordeste Oriental, protegida pelo IAA e seus sistemas de quotas — que, paradoxalmente, mantiveram altos os preços do açúcar, parametrizados para manter em atividade a indústria marginal, menos eficiente — e assim propiciou superlucros à indústria açucareira de São Paulo, com maior produtividade.

Foi então que veio a SUDENE, no rastro de um conjunto de fatores que elevou a "questão regional" ao estatuto de uma "questão nacional". Uma impiedosa seca, que exigiu a ajuda federal, mediada pelos "coronéis" com seus velhos métodos corruptos, uma derrota política do governo Kubitschek nos então dois principais

[11] Ver DEAN, [s.d.]; SUZIGAN, 1986; e ainda TAVARES, 1976.

[12] LESSA, 1981 e OLIVEIRA, 2003.

estados, Pernambuco e Bahia, o escândalo da corrupção que tocou fundo no Exército, juntaram-se para propor uma nova política para a região Nordeste, em substituição à velha política hidráulica de "combate às secas" baseada em obras públicas de duvidosa eficácia. Era tudo que Kubitschek queria, já que seu famoso "Programa de Metas" não tinha nada a oferecer ao Nordeste.[13]

Furtado, com seu famoso diagnóstico,[14] em que a já referida triangulação de divisas "nordestinas" que financiavam a acumulação de capital industrial no Centro-Sul colocava o "dedo na ferida", racionalizando as velhas queixas regionais mas numa outra moldura, imaginou e propôs um programa de industrialização, uma modalidade inter-regional de "substituição de importações", que estava funcionando para o Brasil. Então, de forma até certo ponto imprevista, foi a solução do problema do financiamento da acumulação de capital industrial no Nordeste que se transformou na "pedra de toque" do relativo êxito da SUDENE. O famoso artigo 34 não estava no projeto de lei de criação da SUDENE, elaborado por Furtado e sua equipe, e enviado ao Congresso por Kubitschek. Foi uma emenda de um deputado conservador de Pernambuco que o introduziu,[15] inspirando-se nos mecanismos italianos para o desenvolvimento do Mezzogiorno. Já na lei do Segundo Plano Diretor, constava o artigo 18, que formou par com o 34; seu objetivo era incluir empresas estrangeiras como sujeitos do benefício, o que era proibido pelo primeiro dispositivo.

Pela primeira vez, o fluxo de capitais se inverteu: a partir do incentivo fiscal que ficou conhecido como o "Sistema 34-18", números dos artigos das leis que implementaram o programa de desenvolvimento, as empresas de todo o país deduziam do Imposto de Renda os valores que aplicariam no Nordeste, inicialmente apenas na indústria, ampliado o campo de aplicação depois para os serviços e o agronegócio. Em contrapartida, o Estado, através dos bancos oficiais, BNB e BNDE (ainda sem o S), complementavam o investimento privado. Outros incentivos, estaduais e municipais completavam o lote, e muitas empresas o utilizaram largamente. Na prática, o investidor quase não aportava capital de sua propriedade, pois os próprios empréstimos bancários que seriam concedidos eram considerados contraparte do investidor na conta final que fechava com recursos de empréstimos dos bancos oficiais. Posteriormente, o sistema evoluiu para o chamado FINOR, em que empresas que tinham Imposto de Renda a deduzir — e até pessoas físicas também, mas estas raramente utilizaram o mecanismo — compravam ações dos empreendimentos que se pretendia efetivar.

---

[13] Ver OLIVEIRA, 1985.

[14] "GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste", in: BACELAR, Tânia *et al*. (Org.). *O GTDN da proposta à realidade*. Ensaios sobre a Questão Regional.

[15] Gileno de Carli era deputado federal pela União Democrática Nacional, secção de Pernambuco, e havia sido superintendente do Instituto do Açúcar e do Álcool, a autarquia criada por Vargas para regular a indústria açucareira. O IAA foi quase sempre dominado pela açucarocracia — o termo é de Evaldo Cabral de Melo — pernambucana, à qual De Carli era profundamente ligado.

O sistema deu lugar a transações duvidosas, certamente com forte corrupção, a empreendimentos arriscados, em que o objetivo real era apossar-se de recursos públicos. Em suas últimas avaliações revelaram descalabro, pelo que Fernando Henrique Cardoso detonou-o, sem levar em consideração o real benefício que havia tramitado durante os 30 anos de atuação do sistema. Diga-se de passagem, foi no setor do agronegócio que se registraram os maiores desvios e aplicações de duvidosa rentabilidade, os quais fracassaram redondamente. Na Amazônia, para a qual se copiou o esquema SUDENE com a criação da SUDAM, de fato observou-se que os projetos, na sua grande maioria agropecuários, embutiam uma superestimação do valor da terra que funcionava como uma "acumulação primitiva", sem correspondência com os investimentos reais. Além de tudo, os empreendimentos eram movidos por trabalho quase escravo. Estávamos na realidade frente a um ciclo de redefinição da divisão regional do trabalho marcado pela homogeneização monopolístico-oligopolística do espaço econômico nacional. Vale dizer, além de uma miríade de empreendimentos, foram as principais empresas do país, algumas até multinacionais, que utilizaram-se do sistema 34-18 depois FINOR, para ocupar previamente espaços na competição oligopolística. Os diversos trabalhos de pesquisa a respeito, que começaram com a pioneira análise de Albert Hirschman, atestam que houve, de fato, uma transferência de empresas, filiais ou sucursais, das mais importantes no Centro-Sul.[16] Se a Revolução de 30 havia criado um espaço econômico nacional unificado para a circulação de mercadorias, o Sistema 34-18 completou a integração, criando um espaço nacional unificado para a circulação dos capitais.

Ancorando-se no 34-18/FINOR, de um lado, e de outro na Petrobrás à época do Consulado Geisel na empresa e depois na Presidência da República, o Estado da Bahia logrou formar um pólo petroquímico, que ainda se mantém como o segundo ou terceiro, ao lado de Capuava, do ABC e do Rio Grande do Sul, que atraiu a maior parte do investimento, tomando o lugar anteriormente ocupado pelo Estado de Pernambuco. É inegável que houve um período de intensa industrialização. As taxas de crescimento econômico do Nordeste, em alguns anos da década de 70 do século passado, chegaram mesmo a superar as do Brasil do "milagre econômico", o que se revelou uma façanha insuspeitada. Para aqueles anos, conforme os estudos de Contas Nacionais disponíveis para o Nordeste, o coeficiente de investimentos regionais sobre o produto bruto regional chegou a 50%, o que é compreensível numa economia regional dentro de uma economia nacional que crescia a taxas médias de 8/9% ao ano. Tal façanha

[16] O trabalho pioneiro de Albert Hirschman — "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo do crédito fiscal do artigo 34/18" — conhecido economista austríaco naturalizado norte-americano, com experiência na América Latina, foi publicado na *Revista Brasileira de Economia*, 21, (4), Rio de Janeiro, 1967. Seguiram-se a ele meu próprio livro, *Elegia para uma re(li)gião*. SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes, e toda uma literatura, na qual se incluem Raimundo Moreira, Tânia Bacelar, Leonardo Guimarães Neto, além dos relatórios da SUDENE que forneciam as informações sobre os projetos e as empresas instaladas.

numa economia nacional é praticamente impossível, a menos que se reduzam os níveis de consumo à miséria absoluta, que entraria em contradição com o intenso desenvolvimento. Houve, de fato, transferência de capitais da região mais desenvolvida para a menos desenvolvida, pois não se constatou regressão ou compressão do consumo, mas, ao contrário, progressão simultânea do consumo e do investimento.Uma espécie de "ciclo japonês" naquela década.

O ciclo da nova divisão regional do trabalho foi comandado, pois, pelos incentivos fiscais do Estado, uma espécie de capital-financeiro-geral que financiou a transferência de empresas para o Nordeste e também para a Amazônia — nesta, sobretudo com a Zona Franca de Manaus e empreendimentos agropecuários. E sua característica mais notável é que se formou no bojo da homogeneização monopolística do espaço econômico nacional. Os investimentos não se distribuíram equitativamente entre os vários Estados que compunham o Nordeste. Concentraram-se, sobretudo, na Bahia, secundariamente em Pernambuco e numa última fase no Ceará. Na Amazônia, localizaram-se, preferencialmente, na Zona Franca de Manaus, uma criação da ditadura militar que funciona na verdade como uma plataforma externa para a produção interna sobretudo de eletrônicos e eletrodomésticos; projetos agropecuários espalharam-se por toda a região, com concentração no Pará e Mato Grosso. Neste último, a expansão da soja transformou o Estado no principal produtor nacional, promovendo uma devastação ecológica implacável.

O fim do longo ciclo desenvolvimentista nacional, que coincidiu com a crise da dívida, no começo dos anos 80, deteriorando gravemente a capacidade financeira do Estado *condottiere*, marcou também o completamento da divisão regional do trabalho comandada pela homogeneização monopolística do espaço econômico nacional e financiada pelos incentivos fiscais. A partir daí, instalou-se um movimento errático, com o progressivo abandono, pelo Estado, de políticas regionais consistentes, até que Fernando Henrique Cardoso, já no período que convencionou-se chamar "neoliberal" — década de 90 — desativou as instituições regionais de planejamento, detonou com o FINOR e o FINAM e retirou a maior parte dos incentivos fiscais. O pretexto foi a corrupção encontrada no agenciamento dos projetos de investimento, a fraude em projetos que nunca se instalaram, uma desvalorização artificial das ações do FINOR-FINAM mediante a qual os donos dos projetos recompravam na "bacia das almas" as ações que estavam em mãos de terceiros, porque evidentemente o mecanismo estava funcionando apenas como uma espécie de especulação financeira, e os resultados reais dos projetos de investimento não remuneravam o capital investido — diga-se, os incentivos/impostos a que a União renunciava. Na verdade, havia se encerrado o ciclo, de tal forma que mesmo indústrias e empresas já instaladas chegaram a retirar-se do Nordeste. O mais emblemático foi o caso da empresa de cubanos exilados depois da Revolução Cubana, que fizeram no Recife o famoso Ron Bacardi, e foi talvez o segundo ou terceiro empreendimento industrial a

passar na SUDENE ainda em 1960. A fábrica foi inteiramente desativada. Outro caso importante foi o da Coperbo, empreendimento do governo pernambucano, destinada à fabricação de borracha sintética a partir do álcool de cana de açúcar, que foi depois absorvida pela Petrobrás, que abandonou o álcool e adotou o processo convencional a partir do petróleo.

No Nordeste, apenas a Bahia logrou consolidar uma nova posição na acumulação à dominância financeira, com seu pólo petroquímico e agora com a fábrica da Ford em Camaçari. Os Estados do chamado Nordeste Oriental — Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e, mais aquém, Sergipe — tiveram suas taxas de crescimento declinantes e conheceram uma longa estagnação. Na região Petrolina (Pe)-Juazeiro (Ba), o projeto pioneiro de irrigação da SUDENE fez surgir uma espécie de Califórnia, com uma rica produção de frutas para exportação. Apenas ali, onde novas atividades petrolíferas comandadas pela Petrobrás estão surgindo, como no Rio Grande do Norte, esboça-se algum crescimento econômico. O Estado do Maranhão parece em vias de assistir a uma vaga de industrialização siderúrgica, pelos motivos já citados, a partir da estratégica posição do porto de exportação — Itaqui — do minério de ferro de Carajás, e um pólo de soja surgiu na região de Balsas, no sudeste do Estado. A Amazônia como um todo estacionou numa divisão do trabalho que é, na verdade, uma especialização ainda em suas matérias-primas, madeira, ferro e bauxita, e no agronegócio, sobretudo na soja, fortemente predadora. Não houve grandes desdobramentos industriais a partir dessas bases.

A região é a resultante de uma longa formação histórica, uma fusão de características geográfico-ecológicas com um processo que pode ser chamado "cultural", uma forma de reprodução da produção material e uma forma da dominação tradicional ou de classes.[17] Em casos mais radicais, a região pode diferenciar-se até lingüisticamente, como as regiões — hoje autônomas — da Espanha, em que Navarra, País Basco, Catalunha e Galícia, são os casos mais clássicos.[18] No Brasil, essa longa formação decantou diferenças importantes, mas que não chegaram a criar "dialetos" regionais, embora as falas regionais se caracterizem em acentos que são variações do idioma nacional, o português do Brasil, que por sua vez é diferente do português de Portugal. Assim, não se pode falar de uma completa homogeneização das regiões brasileiras, com o processo de integração experimentado, sobretudo a partir da industrialização por "substituição de importações". Mas convém aceitar que a forma da produção e reprodução da base material, no sistema capitalista em sua fase contemporânea, é hoje "nacional" e que, portanto, economicamente não há mais "região" do ponto de vista de

[17] Este ponto está mais desenvolvido em *Elegia para uma re(li)gião*. SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classe.

[18] Praticamente todas as grandes regiões espanholas são, hoje, autônomas na *sui generis* federação monárquica espanhola. Às tradicionalmente autônomas, e diferenciadas lingüisticamente, acrescentaram-se a Andaluzia e Valência.

uma circularidade auto-sustentável da produção e reprodução capitalistas; nem mesmo subsistem formas pré-capitalistas, mas apenas pobreza e graus bastante diferenciados de salários e rendas entre as várias regiões. Igualmente, houve uma convergência de formas da dominação de classe. Mesmo os antigos "baronatos" do Nordeste, como os usineiros de açúcar de Pernambuco e Paraíba, os "coronéis" do cacau da Bahia (região de Ilhéus e Itabuna) e os latifundiários do complexo pecuária-algodão do grande sertão, são hoje classes decadentes, apesar de que, localmente, ainda possam parecer dar as cartas e exercer sua dominação. Esta, na verdade, foi substituída por aqueles que controlam as transferências de recursos da União para os municípios, uma espécie de nova oligarquização no rés do chão das relações propriamente locais, enquanto a grande estrutura da dominação de classe é superior e externa à "região".

Assim, a antiga base "regional" que constituía uma "economia" foi, no Nordeste e na Amazônia, grandemente desfeita, integrando-se numa economia nacional brasileira. A Amazônia resiste mais a essa integração devido à gravitação que a forte presença dos contingentes étnicos indígenas têm na formação "regional", e, é evidente que, tais contingentes étnicos mantêm uma forma especial de produção e reprodução da vida material, além de toda uma cosmologia que os diferenciam tanto entre si como com respeito à sociedade não-indígena. Mas eles não são centrais para caracterizar uma "economia" regional amazônica, porque não são predominantes em relação ao núcleo capitalista propriamente dito. Também é certo que o tipo de exploração econômica fundamental na Amazônia, baseado em seus recursos naturais — e em sua depredação — ferro, bauxita, cobre, madeira, e agora o agronegócio, dá a ilusão de que se trata de uma "economia regional".[19] De fato, trata-se de fonte de matérias-primas e *comodities* que compõem a estrutura da economia brasileira, basicamente em seu setor de exportação, e sua reprodução somente se explica por essa ligação estrutural.

A acumulação de capital à dominância financeira, característica da mundialização, reduziu a economia brasileira à condição de uma economia submundial, sem potência própria para autodirigir seu processo de acumulação de capital produtivo. Essa mudança redefine as relações internas das regiões, a divisão regional do trabalho no interior da economia brasileira. Em termos mais radicais, já não há tal "divisão" senão ali onde o capital financeiro na verdade é o Estado. Exemplifiquemos: na Bahia, que foi o caso mais bem-sucedido, a Petrobrás articulou um conjunto de empreendimentos privados, dos quais ela mesma era sócia, financiando os investimentos, parcialmente, que eram completados pelos recursos do FINOR. Com as privatizações, o ímpeto do tripé Petrobrás-capital privado-incentivos fiscais diminuiu e a decisão locacional voltou-se, agora, fundamentalmente, para as estratégias de cada empresa, orientação que prevalece também na própria Petrobrás.

[19] Ver OLIVEIRA, n. 38, 1994.

Além disso, inaugurou-se na década de 90, com a intensa financeirização e mundialização do capital produtivo, uma escolha locacional que é determinada, em primeira instância, pelos aportes de capital financeiro providos pelo Estado nacional e estaduais. O caso da indústria automobilística é típico: existem montadoras hoje em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia, com diferentes localizações municipais. Em São Paulo, no velho ABC (Volks, Ford, GM, Scania-Saab, Mercedes), mas também em Eugenio de Mello (GM), Taubaté (Volks), Sumaré (Honda), São Carlos (Volks) e Indaiatuba (Toyota); no Rio, em Resende (Volks) e Porto Real (Peugeot); em Minas, em Betim (Fiat) e Juiz de Fora (Mercedes); no Paraná, em São José dos Pinhais (Audi, Renault e Volvo); no Rio Grande do Sul, em Gravataí (GM) e na Bahia, em Camaçari (Ford). Estão presentes as antigas GM, Ford, Volkswagen, Mercedes, Scania-Saab, Volvo e Fiat, as novas Mercedes, Honda, Toyota, Renault, Audi e Peugeot.[20] A maior parte trabalha com taxas de ocupação baixas, algumas mesmo acentuadamente baixas. A GM recebeu do Governo do Rio Grande do Sul — ganhou é o termo — 340 milhões de dólares num investimento original total de 370 milhões, fora os créditos fiscais e incentivos de toda sorte, municipais. A Ford queria o mesmo do governo gaúcho, na época comandado por Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores, que sinalizou que iria aportar menos dinheiro e reduziria os incentivos que custavam renúncias exageradas no montante e no tempo. A Ford, apoiada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, que buscava debilitar o principal governo estadual petista — o outro era o do Acre —, optou pela Bahia, para o que o BNDES lhe aportou 700 milhões de dólares. Não há qualquer lógica locacional apoiada em paradigmas de especialização regional, cadeias produtivas — posto que a mundialização do capital produtivo permite recolher de praticamente todas as partes do mundo, peças e componentes. Há apenas uma sobredeterminação financeira, de capital financeiro estatal, que distribui no espaço as localizações produtivas.

Restam muitos poucos ramos industriais com localizações regionais ligadas à especialização em matérias-primas, ficando apenas aqueles de baixo valor agregado e custos de transporte de matérias-primas muito altos, e uma articulação logística privilegiada. É o caso do Maranhão, que ganhará siderúrgicas baseadas no ferro de Carajás, excelência do porto de Itaqui e a proximidade de jazimentos carboníferos na Venezuela, segundo notícias veiculadas nos jornais econômicos. E continua sendo o caso, já citado, das especializações da Amazônia.

Uma especialização do Nordeste que se intensificou nas duas últimas décadas, e hoje de maneira muito forte, é o turismo de sete dias, os famosos "pacotes" nas férias escolares e em feriados prolongados. O Nordeste é uma destinação excepcional nesses casos, concorrendo a Bahia até com o Rio de Janeiro. Mas

[20] Existem ainda as montadoras de ônibus, de tratores e máquinas agrícolas pesadas, além de veículos pesados para obras civis, escavadeiras, terraplanagem etc., que é dispensável descrever, mas que se inscrevem nas novas e mesmas lógicas das montadoras de automóveis.

bem reparado é o turismo de negócios o que mais cresce, e seu destino é São Paulo. O movimento de aeronaves e passageiros de todo o Nordeste não se iguala ao do aeroporto de Congonhas em São Paulo, cuja recente reforma o tornou o mais moderno do país, melhor mesmo que os internacionais de Guarulhos/SP e o do Rio de Janeiro, que são maiores. Observemos um pouco o turismo que vai para o Nordeste. Uns 70% do preço do "pacote" reparte-se entre a passagem de avião e a intermediação financeira das agências que ficam no Centro-Sul; o pagamento em prestações, que facilita, esconde, entretanto, preços superavaliados. O restante divide-se entre a rede hoteleira local e os poucos serviços que são prestados nos locais de chegada, entre receptivos e pequenas compras locais. É um turismo destinado às classes médias, sobretudo do Centro-Sul, com dispêndios pouco expressivos nos locais de destino; um turismo de praias exóticas e, hoje, de *resorts* sofisticados, de isolamento, em que o turista mal conhecerá as cidades em que aporta. No extravagante caso da revista *Caras*, o turista aporta diretamente na "ilha da felicidade", em Comandatuba, na Bahia. Criou muitos empregos nos últimos anos, a grande maioria de baixo nível de remuneração, na maior parte dos casos "informal". Tem pouca capacidade de estabelecer *forward and backward linkages* (efeitos para trás e para frente), estimulando novas atividades a jusante e a montante, daí que seus resultados são pouco expressivos na melhoria do nível de emprego e da distribuição da renda local.

Essa competição, determinada pela financeirização baseada em fundos estatais — uma aparente contradição com o predomínio do mercado nas decisões empresariais — e combinada com as estratégias de mundialização das empresas provoca uma espécie de "balcanização" das regiões. No sentido de recortes não-integradores, levando a uma divisão reiterada dos espaços, numa progressão infinita que vai bater nos municípios, agora endeusados como sedes do "desenvolvimento local", que parece conter todas as virtudes do *small is beautiful*. Mesmo São Paulo está às voltas com uma fuga generalizada de empreendimentos industriais dos territórios da metrópole, por razões de custo, des-economias de aglomeração e, sobretudo, pelas vantagens financeiras na forma de isenções fiscais oferecidas por Estados e municípios concorrentes. Na última década, alguns milhares de empresas saíram da capital paulista e de seus arredores, e o Estado resolveu entrar na chamada "guerra fiscal" para deter a sangria de perda das sedes de empresas. O tema voltou agora nas últimas eleições municipais. A participação de São Paulo no PIB brasileiro tem declinado lenta e imperceptivelmente, mas sozinho ainda detinha 32,6% do PIB total em 2002.[21]

Além disso, esses processos vêm combinados com a revolução molecular-digital no campo da tecnologia, que torna obsoletas as antigas determinações. Não custa lembrar que a Índia é a grande produtora mundial de *software* e o escritório mundial da contabilidade de grandes empresas multinacionais. Repetindo um

[21] FOLHA DE S.PAULO, São Paulo, 8 dez. 2004. Caderno Dinheiro, p. B 12. Fonte original: IBGE.

exemplo já dado, Costa Rica sedia a única unidade da Microsoft fora dos USA. Mesmo o Haiti, de antes da grave crise por que passa, estava prestando serviços banalizados de embalagem e de escritório para multinacionais norte-americanas. E pasme-se, antes da avassaladora quase epidêmica expansão da Aids, o pobre país caribenho vendia o sangue de sua população para extrair-se o plasma, para o mercado farmacêutico e hospitalar norte-americano. O padrão da revolução molecular-digital é ubíquo, e sua localização pode ser quase em qualquer parte do mundo. Não cria cadeias produtivas propriamente, mas "ambientes" onde interagem pesquisa básica e desenvolvimento tecnológico, de que o *Sillicon Valley*, na Califórnia, é o emblema por excelência, mas também as *técnopoles* da experiência francesa, locais da interação referida.

O paradoxo produzido pela combinação dos processos brevemente recapitulados anteriormente é que a localização e a conseqüente divisão regional do trabalho é cada vez mais indeterminada, sendo seus elementos mais fortes a financeirização que escolhe os locais para o capital produtivo e, na contramão do senso comum, a decisão política, a orientação política dos Estados. Isto serve tanto para os exemplos positivos, quanto para os negativos no caso brasileiro, onde assistiu-se à desativação do planejamento regional, substituído pelas ações *ad hoc*, como o caso da Ford na Bahia deixou patente. Não tão paradoxal é a ação do Estado que passa a sobressair-se, mesmo porque seu aporte financeiro é fundamental, e é por ele que as empresas competem. Isto recoloca o tema do planejamento regional em pauta, se se quiser escapar à aleatoriedade imposta pelas novas combinações de financeirização e revolução molecular-digital. Mesmo com todas as restrições e constrangimentos impostos pelo estatuto de economia submundial, o Brasil inscreve-se ao lado dos poucos mastodontes, com desvantagens evidentes frente à China e à Índia, mas podendo concorrer com Indonésia, México e África do Sul. Sobretudo se o processo do Mercosul avançar para o nível de uma coordenação de políticas de crescimento, e não ficar apenas no patamar de uma união aduaneira, para a qual tende, ultrapassando o estatuto de uma zona de livre-comércio. Por enquanto, o Mercosul apenas tem reforçado as tendências centrífugas da integração nacional, em prejuízo das regiões mais pobres.

As Metrópoles Brasileiras na Era Global: O Estado de Exceção

Uma literatura recente tem tratado das "cidades-mundiais" como o novo e mais importante elo locacional no capitalismo globalizado. Seria uma espécie de novas "cidades-Estado" da Era Renascentista: Florença e Gênova, Amsterdam e as cidades hanseáticas do Norte europeu.

A nova "cidade-mundial" por excelência é Barcelona, na Espanha, que auto-promoveu uma formidável renovação urbana quando se preparou para receber as Olímpiadas e depois os festejos do Quinto Centenário do Descobrimento da América. Para quem visita a bela cidade catalã, realmente é de "encher os olhos". Esquece-se freqüentemente que a Catalunha, Navarra e o País Basco sempre foram as regiões mais industrializadas da Espanha, contidas apenas em seu desenvolvimento pela longa era franquista, com seu protecionismo retrô e seus mastodontes corporativos estatais e regulamentações das atividades que mais lembravam as corporações de ofício medievais, ou o extensíssimo código jesuíta. Hoje, a Espanha é exportadora de capitais, e as capitais latino-americanas estão cheias de bancos espanhóis e algumas das grandes empresas recém-chegadas pelo processo de privatização são espanholas. Cite-se no Brasil o caso da Telefônica, que opera em São Paulo, o *filet mignon* do mercado de telecomunicações brasileiro, e empresas de energia elétrica, pantagruélicas pelo seu apetite pelo fundo público, na avaliação de Carlos Lessa, demitido da presidência do BNDES pela sua resistência e oposição a predação dos recursos de investimento do banco estatal.

Uma onda de revitalização urbana corre, então, por muitas capitais e grandes cidades. Renovação de centros velhos e decadentes, como as *docklands* em Londres, Puerto Madero em Buenos Aires, e em São Paulo a "revitalização do centro"[22] — por ironia, num diálogo entre duas conhecidas urbanistas de São Paulo, falando-se sobre "revitalização", a segunda perguntou à primeira se o que ela estava vendo do alto do mais velho edifício moderno de São Paulo eram formigas, para que se pudesse falar em "revitalização", quer dizer, colocar vida de novo na cidade, ou se não se tratava das multidões que pululam o centro velho da cidade em frenéticas atividades de comércio de rua. Não houve resposta.

A industrialização produziu no Brasil uma aceleração da urbanização com poucos paralelos na história mundial; apenas o Japão — mesmo a ex-União Soviética manteve largos contingentes rurais — experimentou tão radical mudança de localização da população nos últimos setenta anos. Tem-se hoje um país nitidamente urbano, com todas as capitais com mais de 500 mil habitantes, e muitas das principais cidades de São Paulo são maiores que a maior parte das capitais de estados. As recentes eleições municipais outra vez deram relevo a esse extraordinário movimento de urbanização. Construiu-se no Brasil um padrão de urbanização que está mais para o dos USA e afasta-se decididamente do padrão europeu ocidental, com sua estabilidade demográfica mais que secular.

A explicação para essa acelerada urbanização está, em primeiro lugar, na industrialização, como já se referiu; em segundo lugar na des-ruralização da produção com a expulsão dos trabalhadores do interior dos estabelecimentos

[22] Ver FIX, 2001.

produtivos,[23] processo com poderosa inflexão para cima na década dos 70 do século passado, na fortíssima concentração de renda que provocou uma verdadeira corrida para as cidades com o trabalho "informal" como processo perverso de criação de uma força de trabalho "supérflua",[24] e na adoção de um padrão de transportes baseado na rodovia. Finalmente, na concentração de serviços nas grandes cidades, sobretudo os de educação e saúde.

O crescimento do "milagre brasileiro" impôs nova velocidade ao processo de urbanização e seu derivativo, a metropolização e mesmo a megapolização. Vale lembrar que a música patrioteira que celebrava a conquista da Copa do Mundo de 1970, com Garrastazú Medici na Presidência e seu radinho de pilha ao ouvido, falava em "90 milhões em ação/Pra frente Brasil/Salve a Seleção". Trinta anos depois o país estava com 185 milhões de habitantes, São Paulo com 12 milhões e sua área metropolitana com 18 milhões. Isto é, em trinta anos a população dobrou, apesar de que a taxa de fecundidade tenha caído drasticamente desde os anos 60, o crescimento demográfico continuou em taxas médias de 2,3% ao ano — hoje é de meros 1,3% anuais — uma vez que a queda da taxa da mortalidade foi mais vigorosa. A contradição é que a queda da mortalidade não se deve substancialmente aos novos procedimentos médicos, mas à mudança do emprego da força de trabalho e de seu uso direto e predatório no rude trabalho rural de jornadas de 15 horas ao trabalho urbano mediado e potenciado pelas máquinas, de que resulta a melhoria não-medicalizada da saúde. Por isso o efeito da urbanização tem incidência direta no comportamento demográfico.[25]

---

[23] O trabalho de Maria da Conceição D'Incao (1975) tornou-se um clássico desse processo. Ver também BRANT, 1977.

[24] José Nun teorizou sobre uma "masa marginal", que já seria supérflua e antifuncional do ponto de vista da acumulação de capital, pois já não funcionaria como "exército de reserva". Ver seu conhecido artigo, que suscitou viva polêmica com Fernando Henrique Cardoso que, então, negava a tese da "masa marginal". "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", publicado na *Revista Latinoamericana de Sociologia*, 1969. Nun voltou mais recentemente ao tema com "O futuro do emprego e a tese da massa marginal", em *Novos Estudos Cebrap*, n. 56, 2000, em que, à luz dos novos dados do emprego nas economias desenvolvidas, revê sua própria tese da massa marginal e introduz variáveis e contextos políticos nacionais para safar-se do círculo de ferro da externalidade da política em relação à economia. Curiosamente, seu antigo opositor, quando presidente da República, afirmou haver mais de 50 milhões de "inempregáveis" no Brasil. Mas os processos de digitalização do trabalho tornaram tais "massas marginais" outra vez funcionais para a acumulação de capital, no mínimo como um estranho exército de reserva ocupado: os "inempregáveis" de Fernando Henrique Cardoso compõem essa fração da reserva.

[25] Esta é uma tese defendida há mais de cinqüenta anos por Mário Magalhães da Silveira, médico sanitarista do antigo Ministério da Educação e Saúde. Mário foi um ativo articulista nos anos 50 nos meios desenvolvimentistas do Rio de Janeiro. Ver a ainda inédita coletânea de textos organizados de autoria de Mário M. da Silveira por Rebeca de Souza e Silva e Maria Graciela González de Morel, *Política nacional de saúde pública* (2005), no prelo. Mário distinguia o "estado sanitário" da população, para o qual os avanços médico-farmacológicos-hospitalares contribuem enormemente para evitar-se mortes precoces ou ainda evitáveis, da saúde propriamente dita que é uma plenitude de bem-estar, que só o desenvolvimento econômico proporciona. A longevidade das populações, ou ampliação da expectativa de vida, é devido ao desenvolvimento da economia, como o sabem as seguradoras. Ver também um resumo biográfico de Mário, Valério Konder e Adão Pereira Nunes em ESCOREL (2000).

Uma explosiva combinação de crescimento econômico e concentração da renda, que já vinha do longo período anterior, foi exponenciada nos anos 70; seguiu-se a longa estagnação, errática, com as taxas de crescimento caindo para a metade ou um terço do que foram nos anos 70. Como a experiência histórica demonstra, a queda do crescimento não levou de volta ao campo os contingentes populacionais. Isto transformou as cidades brasileiras, suas capitais, suas metrópoles e sua megalópolis, em vastos acampamentos de miseráveis. Quais clones de suas bocas, as cidades são como conjuntos de dentes cariados, e como no clássico do neo-realismo italiano de Ettore Scola, feias, sujas e pobres. Abrigam, as que foram controladas pelo narcotráfico — e são praticamente todas —, também os malvados. Não é preciso insistir sobre a devastação da era neoliberal: desemprego de 18% na megalópole,[26] 53% de informalização da PEA. Perda líquida de 3 milhões de empregos entre 1989 e 1999, dos quais 2 milhões de empregos industriais.[27] No ano de 2003, agregou-se ao contingente de desempregados um milhão a mais e, em 2004, o crescimento econômico apenas conseguiu compensar o resultado negativo anterior, com a desvantagem de que os novos empregos, na verdade apenas uma recuperação do desastre de 2003, pagam menos e são de mais baixa qualificação.

Recente avaliação de alguns mutirões no município de São Paulo constatou 50% de desempregados e 80% de informalização, razão da "virtude" do mutirão, que só se torna viável porque metade está desempregada e, pois, a melhor ocupação é construir em auto-ajuda sua própria casa. Bairros como a Cidade Tiradentes, uma das zonas mais pobres da periferia pobre de São Paulo, continuam a crescer a taxas de 8% ao ano, num processo de decaimento dos estratos pobres que vão se tornando miseráveis. Não mais a migração campo-cidade, mas cidade-cidade, da cidade pequena diretamente para as grandes, inclusive a megalópole. Dissertação defendida no Departamento de Sociologia da FFLCH-USP sobre "moradores de rua" constatava, com base em pesquisas da SEBES-Secretaria do Bem-Estar Social da Prefeitura de São Paulo, que tais "moradores" — um ligeiro lapso semântico para designar quem não mora em canto nenhum — passaram de 3.392 em 1991 para 4.549 em 1994, e somavam 5.334 em 1996. O primeiro censo de população de rua, efetuado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da poderosa, e renomada, Faculdade de Economia e Administração da USP contou-os em 10.394, para o ano de 2003. Outras entidades experientes em trabalhos de rua avaliam, na verdade, que o número é de 100 mil. É uma desestruturação total dos laços com a sociedade. Dados recentes do IBGE indicam que a taxa

[26] Medido pela pesquisa SEADE/DIEESE para o mês de outubro de 2004. A taxa média apurada para o país é de 9%, vinda de uns 2% no ano 1994, em que FHC ganha a eleição para a presidência da República. A enorme diferença entre a taxa apurada pela SEADE/DIEESE e o IBGE deve-se às diferenças de metodologia, em que o desemprego oculto é, redundantemente, encoberto pelo IBGE.

[27] Dados de Marcio Pochman, em *A década dos mitos*. O novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil.

de criminalidade por 100 mil habitantes foi de 19 para 26, entre 1991 e 2001. Tal taxa inclui assassinatos, assaltos de todos os tipos, roubos e furtos. Isto vai revelando, pelos extremos, uma espécie de "decantação" social, um darwinismo social, onde a sobrevivência é uma "lei do azar", pois nem são exatamente os mais aptos que sobrevivem e tiram proveito da selva urbana brasileira — quem está na trajetória de uma "bala perdida" é o mais inepto?

Então a metrópole brasileira transformou-se num Estado de Exceção. Inclusive as médias e pequenas cidades, mas não dramatizemos demais.

Algumas tendências mundiais adquirem, na cidade periférica, dimensões trágicas. O "informal" é a não-mercadoria do trabalho como exceção do emprego; o mutirão é a não-mercadoria da moradia como exceção dela mesma e do desemprego; a bolsa-família é o não-salário como exceção da informalização; as políticas focadas são a exceção da universalização. Soberano é aquele que decide sobre a exceção: o narcotráfico manda cessar todas as atividades em locais que controla, quando se vê contrariado, quando algum dos chefões é assassinado em confronto com a polícia ou em ajuste de contas, quando gangues invadem o território de outras. Como uma trágica ironia, o morro desceu para Copacabana, fechando todas as atividades do bairro-símbolo das ilusões perdidas do Brasil moderno, no mesmo dia em que se finava, no Copacabana Palace, cercado da pompa e circunstância em que viveu, o *playboy* símbolo do capitalismo predatório, Jorge Guinle, cuja (in)atividade contribuiu para a destruição da cidade dos sonhos de todos os brasileiros; o *Crepúsculo dos deuses* de Billy Wilder sequer aproximou-se desse hiper-realismo carioca.

Esse desastre urbano, em que falta chão para a universalidade, empurra o Estado para as políticas de exceção, as quais reforçam a própria exceção. De fato, olhando realisticamente, como fazer para dar conta do imenso déficit habitacional, com as favelas e bairros pobres que desafiam sua urbanização, e a colocação econômica de água e esgoto. O mutirão de arremedo da carência converte-se em política oficial, a ser financiado até pela Caixa Econômica Federal: e como pagar depois, se a maior parte dos mutirantes é desempregada e continuará sendo na roda do azar e da sorte — que em francês é a mesma coisa. Funcionalizam a pobreza, tornando-a palatável, menos que um desafio como o encaravam os socialistas, e mais como um estorvo, com o perdão de Chico Buarque. A exceção se caracteriza pelo rebaixamento do nível das contradições, uma espécie de dialética negativa: enquanto na história do Estado do Bem-Estar dos países ocidentais, que hoje formam o pequeno pelotão dos desenvolvidos, o trabalho foi transformado em custo para o capital, para cujo ultrapassamento fez-se necessário um enorme aumento da produtividade, movida esta última pelo próprio bem-estar — os países mais igualitários, os nórdicos, são também os mais produtivos —, na periferia submundial o trabalho é objeto de políticas assistencialistas, que não são custo para o capital. Ficam a cargo do Estado, o que

pareceria transformá-lo em custo, mas com as políticas econômicas, sobretudo a fiscal, constrangidas pela financeirização das economias submundiais, estão sujeitas aos cortes que a conjuntura econômica impõe.

A cidade no Brasil é o paradigma da acumulação de capital da periferia globalizada: o contrato mercantil misturado com o não-contrato, não em superposições arqueológicas, mas em todas as combinações, fornecendo uma mão-de-obra funcional para a revolução molecular-digital dos meios de produção. Em praticamente todas as ruas mais pobres das cidades do Brasil topa-se com o anúncio de "cursos de informática", "por aqui passa seu futuro". Uma rede complexa, em que o trabalho "formal" fornece renda que desce até os porões do inferno do desemprego ocupado — sim, é disso que se trata — criando as pequenas atividades, as "virações", tudo regado também pelo dinheiro das ONGs que pretendem aliviar a pobreza, mas de fato a funcionalizam. Não se pode falar, aqui, de ausência do Estado: ele está em todos os lugares, não há um só lugar nas periferias das grandes cidades, nas favelas mais pobres, onde a combinação de políticas públicas, onguização, trabalho "informal" e trabalho "formal" não formem essa rede de alta densidade da... pobreza. Uma contradição é que a miséria cresce quando a renda das classes médias decresce, porque, no fundo, o trabalho "informal" apenas redistribui os excedentes que provêm das rendas das classes médias. Estudos recentes, vindos a público, do professor Waldir Quadros, do Instituto de Economia da Unicamp, mostram que no ano de 2003 foram excluídos das classes médias 2,5 milhões de pessoas, segundo uma estratificação por rendas.[28] Não por acaso, o PIB cresceu apenas 0,5 %, e a renda *per capita* experimentou um recuo de -0,9%.[29] Isto incidiu diretamente sobre os salários e rendas das camadas mais pobres, o que parece contraditório, pois alguns apregoam que a redistribuição da renda no Brasil deveria passar pela queda dos rendimentos das classes médias. Isto se diz para não tocar no problema real, que é a redistribuição dos ganhos do capital e a criação de empregos formais. Nos últimos anos, tem-se assistido a uma forte regressão na distribuição funcional da renda, em que os lucros mostram uma tendência ascendente em prejuízo da participação das rendas do trabalho, que hoje não chegam a 35% do total.

Destruncando a Evolução Truncada

Antes de sua precoce e infausta morte, Fernando Fajnzylber, uma das últimas florações da notável árvore genealógica da Cepal/Ilpes, denominou seu último

[28] FOLHA DE S. PAULO, São Paulo, 12 nov. 2004. Caderno Dinheiro, p. B1.

[29] A FIBGE revisou os dados das Contas Nacionais que acusavam para o ano em questão uma queda do PIB de -0,3% e da renda *per capita* de -1,8%.

livro de *La industrialización trunca de América Latina*.[30] Foi ele, assim, quem reconheceu que a industrialização substitutiva de importações havia entrado num beco sem saída, ao combinar a produção de mercadorias para um consumo sofisticado com uma péssima distribuição de renda. Furtado o havia precedido nas suas críticas ao consumismo de padrão europeu e norte-americano pelas elites latino-americanas, que provocaria necessariamente a concentração da renda e baixos coeficientes de investimento. Mesmo que não se concorde inteiramente com Fajnzylber e Furtado, permanece verdadeiro o truncamento da estrutura produtiva que se instalou com a "substituição de importações" e sua conseqüência, uma formidável concentração de renda.

Aqui convém recapitular a última participação do Nordeste na divisão regional do trabalho, definida pelo padrão da "substituição de importações". Na verdade, a SUDENE cometeu o equívoco de estimular uma industrialização que começava pela produção de bens-salários. Ora, numa economia pobre, caracterizada exatamente pelos baixos salários, tentar a industrialização regional dentro de um conjunto nacional que avançava também rapidamente, baixando os custos e os preços dos bens-salários, isto é, aumentando a produtividade do trabalho, deveria dar num processo de fôlego curto, como de fato ocorreu. Apenas a Bahia, pela conjunção especial do guarda-chuva protetor da Petrobrás com os incentivos fiscais, dedicando-se à produção de bens intermediários, de fato logrou um certo avanço, que não foi inteiramente varrido na fase neoliberal mundializada. Não houve especialização do Nordeste em alguns fortes setores, como os dos bens de capital, por exemplo, ou de manufaturas de alta especialização, porque o Estado brasileiro não conseguiu imprimir este paradigma. Por exemplo, a Aeronáutica, que começou suas tentativas espaciais em Barreira do Inferno, perto de Natal, Rio Grande do Norte, poderia ter induzido uma parte da indústria aeronáutica a fixar-se ali, tal como a Embraer se instalou em São José dos Campos, São Paulo, exatamente porque, como no *Sillicon Valley*, ali estava o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, e mais, não havia indústria concorrente no Brasil. Hoje, as vantagens de São José dos Campos já são insuperáveis e uma nova unidade da Embraer se instala em Gavião Peixoto, também em São Paulo. Mas o exemplo serve para assinalar a imperícia da própria política estatal e regional da época de ouro dos incentivos fiscais.

Com sua condição de economia submundial mastodôntica, o Brasil tem ainda alguma chance de escapar, pela tangente, às determinações e constrangimentos que a globalização do capital impõe. Não absolutamente, mas na margem. Utilizar a vantagem de que a combinação de financeirização com desenvolvimento técnico-científico digital-molecular de certa forma des-territorializou as localizações produtivas; os novos métodos de organização do trabalho industrial também vão na mesma direção: *just in time, kamban,* organização flexível, que já não

[30] FAJNZYLBER, 1983; FURTADO, 1966 e 1972.

dependem de grandes estoques, nem requerem a proximidade física, em muitos casos. Em outras palavras, localizações de atividades econômicas hoje dependem da combinação de políticas governamentais/estatais, estratégias das empresas e a formação de um ambiente especial de pesquisa básica e desenvolvimento tecnológico. E as empresas buscam exatamente obter do Estado e dos governos as condições para realização de suas estratégias, como o caso das montadoras deve ensinar. Deixaremos de examinar aqui as condições que decorrem das políticas macroeconômicas no nível federal, por fugir ao escopo deste trabalho, e considerando que a atual orientação do governo federal dificilmente acolherá mudanças significativas. Desde logo, advirta-se, a política macroeconômica pode vir a ser um enorme obstáculo à concepção e implementação de políticas de desenvolvimento regional que deverão ser a negação dos automatismos de mercado pressupostos na política econômica. Mas convém arriscar, mesmo porque não há outro caminho. Entretanto, uma condição prévia ou simultânea se substancializa numa forte redistribuição da renda, que é condição não apenas para um novo desenvolvimento regional, mas torna-se condição de possibilidade de um novo projeto nacional de crescimento sustentável e redistribuidor. E aí é decisiva a ação do Estado.

A política típica para o desenvolvimento regional deveria mirar-se num caso recente, em que um eminente pesquisador brasileiro em neurologia — Miguel Nicollelis é seu nome — com brilhante carreira nos USA, resolveu dar uma contribuição ao desenvolvimento do Nordeste, especificamente ao Estado do Rio Grande do Norte; e ele é paulista. E está arregimentando apoios e outros cientistas para criar neste Estado um centro de pesquisas em neurologia de excelência mundial. Quais são as condições de que dispõe o Rio Grande do Norte para sediar um centro de pesquisa com a pretensão de formar uma liderança mundial? Nenhuma. Necessita apenas que cientistas queiram viver lá. E que os meios estejam disponíveis. Os recursos de permanente ligação com os grandes centros mundiais em parte já estão disponíveis pela Internet, para que os que se localizem no Rio Grande do Norte não estejam isolados. Praticamente todos os grupos de cientistas, hoje, no mundo, correspondem-se e realizam trabalhos pela Internet. Bibliotecas virtuais, troca de opiniões em tempo real, checagens de dispositivos, testes, exames, enfim, toda a bateria de procedimentos pode ser realizada hoje pela Internet.

Mudando um pouco os parâmetros, isto pode ser estendido a dezenas ou talvez centenas de empreendimentos de alta tecnologia. E é disso que o Nordeste carece. Caso qualquer programa de desenvolvimento regional queira se basear nos recursos naturais locais, nas chamadas "vocações" regionais, estará fadado ao fracasso, ou a ver repetir as velhas especializações: fábrica de redes no Ceará, aguardente em Pernambuco — que nem tem a melhor aguardente do Brasil, e que são, na verdade, artesanais —, aproveitamento da castanha de caju e doce de caju por toda parte, aproveitamento de mel no Piauí, mulheres rendeiras por

toda a região, gastando seus olhos e suas vidas para "enfeitar" os outros, e a série irônica poderia seguir, sem outro resultado que não seja um cínico e sarcástico rosário de "especializações regionais", que não é o objeto deste documento.

Faz-se necessário a combinação de uma política nacional baseada em investimentos em ciência básica e alta tecnologia; a renovação e radical modernização das universidades públicas com a criação de institutos especializados; instrumentos financeiros altamente diferenciadores; o uso discriminatório dos incentivos governamentais, nos quais se incluem os recursos do BNDES e do BNB; a atração de empresas de nova geração, que sejam os novos núcleos de irradiação. Hoje recorrem-se aos chamados "arranjos produtivos locais", que, parece, estão na moda. É um nome novo para velhas práticas, de pequeno porte, não-inovadoras, dentro das políticas de funcionalização da pobreza. E parece que contam com apoio dos bancos oficiais, sobretudo do BNB. Isto é botar água em cesto. Os novos setores, definidos como prioritários na política industrial do Governo, fármacos, semicondutores, indústrias de software, são muito adequados para localizarem-se no Nordeste, não apenas porque não têm concorrentes no Brasil, como porque são de localização ubíqua. E com uma vantagem, que hoje é altamente atrativa: a possibilidade de desfrutarem de um alto padrão de vida com condições ecológicas privilegiadas. O Nordeste, que para gerações inteiras teve uma natureza madrasta, agora pode utilizar em seu favor o clima, suas belezas naturais, uma vida menos agitada que nas grandes metrópoles, enfim uma qualidade de vida superior. A partir daí, é possível estabelecer as redes de pequenos negócios, que são capazes de criar os empregos necessários, operando a re-distribuição da renda gerada pelos empreendimentos mais sofisticados. O procedimento contrário, esperando que dos pequenos negócios se façam as reformas no emprego e renda de que o Nordeste urgentemente necessita, não se dará. Porque isso o pobre mercado autorizado pelo baixo nível de renda e sua péssima distribuição já faz: podemos deliciar-nos com as delicadas rendas das rendeiras desde o Maranhão até Sergipe, mas essa herdada e cultivada habilidade, que vem da nossa herança portuguesa, não fará mais do que encher os olhos, mas não enche a pança.

A ação e os incentivos do Estado, em todos os níveis, não pode ser um "cheque em branco". Devem ser feitos contratos de ida-e-volta, com a privatização do público — o uso de incentivos estatais — e a publicização do privado, em que as empresas se comprometerão com metas sociais, de emprego, de prioridade para os grupos menos favorecidos, de respeito e estímulo às condições ambientais, de salários indiretos, e de crescente participação dos trabalhadores na gestão do empreendimento. Tudo isto, evidentemente, vai na contramão das tendências "neoliberais" de descentralidade do trabalho e permissividade ambiental, mas o programa brasileiro não deve perseguir a miragem da China e da Índia, de salários aviltados: neste capítulo, os mastodontes asiáticos são imbatíveis. Ao contrário, nosso programa deve ter como núcleo de seu processo o esforço de elevar a

participação da cidadania no centro das decisões, tanto do Estado quanto das empresas. Esta é uma exigência incontornável do capitalismo contemporâneo, onde a revolução molecular-digital nos meios de produção e reprodução do capital ou convoca à participação qualificada ou relega os trabalhadores às posições cada vez mais passivas, e, logo, incapazes de gerir o futuro.

A participação dos trabalhadores em geral, o que inclui os não diretamente implicados nas atividades produtivas modernas, é recorrentemente descartada em dois níveis. No primeiro, os fundos de propriedade dos trabalhadores têm-se transformado em fundos financeiros, em que o critério da rentabilidade preside às aplicações; representantes dos trabalhadores vêm se convertendo em uma "nova classe" de gestores de fundo.[31] No segundo caso, novas formas de participação, ao nível dos municípios, como o Orçamento Participativo, estão se esgotando numa espécie de espetacularização da política, com os aparelhos estatais usurpando o que foi, de início, uma iniciativa popular com administrações renovadas pela presença do PT em prefeituras municipais. É como se a forte indeterminação da política não suportasse ou não acolhesse a formação de novos *fora* de deliberação e decisão; em outras palavras, a institucionalidade em crise geral não deixa instituir-se uma nova forma de participação popular.[32]

É, pois, todo um programa de reinvenção política que se necessita urgentemente. Não apenas a retomada do crescimento econômico com forte redistribuição da renda, mas uma renovação política que torne os cidadãos contemporâneos de sua modernidade. Do contrário, como os frankfurtianos previram sombriamente, o desenvolvimento científico-tecnológico sem a crítica da sociedade pode converter-se em barbárie. Que é o que parece ocorrer nos USA: poder militar incontestável suportado pela economia mais dinâmica + conservadorismo antiiluminista = Bush. O Brasil tem outras chances: de nossa formação miscigenada, que se resolveu até aqui numa desigualdade iníqua, saiu, entretanto, uma sociedade não xenófoba, avessa a fundamentalismos, aberta à inovação. Como disse o Evangelho, cabe "aproveitar as riquezas da iniquidade".

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. Coleção Estado de Sítio.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer*. O poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

[31] Ver OLIVEIRA, 2003.

[32] Ver RIZEK, 2004.

ARAUJO, Tania Bacelar de. *La dimension interrégionale du travail au Brésil et l'exemple du Nord-Est*. Paris: Université de París I, 1979. Thèse pour le doctorat du 3ème Cycle.

BRANT, Vinicius Caldeira. Do colono ao bóia-fria: transformações na agricultura e constituição do mercado de trabalho na Alta Sorocabana de Assis. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 19, jan./fev./mar. 1977.

BARROS, Joana da Silva. *Moradores de rua - pobreza e trabalho*: Interrogações sobre a exceção e a experiência política brasileira. Dissertação de Mestrado. Departamento de Sociologia da FFLCH-USP. São Paulo, 2004.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. A influência do FMI na escolha de políticas econômicas nas economias emergentes: o caso do Brasil. In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luiz; PAULA, Luiz Fernando de (Org.). *Agenda Brasil*. Barueri-São Paulo: Manole/Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

DEAN, Warren. *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: DIFEL/Difusão Editorial, [s.d.].

D'INCAO, Maria da Conceição. *Bóia-fria, acumulação e miséria*. Petrópolis: Vozes, 1975.

ESCOREL, Sarah. *Saúde pública*. Arenas do Rio. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Secretaria Municipal da Cultura, 2000.

FERREIRA, Bernardo. O risco do político. Crítica ao Liberalismo e teoria política no pensamento de Carl Schmitt. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2004.

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Editorial Nueva Imagen, 1983.

FIORI, José Luiz; MEDEIROS, Carlos (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001. Coleção Zero à Esquerda.

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

FOLHA DE S.PAULO, São Paulo, 8 dez. 2004. Caderno Dinheiro, p. B-12. Fonte original IBGE.

FOLHA DE S.PAULO, São Paulo, 12 nov. 2004. Caderno Dinheiro, p. B-1.

FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

FURTADO, Celso. *Análise do modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 13. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1975.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. O Programa de Desenvolvimento Industrial do Nordeste. In: *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*. Recife: PIMES/SUDENE/IPEA, [s.d.]. v. 3.

GTDN. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. In: BACELAR, Bacelar; DUARTE, Renato; GUIMARÃES, Leonardo; GOMES, Enoque (Org.). *O GTDN da proposta à realidade*. Ensaios sobre a Questão Regional. Recife: Editora da UFPE, 1994.

HIRSCHMAN, Albert. Desenvolvimento industrial no Nordeste Brasileiro e o mecanismo do crédito fiscal do artigo 34/18. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 21, (4), dez. 1967.

HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998. Coleção Zero à Esquerda.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. *La dialectique de la raison*. Fragments Philosophiques. Paris: Gallimard, 1974.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

MOREIRA, Raimundo. *O Nordeste brasileiro*: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

NOVAIS, Fernando A. Novais. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1979.

NUN, José. O futuro do emprego e a tese da massa marginal. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 56, mar. 2000.

NUN, José. Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, v. 2, 1969. José Nun editor. Número especial.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. 2. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e a exceção: ou o Estado de exceção? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, maio 2003.

OLIVEIRA, Francisco de *et al*. A metamorfose da Arribaçã. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 27, jul. 1990.

OLIVEIRA, Francisco de Periferias regionais e globalização: o caminho para os Bálcãs. In: ARBIX, Glauco *et al*. (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China*: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Unesp/Edusp, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. A reconquista da Amazônia. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 38, mar. 1994.

OLIVEIRA, Francisco de. Os sentidos do capital pós-Bretton Woods. *Margem Esquerda. Ensaios Marxistas*, São Paulo, Boitempo Editorial, n. 4, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do modo de produção de mercadorias: uma interpretação da economia da República Velha. In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. III. O Brasil republicano I. Estrutura de poder e economia.São Paulo: DIFEL/Difusão Editorial, 1975.

POCHMAN, Marcio. *A década dos mitos*. O novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

PRADO Jr., Caio. *História econômica do Brasil*. 15. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PREBISCH, Raúl. *El desarrollo de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEP, 1949.

RANCIÈRE, Jacques. *O desentendimento*. São Paulo: Editora 34, 1996.

RIZEK, Cibele S. *Os sentidos da cidade na sociologia brasileira*: da civilidade ao seu avesso. Relatório parcial (2001-2002) para projeto temático do Cenedic para Fapesp. São Paulo, 2002. mimeo.

RIZEK, Cibele S. *Orçamento Participativo em São Paulo*. Publicização da cidade? Relatório de pesquisa do projeto temático FAPESP: Cidadania e Democracia, o pensamento nas rupturas da política. Subprojeto 7: Os sentidos da cidade. Da civilidade ao seu avesso. São Paulo: CENEDIC, 2004. mimeo.

RODRIGUEZ, Octávio. *La teoria del subdesarrollo de la Cepal*. 2. ed. México: Siglo Veinteuno Editores, 1981.

SILVA, Rebeca de Souza e; MOREL, Maria Graciela González de. (Org.). *Política Nacional de Saúde Pública: A Trindade Desvelada*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

SOLOMON, Robert. *O sistema monetário internacional 1945-1976*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

SUZIGAN, Wilson. *Indústria brasileira*: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. (Ensaios sobre Economia Brasileira). 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAN Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira*. 1889-1945. 3. ed. Brasília: IPEA, 2001.

As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil

Roberto Luís Monte-Mór

A emergência teórica e a relevância da questão urbana no mundo contemporâneo podem ser tomadas como quase consenso, expressam a inevitabilidade da centralidade do fato urbano, quando as redes de informação e de articulação da economia capitalista ganham dimensão global e têm nas cidades seu principal espaço de comando. Ao mesmo tempo, expressam a escala local, da cidade e das referências socioespaciais, presentes e fortalecidas em qualquer escala de vida ampliada e sempre localizada.

A rede urbana que articula a economia, a sociedade e o espaço-tempo globalizado organiza também territórios de amplitudes várias, do microrregional ao continental. As relações metrópole-satélites, que inspiraram interpretações sobre o subdesenvolvimento e as relações internacionais, ganham hoje imensa complexidade diante da dimensão multiescalar, fragmentada e mutável (caleidoscópica, portanto) sob o comando do capital financeiro, particularmente na periferia do capitalismo, no mundo subdesenvolvido.

As teorias que tentaram explicar a transformação, o crescimento, o sentido e a função da cidade, para informar seus melhoramentos e/ou seu planejamento, tiveram grande importância nas intervenções feitas, tanto pelo Estado quanto pela sociedade, em várias manifestações. Essas teorias, pensadas nos países do centro capitalista e apropriadas na periferia, muitas vezes representam "idéias fora do lugar" aplicadas em áreas seletivas e deixando grande parte das cidades como "lugares fora das idéias" (Maricato, 2000).

Book economia regional.indb 61 6/2/2007 11:33:02

Entretanto, foi nas cidades (e no campo, com articulação nas cidades) que se construíram as forças socioculturais, econômicas e políticas que formaram o Brasil, produziram (e ainda o fazem) seu espaço urbano-regional. Das cidades coloniais às metrópoles atuais, os referenciais teóricos foram sendo redefinidos, adaptados e recriados para explicar processos socioespaciais e informar projetos políticos de classes e grupos de interesse, dentro e fora do Estado. Os "lugares fora das idéias", nas suas diversas escalas das cidades ao espaço (incompletamente) urbanizado dos nossos dias, realimentam também os modos de ver a produção do espaço urbano e regional no Brasil, forjando, assim, nosso planejamento urbano e regional, na relação dialética entre as teorias advindas do capitalismo avançado e sua releitura entre nós.

Antecedentes: o Urbanismo Científico e as Teorias Sociais da Cidade

As intervenções urbanas com pretensões científicas iniciaram-se ao final do século XIX nas grandes metrópoles européias, com desdobramentos nas colônias e ex-colônias no resto do mundo.[1] A crise da metrópole industrial espelhava, de fato, a crise da transformação da sociedade burguesa capitalista, que trouxe para o centro do poder a classe trabalhadora, provocando enorme crescimento e expansão daquelas metrópoles.

O caso de Barcelona é dos mais conhecidos e importantes. O engenheiro urbanista Ildefons Cerdà projetou a extensão da cidade para além das muralhas, demolidas em 1854 — o Eixample, projeto arrojado na infra-estrutura sanitária, no sistema viário e no desenho de quarteirões integrados ao espaço urbano em praças internas. Treze anos depois, Cerdà publicou sua Teoria Geral da Urbanização, na qual consolidou os princípios técnicos da engenharia urbana que informaram por décadas os melhoramentos nas grandes cidades do mundo no início do século XX.

Entretanto, o caso mais emblemático, e que influenciou todo o mundo ocidental e suas colônias, é a famosa experiência do Barão Georges-Eugène Haussmann, em Paris, administrador do Sena entre 1853 e 1869, que projetou e implantou

[1] Françoise Choay (2000) organizou a mais conhecida coletânea abrangendo desde os *pré-urbanistas* do século XIX até os *urbanistas científicos* que os sucederam enquanto Leonardo Benevolo (1980; 1981) discorreu criticamente sobre as propostas urbanísticas, e Paul Rabinow (1989), por sua vez, discutiu de uma ótica foucaultiana o *urbanismo disciplinário* e alguns de seus desdobramentos no mundo colonial francês.

o que é considerado o primeiro plano regulador para uma metrópole moderna.[2] Haussmann apoiou-se, de um lado, nos trabalhos de engenharia urbana desenvolvidos desde o início do século na Escola Politécnica e que se fortaleceram enormemente a partir da Revolução de 1848; e, de outro, na força política e no interesse de Napoleão III, tão engajado no processo que a ele muitas vezes tem sido atribuída a autoria do esquema geral de racionalidade urbanística imposto a Paris, demolindo e construindo milhares de casas, implantando infra-estrutura e parques, abrindo grandes avenidas e dando à área central da cidade o sentido majestoso e a organização administrativa em vinte *arrondissements* que ainda perdura.

Visto hoje, o plano Haussmann expressou a forte intervenção do Estado sobre a parte central de uma metrópole industrial em intensa transformação, que chegou a 1870 com cerca de dois milhões de habitantes. À época, seu caráter autoritário e até arbitrário foi criticado por liberais, intelectuais e artistas por sua rigidez e pela destruição de áreas tradicionais da cidade.[3] O plano, majestoso nos seus bulevares, avenidas e parques, não se articulava diretamente com a arquitetura grandiosa da cidade, rompendo assim com a compreensão urbano-arquitetônica unificada da cidade barroca que a antecedeu nas artes urbanas. Incorporava as preocupações higienistas que caracterizavam a cidade moderna: reforma e demolição de áreas e edificações degradadas em condições sanitárias precárias, além de ampliação e redefinição dos limites da cidade (como no caso de Barcelona).

No Brasil, foi o plano de Aarão Reis para a Capital de Minas (Belo Horizonte), na última década do século XIX, que aplicou com maior clareza e sucesso os princípios haussmannianos, acrescidos de elementos barrocos como no plano de Washington D. C. Em outras capitais estaduais, como Manaus e Belém, Rio de Janeiro e São Paulo, além de cidades médias, como Santos, engenheiros engajados nos melhoramentos e reformas urbanas, como Saturnino de Brito, Pereira Passos (muito comparado a Haussmann) e Prestes Maia, incorporaram e empregaram seus ensinamentos nas diversas intervenções que fizeram nas cidades brasileiras.[4] No contexto urbano do capitalismo periférico, os problemas técnicos que ocupavam médicos e engenheiros sanitaristas ligados às recém-implantadas escolas politécnicas não se confundiam com as questões arquitetônicas e

[2] O plano de Pierre Charles L'Enfant para Washington D. C., em 1791, resgatava o sentido barroco das cidades absolutistas, que foi retomado na Paris haussmanniana do século XIX e em Belo Horizonte, três décadas mais tarde. O plano de Nova York, em 1811, nega toda a tradição urbanística anterior adotando um traçado rígido e simplificado, em ruas e avenidas ortogonais sem qualquer perspectiva barroca e que responde às necessidades ultra-liberais e pragmáticas do espírito empreendedor capitalista norte-americano.

[3] A experiência haussmanniana tem sido objeto de inúmeras análises e críticas por sua centralidade na questão urbanística do período heróico moderno. Em especial, ver o estudo de David Harvey (1985b).

[4] Há inúmeros livros sobre essas experiências, podendo-se citar, entre os recentes, uma síntese histórica por Carlos Lessa (2000) e uma análise das ações higienistas no Rio de Janeiro, por Sidney Chalhoub (1996), além do trabalho de Hugo Segawa (2000) sobre São Paulo.

Book economia regional.indb 63 6/2/2007 11:33:02

estéticas que preocupavam os arquitetos das escolas de Belas Artes. Entretanto, alguns engenheiros locais foram também influenciados por arquitetos urbanistas europeus que valorizavam os aspectos artísticos das cidades, como Saturnino de Brito, influenciado por Camilo Sitte (Monteiro de Andrade, 1992).

De fato, as influências que se seguem no Brasil — e no mundo — a partir do século XX são extremamente variadas e múltiplas em seus princípios, ora privilegiando aspectos racionais da ação individual articulados com o sentido de progresso, como nas propostas de Le Corbusier, ora articulados com o resgate do sentido de comunidade e de cultura das cidades, como em Sitte e nas propostas de cidades-jardim de Ebenezer Howard. Além dessas duas correntes mais influentes, às quais Choay (2000) chamou "progressista" e "culturalista", outras podem ser identificadas, como o "naturalismo" norte-americano de Frank Lloyd Wright, herdeiro da tradição jeffersoniana, ou o "organicismo" do biólogo Patrick Geddes.[5]

No Brasil, em que pesem os impactos de várias dessas correntes urbanísticas, como a citada influência de Camilo Sitte, ou a influência das cidades-jardim, diretamente com Ebenezer Howard ou indiretamente com Unwin e Parker, não há dúvidas sobre a predominância da vertente progressista, capitaneada entre nós por Le Corbusier. Tanto na arquitetura moderna brasileira, consolidada nos anos 1930 com o projeto do Ministério de Educação e Saúde, no Rio de Janeiro, quanto no urbanismo progressista representado na nova capital federal construída ao final da década de 1950, essa corrente consolidou, no bojo de suas várias adaptações e redefinições, o sentido de modernidade que marcou o país em seu processo inicial de urbanização sob a égide da industrialização substitutiva de importações, período que se estendeu, com fases distintas, até o golpe militar de 1964.

Entretanto, paralelamente aos ditames e às influências do urbanismo dito científico, de inspiração utópica ou não, as teorias sociais sobre a cidade e a organização do espaço urbano foram se desenvolvendo também entre nós. De um lado, a tradição da sociologia urbana norte-americana da Escola de Chicago, com suas variações entre a abordagem cultural e a abordagem dita "ecológica"; de outro, as influências da economia regional e urbana, que se consolidam em torno da Ciência Regional a partir da contribuição decisiva de Walter Isard.

De fato, a abordagem ecológica é reconhecida como o primeiro esforço teórico abrangente para uma abordagem social compreensiva da cidade, ganhando força nos Estados Unidos no período entre as grandes guerras, particularmente em Chicago, onde o intenso crescimento urbano-industrial produzia grande diferenciação de concentrações humanas e funcionais no território urbano, gerando o que ficou conhecido como "mosaico urbano": a justaposição de diversos tipos

[5] Choay (2000) apresenta e discute as diversas correntes do urbanismo que se formam ao longo do século XIX e se fortalecem no mundo no início do século XX.

de usos do solo formando uma aglomeração metropolitana que se distinguia claramente da cidade tradicional.

Robert Ezra Park, na Universidade de Chicago, foi o principal estudioso a se debruçar sobre a problemática da cidade, buscando suas bases teóricas em diversos campos do conhecimento, como a filosofia, a psicologia, a sociologia e a ciência natural da evolução darwiniana.[6] Park centrou-se na transformação das relações de competição, tomadas como inerentes à sobrevivência do indivíduo em uma comunidade, e na emergência e na construção de consensos e objetivos comuns, tomadas como elementos da constituição de uma sociedade.[7] O sentido ecológico desta abordagem tinha seu foco no conceito de *área natural* desenvolvido por Park, assumindo que as forças competitivas naturais tendem a produzir um equilíbrio também "natural" de adaptação social ao ambiente urbano. A identificação de processos necessários de competição, dominação, sucessão e invasão de áreas naturais informou o modelo de organização e expansão urbana mais conhecido, com cinco zonas concêntricas propostas por Ernest Burguess (Park *et al*., 1925), resultando em uma segregação "natural" de valores e interesses comuns e, a médio prazo, levando ao famoso "mosaico urbano".

O viés espacialista (no caso, viés também naturalista) implícito nesta abordagem ecológica encontra paralelos na economia e no planejamento urbano e regional, no qual ações centradas na produção de formas espaciais e na organização do espaço foram tomadas como determinantes dos processos sociais que deveriam se desenvolver, dando origem ao conhecido *vício espacialista*.[8] Assim, algumas teorias desenvolvidas no âmbito da economia urbana (e regional) resgataram estudos encetados desde o século XIX por economistas e geógrafos alemães, como Johann Heinrich von Thünnen, Walter Christaller, Alfred Weber e August Lösch, que propuseram padrões de organização de redes de cidades (tomadas como lugares centrais) e de localização de indústrias e atividades primárias e terciárias em função dos custos de transportes, de mão-de-obra e de energia, entre outros fatores, como também da renda da terra e da centralidade dos bens e serviços, definindo tamanhos e vantagens da aglomeração de atividades

[6] Saunders (1986:52-66) identifica como influências de Park, autores diversos como George Simmel, Auguste Comte, Herbert Spencer, e W. I. Thomas, além de Émile Durkheim e Charles Darwin como suas bases metodológica e teórica, respectivamente.

[7] O conflito entre a dimensão natural (nesse caso, vista como biológica) e a dimensão artificial (ou social) da vida humana marca diversas abordagens que informaram as teorias sociais da cidade, estando também presente na dimensão da cultura urbana, parcialmente herdeira de Park e Simmel, mas também influenciada por autores como Ferdinand Tönnies, com seus conceitos de *Gemeinschaft*, referido à vontade ou pulsão natural, e *Gesellschaft*, referido à vontade racional ou intelectual (Tönnies e Loomis, 2002).

[8] Vários autores criticaram o *vício espacialista* no planejamento regional e urbano, entre eles, Gore (1984). O problema teórico-metodológico implícito na observação fenomênica, e sua generalização para processos sociais, continua em debate, opondo os métodos positivista e dialético. Markusen (1987) tratou esta questão ao argumentar que o conceito espacialista de região não corresponde aos processos sociais em que se busca analisar os diversos interesses organizados em torno do território.

(economias), assim como a amplitude das várias áreas de mercado. Em todos os casos, a dimensão espacial foi reduzida a suas referências euclidianas e simplificada com alto grau de abstração, assim como nos modelos da ecologia urbana.

Paralelamente desenvolvia-se, em íntima associação dentro da própria Chicago, nova vertente culturalista que tomava a forma urbana como indicadora de um novo modo de vida, bebendo nos ensinamentos de Simmel e Tönnies, entre outros. As relações entre comunidade e sociedade continuavam em questão, e os estudos de Simmel sobre a vida mental nas metrópoles modernas (industriais) relacionavam as dimensões individuais com as formas sociais em construção. Variações em aspectos como o tamanho do grupo social, a natureza de suas relações e a heterogeneidade dos seus elementos componentes (em Simmel, a divisão do trabalho) geravam transformações tanto nos indivíduos quanto nas sociedades que eles integravam. Dessa forma, as mudanças em curso nas grandes cidades industriais refletiam as transformações que ocorriam na sociedade capitalista ocidental, ainda que isto não estivesse inteiramente claro para aqueles estudiosos.

Louis Wirth, pupilo tanto de Simmel quanto de Park, produziu em 1938 o famoso artigo teórico "O urbanismo como modo de vida" (Wirth, 1979), que, definitivamente, marcou a corrente da *cultura urbana* da sociologia americana. Centrando-se nos aspectos de tamanho, densidade e heterogeneidade, Wirth combinou aspectos da ecologia humana desenvolvidos por Park com as novas formas de associação humana e seus impactos no desenvolvimento de uma personalidade urbana, trabalhados por Simmel. Wirth produziu, então, dois tipos ideais correspondentes ao rural e ao urbano, reforçando essa dicotomia e definindo-a em termos de comunidades distintas dentro de um *continuum* demarcado por dois pólos extremos: de um lado, o urbano e, no limite, a metrópole industrial; de outro, a comunidade rural ou *folk*. Robert Redfield (1941), outro aluno de Park, fez pesquisas em Yucatán, no México, e descreveu os elementos centrais de uma sociedade rural (*folk*), reforçando, assim, as hipóteses de Wirth de que os tipos ideais (de inspiração weberiana) poderiam descrever a sociedade moderna em transformação, caminhando de uma forma social (e ecológica) rural em direção a uma forma mais complexa de organização urbana, própria da grande cidade (apesar de poder conter elementos rurais no seu interior).

A explicação e o referencial teórico da *cultura urbana*, definindo o urbanismo (e, por oposição, o ruralismo) como um modo de vida, informou as percepções da cidade e do processo de modernização da sociedade por várias décadas. A urbanização passou a ser vista cada vez mais como uma necessidade da transformação das sociedades em busca de um futuro moderno (e melhor), com aprofundamento da divisão do trabalho, libertação das amarras da vida rural, sua complexificação e integração à vida citadina.

Entretanto, talvez a principal herança prático-teórica desse período entre-guerras para o planejamento urbano tenha sido o zoneamento do uso do solo que,

inspirado na famosa Carta de Atenas,[9] produzida pelos urbanistas progressistas europeus, ganhou dimensões mais expressivas quando suportado pelas teorias sociais e econômicas gestadas nos Estados Unidos. De fato, o zoneamento proposto em Atenas ainda informa, de modo mais ou menos rígido, a grande maioria dos planos urbanos realizados no país.

As necessidades crescentes de impor uma "ordem disciplinária" (Boyer, 1983) ao espaço da cidade, de modo a evitar ou minimizar os conflitos potenciais decorrentes da justaposição no espaço urbano das múltiplas classes, etnias, credos e culturas sob a égide do capital e hegemonia da burguesia, fizeram com que as propostas racionalistas ampliassem sua influência no planejamento de cidades. No limite, buscava-se impor à divisão social do trabalho na cidade a hierarquia, a rigidez e a lógica da divisão técnica do trabalho na fábrica. No Brasil, cidades monoindustriais, como Volta Redonda e Ipatinga, dentre muitas, espelharam em seu planejamento esse modelo de urbanismo subordinado à lógica produtiva industrial, hierarquizando rigidamente os espaços urbanos e os serviços ligados à reprodução segundo o papel funcional no processo de produção.[10]

A expansão metropolitana advinda do avanço da industrialização e a conseqüente urbanização (extensiva), particularmente nos Estados Unidos, mas com grande influência sobre outros países centrais no pós-guerra, contribuiu para estender os pressupostos da centralidade urbano-industrial a todo o espaço urbanizado. Diante disso, a metrópole fragmentou-se, segundo imagens sugeridas pela Escola de Chicago, provocando a saída das classes mais ricas do espaço do poder, gerando uma suburbanização despolitizada e abandonada à sua própria sorte. Nos contextos ricos, como o das cidades norte-americanas, essa suburbanização significou uma extensão bipolar da malha urbana que redefiniu o mosaico gerando novas centralidades ligadas a regiões abastadas e outras atendendo às concentrações de populações pobres e parcialmente marginalizadas. A extensão das condições urbano-industriais a essa periferia urbana/metropolitana permitiu a emergência de novas cidades e de megacidades, deixando as áreas centrais tradicionais para ocupação da população migrante que buscava se inserir no contexto urbano. Nesse sentido, confirmava algumas propostas apresentadas pela Escola de Chicago.

Em outros contextos, entretanto, como em países europeus que viram suas metrópoles (e rede de cidades) reestruturadas no pós-guerra, a extensão da mancha

[9] A Carta de Atenas reuniu as conclusões e propostas básicas de um grupo de arquitetos e urbanistas progressistas que participaram de um périplo pelas ilhas gregas nos anos 1920, por ocasião do 4º CIAM – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. Definindo as quatro funções básicas do homem como habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito (além da preservação de monumentos históricos), a Carta de Atenas propunha o zoneamento da cidade segundo essas quatro funções principais, aprofundando assim o zoneamento urbano que já era incipiente. No limite, estruturas urbanas rigidamente organizadas, como aquela proposta para Brasília, espelhariam a ordem ideal para o *habitat* humano.

[10] Esse tema foi explorado em maior profundidade em outros trabalhos (Costa, 1979; Costa e Monte-Mór, 1995; Monte-Mór, 1981).

urbana e a suburbanização geradas pela onda internacional da industrialização fordista produziram periferias pobres, organizadas, na maioria das vezes, em grandes conjuntos habitacionais inspirados no modelo progressista em que se concentraram populações de imigrantes excluídos do centro da economia e do espaço do poder, alimentando, assim, os conflitos que viriam a explodir ao final dos anos 1960 e que ainda se agravam nas grandes cidades.

Em países subdesenvolvidos, de industrialização fordista periférica e incompleta, como o Brasil, os espaços "incompletamente organizados" (Santos, 1978) e as periferias urbanas precárias proliferam com áreas de sub-habitação e ausência de serviços urbanos e sociais básicos. Essa suburbanização precária que se iniciou nas grandes cidades, como Rio de Janeiro e São Paulo, com a industrialização substitutiva de importações, produziu periferias pobres parcialmente integradas à dinâmica urbana. A expansão do modelo fordista a partir dos anos 1960, contrariamente à expectativa de maior inclusão social, resultou no agravamento das condições de exclusão urbana, como veremos à frente, nos desdobramentos no Brasil do planejamento urbano do pós-guerra.

O Planejamento Urbano: da Habitação e Transportes ao Enfoque Compreensivo

Relatos da problemática habitacional nos países centrais, e também em cidades coloniais, inclusive nos Estados Unidos, estavam presentes desde o século XVIII, antes mesmo da Revolução Industrial, quando foram observadas ações reguladoras e restritivas quanto a qualidade da moradia, prevenção contra incêndios e ocupação de áreas de risco, dentre outras. No século XIX, com o advento da cidade industrial, a questão habitacional ganhou maior centralidade, na medida em que constituía demanda vital dos trabalhadores, surgindo assim políticas habitacionais específicas, voltadas para a construção de vilas operárias pelas próprias empresas industriais, mas também pelo Estado, em alguns casos. A questão habitacional tornou-se objeto central de política nas cidades, e o conhecido tratamento do tema por Engels, em paralelo à análise da situação da classe operária na Inglaterra, o atesta. A explosão da cidade de Londres sobre suas periferias e os problemas ambientais (sanitários) e de transportes daí derivados logo se articularam com a questão habitacional, e tentativas para enfrentar esta questão a partir do Estado estavam presentes na legislação, não apenas na Inglaterra, mas também em vários países onde a industrialização se manifesta,[11] por todo o século XIX estendendo-se no século XX.

[11] Peter Hall (1989) apresenta visão geral com viés anglo-saxão e Hohenberg e Lees (1985) abordam o caso europeu. Foglesong (1986) faz excelente leitura crítica marxista da experiência norte-americana até 1920 e Boyer (1983) se apóia em Foucault para questionar o "mito do planejamento urbano" nos Estados Unidos.

A habitação, entendida também como uma questão político-ideológica garantindo a hegemonia burguesa no centro das cidades, espaço da riqueza, do poder e da "festa", somou-se às demandas por áreas e conjuntos habitacionais nas periferias em apoio ao processo de industrialização que trouxe grandes levas de trabalhadores para as cidades. Essas periferias urbanas das grandes metrópoles industriais assistiram, assim, a grandes investimentos ligados à reprodução coletiva da força de trabalho, centrada nos dois serviços urbanos principais requeridos pela produção: a habitação, elemento fundamental para a reprodução da força de trabalho, e o transporte público, requisito central para o acesso ao trabalho. À medida que as distâncias das periferias ao centro — ou, poder-se-ia dizer, do tecido-urbano industrial periférico à cidade — aumentam, a importância do sistema público de transportes cresce. Nas metrópoles dos países centrais — e de alguns periféricos, como a Argentina —, o investimento em transporte ferroviário urbano torna-se prioritário, determinante e indutor do processo de expansão urbana e metropolitana.

Paralelamente à expansão do tecido urbano, apoiada na habitação popular e no transporte público, a valorização dos espaços centrais da cidade torna-se prioritária para reafirmar o pacto do progresso e da modernidade, complementando a estratégia de classe da burguesia na sua consolidação no espaço do poder.[12] Os melhoramentos urbanos e, particularmente, o embelezamento das áreas urbanas centrais com a construção de grandes parques urbanos e de praças adornadas com arte pública, equipamentos culturais e prédios públicos de inspiração neoclássica (greco-romana) e/ou eclética (combinando várias culturas) caracterizaram o movimento chamado *City Beautiful* por Foglesong (1986), baseando-se no arquiteto Daniel Burnham, expoente da Escola de Arquitetura de Chicago que, juntamente com Louis Sullivan e outros, planejou a área central de Chicago.[13]

Entre as influências e as ações sobre as grandes cidades que se difundiram no mundo, com forte participação das experiências norte-americanas,[14] estão as tentativas de redução do crescimento das cidades que buscaram inspiração nas propostas culturalistas, em particular, na cidade-jardim howardiana, utilizada em suas versões mais puras, como também em versão adaptada à cidade monoindustrial (as *company towns*) e, finalmente, em suas adaptações como subúrbios anexos às grandes cidades, segundo a proposição de Unwin e Parker.[15]

[12] O argumento da "estratégia de classes" no processo de exclusão da classe trabalhadora do espaço do poder, presente desde as intervenções de inspiração haussmanniana, é devido a Lefebvre (1969).

[13] Sobre Chicago e seu desenvolvimento paradigmático, ver o excelente livro de William Cronon (1991).

[14] Cabe ressaltar o fato de que as propostas utópicas européias se deram em outras topias, fora da Europa, sendo a América do Norte um dos espaços privilegiados para a "u-topia européia".

[15] Raymond Unwin e Barry Parker, arquitetos ingleses da Associação das Garden-Cities, construíram a primeira cidade-jardim em Letchworth e também o Hampstead Garden Suburb (Choay, 2000: 219-232).

Exemplos desta tipologia nas cidades brasileiras e latino-americanas são vários, particularmente em São Paulo e em cidades monoindustriais, como já citado.

Entretanto, no Brasil e em outras partes do mundo, os pressupostos progressistas prevaleceram na organização da cidade grande, materializados no zoneamento e no controle do uso do solo. O zoneamento e a regulação do uso do solo urbano visavam resolver uma contradição central da cidade capitalista: o conflito entre a propriedade privada do solo e as demandas coletivas de integração e resposta à cooperação implícita no espaço urbano. A criação de comissões e/ou órgãos técnicos de planejamento local respondia ao caráter supostamente isento e independente face aos interesses específicos, mascarando de fato o processo de despolitização que se impôs à cidade e à sua expansão, subordinando-a cada vez mais às necessidades das várias frações do capital e das classes dominantes.

O Planejamento Urbano-Regional: Produzindo o Espaço do Capital Industrial

O planejamento urbano e local, que se consolidou com a expansão do taylorismo no processo industrial capitalista, buscou construir nas cidades e áreas urbanas periféricas a organização espacial que melhor atendesse às demandas crescentes da indústria, que capitaneava o crescimento econômico cada vez mais sob a égide do fordismo.[16]

Entretanto, os anos que sucederam a crise do capitalismo de 1929 viram a questão urbana ser cada vez mais redefinida em função de uma problemática regional que recolocava as cidades como os centros, ou nós, de um sistema econômico organizado em bases regionais e/ou nacionais. Nos Estados Unidos, a experiência do Vale do Tennessee, institucionalizada na agência regional — a TVA, Tennessee Valley Authority — serviu como exemplo para outras experiências no mundo, como o Mezzogiorno no Sul da Itália e o Vale do São Francisco, no Nordeste brasileiro. Preocupações com a hierarquia urbana, a rede de cidades e sua inter-relação tornaram-se correntes, articulando cada vez mais as dimensões urbanas e regionais.

[16] O termo fordismo é aqui usado no sentido da corrente regulacionista, implicando não apenas uma forma de organização do trabalho do interior do processo de produção, mas também um regime de acumulação e um modo de regulação particulares do estágio do capitalismo apoiado nas grandes empresas, nas grandes organizações sindicais e na presença, maior ou menor, do Estado do Bem-Estar. O termo fordismo, apropriado pelos regulacionistas franceses, foi cunhado por Antonio Gramsci (Gramsci, Hoare e Nowell-Smith, 1971) e implicava diversos aspectos da cultura norte-americana articulados à produção capitaneada pelas formas de organização do trabalho nas empresas de Henri Ford.

De fato, a emergência da questão regional deslocou o eixo do problema urbano da esfera social e da organização intra-urbana para a esfera do econômico, tendo os espaços regionais e nacional e a organização interurbana como pontos programáticos principais. A preocupação com a articulação cidade-região, implícita na experiência do TVA, ganhou força na Grã-Bretanha com os trabalhos da Comissão Barlow (1937-1940), antes mesmo da guerra. A crise do capitalismo havia evidenciado a problemática das regiões deprimidas que, no contexto do fordismo em expansão, constituíam perda no aproveitamento de recursos humanos e naturais no processo de produção, além de reduzir ganhos potenciais pela fragilidade do consumo naquelas regiões. A Comissão Barlow, uma comissão para a distribuição geográfica da população industrial que, além de propor recomendações para as fragilidades regionais britânicas (incluindo Escócia e País de Gales), identificou uma excessiva concentração industrial em poucas áreas e regiões e unificou as três escalas do planejamento espacial — urbana, regional e nacional —, ressaltando os problemas da concentração populacional, econômica e industrial nas metrópoles (Hall, 1989).

A questão urbano-regional havia definitivamente ganhado dimensão estratégica para o crescimento econômico nacional, e o planejamento, tomado de empréstimo da experiência socialista e adaptado ao receituário keynesiano e à democracia burguesa[17] do capitalismo industrial de Estado, tornou-se instrumento central para a propulsão do novo ciclo de desenvolvimento prometido ao final da Segunda Grande Guerra.[18] A "máquina de planejamento do pós-guerra" (Hall, 1989), montada na Inglaterra e nos Estados Unidos, espalhou-se, com base nos organismos internacionais, por todo o mundo ocidental, com impacto particularmente intenso na América Latina e no Brasil.

No Brasil, os esforços preliminares encetados pelo Estado Novo para equipar o país com institucionalidade burocrática racionalizante, planejamento da ocupação do espaço regional, equipamento de setores nas grandes cidades para a industrialização substitutiva de importações e instrumentos financeiros para o investimento público, entre outras medidas, ganharam dimensão muito mais expressiva durante a guerra com os acordos de Washington e principalmente no pós-guerra, com as ações e o apoio técnico dos recém-criados organismos internacionais e das missões americanas no país.[19]

[17] Karl Mannheim (1972) foi o principal responsável pela defesa do planejamento no contexto democrático.

[18] Desenvolvimento é tomado aqui com base em Celso Furtado (1978), que o definiu como a expressão internacional da ideologia do progresso que marcou os pactos sociais nacionais no século XIX.

[19] Depois do Plano Salte, em 1949, missões americanas proliferaram no início dos anos 50 criando bases para o planejamento como prática governamental consolidada no Plano de Metas da campanha Kubitschek. Ver Daland (1967), para uma síntese do planejamento no Brasil até o governo militar e Monte-Mór (1980), para sua relação com o planejamento urbano e regional.

A influência dos organismos internacionais, particularmente a Cepal — Comissão Econômica para a América Latina —, e do Ilpes — Instituto Latino-Americano para a Pesquisa Econômica e Social — sobre o planejamento regional, a criação da Sudene — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste — e a organização do Estado para o planejamento foi significativa em várias partes do país. Entretanto, a problemática urbana não teve a mesma relevância e referencial teórico. O concurso para o projeto e a construção de Brasília, na segunda metade dos anos 1950, realizado nos moldes do urbanismo clássico e restrito a arquitetos e engenheiros, espelhou com clareza essa distância entre os problemas do planejamento urbano-regional e o problema das cidades, que continuava a ser considerado apenas no caso de grandes projetos públicos, seja na criação de novas cidades capitais (estaduais ou nacional), seja em grandes projetos na expansão da fronteira agrícola ou grandes projetos industriais, como os já citados. Tratava-se ainda de um "urbanismo de luxo" (Monte-Mór, 1980).

Entretanto, já existiam no país outras correntes de planejamento que se ligavam ao movimento de politização da questão urbana no mundo, particularmente o Economia e Humanismo, liderado por Henri Lefebvre e o grupo situacionista na França e que, no Brasil, teve sua expressão maior no grupo Sagmacs — a Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais. Com sede em São Paulo e liderado pelo Padre Lebret, o Sagmacs atuou em várias metrópoles e cidades médias do país, incluindo cientistas sociais oriundos de várias disciplinas no planejamento urbano e colocando em pauta as questões que viriam a conformar o debate sobre a repolitização das cidades — e do espaço social — nas décadas seguintes.

Grupos acadêmicos, como o Cepeu — Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos —, da Universidade de São Paulo, e instituições nascidas no contexto dos municípios, como o IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal —, já vinham desenvolvendo estudos e pesquisas sobre as cidades de forma articulada às questões sociais, políticas e administrativas locais. No Rio Grande do Sul, uma visão ampliada da problemática municipal surgira, em Porto Alegre, na Secretaria de Governo do Estado, que produziu dez planos diretores entre 1939 e 1945 (Serfhau, 1971). Ainda que restritos a propostas sobre os aspectos físico-urbanísticos, os planos diretores incorporaram preocupações econômicas e administrativas relativas ao planejamento e à implantação das ações propostas. De fato, as preocupações crescentes com bens públicos e serviços de caráter social fizeram o urbanismo ampliar sua visão para incorporar a inserção no contexto regional, movendo-se em direção à "planificação espacial" e aproximando-se, cada vez mais, da problemática regional. As preocupações com a dimensão metropolitana seriam uma conseqüência lógica desse percurso nas décadas seguintes.

A institucionalização do planejamento urbano e regional no Brasil, a partir do golpe militar de 1964, deu-se com base em questões suscitadas ainda no contexto da problemática traçada nas cidades pelo urbanismo, tendo no centro

das suas políticas a questão da habitação. Apesar da tentativa de vincular a questão da habitação ao planejamento urbano, subordinando, em tese, o Banco Nacional da Habitação ao sistema de planejamento montado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — Serfhau —, os recursos foram concentrados no BNH, fazendo com que a cabeça do sistema ficasse extremamente frágil diante de um corpo inchado. A montagem de um sistema voluntário e compulsório de poupança carreou recursos para investimentos públicos e privados na produção do espaço urbano e regional, e logo se percebeu que a população pobre do país não tinha recursos para arcar com novas habitações ou mesmo com o processo de urbanização. O sistema de planejamento urbano local, pensado de baixo para cima montado a partir das demandas municipais, opunha-se frontalmente a todo o sistema de planejamento econômico montado no país de cima para baixo, baseado na concentração de recursos nas mãos do governo federal depois da reforma tributária de 1966/1967. Estava, assim, fadado ao fracasso já no seu nascedouro.[20] O "falso problema" da habitação impôs-se sobre o "problema" do urbanismo, ou do planejamento urbano (Bolaffi, 1975), mas foi logo superado pela impossibilidade econômica da população carente e da política social, baseada em leis de mercado, de resolver o problema habitacional, deslocando assim os recursos para a produção do espaço urbano e regional.

Os investimentos foram, então, concentrados nas áreas centrais das grandes cidades do país, particularmente no Sudeste, voltando-se para expandir as condições urbano-industriais de produção que permitiriam a expansão do consumo dos bens duráveis que a produção industrial fordista montava no país. As periferias metropolitanas e das capitais e cidades médias cresceram enormemente nas décadas de 1960 e 1970. Assim também, a necessidade de expandir e integrar mercados de bens duráveis alimentou a expansão urbano-industrial em todo o território nacional, incluindo a fronteira amazônica (Becker, 1982). As preocupações geopolíticas dos militares estenderam os sistemas de transportes e de comunicações, assim como outros braços do Estado, por todo o território, incluindo a legislação trabalhista, os seguros sociais, os serviços de saúde e educação, o sistema bancário, enfim, todo o aparato que podemos reunir sob o rótulo de condições gerais de produção.[21]

A extensão dessas condições urbano-industriais virtualmente a todo o espaço nacional criou as bases para a integração espacial sob a égide do urbano: a *urbanização extensiva*.

[20] Esta discussão, já abordada por vários autores, foi tratada com maior cuidado em Monte-Mór (1980).

[21] A retomada do conceito marxista de *condições gerais de produção* pelos teóricos franceses neomarxistas (Lojkine, 1981; Topalov, 1979) inseriu-se no debate das contradições da urbanização capitalista no contexto do "capitalismo monopolista de Estado". Sua extensão para incluir regulação e legislação do trabalho, encargos trabalhistas e previdenciários e serviços públicos e privados requeridos pela produção implica sua ampliação, sendo aqui referida também como *condições urbano-industriais*.

Crise e Explosão da Cidade: a Consolidação do Urbano

Os anos 1960 mudaram o eixo das interpretações das questões urbanas. As teorias sociais ligadas à corrente hegemônica da modernização capitalista foram sendo contestadas pela revolução cultural e pela emergência das múltiplas vozes no contexto mundial, desde os povos que se libertaram do jugo colonial até os vários grupos étnicos, religiosos, sexuais e ideológicos que se organizaram para manifestação política na cidade. A crise do capitalismo, manifestada nos choques do petróleo e na redução dos níveis de acumulação ligados ao modo fordista de organização da economia, trouxe à tona a crise do Estado, erodido em seu papel regulador das relações capital e trabalho, de provedor da infra-estrutura exigida pelo capital e de suporte à reprodução coletiva da força de trabalho. O Estado do Bem-Estar, aparentemente consolidado nos países centrais e em processo de reorganização nos países periféricos, ainda que restrito aos núcleos urbanos industriais e aos setores modernos da economia, começou a se mostrar inviável e incapaz de garantir os níveis de conforto e consumo exigidos pelas camadas ricas da população.

A crise fiscal do Estado, identificada no início dos anos 1970 (O'Connor, 1973, 1987; Poulantzas e Brunhoff, 1976) e logo manifestada nas cidades, particularmente em Nova York (Castells, 1989), lançou as bases para a redefinição do papel do Estado na década seguinte. A cidade da prosperidade, do progresso e do desenvolvimento começou a ser vista como a cidade do capital. Um conjunto de estudos críticos sobre a cidade, informados pela economia política e, mais particularmente, pelo neomarxismo começou a fazer escola entre os estudiosos da questão urbana e regional. Manuel Castells (1977c) e David Harvey (1975) são considerados os dois principais autores que deram forma inicial às formulações críticas dos estudos urbanos e regionais de cunho marxista.

Henri Lefebvre foi sem dúvida outro autor de importância vital nessa área, mas teve menor influência naqueles anos por não ter tido sua obra traduzida para o inglês tão precocemente e também por ter sido objeto de crítica inicial pelos dois autores citados, Castells e Harvey. Entretanto, entre 1968 e 1970, Lefebvre abordou criticamente a questão urbana de ângulos complementares, reunindo escritos sobre a transformação "do rural ao urbano", o "direito à cidade", a "vida quotidiana no mundo moderno" expressa na sociedade hiper-repressiva (no limite, terrorista) do "capitalismo burocrático de consumo dirigido", na sistematização crítica da "cidade do capital" extraída dos escritos de Marx e Engels e, finalmente, na "revolução urbana" (Lefebvre, 1968, 1971, 1976, 1999a, 1999b).

Depois de mostrar o deslocamento da problemática contemporânea do rural para o urbano; de denunciar a estratégia de classes para exclusão das classes trabalhadoras do espaço do poder, a cidade; e de mostrar o caráter repressivo da sociedade burocrática de consumo dirigido que se forjara no capitalismo

industrial, Lefebvre concluiu anunciando a sociedade urbana virtual que trazia no seu bojo um processo revolucionário centrado na práxis urbana, a politização do espaço de vida. Incompreendido e criticado por seus pares, Lefebvre voltou-se então, em 1972, para o entendimento de como o capitalismo sobrevivia: reproduzindo as relações de produção através da produção do espaço (Lefebvre, 1978). Como que respondendo a seus críticos, em 1974, Lefebvre desloca a questão metafórica da urbanização para se focalizar no seu cerne: a produção do espaço (Lefebvre, 1991a).[22]

De fato, o processo de urbanização sugerido por Lefebvre, incluindo uma nova politização em gestação nas cidades, logo veio a se manifestar, obrigando alguns de seus críticos a correrem atrás dos processos dos quais ele foi arauto. Assim, ainda na década de 1970, Castells (1976; 1977a; 1977b) escrevia sobre os movimentos sociais urbanos que proliferavam nas cidades, para, logo em seguida, dedicar-se ao tema da politização do espaço de forma mais ampla, abrangendo diversos movimentos de cidadania que se articulavam a partir da questão da reprodução, urbana e ambiental (Castells, 1983). Harvey também se dedicou à questão da "consciência urbana", não apenas no período contemporâneo, mas buscando suas raízes no século XIX (Harvey, 1985a, 1985b).

No Brasil, a questão do direito à cidade foi bastante (e precocemente) apreendida já nos anos 1960, ainda que parcialmente reprimida no bojo das discussões das reformas urbanas e das remoções de favelas e de populações de áreas pobres degradadas para conjuntos de periferia, dos quais Cidade de Deus é hoje um caso exemplar. A revolução urbana, todavia, só recentemente começou a ser apreendida em sua compreensão maior. Em 1978, Francisco de Oliveira (1978) identificava a natureza real da urbanização brasileira no seu famoso texto conhecido como "o ovo de Colombo": trata-se da extensão a todo o espaço nacional das relações de produção capitalistas. Segundo Oliveira, não havia mais problemas agrários, todos os problemas nacionais eram agora urbanos.

Parece, entretanto, haver aqui uma confusão. Os problemas rurais podem ter desaparecido, mas a questão agrária certamente permanece na medida em que a terra (improdutiva) continua concentrada nas mãos de poucos e persiste no país uma massa de trabalhadores em busca de terras para cultivo e vida. Entretanto, não são trabalhadores rurais no sentido literal, mas sim trabalhadores sem terra, advindos de um contexto urbano, em sua maioria, e em busca de condições urbanas para sua vida agrária: escolas, saúde, transportes, comunicações, energia, condições sanitárias, segurança pública, lazer etc. Em outras palavras, o campo se urbanizou rapidamente à medida que as condições de produção urbano-industriais, antes restritas às cidades, estenderam-se para além dos limites legais do espaço

[22] Muito se tem escrito nos últimos anos sobre a obra de Henri Lefebvre relacionada com a questão urbana. Entre os muitos autores, ver (Lefebvre, Kofman e Lebas, 1996) e (Soja, 1989, 1996). No Brasil, desde 2001 os ENAs – Encontros Anuais da Anpur – dedicam uma sessão à discussão dos trabalhos de Lefebvre.

urbano e ganharam a dimensão regional e mesmo nacional. Ao fazê-lo, o tecido urbano no qual essas condições se apoiavam carregou consigo o germe da *polis*, da *civitas,* dando origem ao processo que chamei, em outros trabalhos, de *urbanização extensiva* (Monte-Mór, 1994, 2003, 2004). Trata-se de uma metáfora para indicar que o urbano, tomado agora como um substantivo e não apenas como adjetivo da cidade, ganhou virtualmente dimensões globais representando todo o espaço social, ele todo agora equipado com as condições urbano-industriais, prenhe das relações de produção capitalistas e (re)politizado a partir da *práxis* gerada nas centralidades urbanas.

O urbano, aqui visto como um substantivo e não apenas como atributo da cidade, torna-se assim o terceiro elemento na dialética entre campo e cidade, contendo elementos de ambas as partes, mas trazendo consigo as especificidades de um terceiro termo.[23] A contradição cidade-campo tende assim a se dissolver e a se combinar no urbano, e ao campo se impõe outra contradição, desta vez entre a urbanização, que privilegia as questões ligadas à reprodução e à lógica imposta pelo espaço social, produzido, gerido e apropriado acima de tudo como valor de uso coletivo, e a industrialização, que privilegia as questões da produção e a lógica imposta pelo espaço abstrato ou econômico, sob o domínio da acumulação e do valor de troca.

Paralelamente, países periféricos, como o Brasil, sofreram uma intensa e rápida urbanização que reestruturou todo seu espaço urbano-regional e com ele a sociedade e a própria natureza do espaço social e econômico. A reestruturação iniciou-se nas cidades grandes e médias e particularmente nas metrópoles, no bojo das transformações na estrutura produtiva ditada pela "tríplice aliança" (Evans, 1979): a associação entre o Estado, o capital estrangeiro, envolvido na produção de bens de consumo durável, e o capital nacional, ao qual coube acima de tudo a produção do espaço centrando-se nos bens intermediários e na própria construção civil.

Nesse sentido, alguns conceitos neomarxistas oriundos da corrente estruturalista francesa, de inspiração em Louis Althusser, foram centrais para informar os processos da produção capitalista do espaço urbano. Manuel Castells contribuiu com o conceito de *meios de consumo coletivo*, argumentando que caberia ao espaço urbano, no capitalismo, a tarefa precípua de reproduzir coletivamente a força de trabalho, sendo assim o *locus* privilegiado dos meios de consumo coletivos, necessários para o consumo individual (particularmente, no fordismo, poderíamos hoje acrescentar) (Castells, 1977b, 1977c). O trabalho de Castells foi criticado por limitar a função da cidade no capitalismo à reprodução coletiva da força de trabalho, e outros autores, como Christian Topalov e Jean Lojkine, resgataram em Marx o conceito de *condições gerais da produção*, ampliando-o para se referir aos valores de uso complexo exigidos pelo capital e pelo trabalho

[23] A dialética da tríade é contribuição teórica de Henri Lefebvre (1991a); ver (Martins, 1996; Soja, 1996).

em suas versões contemporâneas fordistas. Esses enfoques, e particularmente o conceito de meios de consumo coletivo, foram muito influentes em toda a América Latina que sofria, em várias de suas regiões, um intenso processo de urbanização associado à industrialização de base fordista, no qual o Estado jogava um papel fundamental e contraditório (como o próprio Castells descreveu para partes do território francês).

A compreensão do papel das condições gerais (urbano-industriais) de produção e de sua extensão ao espaço social como um todo, todavia, foi menos generalizada, e velhas dicotomias, como campo-cidade, permaneceram (e permanecem) presentes, às vezes vistas de forma acirrada, principalmente entre estudiosos centrados nos estudos agrários e que parecem não ter sido capazes de perceber as grandes transformações do campo no Brasil. Estudiosos da questão metropolitana e urbana muitas vezes não puderam transcender os limites dos perímetros urbanos para perceber o processo de urbanização na sua dimensão regional e mesmo nacional, ficando restritos às problemáticas locais.

Discursos Contemporâneos

As transformações que as áreas urbanas e os espaços regionais vêm sofrendo com o processo contemporâneo conhecido como globalização, em que a compressão temporal e espacial dos processos sociais e a articulação quase sincrônica de fragmentos seletivos se impõe, integrando-os em escalas diversas, têm gerado uma multiplicidade de discursos sobre as cidades e os espaços regionais a elas articulados. Novamente, a grande maioria dos discursos tem surgido nos países capitalistas centrais, com destaque para os Estados Unidos, que constituem o referencial maior para as transformações e manifestações atuais. Sua pertinência, aplicação e/ou eventual adaptação aos problemas que o capitalismo contemporâneo provoca no Brasil (e em outros países periféricos) dependerá também da forma como forem compreendidos pelos vários agentes da produção do espaço, tratados e elaborados nos discursos acadêmicos e eventualmente incorporados às políticas públicas.

Os discursos aqui brevemente apresentados e discutidos podem ser desdobrados em vários outros subdiscursos correlatos, tal como vêm sendo tratados por vários autores, com nuances e variações que dizem respeito a especificidades de enfoques observados nos países centrais.[24] Entretanto, interessa-nos acima de

[24] Os discursos aqui apresentados têm como referência primeira a sistematização feita por Edward Soja nos seus "seis discursos sobre a pós-metrópole". É interessante ressaltar que Soja afirma que os estudos da pós-metrópole são baseados em Los Angeles mas se aplicam, em graus e medidas diferentes, às cidades contemporâneas mundo afora, literalmente "in Peoria, Scunthorpe, Belo Horizonte, and Kaohsiung, with varying intensities to be sure and never in exactly the same way." (Soja, 2000: xvii)

tudo identificar grandes tendências no contexto mundial, como elas se manifestam no Brasil e quais seriam as adaptações necessárias à compreensão dos seus desdobramentos na periferia capitalista.

O discurso mais relevante, talvez, e certamente o mais generalizado, diz respeito ao processo de globalização que se apóia no sistema de cidades mundiais e globais. John Friedmann foi dos primeiros autores a tratar especificamente da cidade mundial como uma hipótese, dialogando com Immanuel Wallerstein, que, nos anos 1970, construiu a hipótese de um sistema-mundo (Wallerstein, 1974), Andrew Gunder Frank, Samir Amin, entre outros. De fato, François Perroux, em seu *Economia do século XX*, já propunha, nos anos 1960, que se pensasse a economia mundial a partir de sistemas polarizados em sua teoria do espaço econômico (Perroux, 1961). Friedmann identificou grandes concentrações urbanas às quais chamou "cidades mundiais", polarizadoras dos espaços econômicos, tendo as multinacionais como atores privilegiados e principais organizadoras da divisão internacional do trabalho e redefinindo uma hierarquia urbana mundial que deslocava a articulação do crescimento econômico e da acumulação capitalista do nível nacional para o nível internacional. Entretanto, as cidades mundiais de Friedmann, diferentemente da proposta teórica perrouxiana e das colocações hoje feitas sobre a economia globalizada, tratam ainda de economias nacionais articuladas e não de fragmentos sub e supranacionais globalmente articulados.

Assim, Saskia Sassen (1991) foi quem, nos anos 1990, melhor e mais amplamente sistematizou o paradigma das cidades globais. Identificou Nova York, Londres e Tokyo como as três grandes cidades que comandam os espaços econômicos integrados em suas respectivas áreas de influência e articulam os fragmentos de espaços nacionais e regionais através das redes também globalizadas de cidades, descolando-as, assim, das economias nacionais ou de um caráter internacional. Definiu também as cidades globais como centros de comando dessa economia globalizada (e fragmentada), que constituem também os principais centros de inovação na produção e no consumo de novos produtos e se articulam entre si em um processo mais cooperativo do que competitivo.

Segundo Soja (2000), trata-se de fato da "globalização do espaço da cidade" sob o signo da "Cosmopolis", tornado possível pela sincronicidade dos processos espaciais de nossos dias.[25] Nesse sentido, Castells (1989), ao descrever os processos contidos na "cidade informacional" onde o *espaço de fluxos* se impõe sobre o *espaço de lugares* e estabelece novos nexos, gera novos atores, novos poderes, e produz novas lógicas de organização social e econômica, articulando

[25] Uma questão de importância crescente nas discussões políticas mundiais diz respeito à cidadania global, no contexto da Cosmopolis. Não será abordada aqui, não por ser pouco importante ou pertinente, mas por uma preocupação em privilegiar a cidadania nacional, ainda que manifestações da cidadania global estejam cada vez mais presentes em nosso espaço urbano-regional, permeado por ações políticas integradas ao cenário global, via sociedade civil organizada e/ou o próprio Estado. Sobre o tema, ver Isin (2000, 2002).

os fragmentos dos espaços globalizados. A dinâmica da acumulação capitalista modifica-se nessa cidade globalmente pensada ou organizada segundo os interesses distantes, em suas manifestações locais.[26]

No Brasil, diversas tentativas de discussão das implicações entre o global e o local têm sido discutidas. Entre essas tentativas, uma resenha bibliográfica apresenta diversos enfoques sobre esse conceito e as implicações da cidade global para o entendimento da questão local (Compans, 1999) e outro estudo discute possíveis desdobramentos, implicações e alternativas para São Paulo como cidade mundial (Marques e Torres, 2000). Entretanto, muito há que se caminhar no sentido de entender o papel de São Paulo, e mesmo do Rio de Janeiro, nessa articulação mundial e/ou global.

Entretanto, os impactos da nova ordem mundial no espaço urbano e regional são também retratados, e em alguns aspectos com maior clareza, nos estudos que buscam entender a reorganização do espaço a partir da reestruturação da metrópole industrial pós-fordista que, segundo Soja (2000), espelha a "reestruturação da economia geopolítica do urbanismo". Trata-se de entender, a partir deste objeto ambíguo e difuso que é a pós-metrópole, um espaço urbano-regional que guarda a especificidade de uma urbanidade metropolitana, mas que muito já se distanciou da idéia ou conceito de cidade. Acredito que o conceito de "área urbana" reflita melhor o processo extensivo de urbanização relativamente concentrada contido na idéia de pós-metrópole.

A metrópole industrial pós-fordista apóia-se, antes de tudo, na premissa de que a manufatura ainda importa e, portanto, a indústria ainda comanda o intenso processo de (re)organização do espaço (ou da economia geopolítica do espaço urbano). Não se trata, portanto, de metrópoles terciárias, como em parte sugere o discurso anterior, da cidade global, centro terciário de comando e gestão de partes do espaço econômico mundial. A metrópole pós-fordista é também a "metrópole flexível", com múltiplas interdependências locais imóveis articuladas a forças reestruturadoras locais e distantes. Trata-se de incluir discursos que implicam relações cidade-região e, nesse aspecto, autores como Michael Storper (Storper, 1997; Storper e Scott, 1992) e Allen Scott (Scott, 1988, 1993), da chamada "escola californiana" também de Edward Soja (Scott e Soja, 1996), insistem em entender a organização geoeconômica (e geopolítica) do espaço a partir dessas relações ampliadas entre centralidade urbana e articulação regional. Jane Jacobs (1985) é outra autora que discute a economia urbana a partir das articulações urbano-regionais, afirmando que a metrópole contemporânea só pode se desenvolver aprofundando as relações de complementaridade e a divisão do trabalho com seu entorno.

[26] É interessante notar que a discussão entre "ordem próxima e ordem distante" é cara aos estudiosos do espaço que têm em Lefebvre uma referência teórica principal; ver Limonad (2003).

O resultado desse processo extensivo da urbanização sobre seu entorno remete a outro discurso consentâneo, que privilegia a estruturação espacial a que Soja chama *Exopolis*. Trata-se da explosão da metrópole sobre seu entorno, muito à semelhança do processo duplo de explosão/implosão descrito por Lefebvre (1999b) em sua "revolução urbana": a cidade, invadida pela indústria, implode sobre sua centralidade e explode na forma de tecido urbano sobre seu entorno. A fragmentação da metrópole — e por extensão, da cidade — e a emergência de subúrbios autônomos — as *edge cities* descritas por Garreau (1991), ou o urbanismo pós-moderno descrito por Ellin (1996), podem ser trazidos para este contexto, entre outras abordagens semelhantes. Multipolarização, hibridismo socioespacial, reificação de diferenças, construção de heterotopias e múltiplas e por vezes surpreendentes articulações cidade-campo e cidade-região marcam este discurso e modo de pensar o espaço (pós)metropolitano contemporâneo.

Nesse sentido, essa urbanização reestruturada pela (pós)metrópole é também a "metrópole fractal", onde o mosaico se reestrutura, se flexibiliza e se transforma em caleidoscópio, com fragmentos multiarticulados, em escalas diversas e intensidades variadas. A cada mudança conjuntural expressiva, com tendência a se mostrar estrutural, na taxa de juros, na conjuntura política nacional ou local, no comércio exterior ou no preço da energia, as peças saem do lugar, se reorganizam e novo desenho aparece no espaço urbano-regional. Assim também, como sugerido em outros modelos e discursos que privilegiam aspectos da segregação socioespacial e da fragmentação da área urbana em polaridades diversas, por vezes opostas e em conflito real ou virtual, o espaço social resultante é também central e periférico, cada vez mais complexo em suas múltiplas centralidades e interdependências próximas e distantes.

A exópolis e/ou a metrópole fractal delineia-se entre nós a cada dia com maior clareza e força, na medida em que a reestruturação do espaço econômico e social se aprofunda. Não são apenas as metrópoles que assim se comportam, mas o espaço resultante da urbanização extensiva mostra também essas articulações múltiplas, na periferia das regiões mais ricas e antigas do Sudeste brasileiro ou na fronteira de recursos onde cidades nascem e crescem com rapidez já em estreita interdependência, articulação e especialização complementar a outras cidades médias e pequenas na sua área de interação imediata, próxima ou mesmo remota. A existência de um serviço urbano e/ou social em outra cidade na microrregião pode significar uma opção por investir em outro tipo de serviço que seja complementar, aprofundando as articulações intermunicipais sob a forma de consórcios, associações e outros instrumentos de gestão.

Nas metrópoles, a periferização da pobreza nas décadas anteriores dá lugar a uma periferização crescente das populações ricas e médias, fechando-se em condomínios, buscando simulacros do campo e mesmo da cidade, em unidades semi-autônomas, que recriam, em negativo, o "arquipélago carcerário" de outro discurso contemporâneo (Davis, 1990, 1998). A "sociedade (hiper)repressiva"

descrita por Lefebvre (Lefebvre, 1991b) ao final dos anos 1960, tendo como horizonte a "sociedade terrorista", ganha forma acabada na pós-metrópole do início do novo século.

Entre nós, ricos e pobres fecham seus espaços de vida, aumentam sua segregação socioespacial e aprofundam as lutas de classes travestidas de vários matizes na cidade, no campo, nas florestas, nos espaços de fluxos das drogas, das armas, do dinheiro lavado. A cidade do espetáculo, a cidade-empresa neoliberal, a cidade que busca se inserir nos circuitos do capital financeiro e do capital do entretenimento, do turismo e no circuito dos grandes espetáculos esportivos, das grandes exposições e dos parques temáticos, enfim, na construção de novos imaginários da cidade e da vida futura, se perde também em células fechadas onde as heterotopias são impossíveis e apenas a vida entre iguais é segura. A cidade do simulacro, das simulações, das articulações distantes no espaço e no tempo é cada dia mais virtual, não apenas no sentido da representação do espaço social nas imagens "fotoshopadas" das telinhas da televisão e/ou do computador, mas virtual no sentido lefebvriano, isto é, do futuro que já está contido no presente, que o informa e que lhe dá a forma atual. A modificação desse virtual, tanto no sentido do resgate da utopia quanto no do processo das lutas políticas que herdamos da repolitização do espaço urbano e da vida quotidiana, implica o avanço nas reivindicações do direito à cidade e à cidadania, extensiva no país e, eventualmente, no espaço globalizado. A compreensão do processo de produção do espaço urbano no qual virtualmente todos vivemos é um dos primeiros passos mais importantes para a emancipação do homem-cidadão contemporâneo.

Referências Bibliográficas

BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia*: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BENEVOLO, L. *The history of the city*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1980.

BENEVOLO, L. *As origens da urbanística moderna*. Lisboa: Presença; Martins Fontes, 1981.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. Comunicação apresentada no Simpósio de Habitação da XXVII Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, São Paulo. 1975. 34p. mimeo.

BOYER, M. C. *Dreaming the rational city*: the myth of American city planning. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983.

CASTELLS, M. *Movimientos sociales urbanos en América Latina*: tendencias históricas y problemas teóricos. Lima: Taller de Estudios Urbano Industriales; Programa Académico de Ciencias Sociales; Pontificia Universidad Católica, 1976.

CASTELLS, M. *Ciudad, democracia y socialismo:* la experiencia de las asociaciones de vecinos en Madrid: Siglo veintiuno de España, 1977a.

CASTELLS, M. Crise do Estado, consumo coletivo e contradições urbanas. Trad. M. L. Viveiros de Castro. In: POULANTZAS, N. (Ed.). *O Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977b. p. 159-188.

CASTELLS, M. *The urban question*: a Marxist approach. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977c.

CASTELLS, M. *The city and the grassroots*: a cross-cultural theory of urban social movements. Berkeley: University of California Press, 1983.

CASTELLS, M. *The informational city*: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process. Oxford, UK ; Cambridge, Mass.: B. Blackwell, 1989.

CHALHOUB, S. *Cidade febril*: cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CHOAY, F. *O urbanismo*. 5. ed. Trad. D. N. Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2000. v. 67.

COMPANS, R. O paradigma das Global Cities nas estratégias de desenvolvimento local. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1, 1, p. 91-114, 1999.

COSTA, G. M. *O processo de formação do espaço das cidades mono-industriais*. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1979.

COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. Cidades industriais planejadas e a exclusão da força de trabalho. Trabalho apresentado no VI ENA — Encontro Nacional da Anpur, 6, Brasília, 1995.

CRONON, W. *Nature's metropolis*: Chicago and the Great West. New York: W. W. Norton, 1991.

DALAND, R. T. *Brazilian planning*: development, politics, and administration. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967.

DAVIS, M. City of quartz: excavating the future in Los Angeles. London; New York: Verso, 1990.

DAVIS, M. Ecology of fear: Los Angeles and the imagination of disaster. New York: Metropolitan Books, 1998.

ELLIN, N. *Postmodern urbanism*. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1996.

EVANS, P. B. *Dependent development*: the alliance of multinational, state, and local capital in Brazil. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979.

FOGLESONG, R. E. *Planning the capitalist city*: the colonial era to the 1920s. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986.

FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

GARREAU, J. *Edge city*: life on the new frontier. New York: Doubleday, 1991.

GORE, C. G. *Regions in question*: space, development theory, and regional policy. London; New York: Methuen, 1984.

GRAMSCI, A.; HOARE, Q.; NOWELL-SMITH, G. (Ed.). *Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci*. London: Lawrence & Wishart, 1971.

HALL, P. G. *Urban and regional planning*. London; Boston: Unwin Hyman, 1989.

HARVEY, D. *Social justice and the city*. London: Edward Arnold, 1975.

HARVEY, D. *Consciousness and the urban experience*: studies in the history and theory of capitalist urbanization. Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1985a.

HARVEY, D. Paris, 1850-1870. In: HARVEY, D. (Ed.). *Consciousness and the urban experience*: studies in the history and theory of capitalist urbanization. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985b. p. 63-220.

HOHENBERG, P. M.; LEES, L. H. *The making of urban Europe, 1000-1950*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985.

ISIN, E. F. *Democracy, citizenship, and the global city*. London; New York: Routledge, 2000.

ISIN, E. F. *Being political*: genealogies of citizenship. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

JACOBS, J. *Cities and the wealth of nations*: principles of economic life. New York: Vintage Books, 1985.

LEFEBVRE, H. *Le Droit à la ville*. Paris: Anthropos, 1968.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.

LEFEBVRE, H. *Everyday life in the modern world*. New York: Harper & Row, 1971.

LEFEBVRE, H. *De lo rural a lo urbano*. Buenos Aires: Lotus Mare.

LEFEBVRE, H. *The survival of capitalism*: reproduction of the relations of production repr. London: Allison & Busby, 1978.

LEFEBVRE, H. The production of space. Oxford, OX, Cambridge; UK, Mass., USA: Blackwell, 1991a.

LEFEBVRE, H. *A vida cotidiana no mundo moderno*. Trad. A. J. d. Barros. São Paulo: Editora Ática, 1991b. Sociologia e Política: v. 24.

LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. Trad. M. H. R. Ramos e M. Jamur. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999a.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Trad. S. Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999b.

LEFEBVRE, H.; KOFMAN, E.; LEBAS, E. *Writings on cities*. Cambridge, Mass.: Blackwell Publishers, 1996.

LESSA, C. *O Rio de todos os Brasis*: uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

LIMONAD, E. *Entre a ordem próxima e a ordem distante*: contribuições a partir do pensamento de Henri Lefebvre. Niterói: [s.l.], 2003. (GECEL – UFF. CD-ROM, Trabalhos apresentados na Sessão Livre: Entre a Ordem Próxima e a Ordem Distante. X Encontro Nacional da ANPUR. – Belo Horizonte.).

LOJKINE, J. *O estado capitalista e a questão urbana*. Trad. E. S. Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MANNHEIM, K. *Liberdade, poder e planificação democrática*. Trad. M. Maillet. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (Ed.). *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARKUSEN, A. R. *Regions*: the economics and politics of territory. Totowa, N.J.: Rowman & Littlefield, 1987.

MARQUES, E.; TORRES, H. São Paulo no contexto do sistema mundial de cidades. Novos Estudos Cebrap, 56, p. 139-168, 2000.

MARTINS, J. d. S. As temporalidades da História na dialética de Lefebvre. In: MARTINS, J. d. S. (Ed.). *Henri Lefebvre e o retorno à dialética*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 13-24.

MONTEIRO DE ANDRADE, C. R. De Vienna a Santos: Camilo Sitte e Saturnido de Brito. In: MONTEIRO DE ANDRADE, C. R. (Ed.). A construção das cidades segundo seus princípios artísticos. São Paulo: Editora Ática, 1992. p. 206-234.

MONTE-MÓR, R. L. Espaço e planejamento urbano: considerações sobre o caso de Rondônia. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1980.

MONTE-MÓR, R. L. *Do urbanismo à política urbana*: notas sobre o caso brasileiro. Belo Horizonte, 1981. (mimeo.).

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e novas lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Ed.). *Território*: globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. p. 169-181.

MONTE-MÓR, R. L. Urbanização extensiva e novas fronteiras urbanas no Brasil. In: RASSI NETO, E.; BÓGUS, C. M. (Ed.). Saúde nos grandes aglomerados urbanos: uma visão integrada. Brasília, DF: Organização Mundial de Saúde (OMS); Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS); Ministério da Saúde, Brasil. 2003. p. 79-95. v. 3.

MONTE-MÓR, R. L. *Modernities in the jungle*: extended urbanization in the Brazilian Amazonia. Ph.D. Thesis. University of California, Los Angeles (UCLA), Los Angeles. 2004.

O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martin's Press, 1973.

O'CONNOR, J. *The meaning of crisis*: a theoretical introduction. Oxford, UK; New York, USA: B. Blackwell, 1987.

OLIVEIRA, F. d. Acumulação monopolista, contradições urbanas, e a nova qualidade do conflito de classes. In: MOISÉS, J. Á. (Ed.). *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

PARK, R. E. *et al*. *The city*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press, 1925.

PERROUX, F. *A economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.

POULANTZAS, N. A.; BRUNHOFF, S. d. *La crise de l'État*. Paris: PUF, 1976.

RABINOW, P. *French modern*: norms and forms of the social environment. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989.

REDFIELD, R. *The folk culture of Yucatan*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press,1941.

SANTOS, M. *O trabalho do geógrafo no terceiro mundo*. Trad. S. Lencioni. São Paulo: Hucitec, 1978.

SASSEN, S. *The global city*: New York, London, Tokyo. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1991.

SAUNDERS, P. *Social theory and the urban question*. 2nd ed. New York: Holmes & Meyer Pubs, 1986.

SCOTT, A. J. *Metropolis*: from the division of labor to urban form. Berkeley: University of California Press, 1988.

SCOTT, A. J. *Technopolis*: high-technology industry and regional development in southern California. Berkeley: University of California Press, 1993.

SCOTT, A. J.; SOJA, E. W. *The city*: Los Angeles and urban theory at the end of the twentieth century. Berkeley: University of California Press, 1996.

SEGAWA, H. *Prelúdio da metrópole*: arquitetura e urbanismo em São Paulo na passagem do século XIX ao XX. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

SERFHAU. Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E LOCAL. *Anais*... Brasília, 1971.

SOJA, E. W. *Postmodern geographies*: the reassertion of space in critical social theory. London; New York: Verso, 1989.

SOJA, E. W. *Thirdspace*: journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1996.

SOJA, E. W. *Postmetropolis*: critical studies of cities and regions. Oxford; Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 2000.

STORPER, M. *The regional world*. Territorial development in a global economy. New York; London: Guilford, 1997.

STORPER, M.; SCOTT, A. J. *Pathways to industrialization and regional development*. London; New York: Routledge, 1992.

TÖNNIES, F.; LOOMIS, C. P. *Community and society* = Gemeinschaft und Gesellschaft. Mineola, N.Y.: Dover Publications, 2002.

TOPALOV, C. *La urbanización capitalista*: algunos elementos para su análisis. Mexico: Editorial Edicol Mexico, 1979.

WALLERSTEIN, I. M. *The modern world-system*. New York: Academic Press, 1974.

WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. In: VELHO, O. G. (Ed.). *O fenômeno urbano*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

Book economia regional.indb 86 6/2/2007 11:33:04

Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local

Clélio Campolina Diniz
Fabiana Santos
Marco Crocco

1. O Papel da Inovação no Desenvolvimento Regional ou Local

Nas últimas décadas, foi retomado, de maneira enfática, o debate sobre o papel da inovação no desenvolvimento econômico. Resgatando a contribuição seminal de Schumpeter (1912, 1939, 1943), vários autores vêm analisando o papel da inovação na competição e no sucesso produtivo, aprofundando o entendimento das características setoriais da inovação, do papel da pesquisa e dos arranjos institucionais (Nelson e Winter, 1982; Freeman, 1982; Lundvall, 1992; Dosi, 1984 e 1988).

Mais recentemente, com as transformações contemporâneas, resultantes das aceleradas mudanças tecnológicas e do contínuo processo de inovação, ampliaram-se ainda mais a importância da inovação e sua velocidade.

Em uma sociedade crescentemente dominada pelo conhecimento, as vantagens comparativas estáticas ou ricardianas, baseadas em recursos naturais, perdem importância relativa e ganham destaque as vantagens construídas e criadas, cuja base está exatamente na capacidade diferenciada de gerar conhecimento e inovação. Em uma sociedade informacional, torna-se cada vez mais difícil, para as empresas ou agentes produtivos, reter a exclusividade dos conhecimentos técnicos. A generalização desses os transforma em ubiqüidades, as quais destroem

Book economia regional.indb 87 6/2/2007 11:33:04

as vantagens comparativas diferenciadas e preestabelecidas e, portanto, a capacidade de competição. A manutenção desta exige a criação de novas etapas do conhecimento e da capacitação, realimentando o processo inovativo (Maskell e Malmberg, 1999). Essa visão é perfeitamente compatível com a concepção de "destruição criadora" formulada por Schumpeter (1943).

Como a tecnologia não pode ser vista como uma mercadoria, a capacidade de desenvolvimento empresarial ou setorial torna-se central. Assim, a construção de vantagens comparativas, baseadas em permanente processo de inovação, só alcança sucesso quando os agentes se preparam para se aproveitar das janelas de oportunidade abertas com as mudanças tecnológicas. O sucesso depende da capacidade de superar as barreiras advindas da necessidade de cobrir uma gama de custos: investimento produtivo, aquisição do conhecimento tecnológico, obtenção de experiência, superação de desvantagens locacionais e erros (Perez e Soete, 1988). A entrada bem-sucedida só acontece se ela ocorrer no tempo certo.

Analisando a perda de competição das microrregiões ou *clusters*, Gray e Dunning (2000) identificam quatro possibilidades de perda das economias externas: 1 - surgimento de uma nova tecnologia revolucionária; 2 - incapacidade de se manterem benefícios líquidos decorrentes dos bens públicos; 3 - criação de um novo *cluster* mais atrativo; e 4 - surgimento de autoridades microrregionais mais competitivas. Assim, a luta competitiva e o processo de inovação inerente abrem "janelas de oportunidade" (Dosi, 1984) que são também "janelas locacionais" (Storper e Walker, 1989), no sentido de que os agentes produtivos e sua vinculação territorial geram efeitos de diferenciação regional ou local do desenvolvimento. Isto significa que a capacidade de atração de cada região ou localidade passa a depender, cada vez mais, do conjunto de elementos locais, naturais, econômicos, sociais, culturais e políticos, complementares ou sistêmicos.

O papel que o ambiente social e cultural assume, em relação ao processo de desenvolvimento regional ou local, é enfatizado por diversos autores. Storper (1995, 1997) demonstra a importância do ambiente social e cultural no processo de desenvolvimento regional ou local, por ele denominado "ativos relacionais" (*relational assets*) e de "interdependências não comercializáveis" (*untraded interdependences*). Putnam (1993) demonstra o papel da sociedade civil e suas tradições no desenvolvimento econômico regional diferenciado da Itália, também identificado como capital social. Saxenian (1994) interpreta a força da cultura no desenvolvimento do Vale do Silício, comparativamente a Boston. Amin e Thrift (1994) argumentam que a vida econômica local ou regional depende das relações cognitivas entre as instituições culturais, sociais e políticas, por eles identificados como robustez institucional. Hodgson (1996) afirma que as instituições possuem certa estabilidade, determinada pelo peso das interações cumulativas e da herança histórica, as quais estabelecem certos padrões de dependência (*path dependence*). Nessa mesma linha, a concepção evolucionista mostra que

o sistema se move através de um processo contínuo de inovação, porém dentro de um ambiente de seleção e rotinas, resultantes dos condicionantes históricos e sociais (Nelson e Winter, 1982).

Desse modo, o aumento do conteúdo de conhecimento científico e tecnológico nos bens e serviços traz um novo desafio para os países, regiões, localidades, empresas ou sociedades, no sentido da capacitação científica e tecnológica como precondição para o sucesso produtivo e comercial. A esse respeito diz Porter (1989: p. 35):

> Uma nova teoria deve partir da premissa de que a competição é dinâmica e evolui... Na competição real, o caráter essencial é a inovação e mudança... A vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado. Diferenças nas estruturas econômicas, valores, culturas, instituições e histórias nacionais contribuem profundamente para o sucesso competitivo.

Nessa perspectiva, o sucesso econômico de cada empresa passa a depender de sua capacidade de se especializar naquilo que consiga estabelecer vantagens comparativas efetivas e dinâmicas, decorrentes do seu estoque de atributos e da capacidade continuada de inovação. Além dos atributos que possui, o esforço de busca e a luta competitiva, centrada no processo inovativo, vão depender de duas dimensões: 1 - da capacidade empresarial de promover pesquisa e desenvolvimento e identificar novos produtos ou processos que assegurem o sucesso econômico (produtivo e comercial) da empresa; e 2 - da capacidade local de aprender, no sentido de se criar uma atmosfera de transformação e progresso para o aprendizado regional e coletivo (Florida, 1995; Aydalot e Keeble, 1988). Como enfatizam Conti e Giaccaria (2000), "inovação não é a conseqüência direta da presença desses fatores, mas de sua capacidade de interação recíproca", que depende do contexto histórico (institucional e cultural) no qual estão inseridos e de sua capacidade de gerar interações sinérgicas. Assim, não há um modelo ou estratégia única. Cada região, localidade ou setor seguem padrões evolucionários distintos, não sendo possível copiar ou reproduzir experiências histórias. As interações formais e informais dos agentes e instituições, enraizadas no ambiente local, estabelecem redes inovativas, onde a comunicação, a cooperação e a coordenação dos atores agem como elementos facilitadores do processo de inovação. Asheim e Cooke (1997) assim sintetizam a importância da dimensão local: 1 - presença de capital humano, interações entre firmas, escolas, universidades, centros de treinamento; 2 - redes formais e informais entre vendedores e compradores para realização de negócios e troca de informações, através de encontros planejados ou casuais; 3 - sinergias ou "excedente" inovativo, de cultura compartilhada; 4 - existência legítima de poderes estratégicos de administração em áreas, tais como educação, inovação e suporte empresarial. Para eles, o processo de aprendizagem é, predominantemente, interativo e socialmente imerso no ambiente institucional e cultural. A cooperação local passa a funcionar como determinante-chave na capacidade local de competição.

O processo de aprendizado é fortemente localizado em função da forma que interagem pesquisa, experiência prática e ação, através dos processos de aprender fazendo, usando, interagindo e aprendendo (*learning by doing, learning by using, learning by interacting* e *learning by learning*), que sintetizam a economia do aprendizado (Cooke, 1998; Lundvall e Johnson, 1994). O processo de aprendizagem assume o centro da sociedade, por isto chamada de economia ou sociedade do conhecimento (Spolidoro, 1997). Assim, a vantagem que um país, região ou localidade adquire está relacionada à sua capacidade de aprendizado e inovação (Porter, 1989). E, à medida que a velocidade do aprendizado e da inovação aumenta, encurta-se o ciclo de vida dos produtos, exigindo uma crescente capacidade de resposta e reacelerando o processo de pesquisa e inovação.

Inseridas dentro do processo produtivo, como agente final da inovação, produção e competição, as empresas são, cada vez mais, pressionadas a aprenderem ou modernizarem.

A natureza concentrada do processo de inovação pode ser empiricamente demonstrada através da identificação de áreas ou aglomerações específicas, a exemplo do Vale do Silício, Rota 128 e Research Triangle Park, nos Estados Unidos, Cambridge, na Inglaterra, Île-de-France, na França, entre outros, o que levou vários países ou localidades à criação de organizações locais para a promoção de sistemas locais organizados para a promoção tecnológica (Castells e Hall, 1994).

Analisando a emergência de cidades de segundo estágio (*second tier cities*), Markusen (1999) comparara o crescimento industrial e econômico de um conjunto de cidades ou áreas em quatro diferentes países (Estados Unidos, Japão, Coréia e Brasil), indicando a especificidade de cada país e dos casos analisados. Como base teórica e conceitual para esse estudo, Markusen (1999) procurou ir além da concepção de distritos industriais marshallianos, caracterizando outras formas estruturais de organização e crescimento das aglomerações industriais, por ela sintetizadas em: *hub and spoke* (centro-radial), plataformas satélites e áreas industriais suportadas pelo Estado. Ademais, indicou que certas regiões passam a ter sua dinâmica fortemente influenciada pelo comportamento de grandes firmas.

Nessa perspectiva, as regiões ou localidades tornam-se pontos de criação de conhecimento e aprendizado, na era do capitalismo intensivo em conhecimento. Florida (1995) diz que "regiões devem adotar os princípios de criação de conhecimento e aprendizado contínuo; elas devem, com efeito, se tornar regiões que aprendem". Para isto, as regiões devem se preparar para prover infra-estruturas específicas, que possam facilitar o fluxo de conhecimento, idéias e aprendizado e que, ao mesmo tempo, tenham capacidade de governança local. Como o processo de inovação possui fortes componentes tácitos, cumulativos e localizados, os atributos regionais tornam-se decisivos. Como o sucesso econômico depende

da existência de atributos próprios e de meios inovadores (Albagli, 1999), surge a discussão do papel da inovação no desenvolvimento regional.

Assim, a combinação das concepções de Lundvall e Johnson, que usam o conceito de economia do aprendizado (*learning economy*) e de Florida, com o conceito de aprendizado regional (*learning regions*), demonstram que o grande paradigma contemporâneo, baseado na tríade informação-computação-telecomunicação, está sustentado no entendimento de que o conhecimento e o aprendizado constituem os recursos e as formas mais importantes para a inovação e a competição (Asheim e Cooke, 1997). Na interação desse processo, a proximidade torna-se elemento-chave, não só pelos aspectos geográficos, mas, antes de tudo, pelos aspectos institucionais. Os argumentos de que as tecnologias da informação e das comunicações teriam reduzido a importância da proximidade é refutada por Rallet e Torre (1999), com o argumento de que há dificuldades ou impossibilidades na transferência do conhecimento tácito. O compartilhamento dos mesmos valores culturais, mesmas rotinas, mesmas organizações, mesma comunidade, mesma vida social gera uma atmosfera de relações sociais e um conjunto de conhecimentos tácitos que não podem ser transferidos por códigos formais. O compartilhamento e a absorção desses exigem um contato face a face, só possível através da proximidade. A interação local gera externalidades, realimenta os fluxos de conhecimento, aprendizado e inovação, reduz os custos de circulação e coleta de informações, socializa o aprendizado, a cooperação, a socialização dos riscos, o contato face a face (Rallet e Torre, 1999; Malecki e Oinas, 1999).

No entanto, a proximidade geográfica por si só não é suficiente para assegurar o sucesso das experiências de geração de conhecimento. Além da importância da lógica cognitiva, as regiões possuem história, que têm seus pesos positivos ou negativos. Muitas vezes, os atores locais não agem no sentido de se criarem interação e sinergia. Assim, as experiências de sucesso ou fracasso não podem ser generalizadas, uma vez que cada experiência é única e não reproduzível, uma vez que cada território é diferente do outro pelo seu conteúdo imaterial. Por outro lado, não se pode esperar que todas as regiões ou localidades gerem conhecimento de fronteira e se insiram na produção de bens de última geração tecnológica. Muitas regiões ou localidades continuarão especializadas na produção de bens tradicionais, inclusive de bens primários ou de serviços simples. No entanto, as mudanças tecnológicas contemporâneas penetram em todos os poros do sistema produtivo, afetando todos os setores ou atividades. Ainda que especializada em bens e serviços convencionais, sua produção eficiente está cada vez mais dependente das modernas tecnologias, através da inserção da informática em todos os setores, misturando o primário e o moderno. Isto se deve à multiplicidade de inserção da empresa no ambiente social, desde a própria atividade de produção e gerência, articulação com fornecedores e com o mercado final, passando por distintos canais de comercialização, propaganda

etc. Em muitos casos, o conhecimento científico e/ou tecnológico já está disponível ou pode ser transferido de maneira codificada. Nesses casos, não se trata de obter conhecimento novo, mas de sua absorção e adaptação, o que implica em maior ênfase nas etapas do desenvolvimento e adaptação dos produtos do que na pesquisa propriamente dita. No caso dos setores primários, os avanços da informática e da biotecnologia afetam, de forma radical, a capacidade de modernização e de ganhos de competitividade destes. Qualquer localidade está inserida em um mundo global, com competição acirrada entre as localidades. Como mostram Johnson e Lundvall (2000: p. 106), a economia do aprendizado não é necessariamente uma economia de alta tecnologia, mas

> ...é uma economia onde a habilidade para aprender é crucial para o sucesso econômico dos indivíduos, firmas, regiões e países. Aprendizado refere-se à construção de novas competências e estabelecimento de novas especializações e não apenas ter acesso à informação. Aprendizado é uma atividade que se insere em todas as partes da economia, incluindo os setores tradicionais e de tecnologia simples. Países e regiões de baixo nível de renda são fortemente afetados pela economia do aprendizado e, em algum sentido, necessitam da construção de competência ainda mais forte que as metrópoles. Economia do aprendizado é a economia baseada no conhecimento.

Além disso, ocorre certa divisão setorial ou regional no processo de aprendizado, com algumas regiões ou setores no comando do processo de inovação, constituindo-se em regiões ou setores inovadores. Em contrapartida, outras regiões ou setores simplesmente adaptam e adotam os novos conhecimentos (Malecki e Oinas, 1999; Pavitt, 1984).

Resumindo, pode-se dizer que o desenvolvimento está enraizado nas condições locais e que, em uma sociedade do conhecimento e do aprendizado, a capacidade de gerar novo conhecimento constitui o elemento central no processo de produção, competição e crescimento. A decisão locacional da empresa passa a ser um elemento decisivo na sua capacidade de competição, a qual depende da combinação de suas competências individuais (Penrose, 1959) e dos atributos ou ativos locais. Dessa forma, o foco do planejamento regional passa a ser a localidade, superando as experiências históricas de planejamento e de implementação de políticas regionais com vistas à promoção homogênea do crescimento econômico e à melhoria social de grandes regiões.

Como ficou claro ao longo desta seção, o processo de inovação tem forte vinculação regional ou local. No caso do Brasil, o conjunto de estudos e levantamentos sobre os arranjos e sistemas produtivos locais confirma que o país possui base produtiva e experiências acumuladas localmente, que as transformam em importante base para a articulação das políticas públicas e privadas. Estas deveriam partir da busca de mecanismos que permitissem fortalecer a articulação e a sinergia das empresas de cada localidade, coerentemente com as experiências de distritos industriais, *clusters*, incubadoras, parques tecnológicos e outras

Book economia regional.indb 92 6/2/2007 11:33:05

formas de organização dos sistemas regionais de inovação, que no Brasil vêm sendo predominantemente chamados de arranjos e sistemas produtivos locais (Cassiolato e Lastres, 2000; Tironi, 2001).

Considerada a dimensão geográfica do território brasileiro, as diferenças naturais, as bases produtivas existentes e o potencial econômico de cada região ou localidade, um programa de apoio ao desenvolvimento tecnológico do país deveria estabelecer diretrizes regionais a partir das características mencionadas, a exemplo da experiência da EMBRAPA.

Articulado ao conhecimento e à base produtiva existente, deve ser analisado o potencial produtivo da região à luz das transformações tecnológicas e estruturais a nível mundial e nacional. Com o processo de integração de mercados e de globalização não é mais possível pensar em estruturas produtivas regionais completas e integradas. Cada região deverá se especializar naquilo para o qual apresenta potencial produtivo efetivo, na linha do argumento do *sticky place in slippery space* (Markusen, 1995). Sem negar a importância da base de recursos naturais, que determina as chamadas vantagens comparativas naturais ou ricardianas, o potencial produtivo de uma região deve ser analisado a partir da sua capacidade efetiva de criar vantagens comparativas construídas, pelo desenvolvimento das forças produtivas locais ou regionais. Este é o exemplo típico de países como o Japão e a Coréia do Sul, que, com pouca dotação de recursos naturais, foram capazes de desenvolver uma avançada produção industrial e de serviços.

Assim, o potencial produtivo de uma região pode estar relacionado com a sua posição geográfica em relação a mercados e portos, com a experiência produtiva prévia, com as lideranças empresariais, com o conhecimento acumulado, com a existência de infra-estrutura acadêmico-universitária e de pesquisa, com o mercado de trabalho, com a infra-estrutura de transportes, com a existência de serviços urbanos etc. Por sua vez, o potencial produtivo não é estático, podendo ser alterado pelas próprias mudanças tecnológicas e de perfil de demanda, pela localização de uma grande empresa, pela construção de obras de infra-estrutura etc.

No entanto, em um mundo cada vez mais competitivo, tanto a modernização ou expansão das atividades existentes quanto o desenvolvimento de novas atividades têm como pré-requisito a implementação, privada e pública, de sistemas de apoio tecnológico e organizacional, que consideram as bases produtivas e o potencial das regiões.

A identificação das prioridades regionais deve estar baseada no conhecimento local acumulado ao nível de empresas ou organizações empresariais, universidades, fundações de pesquisa, órgãos governamentais. A seleção das prioridades poderia partir de seminários locais ou de uma proposta inicial, elaborada a partir do conhecimento empírico da região. Em um processo recorrente de avaliação, as prioridades poderiam ser alteradas ou enfatizadas, sendo que o próprio processo de pesquisas da região ajudará a defini-las ou redefini-las.

A grande tarefa é articular os instrumentos federais e estaduais com as instituições locais, seja com o sistema produtivo e empresarial, seja com as instituições públicas e civis de cada localidade. Essa tarefa exige um esforço permanente e passa pela criação ou fortalecimento de instâncias coordenadoras locais, nos moldes de agências locais de desenvolvimento, sindicatos, associações empresariais ou outras formas de coordenação local. Como cada localidade ou região possui características próprias, não há como sugerir ou implementar estruturas únicas e uniformes. O sucesso dessas iniciativas passa a depender da capacidade local de implementar tais estratégias.

A literatura e as experiências internacionais mostram, ao longo do tempo, distintas formas institucionais de arranjos locais, com vistas à promoção da inovação, do crescimento econômico, do ganho de competitividade e de desenvolvimento regional e local (distritos industriais, incubadoras, parques tecnológicos, arranjos produtivos locais, entre outros).

Considerada a dimensão e a importância que vêm assumindo, no Brasil, os Arranjos Produtivos Locais, como forma e instrumento de promoção de inovação e de desenvolvimento regional, nos dedicaremos, de maneira mais especifica, à análise de parques tecnológicos como instrumentos para a formação de *clusters* de empresas de base tecnológica e, em uma visão mais abrangente, destes arranjos e suas condicionantes em países periféricos.

2. Parques Tecnológicos como Instrumentos para a Formação de *Clusters* de Empresas de Base Tecnológica

Desde a experiência pioneira e de maior sucesso de articulação entre o conhecimento científico e a pesquisa desenvolvida na Universidade de Stanford, na Califórnia, e seu esforço de adaptação à geração de novas tecnologias em fins dos anos 40, que deu origem ao "Vale do Silício", teve início, em várias partes do mundo, a criação de sistemas institucionais planejados para tal fim, nascendo a idéia dos parques tecnológicos (Monck *et al*., 1988; Smilor *et al*., 1988). O formato institucional e os objetivos variaram no tempo e segundo as especificidades nacionais, dando origem a diferentes denominações, sendo as mais conhecidas: cidade científica, cidade tecnológica, parque científico, parque de pesquisa, parque tecnológico e incubadoras.

Alguns países ingressaram de forma entusiástica nessas iniciativas, como foi o caso japonês de criação oficial de vinte e cinco tecnópolis, em 1971, e da criação de algumas cidades científicas (Tsukuba, no Japão, Taedok, na Coréia do Sul, Akademgorodok, na União Soviética, entre outros) (Castells e Hall, 1994). A partir de meados dos anos 80, os parques tecnológicos assumiram

lugar de destaque nas políticas de promoção do desenvolvimento tecnológico e regional, voltadas, prioritariamente, para a criação de novas áreas ou regiões baseadas em atividades de alto conteúdo tecnológico e, em alguns casos, para a reconversão industrial de áreas urbanas/interurbanas decadentes. Observou-se, assim, uma rápida disseminação dos parques tecnológicos pelo mundo. Em 2000, já se contabilizava a existência de mais de 274 parques associados à IASP (Associação Internacional de Parques Científicos), espalhados por 64 países, e outros 250 associados à AURP (Association of University Research Parks), em 31 países. De acordo com estimativas de Sanz (2003), hoje existiriam mais de 700 parques tecnológicos no mundo. Destes, aproximadamente, 300 estão localizados na América do Norte; 60 na Grã-Bretanha; 35 na Espanha; 80 na França; 25 na Itália; 31 na Suécia e 20 em outros países europeus; 25 no Japão e os restantes estão espalhados pelo mundo. Da mesma forma que os parques tecnológicos, as experiências das incubadoras de empresas espalharam-se pelo mundo e disseminaram-se, mais rapidamente, nos anos 90. Para se ter uma idéia da importância deste instrumento, a National Business Incubation Association (NBIA), dos EUA, informa a existência, atualmente, de 950 incubadoras de empresas na América do Norte, enquanto na União Européia contabilizam-se mais de 800 incubadoras.

Os países emergentes assimilaram as experiências internacionais, ingressando, também, na era dos parques tecnológicos e incubadoras. Apesar de não existirem dados consolidados sobre estes países, as associações internacionais são unânimes em apontar a disseminação destas experiências nos anos 90. Um exemplo disso é o rápido crescimento do número de parques tecnológicos na China, que hoje possui mais de 80. No Brasil, dados da ANPROTEC indicam a existência de 34 parques tecnológicos e 295 incubadoras em funcionamento, implantação ou em fase de projeto.

Apesar da experiência brasileira de parques tecnológicos ter se iniciado em meados dos anos 80, fomentada por uma política deliberada do CNPq de implantação de parques tecnológicos (em São Carlos, Rio de Janeiro, Florianópolis, Campina Grande, Petrópolis, Manaus, Santa Maria), foi somente a partir de meados dos anos 90 que estas experiências começaram efetivamente a funcionar. Nesta época, outros estados também se lançaram na promoção destes instrumentos. Como dito anteriormente, o país conta, hoje, com 34 parques tecnológicos, distribuídos regionalmente da seguinte forma: 19 estão localizados no Sudeste (11 em Minas Gerais, 3 em São Paulo e 5 no Rio de Janeiro); 8 no Sul (4 no Rio Grande do Sul, 1 em Santa Catarina e 1 no Paraná); 4 no Nordeste (2 no Ceará, 1 na Bahia e 1 em Pernambuco); 1 na região Norte e 1 na Região Centro-Oeste. No que se refere às 207 incubadoras em operação no país, dados da ANPROTEC, de 2003, indicam também um considerável desequilíbrio entre as regiões brasileiras: 96 estão localizadas no Sul, 71 no Sudeste, 24 no Nordeste, 8 no Centro-Oeste e 8 no Norte.

Os dados anteriores parecem indicar que parques tecnológicos e incubadoras de empresas têm sido considerados instrumentos importantes na superação do atraso científico e tecnológico de regiões, de um lado, e como soluções de problemas relacionados à competitividade e desenvolvimento regional, de outro. Como qualquer experiência generalizada de forma acrítica, houve sucessos e fracassos (Castells e Hall, 1994). Passados vários anos da implantação de alguns parques tecnológicos, nota-se um certo desapontamento com os benefícios por eles trazidos. Entretanto, em alguns poucos casos, os parques chegaram a se constituir efetivamente em uma estratégia de inovação localizada. Tornaram-se espaço privilegiado de estímulo à criação de empresas de base tecnológica, à cooperação entre setor produtivo empresarial e universidades/centros de pesquisa e ao aproveitamento dos atributos sociais — isto é, "capital social". Em outros, os parques evoluíram para uma estratégia de marketing territorial. Transformaram em distritos industriais de empresas da "nova economia" (não necessariamente produtoras de novos conhecimentos), sendo caracterizados, de um lado, pela ausência de sinergia entre as empresas e os centros de pesquisa (quando existentes); e, de outro, pela limitada imersão social local, o que, sem dúvida, comprometeu a sua atuação como verdadeiros instrumentos de promoção de sistemas locais/regionais de inovação. Em casos extremos de marketing territorial, parques tecnológicos tornaram-se empreendimentos imobiliários de alto luxo, onde se combinam áreas industriais com áreas residenciais, de lazer e de serviços pessoais de alto padrão, não apresentando vinculação formal com universidades e/ou instituições de pesquisa.

Não se pode, portanto, dizer que exista consenso sobre a capacidade destas experiências em atingir os objetivos esperados e sobre a sua replicabilidade em qualquer tipo de contexto. Como se mostrará a seguir, o arcabouço teórico, que sustenta a validade de utilização dessas experiências, explicita, claramente, os condicionantes do sucesso de parques tecnológicos como instrumentos de desenvolvimento tecnológico e regional. As questões anteriores, é importante ressaltar, não são contraditórias com o fato de que parques tecnológicos devem ser considerados como importantes instrumentos de política de desenvolvimento. O que se deve ter em mente, na formulação de políticas de apoio aos parques, é que eles não podem e nem devem ser considerados uma panacéia para a solução do atraso tecnológico ou da competitividade de toda e qualquer região.

2.1. Fundamentação teórica da importância dos parques tecnológicos e seus condicionantes territoriais

Conceitualmente, um parque tecnológico é

> uma organização gerida por profissionais especializados, cujo objetivo fundamental é aumentar a riqueza de sua comunidade, promovendo a cultura

> da inovação e a competitividade das empresas e instituições geradoras de conhecimento instaladas no Parque ou associadas a ele. Para tal fim, o Parque Tecnológico estimula e gerencia o fluxo de conhecimento e tecnologia entre universidades, instituições de pesquisa, empresas e mercados; impulsiona a criação e o crescimento de empresas inovadoras mediante mecanismos de incubação e spin-off e proporciona outros serviços de valor adicionado assim como espaço e instalações de alta qualidade. (IASP, 2002)

É, portanto, um sistema institucional planejado, urbano ou interurbano, em uma área geográfica construída e delimitada, baseado numa concentração de empreendimentos intensivos em conhecimento e tecnologia, que se beneficiam da proximidade física com universidades, instituições de pesquisa, outras empresas e instituições para gerar um ambiente de "fertilização cruzada" e sinergias para a disseminação e aprofundamento do conhecimento. Idealmente, destina-se, pois, a contribuir para a construção de "regiões de aprendizagem" ou "baseadas no conhecimento". Para cumprir este papel, os parques não podem funcionar apenas como centros geradores de novas tecnologias, mas devem atuar, também, como centros difusores e coordenadores das atividades de pesquisa e desenvolvimento P&D e dos processos de formação e aprendizagem, dando lugar a processos contínuos de inovação tecnológica com caráter sistemático, cumulativo e progressivo. Nessa perspectiva, o parque surge como espaço privilegiado para o desenvolvimento de um ambiente de inovação, que funciona como um indutor à concentração espacial de empresas de base tecnológica em uma cidade, região ou estado (Luger e Goldstein, 1991).

Idealmente, portanto, parques tecnológicos são completamente distintos dos tradicionais distritos industriais. Em primeiro lugar, seus produtos baseiam-se, diretamente, no conhecimento científico, com conteúdo intensivo em conhecimento e elevada composição de trabalho intelectual em seu valor agregado. Em segundo, ao invés da composição estritamente empresarial dos distritos, os parques possuem quatro tipos de instituições, fundamentais para seu funcionamento: universidades, laboratórios de P&D (públicos e privados), empresas de alta tecnologia e prestadoras de serviços modernos e correlatos. Em terceiro lugar, os investimentos desses empreendimentos são, necessariamente, investimentos em inovação, isto é, direcionados para pesquisa, desenvolvimento e introdução de novos produtos. Os critérios de seleção são de conteúdo tecnológico, no sentido de que as empresas a serem instaladas devem produzir bens e serviços intensivos em conhecimentos. Assim, o parque tecnológico deve ser visto como instrumento que proporciona a criação de um ambiente inovador (em contraposição a um local propício para instalação de empresas consolidadas no mercado ou de grandes empresas), onde empresas de base tecnológica, em diversos estágios de desenvolvimento, podem conviver, estabelecer associações e trocar experiências entre si e com os demais atores. Em quarto, os requisitos de infra-estrutura física e de serviços dos parques tecnológicos são muito superiores aos requisitos dos distritos industriais, pois devem apresentar alta qualidade, elevado conteúdo

tecnológico e valor adicionado, uma preocupação constante com a construção de amenidades e sustentabilidade ambiental, de forma a atrair e fixar força de trabalho de elevada qualificação. Finalmente, e mais importante, os parques tecnológicos são ambientes capazes de estimular a criação tecnológica pela minimização dos custos de transação, associados a constrangimentos institucionais que dificultam, se é que não impedem, o desenvolvimento da colaboração e cooperação necessárias à troca de conhecimento tácito e codificado entre as organizações econômicas. De fato, o estabelecimento de interações e cooperação entre organizações de diferentes naturezas (universidades, empresas, agências públicas de fomento, instituições financeiras etc.), objetivando explorar sinergias potenciais e a "fertilização cruzada" nas atividades de P&D, é que confere substância ao parque. Nessa perspectiva, o parque surge como espaço privilegiado para o desenvolvimento da relação entre ciência e tecnologia, que possibilita o florescimento de um ambiente inovador e este, por sua vez, age como indutor da concentração espacial de atividades de base tecnológica (empresas e serviços), novas atividades de P&D e do surgimento de empresas derivadas da pesquisa acadêmica (*spin-offs*).

A sustentação teórica sobre a validade de criação de parques tecnológicos fundamenta-se, em grande parte, na teoria dos pólos de crescimento, originalmente formulada por François Perroux. Segundo Perroux (1961), o crescimento econômico pode ser induzido pela ação deliberada do planejamento econômico estatal, que pode direcionar investimentos produtivos para promover mudanças estruturais na economia de uma região. Assim, o crescimento induzido por parques tecnológicos seria, essencialmente, devido: 1 - à constituição de novos empreendimentos na mesma indústria ou indústrias correlatas, à medida que o efeito polarizador da indústria motriz gera economias de localização e aglomeração; e 2 - à expansão das firmas existentes e constituição de novos empreendimentos no setor de serviços, através do crescimento indireto e induzido de atividades residenciais, que ofertam bens e serviços consumidos localmente e são sustentadas pelo efeito multiplicador da renda urbana daquela localidade. Em outras palavras, os parques podem ser visualizados como centros de crescimento que induzem o desenvolvimento de economias de localização e aglomeração, cumprindo um papel semelhante ao da indústria motriz (Luger e Goldstein, 1991: p. 16). Estas economias são vantagens pecuniárias e tecnológicas que surgiriam de menores custos de implantação de novos empreendimentos e expansão de atividades existentes, uma vez que ocorra uma significativa concentração espacial de atividades de P&D. Isto possibilita a constituição de um mercado de trabalho local altamente especializado, cooperação científica e tecnológica através de atividades cruzadas de P&D e aprendizado, via troca de conhecimento tácito e informações. A expansão dos serviços residenciais, por sua vez, seria um resultado positivo do crescimento do parque, entendido como o crescimento da indústria de alta tecnologia, particularmente de serviços mais especializados e sofisticados. A proximidade geográfica de um parque com universidades e

institutos de pesquisas já existentes potencializaria, significativamente, os efeitos multiplicadores da concentração de atividades de P&D dentro do parque. Assim, a aglomeração de empresas estabelecidas no parque, universidades, institutos de pesquisa e da rede de informações desenvolvida com a troca de conhecimento entre estes agentes inovativos seria fonte de indução à localização de novas atividades de P&D e ao surgimento de *spin-offs* de empresas de P&D e departamentos da universidade (*Ibidem*, p. 24-25).

Entretanto, é importante ressaltar que a relevância do parque como mecanismo de indução aos encadeamentos produtivos vai depender da estrutura industrial da região onde o parque está localizado. Regiões que possuem uma estrutura industrial com forte integração produtiva e relativa sofisticação tecnológica tendem a ter mais oportunidades para exploração dos encadeamentos, a partir da concentração de atividades de P&D do parque. Os impactos potenciais seriam a localização de atividades industriais no entorno que poderiam se beneficiar de encadeamentos para trás com as empresas P&D do parque, com efeito posterior de indução à localização de serviços modernos ligados à produção. Um impacto locacional particular seria o impacto intrafirma de encadeamento para frente sobre a localização do complemento manufatureiro e outras funções de negócios de empresas com atividades de P&D já estabelecidas no parque.

Este conjunto de atividades e infra-estrutura de conhecimento poderia gerar um efeito generalizado de economias de urbanização (oferta de serviços de negócios, ambiente de negócios e de inovação favoráveis, mão-de-obra altamente qualificada de tecnólogos, mestres e doutores, qualidade de vida urbana), que favoreceriam o desenvolvimento de novas atividades de alto valor agregado na região e o aumento da produtividade das firmas locais já estabelecidas, via transferência de tecnologia. As deseconomias de urbanização (em especial encarecimento do solo urbano e maior custo de acessibilidade), por sua vez, tenderiam a expulsar da região atividades tecnologicamente mais tradicionais, com eventual perda de empregos menos qualificados.

Com base nas considerações citadas anteriormente, pode-se dizer que, teoricamente, a melhor localização do parque seria em centros urbanos regionais em desenvolvimento, onde haveria as maiores oportunidades para a exploração de economias de aglomeração, ao mesmo tempo em que possuíssem um piso de escala de aglomeração e densidade urbana (infra-estrutura física e de conhecimento) para a geração de retornos externos crescentes de escala. Em contraposição, a localização de parques em centros urbanos já desenvolvidos teria um efeito marginal sobre a economia da região, pois a escala de aglomeração seria tão elevada que haveria pouco espaço para a exploração de economias externas. O lado perverso desta lógica seria a localização de parques em centros urbanos subdesenvolvidos, que teriam uma escala aglomerativa abaixo do nível crítico, insuficiente para gerar externalidades positivas, o que tornaria a iniciativa tecnologicamente pouco promissora e economicamente inviável.

Conceitualmente, pode-se considerar a escala de aglomeração mínima ou piso necessário à geração de retornos externos crescentes como o pré-requisito de capital social básico para a realização do empreendimento parque tecnológico. A partir deste capital social básico, alguns fatores seriam críticos para a criação de um parque: 1- suporte das autoridades locais, regionais ou nacionais; 2 - presença de instituições de pesquisa e treinamento, em particular de uma universidade com forte tradição de pesquisa (*research university*) em oposição a universidade voltada para o ensino (*doctoral-granting university*); 3 - sistema de incentivos creditícios e tributários; 4 - disponibilidade de terras propícias a empreendimentos tecnológicos; 5 - boa infra-estrutura física (transporte, telecomunicações, energia etc.); 6 - qualidade ambiental e boa imagem urbanística da localidade (Castells e Hall, 1994: 110).

No entanto, a existência destes fatores por si só não garante o sucesso do empreendimento. As condições para o sucesso envolveriam aspectos críticos de desenvolvimento interinstitucional da relação entre os principais atores: 1 - criação de interações e ligações sinérgicas entre os atores e indivíduos das instituições, especialmente entre as grandes empresas e as instituições de pesquisa (universidade e centros de pesquisa), considerada a mais difícil e o maior desafio deste arranjo institucional; 2 - a presença ativa de pequenas e médias empresas para fazer as interações e ligações intermediárias entre a universidade e as grandes empresas, devendo ser o ponto crítico no entroncamento da rede de informações de P&D do parque; 3 - a participação do setor público no desenvolvimento do parque e não apenas na fase inicial de sua criação; 4 - a participação decisiva dos empresários na liderança das iniciativas do parque, sendo que quanto maior o papel das firmas privadas no desenvolvimento do parque maiores serão as chances do parque se tornar um centro gerador do crescimento endógeno auto-sustentável e de inovação (*Ibidem*, p. 111).

No caso dos países periféricos, de industrialização recente, como o Brasil, a instalação de parques, dificilmente, teria sucesso em áreas muito atrasadas ou estagnadas. Isto porque a infra-estrutura física e de conhecimento, o capital social básico, é precária e de escala insuficiente para deflagrar um processo de desenvolvimento local a partir da instalação de um parque. Neste sentido, o parque seria como uma ilha num deserto sem capacidade de integração de seu entorno e, portanto, de desencadear complementaridade e efeito multiplicador regional. Da mesma forma, o sucesso tecnológico e econômico nas áreas mais desenvolvidas em capital social básico é indiferente à presença de parques tecnológicos formais, como a região metropolitana de São Paulo e seu entorno industrial, como Campinas e São José dos Campos, pois já são naturalmente áreas de atração por excelência das atividades de alta tecnologia do país. São, portanto, nas áreas intermediárias, com capital social básico suficiente e estrutura industrial diversificada, que os parques podem se constituir em instrumentos efetivos de

Book economia regional.indb 100 6/2/2007 11:33:06

política de desenvolvimento regional objetivando a progressão industrial local em direção a atividades intensivas em tecnologia.

No Brasil, em que pese que algumas destas experiências de parques tecnológicos possuem quase 10 anos, como a de Campina Grande, estes empreendimentos continuam a enfrentar grandes dificuldades para se consolidarem como um verdadeiro centro de crescimento, no sentido anteriormente analisado. De maneira geral, pode-se afirmar que os fatores críticos para a criação de um parque ainda não foram superados nas experiências brasileiras, variando em cada experiência as razões para os obstáculos encontrados.

3. Arranjos Produtivos Locais

A "economia baseada no conhecimento" é caracterizada por um ambiente competitivo intensivo em conhecimento, globalizado produtiva e financeiramente, e liberalizado comercialmente. Entretanto, o conhecimento e os processos de aprendizagem e de construção de competências a ele relacionados, na medida em que são processos essencialmente *interativos* e incorporados em pessoas, organizações e relacionamentos, são influenciados pelo território localizado. Como enfatizado em vários estudos, o território localizado funciona como espaço primordial de interdependências intencionais e não-intencionais; tangíveis e intangíveis; comercializáveis e não-comercializáveis (Storper, 1995). Por sua vez, essas interdependências, para que possam ser realizadas plenamente e originem processos de aprendizado coletivo e de difusão do conhecimento tácito e codificado[1] entre as empresas — ou seja, para que levem à criação de um *common knowledge context* (Howells, 2000) — requerem proximidade cognitiva[2] e física. Vale dizer, elas devem estar "imersas" (*embedded*) em um ambiente local, que atue como facilitador e estimulador destas interdependências e como ligação entre um sistema de produção e uma cultura tecnológica particular. Assim, pode-se pensar o território localizado como um espaço socialmente construído, uma superfície ativa e aberta, que influencia e é influenciada pelas interações localizadas.

A partir deste resgate conceitual do território "real", não abstrato, disseminou-se uma vertente de estudos, que se propõem a estudar as relações inter-firmas imersas

[1] Mesmo o conhecimento codificado, que tem sido tratado como *unconstrained spatially*, também é influenciado pelo território localizado, em termos de seu uso e difusão. Tal como destacado por HOWELLS (2002), a interpretação e assimilação do conhecimento codificado depende do conhecimento tácito acumulado e do contexto econômico e social. Como se sabe, todos estes aspectos são influenciados pelo território localizado e, por extensão, o conhecimento codificado.

[2] HOWELLS (2002) usa o termo "proximidade relacional" para se referir à proximidade cognitiva, associada à formação de rotinas organizacionais e práticas sociais.

no ambiente localizado, ou seja, no sistema de produção local ou *clusters*. Genericamente, *clusters* ou sistemas locais de produção podem ser definidos como uma concentração setorial e espacial de firmas (Schimtz e Nadvi, 1999). Este conceito pode ser ampliado para incorporar outros elementos relacionados à intensidade das trocas intra-aglomeração, à existência de relações de cooperação, ao grau de especialização e desintegração vertical da aglomeração, ao ambiente institucional voltado para dar suporte ao desenvolvimento do *cluster*, dentre outros.

Independentemente da forma que o *sistema produtivo local* ou *cluster* assuma — em função da presença ou não de alguns dos elementos mencionados — é amplamente reconhecido, tanto teórica quanto empiricamente, que esta forma de organização da produção no espaço tem auxiliado empresas dos mais variados tamanhos, e particularmente pequenas e médias empresas, a superarem barreiras ao seu crescimento. Isto se daria pela articulação entre economias externas (ou "interdependências não-intencionais") — resultado imediato da aglomeração espacial — e "ação conjunta" dentro do próprio *cluster* (ou "interdependências intencionais") — resultado do desenvolvimento de redes de cooperação, levando a ganhos de "eficiência coletiva".

De um lado, a proximidade física das empresas propiciaria o surgimento de externalidades, pecuniárias e tecnológicas, dentre as quais se destacariam mercados de trabalho especializado; a *linkages* entre produtores, fornecedores e usuários; e *spillovers* tecnológicos e de conhecimento,[3] ou seja, a tríade marshalliana.

De outro, a proximidade física e cognitiva poderia vir a criar condições para uma interação cooperativa. Através de redes horizontais, as firmas poderiam, coletivamente, atingir economias de escala acima da capacidade individual de cada empresa; realizar compras conjuntas de insumos; atingir escala ótima no uso da maquinaria (notadamente, equipamentos especializados); realizar *marketing* conjunto; e combinar suas capacidades de produção para atender pedidos de grande escala.[4] Através de redes verticais, por outro lado, as firmas poderiam especializar-se no seu *core business* e dar lugar à divisão externa do trabalho, mas interna ao local, através da interação entre usuários e produtores (Lundvall, 1988; Ceglie e Dini, 1999). Poderiam, também, reduzir os riscos associados à introdução de novos produtos e o tempo de transição da inovação entre o projeto e o mercado (Mytelka, 1999). Além disso, tanto as redes horizontais como as verticais permitiriam a *cooperação*, que tornaria possível a criação de um "espaço de aprendizagem coletiva", ou um *invisible college* (Best, 1998). Neste "espaço", idéias seriam trocadas e desenvolvidas e o conhecimento compartilhado numa

[3] Marshall foi o primeiro autor a reconhecer, na Inglaterra do final do século XIX, a importância das economias externas para o desempenho econômico das firmas.

[4] O que SCHIMTZ (2000) denomina de "eficiência coletiva".

tentativa coletiva de melhorar a qualidade de produtos e processos; de ocupar segmentos de mercado mais lucrativos; de coordenar ações e de realizar a resolução de problemas conjuntamente.

Entretanto, é importante destacar que as capacitações localizadas, a não ser que sejam renovadas continuamente, podem ser erodidas, levando ao declínio do arranjo. Dentre as principais razões para a deterioração e obsoletismo destas capacitações destacam-se a falta de investimentos; o obsoletismo e a gradual redundância das qualificações; a burocratização das instituições (as quais perdem seu senso de missão); a destruição das parcerias público-privadas sob o impacto da privatização; e *lock in* institucional (da elite local, das representações trabalhistas, dos políticos etc.) que dificulta mudanças, o aproveitamento de novas oportunidades e o desenvolvimento de novas capacitações.

Existem também os riscos associados a sobreespecialização de um arranjo que podem comprometer o seu futuro. De um lado, a ocorrência de "efeitos de trancamento" (*lock in effects*) técnico-produtivos — isto é, as empresas locais ficam presas a uma determinada base técnico-produtiva — dificulta o desenvolvimento de novas capacitações *pari passu* com as mudanças estruturais sofridas pelos mercados. Nesse caso, para o arranjo como um todo, a competição via preços/salários seria mais conveniente e menos arriscada para manter a sua competitividade. De outro, a pequena diversificação produtiva de sistemas sobreespecializados, resultado de um efeito de *crowding out* sobre outras indústrias, os tornaria mais propensos a choques externos e vulneráveis a mudanças na demanda, já que não teriam como compensar as flutuações de demanda em seu principal mercado.

Duas respostas a estes riscos podem ser destacadas. Uma primeira resposta seria transformar o arranjo em uma "região de aprendizagem" (*learning region*), como já discutido na seção 1. A transição de uma forma de arranjo produtivo para outra envolveria a transformação do arranjo em três dimensões. A primeira estaria vinculada a mudanças organizacionais internas às firmas, necessárias ao *upgrading* de suas capacitações tecnológicas. A segunda seria relacionada ao favorecimento daquelas relações interfirmas mais conducentes à aprendizagem. De acordo com a abordagem evolucionária, as relações horizontais (usuário-produtor; produtor-cliente) são mais importantes nos processos de aprendizagem do que as de subcontração verticais. A terceira dimensão compreenderia as relações entre as firmas e a economia e sociedade locais, que envolveriam as firmas, universidades, centros de treinamento, instituições públicas locais etc.

Um segundo tipo de resposta seria, à la Jacobs (1969), promover a diversificação e "variedade" local para a superação dos limites impostos pela divisão do trabalho de uma base técnica específica e para o estímulo à transferência de novos conhecimentos. Vale observar que a análise de Jacobs refere-se, principalmente, à diversificação produtiva associada à dimensão urbana do local.

Nesse caso, a qualidade e a escala da aglomeração urbana local seriam cruciais à reprodução ampliada da indústria local na medida em que determinariam: 1 - a disponibilidade de serviços capazes de contribuir para a constituição de uma rede de colaboradores externos (consultores especializados, serviços tecnológicos modernos etc.) às empresas locais durante os diferentes estágios de desenvolvimento da produção; e 2 - a criação de uma demanda suficientemente diversificada e exigente, em termos do conteúdo técnico e de serviços incorporados aos produtos (*design*, *marketing*, serviços pós-venda etc.), que tornaria possível a diversificação da base exportadora local como um desdobramento estratégico dos efeitos multiplicadores da concentração industrial local. Como destacam Lemos, Santos e Crocco (2005: p. 199),

> [Jacobs] explora as externalidades de diversificação produtiva, que não são, simplesmente, um somatório de especializações, mas um produto, genuinamente urbano, gerado por inovações produtivas induzidas pelo próprio crescimento urbano. A diversificação, portanto, varia de forma diretamente proporcional à escala econômica urbana, que é capaz de superar os limites da divisão de tarefas de uma base técnica específica, ou seja, os limites da especialização, para avançar no desenvolvimento da divisão social do trabalho.

Outras potenciais desvantagens na formação de arranjos produtivos especializados são apontadas por Martin e Sunley (2003). Dentre elas destacam-se: 1 - elevação dos custos locais e inflação localizada, principalmente dos custos do trabalho, da terra e da habitação; 2 - ampliação das disparidades de renda; e 3 - fusões e aquisições lideradas por capitais externos. Como se verá a seguir, em maior detalhe na seção 4, todas essas desvantagens, inclusive efeito de trancamento institucional e sobreespecialização, colocam importantes desafios para os formuladores de políticas públicas regionais.

3.1 Arranjos produtivos locais em espaços periféricos

A forma como as firmas se articulariam e o papel por elas desempenhado em cada sistema produtivo local pode variar, dependendo do formato específico do sistema. Nesse caso, os atributos socioeconômicos, institucionais e culturais; o sistema de governança; a capacidade inovativa; os princípios de organização e a qualidade dos encadeamentos produtivos internos e externos ao "espaço industrial" determinariam a conformação de diferentes tipos de sistemas produtivos locais.

Não cabe aqui uma discussão pormenorizada destes arranjos. Uma discussão mais detalhada das características de diferentes tipologias de arranjos produtivos locais pode ser encontrada em Markussen (1999), Mytelka e Farinelli (2000), UNCTAD (1998), Altenburg e Meyer-Stamer (1999), Gordon e McCann (2000),

World Development (1999), McGormick (1999) entre outros. Entretanto, é importante destacar as principais características destes arranjos e a forma como eles se diferenciam daqueles mais "completos" ou desenvolvidos.

O formato clássico dos sistemas produtivos locais, com processos inovativos tipicamente localizados, são os chamados *distritos marshallianos*, especialmente sua vertente contemporânea, os distritos da Terceira Itália, que têm merecido particular atenção na literatura de geografia econômica (Markusen, 1999). Entretanto, na medida em que *clusters* ou *sistemas de produção local* são um produto histórico do espaço social local, deve-se reconhecer o caráter específico que assumem na periferia capitalista, onde: 1 - as capacitações "inovativas"[5] são, via de regra, inferiores às dos países desenvolvidos; 2 - o ambiente organizacional é aberto e passivo, isto é, as funções estratégicas primordiais são realizadas externamente ao sistema, prevalecendo, localmente, uma mentalidade quase exclusivamente produtiva; 3 - o ambiente institucional e macroeconômico é mais volátil e permeado por constrangimentos estruturais; e 4 - o entorno destes sistemas é basicamente de subsistência, a densidade urbana é limitada, o nível de renda *per capita* é baixo, os níveis educacionais são baixos, a complementaridade produtiva e de serviços com o pólo urbano é limitado e a imersão social é frágil.[6] Neste sentido, um grupo de autores[7] vem adotando o termo geral *arranjos produtivos locais* (APLs) para definir aqueles sistemas de produção local associados ao processo de formação histórico periférico.

Apesar de ser possível encontrar, em países da periferia capitalista, arranjos produtivos locais "mais completos" (organizados e inovativos, sendo estes últimos mais raros[8]), a maior parte deles assume características de arranjos informais, tal como definido por Mytelka e Farinelli (2000), ou mesmo de enclaves mono-produto. *Arranjos produtivos informais*, de acordo com Mytelka e Farinelli (2000: p. 6-7), são compostos, geralmente, por PMEs, cujo nível tecnológico é baixo em relação à fronteira da indústria e cuja capacidade de gestão é precária. Além disso, a força de trabalho possui baixo nível de qualificação sem sistema contínuo de aprendizado. Embora as baixas barreiras à entrada possam resultar em crescimento no número de firmas e no desenvolvimento de instituições de apoio dentro do arranjo, isto não reflete, em geral, uma dinâmica positiva, como nos casos de uma progressão da capacidade de gestão; de investimentos em novas tecnologias de processo; de melhoramento da qualidade do produto; de diversificação de produtos; ou de direcionamento de parte da produção para

[5] Por capacitações "inovativas" entende-se, tal como definido por LASTRES *et al*. (1998), a capacidade endógena de geração de progresso tecnológico.

[6] Para uma discussão detalhada, ver SANTOS, CROCCO e LEMOS (2002).

[7] Ver a este respeito os vários trabalhos da REDESIST, coordenada por Cassiolato e Lastres (CASSIOLATO, LASTRES e SZAPIRO, 2000).

[8] Ver a este respeito MYTELKA e FARINELLI (2000).

exportações. As formas de coordenação e o estabelecimento de redes e ligações interfirmas são pouco evoluídos, sendo que predomina competição predatória, baixo nível de confiança entre os agentes e informações pouco compartilhadas. A infra-estrutura do arranjo é precária, estando ausentes os serviços básicos de apoio ao seu desenvolvimento sustentado, tais como serviços financeiros, centros de produtividade e treinamento. Em alguns casos, a dificuldade de integrar verticalmente e adensar a cadeia produtiva do arranjo pode resultar em um aglomerado de empresas monoproduto, com baixo nível de trocas e cooperação intra-arranjo.

Os arranjos também podem ser desintegrados regionalmente — isto é, seu entorno é de subsistência, com uma rede urbana fragilmente integrada ou não-integrada — constituindo-se em verdadeiros enclaves produtivos. Apesar deste último tipo de arranjo poder apresentar certa integração com o mercado local ou internacional — atuando, portanto, como base de exportação —, isto não é suficiente para estimular o desenvolvimento da complementaridade setorial da base exportadora. Quando a indústria local não está ancorada localmente (*foot loose*), está sempre em aberto a possibilidade de sua relocalização.[9]

Mesmo sob a forma de arranjos produtivos informais ou enclaves mono-produto, estes arranjos se beneficiam da dimensão "passiva" da "eficiência coletiva". Vale dizer, o desempenho econômico das empresas destes arranjos é positivamente afetado pelas economias externas às firmas e internas ao local, que emergem das várias interdependências (não-intencionais) entre os atores localizados em um espaço geograficamente delimitado. Mesmo considerando-se que estas externalidades não venham a ser completamente apropriadas pelas firmas — dado o nível de suas capacitações — ou que sua emergência seja comprometida pela fragilidade do ambiente local, a proximidade física significa que, como destacado por Marshall (1923), "os segredos da indústria deixam de ser segredos e, por assim dizer, ficam soltos no ar...". Em outras palavras, mesmo em arranjos produtivos informais, as firmas tomam parte no processo de "aprendizado coletivo" localizado e podem explorar economias externas de escala.

Como resultado, mesmo em suas formas mais "incompletas", os arranjos produtivos possuem impactos significativos sobre o desempenho das firmas, notadamente pequenas e médias, e na geração de empregos. Por isso, os arranjos produtivos têm sido considerados uma importante forma de promover o desenvolvimento econômico e regional.

Resta-nos, portanto, discutir, em maior detalhe, quais seriam as condições vigentes em "espaços industriais" periféricos que dificultariam a construção das dimensões organizativa e e desenvolvimento de capacitações tecnológicas das firmas localizadas neste espaço.

[9] A este respeito ver LEMOS, SANTOS e CROCCO (2005).

Esta discussão passa, necessariamente, pela ampliação do horizonte analítico dos estudos sobre arranjos produtivos locais, de forma a incorporar as peculiaridades associadas à condição periférica do país e da própria localidade (internamente ao país). Acredita-se que os constrangimentos do desenvolvimento da periferia podem fornecer subsídios para entender as potencialidades e os limites a que estão submetidas distintas aglomerações industriais.

Mesmo considerando a importância das discussões em torno do processo de *catching up*, deve-se reconhecer a contribuição da hipótese cepalina acerca da geração do progresso técnico, no contexto da relação centro-periferia. As características do processo de industrialização retardatária determinaram que a estratégia prevalecente fosse, neste caso de *frontier following*, ou seja, os países desenvolveram capacidades que permitiram o uso eficiente das tecnologias de fronteiras. Este tipo de estratégia permitiu a construção de *kowledge-creating capabilities* com o objetivo de utilizar, mais produtivamente, o conhecimento e as tecnologias adquiridos externamente. Isto quer dizer que, na periferia, seria possível o domínio do *know how* de forma a operar processos produtivos eficientemente, independentemente da habilidade em se dominar o *know why* das tecnologias utilizadas. A cumulatividade dos processos de aprendizagem, associados ao domínio do *know how*, seriam, portanto, a principal fonte de progresso tecnológico na periferia. Por outro lado, esta mesma estratégia não tornou a periferia um espaço localizado gerador de inovação, capaz de construir as capacitações que desafiariam os países líderes da fronteira tecnológica.

No caso de alguns países, tendo o Brasil entre eles, observa-se um tipo de estratégia para a promoção das capacitações e aprendizagem baseada, essencialmente, no investimento externo direto. Entretanto, a simples entrada de empresas multinacionais (MNCs) não significa, necessariamente, que capacitações locais mais avançadas serão criadas. Na verdade, as atividades de empresas multinacionais estão cada vez mais permeadas por uma divisão do trabalho entre a matriz e suas subsidiárias localizadas em países periféricos. De fato, o esforço tecnológico em pesquisa e desenvolvimento, que por sua própria natureza demanda uma significativa indivisibilidade locacional, acaba por se concentrar nos países centrais. Em contraste, as MNCs não investem na criação de capacitações mais avançadas nos países da periferia, mas transferem aquelas tecnologias mais simples que requerem apenas o uso eficiente das capacitações existentes nestes países. Assim, as subsidiárias localizadas em países periféricos desempenham funções estratégicas simples (basicamente manufatureiras), que requerem basicamente capacitações operacionais. Tal fato significa que o potencial de aprendizagem, o escopo para o *upgrading* tecnológico e os *spillovers* para atividades relacionadas das filiais de MNCs na periferia são bastante limitados.

Outra dimensão importante do constrangimento periférico se refere à natureza dos sistemas de governança industrial local. No caso dos países periféricos, os

agentes locais, comparativamente aos agentes externos, possuem um raio de manobra limitado na definição das estratégias competitivas das empresas, uma vez que as condições internas necessárias à tomada de decisões estratégicas, em relação à competitividade, ainda não foram criadas. Isto se aplicaria tanto às empresas nacionais, dos mais diferenciados tamanhos, como também às empresas subsidiárias de multinacionais. Neste caso, pode-se dizer que seu ambiente organizacional é aberto, ou seja, a organização local é uma divisão operacional de uma estrutura hierárquica, inserida no mercado mundial, tanto na esfera estritamente comercial como financeira e tecnológica. Por sua vez, a organização local não retém os lucros obtidos em suas operações locais, o mercado nacional. Os lucros são centralizados na matriz, onde se localiza o centro de decisões da estrutura hierárquica transnacional, e redistribuídos para suas subsidiárias ou quase-firmas na forma de investimento produtivo segundo a estratégia global da MNC. Neste sentido, não é possível uma estratégia própria de acumulação de capital da subsidiária, que por isso tende a estabelecer um ambiente organizacional local passivo. Este ambiente é constituído pela subsidiária e sua rede local de fornecedores e usuários. De uma forma geral, pode-se dizer que a natureza dos sistemas de governança industrial local é essencialmente passiva ou reativa.

Estas duas dimensões são, de certa forma, incorporadas pela literatura sobre globalização relacionada a cadeias globais de *commodities,* já que elos destas cadeias se localizam nos países periféricos, especialmente os de industrialização recente (por exemplo, Schimtz, 2003). Da mesma forma, a literatura relacionada à economia política do espaço, centrada no papel dos atores, especialmente das grandes empresas, aborda, em certa medida, os distritos de ambientes tipicamente periféricos, como no caso de distritos "plataforma satélite" (Markusen, 1995). Nesse caso, como destacam Cassiolato, Lastres e Szapiro (2000), a empresa âncora local é, em geral, uma subsidiária de uma empresa multinacional, que centraliza, em sua sede mundial, as tarefas de desenvolvimento tecnológico e concentra no arranjo local apenas as tarefas da esfera estrita de produção, mesmo que organize uma rede local de fornecedores. Neste caso, as relações intersetoriais da cadeia local são limitadas, pois nem envolvem os fornecedores de bens de capital a montante, nem os serviços superiores de concepção de projetos básicos de engenharia e *design* a jusante.

Predominam, também, em países periféricos, ambientes organizacionais passivos sem estrutura de governança claramente definida, que são, em geral, relativamente fechados. Estes ambientes são típicos de aglomerados monoproduto de MPEs, onde o esforço de imitação se limita à cópia, desprovido de uma absorção direcionada para melhoramento e aperfeiçoamento de produtos que possibilitem a entrada efetiva do imitador(es) nos nichos de mercado do inovador. Nesse caso, o ambiente organizacional do aglomerado de empresas não é apenas passivo, na medida em que é incapaz de interferir nas trajetórias tecnológicas e

estruturas de mercado mundiais, mas também fechado, tendo em vista que sua área de mercado não ultrapassa o espaço regional.

Além da natureza peculiar do sistema de governança de arranjos produtivos locais na periferia, deve-se considerar a influência que o ambiente econômico e institucional, em condições periféricas, exerce sobre o ambiente local. Em particular, a instabilidade macroeconômica, característica da inserção internacional periférica do país, vem acompanhada de mudanças freqüentes e, na maioria das vezes, arbitrárias, nas regras que governam o ambiente de negócios e o mercado de fatores (no que se refere à taxação, à regulação dos mercados de câmbio e financeiros, aos ajustes de preços, ao nível das taxas de juros reais e dos salários nominais/reais etc.). Neste tipo de ambiente, os fundamentos necessários à criação de confiança e em relacionamentos interfirmas de longo prazo é abalado, nutrindo uma atitude de negócios essencialmente não-cooperativa não somente entre os diversos atores, mas entre estes e as instituições governamentais e não-governamentais. Como resultado, torna-se difícil o desenvolvimento de relações cooperativas sistêmicas e elevam-se significativamente os custos de transação locais. Por isso, este tipo de ambiente não-cooperativo estimula a integração vertical, que surge como forma de isolar as atividades da firma da influência das constantes mudanças no ambiente externo e reduzir os custos de transação. Como resultado, observa-se uma pequena especialização produtiva das empresas e uma perda dos ganhos de produtividade associados com uma menor divisão do trabalho. Nesse caso, a própria sobrevivência, no longo prazo, do arranjo produtivo local é ameaçada, uma vez que não se efetiva o crescimento constante da produtividade, vinculado à especialização.

Além disso, a inserção de arranjos produtivos em ambientes desta natureza dificulta o desenvolvimento dos elementos necessários à realização da eficiência e do aprendizado coletivos, notadamente daqueles que dependem da ação conjunta dos diversos atores e da interação face a face (como, por exemplo, a geração e transferência de conhecimento tácito).

Um outro elemento a ser considerado seria aquele relacionado à constituição, na periferia, de espaço urbano dotado de rede de serviços complexos, necessários à reprodução e alimentação da indústria moderna. Este é um elemento fundamental para o processo de terceirização das atividades produtivas dentro de um APL, principalmente nas indústrias modernas. O desenvolvimento de uma série de atividades complementares, notadamente de serviços, à atividade produtiva central de uma aglomeração está diretamente relacionado à existência de densidade urbana mínima, necessária à realização de economias externas de urbanização. Esta necessidade de concentração da atividade terciária está relacionada ao fato de que os serviços não podem ser transferidos no espaço. Ou se transfere a própria produção de serviços — e isto requer condições econômicas mínimas — ou se torna inviável a penetração de certas atividades econômicas em determinados pontos no espaço (Lemos, 1989). Dessa forma, a aglomeração

ou o centro urbano permite a diversificação e a acessibilidade a vários tipos de serviços ou bens, uma vez que se constitue na confluência e superposição de áreas de mercado. Neste sentido, a questão a ser discutida se refere à possibilidade do surgimento, na periferia, de aglomerações urbanas minimamente densas para permitir o desenvolvimento de atividades terciárias essenciais ao desenvolvimento de aglomerações industriais inovadoras.

Para analisar tal possibilidade é necessário ressaltar que o processo de urbanização pode ser caracterizado por dois movimentos: um de concentração e outro de centralização.[10] Estes dois processos em conjunto produzem um desenvolvimento desigual não só entre países, mas também, e o que é mais importante para nossa discussão, entre regiões de um mesmo país, determinando o surgimento de regiões polarizadoras e regiões polarizadas. Este processo é delimitado essencialmente pela dimensão da renda do país e pela desigualdade de sua distribuição no espaço. Quanto maior e melhor a distribuição espacial desta renda, maior é a possibilidade do surgimento de vários centros polarizadores. Desta forma, comparativamente aos países centrais, é de se esperar que, dadas as dimensão e a desigualdade na distribuição da renda em países periféricos, a possibilidade do surgimento de aglomerações urbanas mínimas para a expansão plena do setor de serviços seja evidentemente menor nestes últimos. Este é o fator que explicaria a existência de inúmeros núcleos urbanos incompletos, no sentido de não serem capazes de incorporar um setor de serviços complexos e poucas aglomerações urbanas completas na periferia. Assim, a baixa diversificação de serviços — especialmente os modernos, baseados em tecnologias da informação e ligados à produção —, característica da maioria dos centros urbanos na periferia, não é capaz de alimentar e sustentar os retornos crescentes de aglomerações locais lideradas por determinada indústria.

Associado ao aspecto anterior da pouca densidade urbana, é importante ainda considerar o fato de que, em condições periféricas, o entorno de um núcleo urbano é geralmente de subsistência, quando a região no contexto nacional é retardatária. Neste caso, o processo de concentração e centralização do terciário não segue uma hierarquia urbana contígua territorialmente, ocorrendo uma forte segmentação desta hierarquia no entorno regional, principalmente pela ausência de centros urbanos de médio porte capazes de absorver atividades industriais complementares sustentadas pela oferta de serviços do centro urbano pólo. Isto significa que existe uma baixa complementaridade produtiva entre o pólo e seu entorno e que a imersão social é muito frágil. Por esta razão, o núcleo urbano não é capaz de desaglomerar atividades econômicas complementares para seu entorno e criar um mercado de trabalho local dinâmico.

[10] O processo de concentração pode ser entendido como a concentração absoluta e relativa das atividades econômicas das cidades em atividades urbanas, devido à necessidade do setor serviços estar agrupado em um determinado ponto do espaço, de forma a permitir a realização de escalas mínimas necessárias à sua reprodução. Já o processo de centralização consiste no desenvolvimento desigual de centros urbanos, implicando na concentração relativa das atividades econômicas em grandes metrópoles.

Em vista do que foi discutido anteriormente, algumas perguntas ficam no ar: "Em que medida é possível reproduzir, localmente, as densidades urbanas observadas em centros urbanos dos países centrais?" e "A dimensão da renda no Brasil permite a reprodução plena de relações cooperativas e inovativas como as existentes na Terceira Itália ou no Vale do Silício?" As condições periféricas permitem concluir que as respostas a tais afirmativas são pessimistas. A conclusão a que se chega, a partir da argumentação anterior, é que o espaço social construído na periferia está baseado em relações sociais frágeis. Este aspecto tem influência sobre o nível local, pois, da mesma forma que na esfera nacional, ele dificulta o surgimento de interações entre os agentes de aglomerações industriais de forma a torná-las inovativas. Isto faz com que não ocorra um processo de "*learning* inovativo" dentro de tais aglomerações, mas apenas um processo de "*learning* produtivo". Há de se ressaltar que esta característica afeta, de forma similar, vários tipos de aglomerações, quando analisadas sob a perspectiva das condições gerais de reprodução em escala ampliada, no contexto macroespacial em que estão inseridas.

Em suma, a discussão anterior procurou mostrar que, para se entender o desenvolvimento de aglomerações industriais no Brasil, faz-se necessário entender as características do processo desenvolvimento do capitalismo em ambientes periféricos. Como visto, tal desenvolvimento impõe restrições ao pleno desenvolvimento de tais aglomerações — entendido aqui como a capacidade de tornar-se um *cluster* inovativo. Tais restrições seriam: lógica essencialmente produtiva no desenvolvimento das capacitações tecnológicas; inserção em um ambiente externo instável e volátil; restrita dimensão de suas respectivas densidades urbanas e áreas de mercado, dificultando o surgimento de atividades de serviços e industriais complementares à sua especialização industrial; entorno de subsistência; e imersão social frágil.

Tal conclusão reforça a necessidade de se resgatar e incorporar à discussão de arranjos produtivos locais a análise do papel do ambiente socioeconômico externo — o qual é particularmente afetado pela forma de inserção do país na economia mundial — como determinante da configuração destes.

4. Políticas de Apoio a Arranjos Produtivos Locais (APLs)

O desenvolvimento de políticas de apoio a arranjos produtivos locais tornou-se, nos anos 1990, a mais popular ação governamental em termos de desenvolvimento. Isto pode ser observado através de sugestões de organismos multilaterais como OECD (OECD, 1999) e o Banco Mundial (World Bank, 2000). As justificativas para este fenômeno são várias, mas duas se destacam: o fato do processo competitivo atual implicar em uma revalorização do local, enquanto espaço privilegiado

para o surgimento de inovações; e o fim do estado intervencionista keynesiano, implicando em um movimento em direção à descentralização de responsabilidades do estado no sentido da região e das localidades.

A literatura sobre políticas de desenvolvimento de arranjos produtivos locais vem apresentando um crescente consenso acerca de um ponto especifico, qual seja, a não existência de uma única política a ser aplicada em todos os *clusters* existentes. Dadas as peculiaridades de cada arranjo, políticas de desenvolvimento devem ser moldadas para cada caso (Altenburg e Meyer-Stamer, 1999; Ceglie e Dini 1999; UNCTAD, 1998). Além disso, existe também o consenso de que a promoção de arranjos produtivos locais possui maior chances de dar resultados quando aplicada a um arranjo já existente (Schimtz e Nadvi, 1999). Ou seja, a probabilidade de sucesso na implementação de políticas de desenvolvimento de APLs está diretamente relacionada à existência ou não de condições básicas mínimas. Becattini (Becattini, 2002), discutindo os condicionantes básicos para o surgimento de distritos industriais, divide tais condicionantes em dois grupos. Pelo lado da oferta, teríamos três condições:

> 1 - existência de uma complexidade de valores, conhecimentos, instituições e comportamentos que não possuem espaço dentro de uma cultura, típica do processo fordista de grande empresa, genericamente industrial e massificadora;
>
> 2 - uma estrutura produtiva diversificada, formada, simultaneamente, por fábricas, pequena empresas, artesanato, trabalho domiciliar e autoprodução familiar;
>
> 3 - uma estrutura creditícia disposta a financiar iniciativas menores e promissoras.

Pelo lado da demanda, a condição geral seria a necessidade da existência de uma grande demanda por produtos diferenciados e personalizados, que teria dificuldade de ser atendida pelas grandes fábricas, do modo de produção fordista, tendo em vista a pouca flexibilidade deste.

Estes dois conjuntos de condições facilitam o surgimento de firmas menores, ligadas em sua maioria, pelo território e pelos valores da população nele inserida, dedicadas, cada uma delas, a poucas fases do processo produtivo mais complexo. Ou seja, tais condições facilitam o surgimento de aglomerações de pequenas empresas, concentradas espacialmente.

No entanto, o consenso acerca da maior viabilidade de políticas, que se sustentam nas condições já existente em uma economia, coloca em discussão um ponto central para políticas de desenvolvimento de APLs, a saber: o que fazer com regiões / localidades que não possuem tais precondições (ou as possuem em estágios bastante embrionários). De acordo com Martin e Sunley (2003: p. 12),

> na literatura sobre *clusters* não são dadas respostas convincentes. Uma resposta típica é afirmar que existem poucas (ou nenhuma) regiões que não têm potencial para desenvolvimento de *clusters*, por mais limitado que este possa ser.

Entretanto, esta resposta não soluciona o problema. Argumentar que em quase todas as regiões existe algum potencial para o desenvolvimento de APLs abre um espectro tão amplo, que a identificação de potencialidades perde o sentido.

Tais problemas não impedem, no entanto, que linhas gerais de ação, baseadas em várias experiências, possam ser enumeradas. Em primeiro lugar, um importante aspecto de políticas de desenvolvimento refere-se ao entendimento deste potencial por parte dos integrantes do arranjo. Qualquer política de desenvolvimento deve contar com a concordância e participação efetiva dos atores diretamente interessados. Este é um aspecto fundamental, que delimita claramente o espectro de ação do setor público. Ao invés de impor uma determinada política, cabe ao setor público atuar no sentido de mostrar aos interessados os benefícios provenientes da cooperação e permitir que estes tenham uma participação ativa na definição dos objetivos e dos meios para a obtenção destes. Isto é fundamental para o surgimento do sentimento de confiança, necessário para o pleno desenvolvimento das relações de cooperação, principalmente as horizontais. Como salientado por UNCTAD (1998: p. 13),

> a promoção de *clusters* é um processo dinâmico e orgânico. Portanto, intervenções governamentais devem ser específicas e levar em consideração o estágio de desenvolvimento de ambos do país e do *cluster*. Governos não devem impor estruturas aos negócios, mas preferencialmente facilitar as parcerias entre os atores que normalmente não têm nenhuma interação.

Um segundo aspecto que merece ser destacado é o fornecimento, através de políticas de desenvolvimento de APLs, de bens públicos, locais e regionais, que estão ausentes por falhas de mercado (OECD, 1999; Scott, 1998). Inicialmente, tais políticas deveriam incentivar o surgimento de redes de cooperação e encorajar o diálogo entre firmas e outras instituições. Em outras palavras, a política de apoio deve se preocupar com a coordenação do APL. Esta última deve não somente incluir a consistência entre políticas macro e micro, mas, também, deve procurar dar consistência entre os diversos níveis de governo (municipal, estadual e federal) e entre os setores público e privado. De fato, o aspecto local do APL impõe uma dinâmica bastante diferenciada em relação aos tradicionais instrumentos de políticas industrial e regional, pois confere às organizações do governo local um papel decisivo na implementação das políticas. Por atuar mais próximo do APL, governos locais possuem melhores condições de entender a dinâmica local — dificuldades, necessidades e culturas — facilitando, assim, a coordenação dos objetivos da política. Em outras palavras, a descentralização na formulação e implementação de políticas é essencial para o desenvolvimento de APLs.

Isto não significa, no entanto, que o governo federal não tenha funções específicas. Além de promover um ambiente macroeconômico estável, cabe às instâncias federais a definição dos mecanismos legais de incentivos e de regulação da cooperação entre firmas, tais como sistemas de direitos de propriedades (*property*

rights), legislação de contratos e comercial, incentivos fiscais etc. (UNCTAD, 1998). Além deste aspecto regulatório, caberia, ainda, ao governo federal ação direta sobre condições de infra-estrutura em todas as suas dimensões — física, educacional e de saúde.

Além do encorajamento do diálogo e do incentivo ao surgimento de redes de cooperação, três outros tipos de ação são freqüentemente encontradas nos exemplos de políticas de desenvolvimento de APLs. Em primeiro lugar, o *marketing* coletivo da especialização industrial do arranjo. Em segundo, em uma época onde a difusão de conhecimento é um fator decisivo na capacidade competitiva das empresas, existe espaço para a ação governamental no sentido de disseminar conhecimento. Ou seja, prover às pequenas e micro firmas o conhecimento necessário ao seu desenvolvimento. Esta ação não estaria apenas relacionada à área de educação formal, mas também ao incentivo e desenvolvimento de instituições e organismos que possam atuar neste sentido. Este seria o caso das associações de classe, sindicatos, organizações de comércio, até mesmo algumas organizações não governamentais. Dadas as características de tais instituições, elas podem ser de grande valia no processo de coordenação e disseminação de informações. Além disto, pode-se incluir aqui o fornecimento de aconselhamentos financeiros, de *marketing* e *design*. Por fim, tem sido amplamente recomendado que as políticas de APLs procurem identificar as fraquezas em sua cadeia produtiva e incentivar a atração de investidores para suprir suas lacunas.

Nos relatórios da UNCTAD, quatro outras iniciativas são destacadas (UNCTAD, 1998):

> 1 - para uma maior eficácia das ações descritas anteriormente, é fundamental que as mesmas sejam direcionadas para grupos de empresas e não para empresas individuais. Ações, incentivos e benefícios coletivos devem ser priorizados. Isto é fundamental para a construção de um ambiente de confiança e cooperação;
>
> 2 - toda a política deve ser focada na produção. Esta orientação aponta a importância de inovações de produto e processo e de melhorias estruturais em detrimento de políticas direcionadas ao aumento transitório de vendas como, por exemplo, a participação em feiras;
>
> 3 - a experiência internacional [(Humphrey e Schimtz, 1995), (UNCTAD, 1998), (Ceglie e Dini, 1999), (Schimtz e Nadvi, 1999)] tem mostrado que a eficácia de políticas de desenvolvimento de APLs tem sido maior quando são orientadas pela demanda (*demand oriented*). A política específica para cada APL deve ser desenhada somente após uma detalhada análise das necessidades dos consumidores e das condições para o atendimento destas necessidades. O entendimento, por parte das firmas, das necessidades de seus consumidores as ajuda a identificar e superar seus problemas de competitividade;
>
> 4 - por fim, deve ficar claro que ser competitivo não é um processo estático, mas sim um processo de manutenção desta competitividade através de constantes

> melhorias. Isto implica que toda política deve conter elementos que gerem capacidade de contínuo melhoramento da competitividade do APL. Além disso, a construção das capacitações locais deve também ter como objetivo tornar irrelevante, para o funcionamento do APL, possíveis ajudas públicas, necessárias em momentos iniciais do seu desenvolvimento. Ou seja, é necessário gerar um processo de capacitação cumulativa visando a autonomia do *cluster*.

Embora tais ações possam ter benefícios para a economia local, alguns questionamentos são feitos. Martin e Sunley (2003) questionam se para tais ações produzirem os resultados esperados, a sua implementação deveria ser feita, necessariamente, dentro do arcabouço de APLs. De acordo com os autores, a maioria das ações sugeridas poderia ser implementada sem tal referência. A promoção descentralizada de desenvolvimento local endógeno certamente não depende da abordagem de APLs.

Além disso, uma questão posta anteriormente volta à tona: como definir o limite dos APLs? Quais firmas devem ser deixadas de fora na cadeia produtiva? Como argumentam Martin e Sunley (2003: p. 12),

> existe uma tensão fundamental entre o desejo da política pública de incluir tantas firmas quanto possível e a noção de que intervenções de política pública podem ser mais custo-efetivas e apresentar uma melhor relação custo-benefício se elas forem focalizadas em alguma medida. Mas se as políticas públicas forem muito focalizadas, então elas vão começar a se parecer com os antigos estilos de política industrial e com a noção desacreditada de "picking winners".

É interessante notar o quanto esta questão é de difícil solução. Em um texto preparatório para uma reunião de Ministros da OECD, Enright e Ffowcs-Williams (Enright e Ffowcs-Williams, 2001) sugerem que políticas de APLs deveriam prover serviços para todas as firmas que possuem mérito para dela se beneficiarem, fazendo ou não parte da APL. No entanto, sugerem, de forma ambígua, que este procedimento deve ser melhor direcionado do que políticas anteriores. Como se vê, este tipo de sugestão gera dubiedades, às vezes, desnecessárias. Se o serviço a ser fornecido pela política é passível de atingir a todo tipo de setor, porque então condicioná-lo a uma estrutura de APL?

A discussão anterior não é nada mais do que o reflexo de um outro problema relacionado à implementação de políticas de APLs, qual seja, a identificação de APL e a definição de seus limites. Em uma breve revisão da literatura internacional (Feser e Bergman, 2000; Miller *et al*., 2001; Rosenfeld, 2001, entre outros), Martin e Sunley (2003) mostram o quanto é difícil fazer tal identificação, sendo o resultado final uma excessiva generalização de APLs, pois grande parte deles é identificada através de pesquisas junto às autoridades locais. Este resultado não fornece, ao formulador de política, um instrumental adequado, uma vez que a generalização reduz o significado da política; afinal, se é possível identificar APLs em todo lugar, qual o significado desta abordagem? Além disso, em que medida as autoridades locais estão capacitadas para identificar as potencialidades

locais, sem que este processo tenha uma interferência da própria vontade política do administrador?

O ponto central aqui é que muitas das recomendações de desenvolvimento de APLs — como *marketing*, programas de capacitação empresarial, incentivos à cooperação, ampliação do fluxo de informações e coordenação de políticas entre diversos agentes — não precisam, necessariamente, estarem confinadas a uma política de desenvolvimento de APLs (Martin e Sunley, 2003).

Mais importante ainda é a problemática da relação entre políticas de desenvolvimento local e sua relação com o desenvolvimento regional mais amplo. Mais especificamente, pouco se tem discutido sobre o espaço no qual o APL está inserido. Nas palavras de Keep e Mayhew (1999: p. 7-8),

> enquanto é relativamente óbvio [que a política pública deve] objetivar um bom desempenho quando aplicada a algum setor da economia, torna-se um desafio ainda maior quando o [seu] foco muda para a economia como um todo. Planejadores devem se precaver da perigosa tendência de explorar práticas avançadas localizadas dentro de um setor em particular ou ambiente competitivo e, portanto, assumir que isto pode ser, como de fato o é, generalizado por todos os segmentos da atividade produtiva.

Dentro desta linha de análise, Crocco e Simões (2003) argumentam que políticas de desenvolvimento de APLs, se por um lado apresentam vantagens ao privilegiar uma orientação para um crescimento sustentável economicamente — sem necessidade de aportes perenes por parte do setor público —, por outro, geram problemas graves do ponto de vista da integração produtiva nacional (Simões, 2003). Posta a variedade de especializações setoriais/regionais e a necessidade de adaptação das políticas às especificidades de cada arranjo local, as ações podem deixar de demonstrar uma unidade, naquilo que Cano, referindo-se ao caso brasileiro, chama de fragmentação da política regional, podendo levar à "(...) quebra de elos importantes de cadeias produtivas, muitas de âmbito inter-regional" (Cano, 2002: p. 283). Mais que isto, relembra o autor, as escalas subnacionais, em países periféricos, não possuem a fiscalidade necessária a uma atuação que vise a mitigar desequilíbrios regionais da magnitude dos brasileiros.

Martin e Tyler (1999) destacam, ainda, que a ênfase nesta nova política regional deve ser entendida a partir da situação específica dos países centrais, nos quais os desequilíbrios inter e intra-regionais se dão marginalmente, ou seja, acontecem preponderantemente nas diferenças entre taxas de crescimento e de desemprego. Países como o Brasil, nos quais os desequilíbrios regionais manifestam-se fortemente no valor das magnitudes iniciais dos agregados (PIB, VTI, dotação de infra-estrutura etc.), necessitam de mediação entre o abandono puro e simples das tradicionais "políticas de áreas assistidas" e a adoção de estratégias de *picking winners*, tais como as preconizadas pelas *clustering policies*. Como afirma Martin (1999: p. 9): "Políticas de Clusters são focadas para áreas de

potencial e de sucesso, ao invés de problemáticas de declínio econômico. [Elas] abandonam o conceito de 'áreas assistidas' por outro baseado em 'focos de crescimento local'."

Mais que isso, destaca que: "Política de Clusters talvez não tragam benefícios para localidades deprimidas e podem acentuar o desenvolvimento desigual entre regiões."

Assim, a mediação entre as políticas regionais tradicionais — incentivos fiscais, subsídios etc. — e as políticas "modernas" de identificação e incentivo de vantagens competitivas regionais deve passar, necessariamente, por aquilo que David (1999), citado em Suzigan (2001: p. 30), chama de "(...) esforços empíricos e analíticos para discernir e quantificar a variedade e heterogeneidade dos processos interdependentes que conformam as dimensões geográficas do desenvolvimento regional".

Referências Bibliográficas

ALBAGLI, Sarita. Globalização e espacialidade: o novo papel do local. In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M. (Ed.). *Globalização & inovação localizada*: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, 1999. p. 181-198.

ALTENBURG, T.; MEYER-STAMER, J. How to promote clusters: policy experiences from Latin America. *World Development*, 27, p. 1.693-1.713, 1999.

AMIN, Ash; THRIFT, Nigel. Globalization, socio-economics, territoriality. In: LEE, Roger; WILLS, Jane (Ed.). *Geographies of economies*. London: Arnold, 1997. p. 147-157.

AMIN, Ash; THRIFT, Nigel. Living in the global. In: AMIN, Ash; THRIFT, Nigel (Ed.). *Globalization, institutions, and regional development in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1994. p. 1-22.

AMIN, Ash. An institutionalist perspective on regional economic development. In: ECONOMIC GEOGRAPHY RESEARCH GROUP SEMINAR. "Institutions and Governance". London: Department of Geography, UCL, July 1998.

ASHEIM, B. T. Industrial districts as "learning regions": a condition for prosperity? *European Planning Studies*, 4, 4, p. 379-400, 1996.

ASHEIM, B. T.; COOKE, Philip. Localised innovation networks in a global economy: a comparative analysis of edogenous end exogenous regional development approaches. In: IGU COMMISSION ON THE ORGANISATION OF INDUSTRIAL SPACE RESIDENTIAL CONFERENCE. Gothenburg- Sweden, August 1997.

BECATTINI, G. Del distrito industrial marshalliano a la "teoría del distrito" comtemporánea. *Investigaciones Regionales*, 1, p. 15-32, 2002.

BEST, M. *Cluster dinamics in theory and practice with application to Penang*. Viena: UNIDO, 1998.

BEST, M. *The New Competition*: Institutions of Industrial Restructuring. Cambridge: Polity Press, 1990.

CAMAGNI, R. Local milieu, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In: CAMAGNI, R. (Ed.). *Innovation networks*: Spatial perspectives. London: Belhaven Press, 1991.

CANO, W. Questão regional e política econômica nacional. In: CASTRO, A. C. (Ed.). *Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.; SZAPIRO, M. *Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Seminário Local *Clusters*. Innovation Systems and Sustained Competitiveness. Rio de Janeiro: IE-BNDES, 2000. Nota técnica 5.

CASTELLS, Manuel; HALL, Peter. *Technopoles of the world*: the making of twenty-first century industrial complexes. London: Routledge, 1994.

CASTELLS, Manuel. Technological change, economic reestructuring and the spatial division of labor. In: INTERNATIONAL ECONOMIC REESTRUCTURING AND TERRITORIAL COMMUNITY, UNIDO/IS. 571, 1985.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. *The informational city*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

CEGLIE, G.; DINI, M. *SME Cluster and Network Development in Developing Countries*: the experience of UNIDO. Technical Working Papers Series. Viena: United Nations Industrial Development Organization -UNIDO, 1999.

COFFEY, W.; BAILLY, A. Economic restructuring: a conceptual framework. In: LEVER, W.; BAILEY, A. (Ed.). *The spatial impact of economic changes in Europe*. Avebury: Aldershot, 1996.

CONTI, Sergio. Global-local perspectives. A review of concepts and theoretical proposals. In: INTERNATIONAL GEOGRAPHICAL UNION – COMMISSION ON THE ORGANISATION OF INDUSTRIAL SPACE. Seoul-South Korea, 1995.

CONTI, Sergio. Technological change in space. An introduction. In: INTERNATIONAL GEOGRAPHICAL UNION – COMMISSION ON THE ORGANISATION OF INDUSTRIAL SPACE. Gothenburg-Sweden, August 1997.

CONTI, S.; GIACARRIA, P. *Local development and competitiveness*. Netherlands: Kluwe Academic Publishers, 2000.

COOKE, Philip. Introduction: origins of the concept. In: BRACZYK, Hans-Joachim; COOKE, Philip; HEIDENREICH, Martin (Ed.). *Regional Innovation Systems*. London: UCL Press, 1998. p. 2-25.

CROCCO, M.; SIMÕES, R. *Desigualdades regionais e políticas de desenvolvimento*: diagnóstico e diretrizes para uma ação governamental, 2003. mimeo.

CROCCO, M.; SANTOS, F.; SIMÕES, R.; HORÁCIO, F. O arranjo produtivo calçadista de Nova Serrana-MG. In: TIRONI, L. F. (Ed.). *Industrialização descentralizada*: sistemas industriais locais. Brasília: IPEA, 2001. p. 323-382.

DAVID, P. Comment on "The role of geography in development". In: PLESKOVIC, B.; STIGLITZ, J. (Ed.). *Annual Word Bank Conference on Development Economics* - 1998. Washington: World Bank, 1999.

DETR, 2000. *Planning for cluster*. London: Department of Environment, Transport and the Regions, 2000.

DOSI, Giovanni. *Technical change and industrial transformation*. New York: St. Martin Press, 1984.

DOSI, Giovanni. The nature of the innovative process. In: DOSI, Giovanni *et al*. (Ed.). *Technical change and economic theory*. London: MERIT, 1988. p. 221-238.

ENRIGHT, M.; FFOWCS-WILLIAMS, I. *Local partnership, clusters and SME globalization*. Bologna: OECD, 2001.

FESER, E.; BERGMAN, E. National industry templates: a framework for regional cluster analysis. *Regional Studies*, 34, p. 1-20, 2000.

FLORIDA, R. Toward the learning region. *Futures*, v. 27, p. 527-536, 1995.

FREEMAN, Christopher. New technology and catching up. *The European Journal of Development Research*, v. 1, n. 1, p. 85-89, June 1989.

FREEMAN, Christopher. *The economics of industrial innovation*. London: Frances Printer, 1982.

FRIEDMAN, John; ALONSO, William (Ed.). *Regional development and planning*. Cambridge: MIT, 1964.

GORDON, I.; McCANN, P. Industrial clusters: complexes, agglomeration and/or social networks? *Urban Studies*, 37, p. 513-532, 2000.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 91, n. 3, November 1985.

GRAY, H. Peter; DUNNING, John H. Towards a theory of regional policy. In: DUNNING, John H. (Ed.). Regions, globalization, and the knowledge-based economy. Oxford: Oxford U. P., 2000.

HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University, 1958.

HOWELLS, J. Knowledge, innovation and location. In: BRYSON, J. R. *et al*. (Ed.). *Knowledge, space, economy*. London: Routledge, 2000. p. 50-62.

HODGSON, G. *Economics and institutions*. Cambridge: Polity Press, 1996.

HUMPHREY, J.; SCHIMTZ, H. *Principles for promoting clusters & networks of SMEs*. New York: UNIDO/ Small and Medium Enterprises Programme, 1995.

IASP. *De los parques tecnológicos a los barrios globales: un modelo de parque tecnológico para la sociedad de la información*. http://www.isap.ws

JACOBS, J. *The economy of cities*. New York: Random House, 1969.

JOHNSON, B.; LUNDVALL, B. *Promoting innovation systemas as a response to the globalising learning economy*. Rio de Janeiro: BNDES/FINEP/FUJB, 2000.

KEEBLE, D. *et al*. Collective learning processes and inter-firm networking in innovative high-technology regions. *Working Paper Series*. Cambridge: ESRC Centre for Business Research/University of Cambridge, WP 86, March 1998.

KEEBLE, D. *et al*. Internationalisation processes, networking and local embeddedness in technology-intensive small firms. *Working Paper Series*. Cambridge: ESRC Centre for Business Research/University of Cambridge, WP 53, March 1997.

KEEP, Ewart; MAYHEW, Ken. The assessment: knowledge, skills, and competitiveness. *Review of Economic Policy*, Oxford, 15 (1): 1-15, Spring 1999.

LASTRES, H. *et al*. Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. (Ed.). *Globalização e inovação localizada*: experiências de sistemas locais no Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, 1999. p. 39-71.

LEMOS, M. *Dinâmica espacial*. Campinas, 1989.Tese de doutoramento.

LEMOS, M.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Arranjos produtivos locais industriais sob ambientes periféricos: os condicionantes territoriais das externalidades restringidas e negativas. XXXI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC. *Annais* ... Porto Seguro: ANPEC, 2003.

LEMOS, M.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In: DINIZ, C.; LEMOS, M. (Ed.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

LOASBY, B. Organisational Capabilities and Interfirm Relations. *Metroeconomica*, 45, p. 248-265, 1994.

LUGER, M. I.; GOLDSTEIN, H. A. *Technology in the garden*: research parks and regional economic development. Chapel Hill: The University of Carolina Press, 1991.

LUNDVALL, Bengt-Ake. Introduction. In: LUNDVALL, Bengt-Ake (Ed.). *National systems of innovation*: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter, 1992. p. 1-19.

LUNDVALL, Bengt-Ake. Innovation as an interactive process: from user-producer interaction the nationmal system of innovation. In: DOSI, G. *et al*. (Ed.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988. p. 349-369.

LUNDVALL, Bengt-Ake; JOHNSON, B. The learning economy. *Journal of Industrial Study*, v. 1, p. 23-42, 1994.

McGORMICK, D. African enterprise *clusters* and industrialization: theory and reality. *World Development*, v. 27, n. 9, p. 1.531-1.552, 1999.

MALECKI, E. J.; OINAS, P. Technology in space: tracing spatial systems of innovation. In: IGU COMMISSION ON THE ORGANISATION OF INDUSTRIAL SPACE RESIDENTIAL CONFERENCE. Gothenburg-Sweden, August 1997.

MALECKI, E. J.; OINAS, P. (Ed.). *Making connections*: technological learning and regional economic change. Aldershot: Ashgate, 1999.

MARKUSEN, A. Sticky Place in slippery space. *Economic Geography*, 1995.

MARKUSEN, A. Four Structures for Second Tier Cities. In: MARKUSEN, A.; LEE, Y.-S.; DiGIOVANNA S. (Ed.). *Second Tier Cities*: rapid growth beyond the Metropolis: Minneapolis University of Minnesota Press, 1999. p. 21-42.

MARSHALL, A. Aggregation, Federation, and Cooperation in British Industry and Trade, Continued. In: CASSON, M. (Ed.). *The theory of the firm*. Cheltenham: Edward Elgar, 1923. p. 597-617.

MARTIN, R.; SUNLEY, P. Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea. *Journal for Economic Geography*, 3, p. 5-31, 2003.

MARTIN, R.; TYLER, P. *Issues in European regional economics*. Land Economy Departmen. Cambridge University, 1999.

MARTIN, R. *Drivers*: the role of clusters in local economic development. Agenda for the regional development agencies. Cambridge - UK: Robinson College, 1999.

MASKELL, P.; MALMBERG, A. Localized learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23, p. 167-185, 1999.

MILLER, P.; BOTHAM, R.; MARTIN, R.; MOORE, B. *Business clusters in UK*: first assessment. London: Department of Trade and Industry, 2001.

MYTELKA, L. K. Competition, innovation and competitiveness: a framework for analysis. In: MYTELKA, L. K. (Ed.). *Competition, innovation and competitiveness in developing countries*. Paris: OECD, 1999. p. 15-27.

MYTELKA, L. K.; FARINELLI, F. From local clusters to innovation systems. In: CASSIOLATO, J.; LASTRES, H.; MAHER, M. (Ed.). *Systems of innovation and developmen*: evidences from Brazil. Cheltenham: Edward Elgar, 2000. p. 249-272.

MONCK, C. S. P. *et al*. *Sicence parks and the growth of high technology firms*. New York: Croom Helm, 1988.

NELSON, R. R., WINTER, S. G. Neoclassical *vs* evolutionary theories of economic growth: critique and prospectus. In: FREEMAN, Christopher. *The economics of innovation*. Aldershot: Edward Elgar, 1990. p. 3-22.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Boosting innovation the cluster approach*. OECD, 1999.

OECD, 1999. *Boosting innovation*: the cluster approach. Paris: OECD, 1999.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. *Research Policy*, v. 13, p. 343-374, 1984.

PENROSE, E. *The theory of the growth of the firm*. London: Oxford University Press, 1959.

PEREZ, Carlota; SOETE, Luc. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity. In: DOSI, Giovanni *et al*. (Ed.). *Technical change and economic theory*. London: MERIT, 1988. p. 458-479.

PERROUX, F. *L'economie du XX siècle*. Paris : Presses Universitaires de France, 1961.

PORTER, Michael E. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PUTNAM, Robert D. *Making democracy work*: civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RALLET, A.; TORRE, A. Is geographical proximity necessary in the innovation networks in the era of global economy. *Geojournal*, 49, p. 373-380, 1999.

ROSENFELD, S. *Backing into clusters*: retrofitting public policies. OECD, 2001.

SANTOS, F. *Neither the "visible hand" nor the "invisible hand"*: inter-firm cooperation and the organisation of industry. Lisbon: European Association for Evolutionary Political Economy, 1998.

SANTOS, F.; CROCCO, M.; LEMOS, M. Sistemas produtivos locais em "espaços industriais periféricos": os casos de Nova Serrana e da rede FIAT de fornecedores. *Revista de Economia Contemporânea*, 6, p. 147-180, 2002.

SANZ, L. From technology parks to learning villages technology park model tor tech global society. In: FORMICA, P.; SANZ, L. (Ed.). *Frontiers of entrepreneuship and innovation*. Malaga: IASP, 2003.

SAXENIAN, Annalee. *Regional advantage*: culture and competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge: Harvard University Press, 1994.

SCHIMTZ, H. *Local upgrading in global chains*. SEMINÁRIO LOCAL CLUSTERS, INNOVATION SYSTEMS AND SUSTAINED COMPETITIVENESS. Rio de Janeiro: IE-BNDES, 2000. Nota técnica 5.

SCHIMTZ, H. *Clusters* and chains: how inter-firm organization influences industrial upgrading. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, M. L. (Ed.). *Systems of innovation and development*: evidence fom Brazil. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

SCHIMTZ, H.; NADVI, K. Clustering and Industrialization: introduction. *World Development*, 27, p. 1.503-1.514, 1999.

SCHUMPETER, J. (1912). *Theorie der wirtschaflichen Entwicklung*. Munique: Dunker e Humbolt. Tradução inglesa: *The theory of economic development*. Harvad University Press, 1934. Tradução brasileira: *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. Coleção Os Economistas.

SCHUMPETER, J. (1939). *Business cycles*. A Theorethical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1964. v. I.

SCHUMPETER, J. (1943). *Capitalism, socialism and democracy*. 5. ed. Londres: Allen & Unwin, 1976.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

SCOTT, A. *Regions and the world economy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SCOTT, Allen; STORPER, Michael (Ed.). *Production, work, territory*: the geographical anatomy of industrial capitalism. Boston: Allen & Unwin, 1986.

SCOTT, Allen; STORPER, Michael. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. *Espaço e Debates*, 25, p. 30-44, 1988.

SIMÕES, R. *Localização industrial e relações intersetoriais*: uma análise de *fuzzy cluster* para Minas Gerais. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2003.

SMILOR, R. W. *et al*. (Ed.). *Creating the technopolis*: linking, technology commercialization and economic development. Cambridge: Ballinger, 1988.

SPOLIDORO, Roberto. A sociedade do conhecimento e seus impactos no meio urbano. In: PALADINO, Gina; MEDEIROS, Lúcia (Org.). *Parques tecnológicos e meio urbano*: artigos e debates. Brasília: Amprotec, 1997.

STORPER, Michael; WALKER, Richard. *The capitalist imperative*: territory, technology and industrial growth. New York: Basil Blackwell, 1989.

STORPER, Michael. *Industrialization, economic development and the regional question in the third world*: from import substitution do flexible production. Pion, 2005. forthcoming.

STORPER, Michael. Regional economies as relational assets. In: LEE, Roger; WILLS, Jane (Ed.). *Geographies of economies*. London: Arnold, 1997.

STORPER, Michael. The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. *European Urban and Regional Studies*, 2, (3), p. 191-221, 1995.

SUZIGAN, W. Aglomerações industriais como focos de políticas. *Revista de Economia Política*, 21, p. 27-39, 2001.

TIRONI, L. F. *Industrialização descentralizada*: sistemas industriais locais. Brasília: IPEA, 2001.

UNCTAD, 1998. *Promoting and sustaining SMEs clusters and networks for development*. UNCTAD, 1998.

WORLD DEVELOPMENT REPORT. Entering the 21st century. Washington, DC: The World Bank, 2000.

As novas teorias do crescimento econômico

Contribuição para a política regional

Lízia de Figueirêdo

1. Introdução

Objetiva-se neste trabalho buscar diretrizes para a política econômica no sentido de reduzir as disparidades regionais no Brasil. Investigaremos de que forma as novas teorias do crescimento econômico podem contribuir para minorar as desigualdades inter-regionais.

Na seção 2, será feita uma breve exposição do modelo de Solow; na seção 3, a literatura empírica será revisada buscando-se entender a determinação dos diferenciais de renda *per capita* e das taxas de crescimento dela, observando-se se há evidências sobre o crescimento mais rápido das áreas mais pobres e discutindo-se a determinação do investimento; na seção 4, discutem-se as implicações para a política regional. A seção 5 faz uma breve exposição dos chamados modelos endógenos de crescimento e das evidências empíricas sobre os mesmos, repensando-se as conclusões de política discutidas anteriormente. Segue-se uma conclusão.

Book economia regional.indb 123 6/2/2007 11:33:08

2. A Contribuição de Solow

Do debate sobre crescimento do pós-guerra, o modelo de Solow[1] (1956) foi o único a permanecer como uma das principais referências ao desenho de políticas econômicas, tanto em nível nacional quanto regional. A importância do modelo certamente está associada ao elevado suporte que obtém das pesquisas empíricas.

Dado que o produto *per capita* depende do capital *per capita*, o modelo busca entender a trajetória do investimento *per capita* — variação do capital *per capita*. A variação do capital *per capita* é o resultado do investimento líquido, descontado da acumulação de capital que serve para repor o equipamento desgastado e para manter o estoque de capital *per capita* (se houver crescimento populacional).

O investimento líquido depende da poupança, que consiste em uma proporção constante da renda (ou produto). O produto, por sua vez, é função do nível da tecnologia, do estoque de capital e da quantidade de trabalho. Assume-se que, multiplicando-se os fatores capital e trabalho por uma constante positiva, o produto também seria multiplicado por esta constante (hipótese de retornos constantes de escala). Por sua vez, mantido o estoque de trabalho constante, o aumento do capital gera aumento do produto, mas a taxas cada vez menores (hipótese da produtividade marginal decrescente). Como conseqüência, a variação do capital *per capita* tem um impacto cada vez menor sobre a acumulação do produto *per capita*.

Em uma economia em crescimento, portanto, a renda — e, logo, a poupança desta renda — cresce a taxas decrescentes. Lembrando que a acumulação do capital *per capita* é a resultante de duas forças opostas — poupança e depreciação —, o capital *per capita* encontra um valor no qual a poupança dele derivada é exatamente suficiente para cobrir a depreciação do capital (e manter a relação capital *per capita*). Este valor corresponde ao valor do capital de longo prazo, ao qual se associa um valor para a produção *per capita* de longo prazo.

No longo prazo, o nível do produto *per capita* da economia é, então, influenciado pela taxa de poupança, pelo nível da tecnologia e, negativamente, pela taxa de crescimento populacional e pela taxa de depreciação física do estoque de capital.

A recomendação para a política econômica é direta: para que a riqueza de um país aumente, é necessário aumentar a taxa de poupança (e a de investimento) da economia. Países com menor crescimento demográfico também serão mais ricos.

[1] A exposição dos modelos teóricos de crescimento está baseada em Barro e Sala-i-Martin (1995).

No longo prazo, o crescimento do produto *per capita* somente pode ser explicado pelo progresso tecnológico, que não é discutido no modelo.

Embora o modelo não discuta crescimento de longo prazo, ele pode explicar fenômenos de crescimento oriundos da variação dos determinantes da renda *per capita*. Se um país aumenta sua taxa de poupança, por um período de tempo, que pode ser longo, seu investimento supera a depreciação, gerando taxas de crescimento acima da taxa de progresso tecnológico. O valor da taxa será tanto maior quanto menor o estoque de capital do país. Isto ocorre em função do maior impacto sobre a produção deste estoque de capital, novamente em função dos retornos decrescentes dos fatores. Se o estoque de capital é baixo, embora seu produto e sua poupança total sejam baixos, este país apresenta altas taxas de poupança em relação ao valor do seu produto. Esta maior taxa relativa de poupança costuma superar a depreciação.

O modelo parece então conter uma mensagem otimista sobre a possibilidade de as regiões pobres alcançarem os níveis de renda *per capita* das regiões ricas. No entanto, esse otimismo não se sustenta em uma investigação mais rigorosa. Primeiro, para um país ser rico, tem que apresentar altas taxas de poupança (investimento), altos níveis de tecnologia, baixo crescimento populacional e lento desgaste do seu capital físico. Segundo, entre países que possuam mesmas taxas de poupança e de crescimento populacional, aqueles que estão longe do seu valor de longo prazo de fato apresentarão maiores taxas de crescimento, convergindo mais rapidamente para o nível de produto de longo prazo (esta hipótese é chamada na literatura de convergência beta absoluta). No entanto, obviamente os países diferem nestas características. Neste caso, o que o modelo infere é que crescerão mais rápido os países que estiverem mais distantes do seu próprio nível de renda *per capita* de longo prazo (convergência beta condicional), que pode não ser adequado para sustentar níveis satisfatórios de bem-estar social.

Mas e se, através de políticas econômicas, os países passarem a apresentar elevadas e idênticas taxas de poupança e de investimento, além do mesmo nível de tecnologia (dentro do modelo, estas são as principais variáveis sujeitas à ação de políticas)? Todos os países apresentarão rapidamente a mesma renda *per capita* no longo prazo? A resposta ainda seria não. Além das dificuldades envolvidas na alteração das taxas de investimento e poupança e no nível da tecnologia das regiões mais pobres, seria ainda necessário que não ocorressem choques com impactos regionais diferenciados. À redução das desigualdades da renda *per capita* dá-se o nome de convergência sigma.

O modelo de Solow fornece um instrumento analítico para se pensar sobre os diferenciais de renda *per capita* entre regiões. No modelo padrão, apenas a taxa de poupança (investimento) e o nível da tecnologia seriam objeto direto de intervenção pública. No entanto, este instrumental seria ampliado teórica e empiricamente, propiciando vislumbrar outras formas de ação pública que minorassem as desigualdades.

Se do ponto de vista qualitativo as inferências do modelo pareciam ser sustentadas empiricamente, algumas predições quantitativas não obtiveram o mesmo reconhecimento, sendo ainda o potencial explicativo total do modelo restrito. Mankiw, Romer e Weil (1992) foram os principais autores a tecerem esta crítica e a buscarem aperfeiçoar o modelo básico. Observaram que as variáveis do modelo padrão explicavam somente 59% dos diferencias de renda *per capita* entre os países, no período de 1960-1985. Salientaram que o modelo deveria levar em consideração as diferenças qualitativas na força de trabalho, ou seja, seu capital humano. "Ampliam" o modelo de Solow para incluir esta variável, empiricamente tratada como a percentagem da população economicamente ativa com ensino secundário. Suas evidências empíricas revelaram que a taxa de investimento, a taxa de crescimento populacional e o capital humano são responsáveis pela explicação de 78% dos diferenciais de renda *per capita*, reforçando o papel desta teoria para a discussão dos diferenciais de renda regionais.

A "ampliação" do modelo de Solow foi feita por meio da consideração do insumo capital humano na função de produção, o qual altera a produtividade do trabalho. Segundo Nakabashi (2005), o desenvolvimento da teoria do capital humano ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, tendo sido Schultz um dos pioneiros na introdução deste conceito na análise do crescimento econômico, enquanto o enriquecimento da análise microeconômica pelo uso deste conceito contaria com a colaboração inicial ainda de Mincer e Becker.

A partir do trabalho de Mankiw, Romer e Weil (1992), outras variáveis que afetam a produtividade do trabalho foram incorporadas na análise econômica. Se, por um lado, estas modificações do modelo de Solow nos permitem abordar o objeto de estudo — crescimento econômico — com maior riqueza; por outro, ao ampliar a gama de explicações possíveis para um fenômeno tão complexo, dado que estas variáveis não são incorporadas em um único modelo, a teoria não fornece nenhum guia para selecionarmos entre possíveis determinantes ou para hierarquizá-los. Veremos na seção 3 que a literatura empírica, embora permita algum avanço nesse sentido, também não conseguiu resolver este problema.

3. As Questões Colocadas pelo Modelo de Solow — Evidências Empíricas e Recomendações de Política Econômica

Nesta seção, busca-se dar respostas às principais questões levantadas pelo modelo de Solow "ampliado", através das principais evidências empíricas discutidas na literatura. As questões a serem discutidas são: o que determina a diferença das rendas *per capita* entre regiões? Que variáveis foram responsáveis pelos diferenciais de crescimento econômico? Há convergência beta? E sigma? Quais os Determinantes do Investimento?

A literatura empírica sobre o crescimento econômico é vasta e irregular. Os autores tratados aqui sintetizam o intenso debate que houve na década de 1990. Há notadamente comparações entre países, embora também se incluam discussões específicas sobre regiões subnacionais.

Na seção seguinte, buscaremos tirar lições para a condução da política econômica regional.

3.1 O que determina as diferenças entre as rendas *per capita* das regiões?

Como já visto, Mankiw, Romer e Weil (1992) explicam 78% das diferenças nas rendas *per capita* dos países (1960-1985) em função das suas maiores taxas de investimento, do baixo crescimento populacional e, sobretudo, da existência de uma força de trabalho com educação secundária.

Segundo Hall e Jones (1997), os desníveis de renda *per capita* são explicados por diferenciais nas estruturas sociais, que, por sua vez, afetam os insumos produtivos — capital, trabalho e tecnologia. Os países que tiveram maiores níveis de produto por trabalhador foram aqueles nos quais o governo atuou eficazmente no sentido de evitar que os recursos, especialmente privados, fossem desviados de seus fins produtivos, em detrimento do beneficiamento de *lobbies*, através de subornos e roubos e de outras formas de *rent-seeking*. A ineficiência da máquina pública, os riscos de repudiação de contratos pelo governo e as falhas no sistema judiciário também foram citados como fatores que desviam recursos de seus fins produtivos. A ação inibidora de desvios pelo governo aumenta o estoque de trabalhadores qualificados e também o de capital físico, gerando, portanto, maior produto *per capita*.

Baixos gastos do governo em consumo também foram apontados como determinantes dos diferenciais de produto *per capita* entre países, pois também seriam desvios de recursos da esfera produtiva, prejudicando notadamente o estoque de capital físico (Hall e Jones, 1997).

Segundo os autores, a abertura (fração de anos em que a economia estava aberta ao comércio internacional) favorece a riqueza das nações, dado o aumento da eficiência que gera, sendo consideradas abertas as economias cujas barreiras não-tarifárias não ultrapassassem 40% do comércio, em que taxação média fosse menor do que 40%, com prêmio do mercado paralelo sempre inferior a 2%, economias não socialistas e nas quais o governo não fosse o principal responsável pelas exportações. Economias abertas reduzem as oportunidades de *rent-seeking*, em função da maior competição entre agentes, havendo também o efeito econômico do comércio sobre a difusão de tecnologia e sobre a troca de idéias (Hall e Jones, 1997).

O tipo da economia também é relevante para seu desempenho econômico. As economias que apresentaram melhor desempenho em termos do produto por trabalhador foram economias fortemente capitalistas, mas com altos dispêndios em bem-estar social ou com participação produtiva relevante do governo (Hall e Jones, 1997).

Países nos quais a população fala a língua inglesa e nos quais a população fala pelo menos uma das principais línguas estrangeiras (arábico, chinês, inglês, francês, alemão, português, russo e espanhol) também produzem mais em termos *per capita*. A capacidade de falar línguas estrangeiras não somente é uma *proxy* da qualificação da força de trabalho, mas também, especialmente, mede a capacidade de integração na economia mundial e de absorção de tecnologia. Países com maiores porcentagens da população que falam o idioma inglês foram os mais ricos, influenciando os níveis de todos os fatores de produção — capital, capital humano e tecnologia. A habilidade de falar as demais línguas influenciou notadamente o nível da tecnologia (Hall e Jones, 1997).

Países mais distantes da linha do Equador — possivelmente pela qualidade de seu solo e pela baixa incidência de doenças tropicais — possuem maiores níveis de produto *per capita*, influenciando novamente o nível de todos os insumos produtivos (Hall e Jones, 1997).

Ou seja, educação (capital humano), abertura e instituições são os fatores primordiais, apontados pela literatura internacional, que explicam o nível de renda *per capita* das áreas.

Burgess e Venables (2004), por sua vez, propõem outro fator na explicação dos níveis de renda dos países, além das instituições, da abundância dos fatores e da infra-estrutura: a geografia. Tendo como base a literatura da "Nova Geografia Econômica" (Fujita, Krugman e Venables, 1999), ressaltam que a interação entre a distância dos mercados (de bens, de insumos, de trabalho) com as externalidades, somada à condição inicial das regiões pode gerar um processo de cumulação causativa responsável pela criação de relações do tipo centro-periferia.

3.2 Quais os determinantes da taxa de crescimento do produto *per capita*?

Segundo o modelo de Solow, como já visto, choques nas variáveis determinantes do nível de renda podem gerar crescimento de transição da economia. Os principais estudos empíricos que buscaram identificar as fontes deste crescimento econômico estão discutidos a seguir.

Segundo Barro (1996), no período 1965-1990, os países que mais cresceram em termos *per capita* foram os que apresentaram elevada escolaridade secundária

(masculina) e com alta expectativa de vida, o que reforça a hipótese de que o capital humano determina a capacidade de produção *per capita* dos países. Conforme o modelo padrão, altas taxas de investimento e baixas taxas de fecundidade estão correlacionadas com maiores padrões de vida. O papel do governo importa, na medida em que mantém baixos gastos em consumo, protege a propriedade privada e garante estabilidade macroeconômica de curto prazo (inflação é negativamente associada com crescimento). Ainda, países com alto crescimento dos seus termos de troca são mais ricos.

Barro (1996) preocupa-se em discutir o impacto da democracia (liberdade de expressão e de imprensa, eleições livres, garantia dos direitos políticos) sobre o crescimento econômico. Segundo seus resultados, países que saíram de ditaduras em direção a regimes democráticos apresentaram maiores taxas de crescimento, dado o impacto favorável da redução do direcionamento do governo sobre o investimento privado. No entanto, níveis muito elevados de democracia mostraram-se prejudiciais ao crescimento, o que, segundo o autor, estaria captando a força de *lobbies* políticos e/ou da elevada taxação, necessária para manter o maior nivelamento das rendas pessoais.

Barro e Sala-i-Martin (1995), também em uma análise entre países, no período 1960-1995, reiteram que os países que mais cresceram foram os que apresentaram maiores níveis de capital humano (escolaridade secundária e superior masculinas e expectativa de vida, gastos do governo com educação), enquanto o gasto governamental em consumo foi prejudicial ao crescimento econômico. Reforçam os resultados do modelo original: maiores taxas de investimento e menores taxas de fecundidade favorecem o crescimento do produto *per capita*, sendo que países mais ricos possuem mercados financeiros mais desenvolvidos, o que também contribui para o crescimento econômico. Distorções criadas na economia, que se refletem nos altos prêmios do mercado paralelo de câmbio, também seriam prejudiciais ao crescimento econômico.

Com relação ao comércio internacional, a baixa taxação sobre bens finais e bens intermediários importados, o crescimento dos termos de troca e a proximidade com as fronteiras de economias ricas favoreceram o crescimento econômico dos países (Barro e Sala-i-Martin, 1995).

Por sua vez, a estabilidade política (assassinatos políticos e número de revoluções e golpes) e a proteção jurídica (*rule of law*, índice que mede a proteção à propriedade privada e a garantia de contratos) estiveram associadas a países com maiores taxas de crescimento de suas rendas *per capita* (Barro e Sala-i-Martin, 1995).

A literatura empírica sobre crescimento econômico é vasta, tendo sido diversas variáveis identificadas como determinantes do crescimento da renda *per capita*. Levine e Reneult (1992), preocupados com a proliferação de resultados na literatura

empírica, propõe uma metodologia (o teste Extreme Bounds Analysis) para averiguar se as variáveis discutidas eram robustas às mudanças de especificação das equações econométricas. Intuitivamente, buscaram testar se as variáveis eram significativas ou não, se houvesse mudança no grupo de variáveis sendo analisadas. O trabalho é bastante pessimista com relação aos resultados da literatura empírica. As únicas variáveis que de fato explicaram o crescimento econômico foram a taxa de investimento, a população com educação secundária e a renda *per capita* no início do período.

Sala-i-Martin (1997) critica a severidade da metodologia de Levine e Reneult (1992). Propõe um teste alternativo (baseado na distribuição dos coeficientes estimados para cada variável analisada), no qual conclui serem as seguintes variáveis relacionadas positivamente com o crescimento da renda *per capita*: investimento (em equipamento e em não-equipamento), expectativa de vida, ensino primário, número de anos de abertura da economia, distorções no mercado internacional (desvio-padrão do prêmio do mercado paralelo e distorções no mercado de câmbio), baixa exportação de primários, elevada fração do produto que advém de mineração (positivo), proteção à propriedade privada (*rule of law*), proteção aos direitos públicos (*political rights* e *civil liberties*), estabilidade política (número de revoluções e golpes e *dummy* para guerra), grau de capitalismo, latitude, religião (fração de católicos, budistas, protestantes, muçulmanos, confucianos), *dummies* para a América Latina e para a África.

As variáveis discutidas nesta seção seriam, portanto, responsáveis pelo crescimento das economias, embora este impacto tenda a se dissipar (ou já tenha se dissipado), em função dos rendimentos marginais decrescentes. Mesmo que a economia desacelere, o impacto de uma variável (positivamente) associada com o crescimento irá torná-la permanentemente mais rica.

Embora o número de trabalhos empíricos seja vasto e a discussão sobre os problemas metodológicos interminável, consideramos haver evidências suficientes de que o capital humano, o investimento, a abertura comercial, as instituições (em seus impactos sobre a acumulação dos fatores e sobre o progresso tecnológico), a tecnologia e a geografia (na medida que pode permitir o usufruto diferenciado das externalidades) sejam elementos importantes para pensar na riqueza dos países. No entanto, estas variáveis podem estar relacionadas ao crescimento econômico de forma mais complexa do que a apresentada nos resultados empíricos discutidos. Burgess e Venables (2004), por exemplo, destacam que a aproximação entre duas áreas pode ter efeitos desiguais sobre suas economias. Temple (1999), por sua vez, levanta a hipótese de que a abertura econômica tenha efeitos mais favoráveis aos países exportadores de manufaturas.

3.3 Os países mais pobres crescem mais rapidamente do que os mais ricos? Há redução das disparidades nas rendas *per capita*?

Nesta seção discutiremos a proposição de que os países mais pobres, em função dos retornos decrescentes do capital, possam ser beneficiados no processo de nivelamento com as regiões mais ricas.

Todos os autores citados na seção 3.2 confirmam que os países mais pobres apresentaram taxas de crescimento mais intensas (através da observação da relação entre a taxa de crescimento e a renda *per capita* inicial dos mesmos). No entanto, como foi visto, uma gama de variáveis faz com que estes países possuam rendas *per capita* distintas de longo prazo. Portanto, a conclusão é bem menos otimista. Os países convergem para níveis diferenciados de renda *per capita*, alguns bastante baixos. O que se pode afirmar é que os países mais pobres crescem mais rapidamente na direção de suas rendas de longo prazo. Em outras palavras, há uma tendência a redução da dispersão das rendas *per capita* (na ausência de choques) entre países semelhantes, mas isso não implica que o mundo esteja se tornando menos desigual.

É sobre este tema que vasta gama da literatura regional se concentra.

Barro e Sala-i-Martin (1991, 1995) e Sala-i-Martin (1996) mostram evidências favoráveis à atuação dos retornos decrescentes no crescimento dos estados americanos (1880-1988), das regiões européias (1950-1985) e das prefeituras japonesas.

Em Barro e Sala-i-Martin (1991) e Sala-i-Martin (1996), temos ainda evidências de que a composição setorial do produto faz com que as economias reajam diferentemente aos choques. Há evidências favoráveis à convergência condicional: os Estados mais pobres estariam crescendo mais rapidamente em direção aos seus próprios níveis de longo prazo, sendo a migração um fator que intensificaria a convergência beta.

Observa-se ainda, na literatura revisada no item anterior, que os países mais pobres, mas com elevada qualificação da mão-de-obra apresentaram taxas ainda mais elevadas de crescimento, evidência que costuma ser vinculada à maior capacidade de absorção tecnológica destes países, que estariam se beneficiando mais intensamente da difusão tecnológica.

Mas estariam estas regiões apresentando redução na dispersão de suas rendas *per capita*?

Barro e Sala-i-Martin (1995) e Sala-i-Martin (1996) mostram que, para o caso dos estados americanos, dos países europeus e das prefeituras japonesas, a

similitude de suas rendas de longo prazo e a existência de retornos decrescentes mais do que compensaram a existência de choques, de forma que houve uma tendência de longo prazo de declínio na dispersão das rendas *per capita* dessas áreas.

Esta conclusão não seria válida para a desigualdade de renda mundial. Além dos diferentes níveis de renda *per capita* existentes, existe aumento na desigualdade das rendas *per capita* entre os países, apesar da presença dos retornos decrescentes para o capital (Sala-i-Martin, 1996).

O conceito de convergência condicional implica que, embora dois países sejam distintos do ponto de vista da renda inicial, se eles possuírem níveis idênticos de poupança, fecundidade e capital humano, irão apresentar o mesmo valor de renda de longo prazo. No entanto, segundo Galor (1996), é possível que o valor inicial da renda seja importante na determinação do nível de longo prazo da renda *per capita* de um país, o que faria com que países pobres convergissem para um nível comum de renda, distinto do nível de países ricos, mesmo tendo idênticas taxas de poupança, de fecundidade e níveis iguais de capital humano. O conceito de convergência implícito nesta discussão é o de convergência de clube, que obteve suporte empírico inicial em Quah (1996), o qual mostrou que a distribuição de renda mundial era caracterizada pela existência de um grupo de países pobres e um de países ricos.

Burgess e Venables (2004) comentam que os modelos da "Nova Geografia Econômica" são também compatíveis com a hipótese de convergência de clube. Dois países originalmente idênticos, que enfrentam custos de transportes nem muito altos, a ponto de impedir o comércio, nem muito baixos, que tornem a distância uma variável irrelevante, podem apresentar desigualdade de renda *per capita*, caso um acidente histórico beneficie marginalmente um destes países. O desenvolvimento econômico e a redução dos custos de transporte, embora criem mercados suficientes para a incorporação de novas áreas no grupo dos países manufaturados, não é suficiente para nivelar as rendas *per capita* de todas as regiões.

No entanto, Sala-i-Martin (2002) critica a conclusão de que a desigualdade mundial aumentou, visto que as estatísticas nas quais se baseia fornecem igual peso a países com populações distintas. Sua estimativa da distribuição de renda mostra queda da desigualdade e da pobreza, notadamente explicada pelo bom desempenho dos países asiáticos. Muitos países do continente africano, no entanto, em função do baixo crescimento econômico (com a presença de taxas negativas de crescimento para alguns países) observaram aumento da desigualdade de renda.

3.4 Determinantes do investimento

Dada a importância da taxa de investimento para o crescimento econômico, cabe discutir o que foi dito sobre esta variável na literatura de crescimento.

Segundo Barro e Sala-i-Martin (1995), as maiores taxas de investimento (público e privado) foram encontradas em países com elevada escolaridade secundária e maiores expectativas de vida (maior capital humano) e com menor instabilidade política. Já o investimento privado foi maior em países com elevado capital humano, baixos gastos em consumo do governo, pouca interferência no mercado internacional e menor crescimento nos termos de troca.

Segundo Levine e Reneult (1992), a taxa de investimento por sua vez é afetada por retornos decrescentes do fator capital, ensino secundário, número de revoluções e golpes, abertura econômica e baixa intervenção no mercado internacional.

Sala-i-Martin (1997) não fez um teste direto para o investimento. No entanto, observa se os resultados para a taxa de crescimento do produto se alteram com a inclusão desta variável.

Algumas variáveis deixaram de ser significativas após a inclusão da taxa de investimento como variável explicativa da taxa de crescimento, indicando que afetam a taxa de crescimento indiretamente através de seu impacto sobre o investimento, sendo elas: investimento excluindo equipamentos, número de revoluções e golpes e *dummy* para a guerra, além das variáveis listadas na seção 3.2.

3.5 Evidências para o Brasil

Os trabalhos baseados no modelo de Solow para o Brasil costumam focar o problema regional.

Sistematicamente, os autores têm achado evidências de retornos decrescentes para o fator capital, ou seja, as regiões mais pobres do país cresceram mais rapidamente do que as regiões mais ricas. Ferreira e Ellery (1996) analisam o período 1970-1990; Ferreira (1996) e Ferreira e Diniz (1994), os períodos 1950-1985 e 1970-1985, respectivamente. Ferreira (1998) atualiza os dados para o período 1970-1995; Bleaney e Figueirêdo (2002) estudam os períodos 1950-1970 e 1970-1995. Encontram ainda evidências de retornos decrescentes Azzoni (1994), que analisa o período mais longo, 1939-1990, Figueirêdo, Noronha e Andrade (2003), para a década de 1990 e Menezes Filho *et al*. (1999), para o período 1981-1996.

A evidência encontrada, no entanto, não sustenta a hipótese de convergência beta absoluta (regiões e estados mais pobres estariam crescendo mais rapidamente do que as regiões mais ricas), mas sim de convergência condicional: regiões mais pobres estariam crescendo mais rapidamente na direção de seus próprios níveis de estado estacionário.

Certamente por falta de dados, a pesquisa empírica é insuficiente na explicação do que estaria gerando as desigualdades entre os níveis de longo prazo anteriormente referidos. Para o período 1950-1970, Bleaney e Figueirêdo (2002) mostram que os estados que mais cresceram possuíam maiores participações da indústria e do serviço no PIB e menores níveis de renda *per capita* (com destaque negativo para o desempenho das regiões do Nordeste). Para o período 1970-1995, além da baixa renda *per capita* no início do período, os estados mais próximos de estados ricos e com alta participação dos serviços no PIB foram os que mais cresceram em termos *per capita* (com destaque para o desempenho negativo do Nordeste e do Norte).

Resende (2005) testa a robustez das variáveis explanatórias usadas na literatura brasileira, seguindo a metodologia de Levine e Reneult (1993) e de Sala-i-Martin (1997). Baseado nesta última metodologia, as variáveis consideradas robustas no caso brasileiro são: "urbanização, fecundidade, pluviometria, carga tributária e migração" (Resende, 2005, p. 8).

Na década de 1990, segundo Figueirêdo, Noronha e Andrade (2003), os estados que mais cresceram apresentaram maior nível de escolaridade, menor mortalidade infantil, maior densidade demográfica, eram próximos a fortes mercados e apresentaram maior uso de energia elétrica e maior participação da indústria no PIB.

Menezes Filho *et al*. (1999), usando dados da PNAD para 19 estados brasileiros, para o período 1981-1996, observam que a infra-estrutura dos domicílios (esgoto, abastecimento de água, adequada coleta de lixo, maior quantidade de domicílios urbanos e metropolitanos), seu nível de capital humano (educação do chefe, do cônjuge, das crianças), a inserção dos residentes no mercado de trabalho (maiores participações na força de trabalho do chefe e do cônjuge e menor participação do trabalho infantil), a expectativa de vida dos residentes e os fatores geográficos (clima, por exemplo) são importantes determinantes dos níveis de renda *per capita*. Quando estes fatores são considerados, aumenta o valor estimado do ritmo de convergência dos estados mais pobres em direção a suas rendas *per capita* de longo prazo.

Segundo Ferreira (1995), no ano de 1990, os estados mais ricos em termos *per capita* foram os que apresentaram baixas taxas de fecundidade, altas participações dos setores agrícola e industrial no produto estadual e maiores níveis de escolaridade. Interessante ressaltar que o grau de urbanização e as diferenças na infra-estrutura de transportes não afetaram a desigualdade regional no ano.

Características específicas do Sudeste, do Nordeste e do Sul fizeram com que estas regiões tivessem um desempenho relativamente pior do que os estados do Norte.

Há fortes evidências sobre a redução das desigualdades de rendas *per capita* (entre regiões, estados e unidades da federação) no país. Ferreira e Diniz (1994) chamam a atenção para o fato de esta redução ter sido causada mais pela redução das desigualdades inter-regionais do que intra-regionais. No entanto, também é consensual que esta redução das disparidades estancou na década de 1980. Azzoni (1994) alerta para a cautela com relação à identificação de qualquer tendência.

Ferreira e Diniz (1994) e Ferreira (1995) levantam hipóteses e evidências empíricas para explicar a redução da dispersão até o final da década de 1980 e seu estancamento a partir de então. A dispersão teria sido oriunda do aumento da infra-estrutura pública, da expansão das fronteiras, dos investimentos e subsídios governamentais nas áreas mais pobres, acrescidos da crise do Rio de Janeiro e dos movimentos associados com o processo de "reversão da polarização", que geraram redirecionamento do processo migratório. Segundo Ferreira (1998), a crise do Estado teria impedido a continuidade da ação do governo; enquanto a crise econômica, embora tenha atingido mais fortemente as regiões mais ricas, desestimulara os fluxos migratórios nesta direção, somando-se a isso o estancamento das fronteiras.

Ferreira (2000), por sua vez, analisando os dados para o período 1970-1995, encontra evidências de que os estados brasileiros tendem a se concentrar em torno de "clubes" com distintos níveis de renda: "muito pobre", "pobre", "abaixo da média", "acima da média", com os grupos dos "ricos" e "muito ricos" desaparecendo no longo prazo.

4. Considerações sobre Política Econômica Regional

Objetiva-se nesta seção vislumbrar diretrizes para uma política econômica regional a partir dos estudos discutidos anteriormente. Há que se ter cautela nas conclusões, visto que a pesquisa empírica mais completa discute desigualdades de renda entre países, sendo problemático extrapolar conclusões para as esferas subnacionais. O quadro mais completo de trabalhos regionais discute estados/regiões de países muito mais avançados e menos desiguais do que o Brasil, sendo a pesquisa sobre o Brasil ainda insuficiente.

Para que se reduzam as desigualdades regionais, a política regional deveria focar no aumento do investimento em capital físico e em capital humano das

regiões mais pobres. Com relação ao capital humano, não se trata somente de aumentar a escolaridade da força de trabalho, mas também de melhorar as condições de vida das áreas desfavorecidas, por meio do aumento dos gastos do governo em saúde, de melhorias na infra-estrutura de saneamento e de um tratamento mais eficiente das doenças tropicais. Importante frisar que gerar eqüidade no que se refere ao acesso à educação e à saúde é, antes de tudo, uma questão de cidadania.

No entanto, qualquer esforço de aumentar o investimento pode ser mitigado pela ausência de um ambiente institucional que lhe seja favorável. A evidência mostra que instituições, ambiente político e cultura são importantes para a capacidade das regiões de gerar riqueza *per capita*. É possível afirmar que uma maior mercantilização das economias e a redução dos desvios improdutivos de recursos estimulariam o processo produtivo e o investimento (por exemplo, pela maior eficiência da máquina pública e do sistema jurídico). Um mapeamento da diversidade dos ambientes regionais iria nos permitir observar elementos que estariam gerando desigualdade de renda. No entanto, se em alguns casos seria mais fácil termos um julgamento de valor, muito provavelmente encontraríamos diferenças culturais e regionais que deveriam ser respeitadas. Neste caso, refletir sobre mecanismos que criem estímulos compensatórios pode ser o caminho mais correto.

Há fortes evidências de que a abertura econômica favorece o nível de renda *per capita* dos países. Há evidências para os estados brasileiros de que as regiões mais próximas a mercados ricos dentro do Brasil apresentaram maior crescimento econômico. No entanto, a questão da maior integração aos mercados internos e externos é bastante delicada. É complexo o impacto dos custos de transporte sobre as regiões, mas a literatura teórica e empírica da Nova Geografia Econômica nos informa que uma redução mais acentuada nos custos de transporte poderia ajudar as regiões mais pobres se combinada com o estímulo às suas economias externas (exceto nos casos em que as regiões possuem vantagens comparativas). Avanços tecnológicos que melhorassem a qualidade dos solos das regiões tropicais, ou melhor orientação técnica que favorecesse a adequação das culturas ao solo também seriam favoráveis.

Interessante observar que não houve evidência conclusiva sobre a importância da participação direta do governo, nem de seus gastos em consumo, para o crescimento econômico.[2] A melhoria na infra-estrutura de saneamento e de abastecimento das regiões mais pobres e a identificação das razões que geram participações diferenciadas no mercado de trabalho seriam parte importante da agenda de pesquisa.

[2] Helms (1985), numa análise específica para os estados americanos no período 1965-1979, afirma que déficits e elevadas taxações sobre a propriedade são prejudiciais à renda *per capita* dos estados, enquanto os gastos em educação (inclusive superior), rodovias e em saúde seriam favoráveis ao crescimento econômico.

Ações no sentido apontado poderiam reduzir os diferenciais de renda *per capita* entre as regiões brasileiras. A existência de fortes desníveis no capital favoreceria o processo de convergência (beta condicional), visto que as regiões pobres possuem maior rentabilidade do capital e menores custos salariais. No entanto, muitos dos itens listados são de difícil execução. Além de envolverem lutas de interesse político, vistos os intensos desníveis nas variáveis destacadas dentro do país, dificilmente haverá redução das desigualdades de renda sem uma forte interferência pública. A ação pública, por sua vez, pode requerer aumento da tributação, a qual pode ter impacto negativo sobre o crescimento econômico. A evidência sobre a existência dos retornos decrescentes do capital não deve nos deixar otimistas, pois quantitativamente eles não são muito fortes.

A tarefa é ainda urgente, pois se observa que a redução dos custos de transporte, que foi favorável à redução das disparidades regionais no país no período 1970-1995 (Bleaney e Figueirêdo, 2002), voltou a ter papel concentrador (Figueirêdo, Noronha e Andrade, 2003). A migração também não tem mais atenuado as desigualdades regionais (Figueirêdo e Garcia, 2003).

Mesmo que, idealmente, conseguíssemos nivelar os determinantes das rendas *per capita*, haveria ainda a questão do impacto diferenciado dos choques sobre a composição setorial. A questão é mais complicada, pois setores distintos podem ter diferentes economias de escala, o que, por sua vez, determina o nível da renda *per capita* e sua taxa de crescimento. Não se trata de buscar uma igualdade da composição das regiões, devido à necessidade de se aproveitar suas vantagens comparativas.[3] No entanto, diversificar a composição do produto seria desejável (notadamente dos setores com economias de escala). Políticas compensatórias deveriam ainda ser usadas, especialmente no caso dos choques atingirem mais fortemente as regiões mais pobres.

5. Modelos Endógenos

Por não explicar a taxa de crescimento do progresso tecnológico, o modelo de Solow faz parte dos chamados modelos exógenos de crescimento. A partir do final da década de 1980, pesquisas foram feitas para explicar a taxa de crescimento de longo prazo do produto *per capita*. Esta literatura ficou conhecida como a dos modelos endógenos de crescimento.

A tentativa de explicar diretamente o progresso tecnológico é uma das diretrizes desta linha de pesquisa. Explica-se o crescimento sustentável das taxas de crescimento pelos gastos em pesquisa e desenvolvimento. Resultados positivos

[3] Sachs e Warner (2001) vêm alertando sobre os impactos negativos dos recursos naturais, mas as evidências sobre esta questão não são conclusivas.

destes gastos geram maior número de produtos, ou maior qualidade deles, seja para consumo final, seja para consumo intermediário. Uma diversidade de bens intermediários maior e crescente geraria, por sua vez, aumentos sustentáveis na produtividade da economia, por meio do aumento da produtividade dos setores de produção final.

Outra vertente da literatura ressalta o papel das economias de escala que, ao contrabalançarem o declínio da produtividade marginal, garantiriam a existência de uma taxa constante de crescimento econômico da renda *per capita*.

No modelo de Romer (1986), por exemplo, a produção continua a ser feita com capital, trabalho e tecnologia. A firma considera que o fator capital apresenta retornos positivos, porém decrescentes.

Segundo esse modelo, a tecnologia é uma função da quantidade de capital, visto que o avanço tecnológico decorre do aprender-fazendo. Quando a firma individual aumenta seu estoque de capital, ela está aumentando o estoque de capital de toda a economia, e assume-se ainda que este conhecimento adquirido no ato de produzir transborda por toda a economia. O capital apresenta retornos decrescentes, mas estes são totalmente compensados pela maior produtividade oriunda do avanço tecnológico da economia.

Outro modelo que tem características semelhantes ao modelo anterior é o modelo de Lucas (1998). Novamente, o capital tem retornos decrescentes, mas se ele aumentar na mesma proporção em que o capital humano aumenta, sua produtividade ficará inalterada, sendo o crescimento da economia oriundo da existência concomitante de acumulação de capital humano. Isto ocorre porque o trabalho qualificado tem o efeito de aumentar a produtividade de todas as firmas da economia, ou seja, ele tem externalidades.

Outro modelo destacado em Barro e Sala-i-Martin (1995) é o modelo de Barro, de 1990, que destaca o papel do governo. A produção é realizada por meio de capital, trabalho e insumos providos pelo governo. Novamente, assumem-se retornos positivos e decrescentes para o fator capital. No entanto, se o capital for utilizado mais intensamente na mesma proporção que os insumos públicos, sua produtividade permanecerá constante.

Neste caso, porém, há que se considerar o problema do financiamento dos gastos governamentais, que é feito por uma taxação constante e proporcional da renda. A taxação da rentabilidade do capital é, obviamente, desestimulante para os investimentos. Há, portanto, três fatores afetando o retorno do capital: sua produtividade técnica, o efeito dos insumos governamentais sobre esta produtividade e o efeito negativo da taxação.

A participação do governo no processo de crescimento também é discutida, se sujeita a congestões e se a participação se der através da proteção à propriedade.

A diferença entre o modelo de Solow e esta classe de modelos endógenos pode ser vista da seguinte forma: em geral, ambos assumem que o capital tem retornos decrescentes, ao menos na ótica da firma. No entanto, no modelo de Solow, pode-se pensar em variáveis que aumentam (de uma única vez) a taxa de investimento (líquida) da economia (ou que aumentem sua eficiência). No entanto, esta taxa de investimento inevitavelmente cessa. Nos modelos endógenos, as variáveis destacadas são fortes o suficiente para anular os retornos decrescentes do capital a nível agregado, de forma que a taxa de investimento líquida nunca cessa. De certa forma, há continuidade entre os dois modelos, na medida em que se trata de uma questão de grau do arrefecimento dos retornos decrescentes.

Os resultados, entretanto, podem ser drásticos: se há fatores que anulam os rendimentos decrescentes do fator capital, a já escassa possibilidade de convergência prevista no modelo de Solow também é anulada. Se os países possuírem diferentes participações governamentais, diferentes níveis de transbordamento do conhecimento, diferentes níveis de qualificação, eles terão taxas diferenciadas de crescimento econômico (assim como níveis mais desiguais de renda *per capita*), o que irá gerar uma tendência ainda mais forte para o aumento das desigualdades regionais (divergência sigma).

5.1 Evidências empíricas

Evidências sobre a externalidade do capital são conflitantes. Romer (1987), para o investimento privado, e Ferreira (1994), para o investimento público, sustentam empiricamente esta hipótese. Já Benhabib e Jovanovic (1991) e Jones (1995), estudando séries de capital, trabalho, tecnologia e produção, não encontraram evidências de que o capital possa gerar externalidades a ponto de garantir uma trajetória sustentada para o crescimento do produto *per capita*.

No entanto, taxas mais elevadas de crescimento do produto *per capita* ou da produtividade total dos fatores foram associadas a variáveis discutidas na literatura de crescimento, como as externalidades dos gastos governamentais (em proporção do PIB), por Ram (1986), a menor desigualdade de renda (Alesina e Rodrick, 1994), abertura econômica, gastos do governo, tributação, capital humano (ver seção 3).

Para o caso do Brasil, no período 1950-1980, Ferreira (1996) sustenta que as seguintes variáveis afetaram a taxa de crescimento e da produtividade dos fatores: sistema tributário, problemas fiscais do governo, reserva de informática, educação, abertura e infra-estrutura. Esse trabalho, porém, é baseado somente em análise descritiva. Llédo e Ferreira (1997) mostram evidências de que a concentração de renda no país é relacionada à maior tributação que, por sua vez, é negativamente correlacionada à taxa de crescimento do produto.

5.2 Repensando a política econômica

Não há evidências (não na economia como um todo, embora obviamente haja setores e regiões que apresentem retornos crescentes) de que as externalidades do capital e as outras variáveis destacadas na literatura endógena sejam tão fortes a ponto de anularem os efeitos dos rendimentos decrescentes, o que tornaria a busca por uma maior eqüidade regional ainda mais difícil.

Nos trabalhos sobre as regiões brasileiras, foram identificadas desigualdades no capital humano, na infra-estrutura, nas economias de escala e na proximidade com regiões mais ricas. A identificação de variáveis vinculadas aos modelos endógenos (outra lacuna na literatura empírica sobre as regiões brasileiras) que estejam acentuando as disparidades regionais é crítica, pois elas têm um potencial maior na geração da desigualdade ao afetarem também a taxa de crescimento.

6. Conclusão

A busca da redução das disparidades regionais passa pelo aumento da taxa de investimento em capital físico e a qualificação da força de trabalho das regiões mais pobres. As regiões mais pobres do Brasil são caracterizadas por maiores índices de mortalidade infantil, pior atendimento médico, maior incidência de doenças tropicais e pior infra-estrutura de saneamento. Corrigir estas desigualdades já é urgente, do ponto de vista da cidadania, mas também poderá ter efeitos sensíveis sobre a renda *per capita* dessas regiões.

Abre-se uma agenda de pesquisa sobre a diversidade das características institucionais e culturais no país e de suas relações com o crescimento econômico.

A integração das áreas mais pobres à economia internacional e à nacional deve ser estudada com cautela, especialmente se não houver economias de escala suficientes ou vantagens comparativas, pois o efeito da integração pode ser perverso para estas regiões.

Referências Bibliográficas

ALESINA, A.; RODRIK, D. Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, CIX, 2, p. 465-490, May 1994.

AZZONI, C. R. Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da nova teoria do crescimento. *Encontro Nacional de Economia (ANPEC) 22*, 1, p. 185-205, 1994.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence across States and Regions. *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, p. 107-182, 1991.

BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill, 1995.

BARRO, R. J. Determinants of Economic Growth: a cross-country empirical study. *NBER Working Paper Series*, 5698, 1996.

BENHABIB, J.; JOVANOCIV, B. Externalities and growth accounting. *American Economic Review,* 81, 1, p. 82-113, March 1991.

BLEANEY, M. F.; FIGUEIRÊDO, L. Can the New Economic geography Explain Spatial Inequality in Brazil?, In: WIDER CONFERENCE ON SPATIAL INEQUALITY IN LATIN AMERICA. *Anais...*, Puebla, México, 2002.

BURGESS, R.; VENABLES, A. Towards a microeconomics of growth. In: BOURGUIGNON, F.; PLESKOVIC, B. (Ed.). *Accelerating development*. Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank, 2004.

FERREIRA, A. Convergence in Brazil: recent trends and long-run prospects. *Applied Economics*, 32, p. 479-489, 2000.

FERREIRA, A. H. B.; DINIZ, C. C. Convergência entre as rendas *per capita* estaduais no Brasil. *Texto de Discussão Cedeplar*, 79, out. 1994.

FERREIRA, A. H. B. *A distribuição inter-estadual da renda no Brasil* – evidências recentes. Dissertação (Concurso de Professor Titular), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

FERREIRA, A. H. B. A distribuição interestadual de renda no Brasil, 1950-85. *Revista Brasileira de Economia,* 50, 4, p. 469-485, out.-dez. 1996.

FERREIRA, A. H. B. Evolução recente das rendas *per capita* estaduais no Brasil. *Revista de Economia Política*, 18, 1, 69, p. 90-97, jan.-mar. 1998.

FERREIRA, P. C. The impact of public capital and public investment on economic growth: an empirical investigation. *Texto de Discussão EPGE*, 228, fev. 1994.

FERREIRA, P. C. Perspectivas de longo prazo da economia brasileira: uma análise exploratória. *Ensaios Econômicos EPGE*, 290, out. 1996.

FERREIRA, P. C. G.; ELLERY JR., R. de G. Convergência entre a renda *per capita* dos estados brasileiros. *Revista de Econometria*, 16, 1, p. 83-103, abr. 1996.

FIGUEIRÊDO, L. de; NORONHA, K. V, K.; ANDRADE, M. V. Os impactos da saúde sobre o crescimento econômico na década de 90: uma análise para os estados brasileiros. *Texto de Discussão Cedeplar*, 219, 2003.

FIGUEIRÊDO, L. de; GARCIA, R. A. Impactos de diferentes metodologias para o cálculo da taxa líquida de migração sobre o estudo do crescimento econômico e da distribuição espacial da produção dos estados brasileiros. In: NEPO, *Encontro Transdisciplinar de População,* Campinas, São Paulo, 2003.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. *The spatial economy*. Cambridge: The MIT Press, 1999.

GALOR, O. Convergence? Inferences from theoretical models. *The Economic Journal*, 106, p. 1.056-1.071, Jul. 1996.

HALL, R. E.; JONES, C. I. Fundamental determinants of output per worker across countries. *NBER Working Paper Series*, 5812, 1997.

HELMS, L. J. The effect of state and local taxes on economic growth: a time series-cross section approach. *Review of Economics and Statistics*, 67, p. 574-582, 1985.

JONES, C. I. Time series tests of endogenous growth models. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 2, p. 495-499, May 1995.

LEVINE, R.; RENEULT, D. A sensitivity analysis of cross-country growth regressions. *American Economic Review*, 82, 4, p. 942-963, Set. 1992.

LLÉDO, V. D.; FERREIRA, P. C. Crescimento endógeno, distribuição de renda e política fiscal: uma análise *cross-section* para os estados brasileiros. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, p. 41-70, abr. 1997.

LUCAS JR., R. E. On the mechanics of development planning. *Journal of Monetary Economics*, 22, 1, p. 3-42, Jul. 1988.

MANKIW, N. G.; ROMER, D.; NEIL, D. N. A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics,* 107, 2, p. 407-437, May 1992.

MENEZES FILHO, N. A. *et al*. Geography and income convergence among brazilian states. *Texto de Discussão IPE/USP*, 1999.

NAKABASHI, L. *Três Ensaios sobre o capital humano e renda por trabalhador*. Tese (Doutorado em Economia). Faculdade de Ciências Econômicas/Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

QUAH, D. Twin peaks: growth and convergence in models of distribution dynamics. *Economic Journal*, Jul. 1996.

RAM, R. Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data. *American Economic Review*, 76, 1, p.191-203, Mar. 1986.

RESENDE, G. M. Testes de robustez e externalidades espaciais: o caso dos estados brasileiros e dos municípios mineiros. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Econômicas/Cedeplar, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

ROMER, P. M. Crazy explanations for the productivity slowdown. *NBER Macroeconomics Annual*, 1, 1987.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. The curse of natural resources. *European Economic Review*, 45, p. 827-838, 2001.

SALA-I-MARTIN, X. The world distribution of income (estimated from individual country distributions). *NBER Working Paper*, n. 8933, 2002.

SALA-I-MARTIN, X. The classical approach to convergence analysis. *The Economic Journal*, 106, p. 1.019-1.036, Jul. 1996.

SALA-I-MARTIN, X. I just ran four million regressions, 1997. Disponível em: <http:// www.nuff.ox.ac.uk/economics/growth/datasets/htm>.

SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics,* 70, 1, p. 65-94, Feb. 1956.

TEMPLE, J. The new growth evidence. *Journal of Economic Literature*, 37, 1, p. 112-156, Mar. 1999.

Políticas regionais na nova geografia econômica

Ricardo Machado Ruiz

1. Uma Introdução à Nova Geografia Econômica

1.1 Em busca da teoria geral

Paul Krugman, Masahita Fujita e Anthony Venables estão entre os mais importantes representantes da denominada Nova Geografia Econômica (NGE): uma abordagem da economia regional que privilegia a utilização de modelos de escolha racional aplicados ao espaço. Do ponto vista desses autores, muita das teorias que tradicionalmente balizam a economia regional e urbana apresentam sérias limitações e a maioria das suas re-interpretações não possuem soluções para importantes problemas teóricos. Por exemplo, as teorias sobre as hierarquias urbanas de Christaller (1933) e Lösch (1940) não apresentam uma estória plausível sobre as forças que levam à aglomeração espacial; e o modelo de Von Thünen (1966) assume a concentração da produção industrial em um único centro urbano, mas não explica as relações entre essa cidade (seu tamanho e estrutura) e as outras da rede urbana.[1]

[1] Na economia urbana, os textos referência para essa crítica são: Von THÜNEN (1966), ALONSO (1964), e HENDERSON (1974, 1988). Na economia regional, os mais importantes são a teoria do lugar-central (CHRISTALLER, 1933, e LÖSCH, 1940), a teoria da base exportadora de PRED (1966), e o mercado potencial de HARRIS (1954).

Book economia regional.indb 143 6/2/2007 11:33:10

A conclusão desses autores é categórica: essas abordagens não apresentam uma teoria consistente sobre como os agentes (empresas, trabalhadores e consumidores) se dispersam e se organizam no espaço. Afirmam que a falha dessas teorias seria a falta de uma teoria geral que explica a microorganização espacial dos agentes. Nenhum desses citados tradicionais modelos de economia regional e suas recentes interpretações teria seus microfundamentos completamente desenvolvidos. A NGE propõe completar essa lacuna apresentando uma "teoria geral da economia no espaço".[2]

1.2 O modelo centro-periferia

As novas teorias de retornos crescentes aplicadas ao espaço, em particular o modelo de concorrência imperfeita de Dixit e Stiglitz (1977), são vistas como referência para a uma re-elaboração da economia regional. O modelo centro-periferia, detalhadamente descrito na segunda parte do livro *The spatial economy*, é um bom exemplo de como os modelos de retornos crescentes "resgataram" a economia regional dos bastidores da teoria econômica. A primeira versão desse modelo é de Krugman (1991), e não seria um erro afirmar que todas as propostas teóricas e análises empíricas da NGE baseiam-se nesse particular modelo.[3]

O modelo centro-periferia tem dois conjuntos de regras: o primeiro define como os consumidores alocam a renda (curva de demanda), e o segundo especifica como as firmas determinam o nível de produção e preços (curva de oferta). No caso da economia regional, as firmas e os consumidores distribuem-se entre as regiões e arcam com custos de transportes. Ambos tentam maximizar rendas e minimizarem gastos tomando em consideração a localização dos demais agentes, ou seja, procuram otimizar sua localização na rede de economias regionais.[4]

Como nos convencionais modelos de equilíbrio geral, no modelo centro-periferia ofertas e demandas regionais são determinadas simultaneamente. Seguindo os tradicionais procedimentos microeconômicos neoclássicos, as firmas produzem e maximizam seus lucros tomando em consideração a elasticidade da demanda. Como resultado, há um equilíbrio instantâneo entre oferta e demanda, as expectativas são confirmadas, todos os fatores de produção são

[2] No livro *The spatial economy* (1999) os autores acreditam ter contemplado todos os modelos da economia regional e urbana da literatura. O objetivo central desse livro, certamente a mais ousada, detalhada e completa síntese dos argumentos propostos pela NGE, é apresentar essa teoria geral.

[3] Este modelo está detalhadamente descrito em *The spatial economy*, de FUJITA, KRUGMAN e VENABLES (1999). O modelo centro-periferia é uma extensão dos modelos de concorrência imperfeita aplicados ao comércio internacional (KRUGMAN, 1979 e 1980) e depois aplicados a economia regional (KRUGMAN, 1991).

[4] Para um sumário da formalização do modelo, ver o anexo no final deste texto.

alocados e, conseqüentemente, todos os mercados estão em equilíbrio. São alguns pressupostos para se alcançar tal resultado: todas as firmas são móveis, as tecnologias são homogêneas e não há nenhuma aparente economia externa à firma (economias de aglomeração Marshallianas).

Os trabalhadores e consumidores migram livremente e procuram adaptativamente regiões que ofereçam os mais altos salários reais. Como as firmas estão sempre em equilíbrio, somente quando todos os salários reais estão igualados é que o sistema como um todo se encontra em equilíbrio. Logo, o ajuste do mercado de trabalho (as migrações) é que define a velocidade com que se ocorre a organização espacial da produção.

A estória contada pelo modelo pode ser entendida nessa versão simples. Imagine uma economia com dois setores: um competitivo e espacialmente fixo (e.g. a agricultura e fazendeiros) e outro monopolístico e móvel (e.g. a indústria e trabalhadores). Ambas as indústrias possuem firmas integradas, ou seja, que não demandam insumos de outros setores, e o único insumo usado pela indústria é a força de trabalho representada por uma população que migra de uma região para outra. O único insumo dos fazendeiros é sua própria força de trabalho, que é fixa. Finalmente, todas as regiões são inicialmente idênticas (possuem a mesma estrutura produtiva).[5]

As regiões estão em equilíbrio até o momento em que, por um acidente histórico, alguns trabalhadores decidem migrar. Essa pequena diferença na oferta regional de insumo gera efeitos cumulativos e detona um processo de reorganização espacial que pode levar à total concentração da produção em uma única região. A oferta extra de mão-de-obra aumenta a demanda local (efeito mercado local) e permite a entrada de novas firmas. O aumento da variedade ofertada reduz o custo de vida no local, dado o menor dispêndio com transportes. Como os consumidores demandam um leque sempre crescente de variedades (preferência pela diversidade), a localização em regiões com ampla oferta de produtos tende a apresentar vantagens, pois uma quantidade menor de produtos é importada. Assim, o custo de vida nas regiões mais industrializadas tende a ser menor (efeito índice de preços).

Os efeitos mercado local e índice de preços representam as forças centrípetas que são responsáveis pelo elevado salário real nas regiões industrializadas. As forças centrífugas que bloqueiam a concentração espacial são os mercados periféricos, ou a população espacialmente fixa: os fazendeiros.

Caso existam grandes mercados periféricos e custos de transporte elevados, é possível que firmas manufatureiras se instalem nas regiões periféricas. Nesse caso, haveria uma "substituição de importações" inter-regionais por uma produção local

[5] Em ANAS (2001), NEARY (2001) e RUIZ (2001) encontram-se análises mais detalhadas e críticas ao modelo centro-periferia. Destaque deve ser dado à análise das "normalizações" e seus impactos na definição das estruturas tecnológicas e industriais. Ver também o anexo deste texto.

que não arca com custos de transporte. No caso das regiões já industrializadas, o oposto ocorre: com o crescimento, produtos agrícolas são importados a preços crescentes de regiões agrícolas cada vez mais distantes, o que tende a reduzir os salários reais. Assim, grandes mercados periféricos e produtos agrícolas inflacionados no centro industrializado estabelecem um limite para a concentração manufatureira em uma única região.

A pergunta central a ser respondida é: até que ponto "a cidade isolada" de Von Thünen é uma configuração sustentável? A cidade isolada de Von Thünen é estável enquanto: 1 - a população é pequena; 2 - a demanda por produtos manufaturados é elevada; 3 - os custos de transportes são reduzidos — particularmente aquele que incide sobre os produtos agrícolas —; 4 - a produção industrial é diferenciada — ou elevada preferência por variedades —; e 5 - as firmas têm significativas economias de escala e/ou escalas mínimas de produção. Quando a cidade-isolada é estável, a pequena população urbana é abastecida com a produção agrícola do seu entorno imediato, logo, os mercados periféricos (agrícolas) são pequenos e os retornos crescentes no pólo industrializado suplantam os custos de transportes.

Todavia, no caso de países com grande população, os mercados periféricos são maiores e, a partir de um certo ponto, tende a haver um incentivo para a localização de firmas na periferia agrícola devido aos crescentes custos de transporte. Há um limiar que torna a cidade isolada de Von Thünen uma estrutura urbana instável e, para além desse limite, novas cidades tendem a surgir e a concorrer com a produção industrial do centro primaz. As estruturas urbano-industriais de Christaller-Lösch começam então a emergir. A cidade de Von Thünen torna-se, assim, um caso extremo e mais simples de um modelo geral de organização da produção no espaço. Sem nenhuma dúvida as hierarquias urbano-regionais com várias indústrias são os casos mais realistas, complexos e interessantes do modelo centro-periferia.

O ponto alto da NGE é a formulação do modelo de equilíbrio geral espacializado e multissetorial. Do modelo básico mono-industrial descrito acima, os autores partem para a inclusão de várias indústrias com diferentes estruturas tecnológicas e de demanda. Com esse modelo mais completo, simulam a emergência de uma estrutura urbana onde cidades têm diferentes estruturas de oferta e estão articuladas por um comércio inter-regional, intra-industrial e interssetorial (Fujita, Krugman e Venables, 1999, capítulos 9 a 12). Duranton e Puga (1999: 20) avaliam que esse modelo representa "um marco na modelagem de sistemas urbanos, dado que este é o primeiro trabalho capaz de lidar com a teoria do lugar-central dentro de um modelo de equilíbrio geral com fundamentos microeconômicos bem especificados".

2. Algumas Considerações Críticas

2.1 A relevância empírica a partir da Lei de Zipf

Não obstante esse aparente sucesso, os próprios autores observam que o modelo apresenta uma falha grave: ele não é capaz de gerar robustas distribuições de Pareto — a denominada regra da potência (*rank size rule*) — e sua versão mais específica, a Lei de Zipf. Tal distribuição dos tamanhos de cidades é uma destacada regularidade empírica das estruturas urbana.

Na economia urbana, a regra da potência afirma que, quando as cidades são ordenadas de forma decrescente a partir de sua população, há uma relação log-linear entre a população e a posição dessas mesmas cidades no *ranking*, em termos formais:

$$R_i = \alpha / N_i^{\beta}$$

$$\text{Ln } R_i = \text{Ln } \alpha - \beta.\text{Ln } N_i$$

Onde R_i é a posição da cidade i no *ranking*, N_i é a população da cidade i e α é uma constante. Nos termos de uma distribuição de Pareto, a *rank size rule* implica que o expoente de Pareto (β) é uma constante e no caso da Lei de Zipf tal coeficiente seria próximo a 1.

A literatura sobre a distribuição do tamanho das cidades é extensa. Por exemplo, Rosen e Resnick (1980) estimam o coeficiente de Pareto para 44 países e acham que o coeficiente médio da amostra é 1,14 com um desvio padrão de apenas 0,19. Em estudo recente, para 73 paises, Soo (2005) estima um coeficiente médio $\beta = 1,11$ com um desvio padrão de 0,20. Esses estudos observam que existem claras indicações de não-linearidade (ou distorções) para uma grande parte das estruturas urbanas (33 países no trabalho de Rosen e Resnick e 53 países no estudo de Soo) e ressaltam que o coeficiente de Pareto é muito sensível à definição de cidade e do tamanho da amostra, o que produz dúvidas sobre a relevância da Lei de Zipf.[6]

As Figuras 1 e 2 a seguir mostram a *rank size rule* para o Brasil e para os EUA. Nos dois casos, o coeficiente de Pareto é próximo, mas diferente de 1 e

[6] Outras estimativas e opiniões sobre a relevância da Lei de Zipf para a economia regional podem ser encontradas em ALPEROVICHI (1984), CARROL (1982), GARBAIX (1999), RICHARDSON (1973), STORPER e WALKER (1989).

a suposta linearidade da relação proposta pela Lei de Zipf não parece ser uma boa descrição dos caso norte-americano. Isto não significa que os EUA sejam uma exceção à regra. De fato Rosen e Resnick (1980) e Soo (2005) encontram vários sinais de não-linearidade, mas ainda terminam por concluir que a *rank size rule* é uma ótima descrição das estruturas urbanas.[7]

Não obstante as polêmicas em torno do exato valor dos coeficientes de Pareto, não há muitas dúvidas na literatura de que qualquer modelo de economia regional e urbana deva produzir algo parecido com a *rank size rule*. Garbaix (1999: 742) chega a afirmar que modelos como os de Henderson (1974 e 1988) são, no mínimo, incompletos, pois não são capazes de produzir essa regularidade empírica tão comum às estruturas urbanas. Acrescentam ainda que a Lei de Zipf deveria ser vista como um critério mínimo de admissibilidade de qualquer modelo de economia regional.

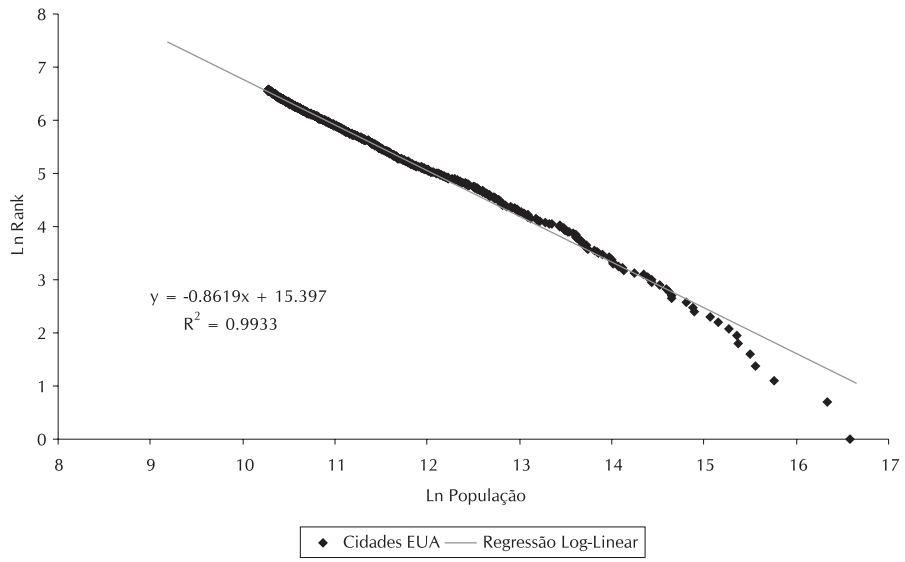


Figura 1 - *Rank Size Rule* para os EUA, 90% da população urbana (1998)

Fonte - Elaboração própria a partir de REIS – Regional Economic Information System 1969-98. US Department of Commerce – Bureau of Economic Analysis / Regional Economic Measurement Division, jun. 2000.

[7] Para uma apreciação mais detalhada sobre a Lei de Zipf, ver RUIZ (2005).

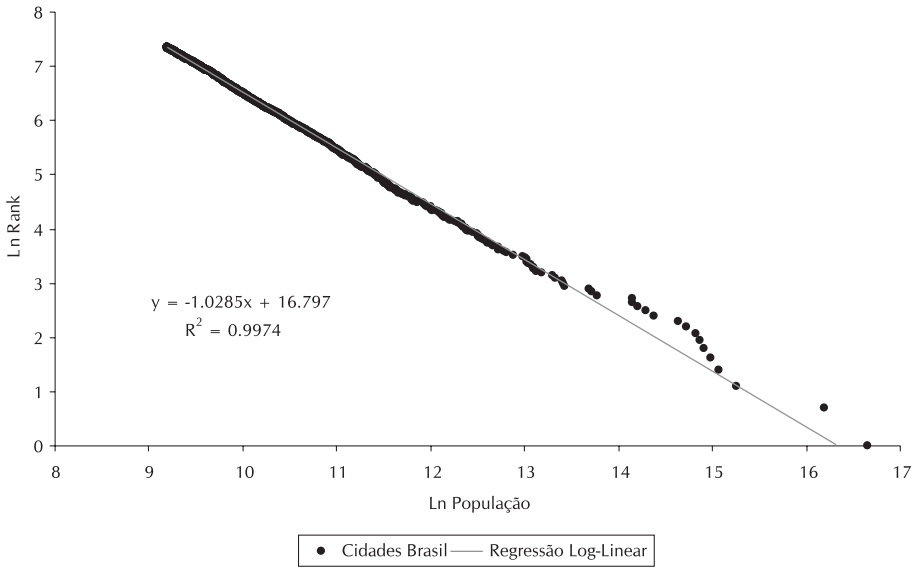


Figura 2 - *Rank Size Rule* para o Brasil, 90% da população urbana (2000)

Fonte - Elaboração própria a partir de IBGE (2002). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (www.ibge.gov.br).

Caso esse seja realmente um critério mínimo de admissibilidade, pode-se dizer que o modelo de Fujita, Krugman e Venables (1999) é agora parte de um grupo de modelos que não conseguem gerar tais distribuições a partir do jogo de variáveis estritamente econômicas. Este modelo é, portanto, incompleto, pois não é capaz de reproduzir um fato estilizado da economia urbana.[8]

2.2 Limites teóricos do modelo centro-periferia

Além das limitações empíricas, os críticos da NGE afirmam que seus modelos possuem outras falhas: 1 - no lado da oferta não existe nenhuma interdependência estratégica entre firmas; 2 - a formação de preços lembra o comportamento de empresas em setores competitivos; 3 - as firmas são totalmente móveis (não existem custos irrecuperáveis); 4 - os custos de transporte (*iceberg transport costs*) são um questionável modo de lidar com sistemas de transporte, e assim por diante.[9]

[8] O trabalho de BRAKMAN *et al* (1999) é um bom exemplo das dificuldades encontradas por aqueles que usam a NGE na simulação de estruturas urbanas que tenham distribuições de Pareto.

[9] Alguns autores que têm analisado criticamente a NGE são: ANAS (2001), DYMSKY (1996), DAVID (1999), FUJITA e THISSE (1996), ISARD (1999), ISSERMAN (1996), MARTIN e SUNLEY (1996), NEARY (2001), e OTTAVIANO e PUGA (1997).

Dentre todas as críticas encontradas, quatro merecem ser destacadas. Primeira: o modelo centro-periferia é estático; sua dinâmica está completamente concentrada em um ajuste adaptativo do mercado de trabalho. As firmas fixam preços, compram insumos e produzem, sabendo quanto de cada mercadoria os consumidores estarão dispostos a comprar. Emprego, renda, preços e produção são instantaneamente definidos. Diga-se também que a Lei de Say é parte do modelo: as firmas e consumidores gastam toda renda, e não existe nenhuma poupança, restrições de demanda ou desemprego, mesmo que temporários.[10]

Segunda crítica: as firmas são agentes passivos e homogêneos. No modelo há uma completa mobilidade de capital e um implícito mercado de capital soluciona qualquer problema financeiro. Todos os insumos e ativos são idênticos, o que torna as empresas simétricas. Em tal ambiente, os produtores observam somente a demanda e investem sem qualquer constrangimento financeiro, tecnológico ou informacional. Elimina-se, assim, a existência de ativos específicos capazes de criar assimetrias econômicas entre produtores, tais como efeitos de transbordamentos regionais (*spillovers*) e/ou localizados e ativos intangíveis. Também não estão presentes processos de imitação e seleção. Por tudo isto, produtos não são excluídos do mercado, as firmas não falem e não existe nenhuma perda de capital. Além disso, a simétrica preferência por variedades, que é a base teórica do comportamento do consumidor, é uma hipótese questionável, em particular quando empregada na formulação de modelos industriais (equilíbrio parcial). Em resumo, o modelo microeconômico de referência é frágil e as "micro-diversidades" são restritas.[11]

A terceira crítica é evidente: no modelo básico a renda fundiária é ausente. Desde Von Thünen (1966), qualquer modelo de economia regional tem que levar em conta a existência da renda da terra e seus impactos na distribuição espacial das atividades. É chocante perceber que, no modelo centro-periferia, não existe nenhuma discussão sistemática sobre os determinantes de custo da terra e do comportamento de proprietários e especuladores imobiliários. Existem breves notas, tais como, onde os proprietários gastam a renda auferida com o monopólio da terra: uma "renda residual". Nada mais é dito sobre o comportamento destes agentes: como eles investem, como a terra é "criada" e apropriada, qual o preço da terra em áreas urbanas e rurais, como a renda fundiária é extraída de firmas e famílias.

---

[10] ANAS (2001: 611) é mais enfático: *In effect, the FKV* [FUJITA, KRUGMAN e VENABLES] *apparatus is a monopolistic competition model, with strategic behavior squeezed out of it and thus made to work much like a model of perfect competition would!* [De fato, o modelo FKV [FUJITA, KRUGMAN e VENABLES] é um modelo de concorrência monopolística com o comportamento estratégico extirpado, o que torna o modelo muito parecido com o que seria um modelo de concorrência perfeita]. Deste modo, o modelo opta por substituir um ambiente econômico mais rico e complexo por um modelo simples e bem comportado.

[11] A falta de assimetrias entre as empresas produz um resultado curioso: existem economias de escala e concentração espacial, mas não existe qualquer concentração econômica e todas as firmas possuem o mesmo tamanho e parcela de mercado. Resta perguntar qual é a relevância das economias de escala da firma quando, por definição, todas elas têm o mesmo tamanho.

A quarta crítica não é normalmente sublinhada, mas é decisiva para a teoria: não há uma discussão mais sistemática e ampla sobre os mercados e regiões periféricas. A NGE vê os mercados periféricos como predeterminados e/ou determinados por fatores exógenos (por exemplo: crescimento da população, produtividade decrescente de terra, deseconomias de aglomeração, padrão de gasto e custo de transporte).

A polêmica nos mercados periféricos começa na sua concepção:

> Obviamente, o denominado setor agrícola não precisa ser interpretado literalmente; a característica central do setor é que ele é definido de forma "residual", um setor em concorrência perfeita que é a contraparte do que acontece nos setores com retornos crescentes e imperfeitamente competitivos (Fujita, Krugman e Venables, 1999: 45).

Porém, na NGE os mercados periféricos são considerados fixos por hipótese ou demandam um fator de produção fixo: a terra. Como pouca teoria há sobre o preço desse peculiar insumo espacializado, monopolizado e não-comercializável, pouco se sabe sobre a dinâmica dos mercados periféricos.[12]

Tal crítica é também válida para os custos de transporte: uma medida holística das dificuldades de se vender um produto em outros mercados. Tal medida inclui o custo de transporte *stricto sensu* e todos os custos de se fazer negócios em mercados distantes, tais como: falta de contato face a face (*face-to-face relationship*), custos de comunicação, diferentes sistemas tributários e legais e, também, outros problemas culturais (Fujita, Krugman e Venables, 1999: 98). Em outras palavras: "um mundo de coisas".

Para finalizar, é possível acrescentar uma quinta observação: uma recorrente crítica à NGE é sua limitada capacidade para incorporar "lugares complexos". Martin (1999), Martin e Sunley (1996), e Scott (2000), entre outros, dizem que nestes modelos regiões e localidades são somente pontos sem quaisquer características particulares. O espaço econômico é homogêneo (*clean space*). Na opinião desses críticos, estes modelos falham quando tentam incorporar as diversidades sociais que caracterizam a paisagem geoeconômica moderna.[13]

Em suma, as diferenças entre o espaço homogêneo da NGE e o espaço reivindicado por esses críticos não se relacionam aos aspectos naturais, mas sim aos sociais. As diferenças mais importantes são as relacionadas à dinâmica da geografia humana ou social: as diferenças entre regiões e cidades que são locais e específicas e estão relacionadas à organização da produção e comportamentos

[12] Caso os mercados periféricos sejam somente setor agrícola, como também observa PINES (2001), a teoria proposta por FUJITA, KRUGMAN e VENABLES, (1999) não seria uma teoria geral. Esta seria uma teoria que explica a emergência de estruturas urbanas durante um período histórico específico: aquela dos países desenvolvidos durante os séculos XVIII e XIX!

[13] A diversidade demandada por esses autores é evidente nas discussões sobre distritos industriais e crescimento das regiões metropolitanas. Por exemplo, ver MARKUSEN, 1995 e 1996; e POLLARD e STOPER, 1996.

sociais naquela região (sindicatos, políticas locais, costumes, rede de informações e aprendizado, legislações, e assim por diante).

É difícil reproduzir tal geografia social no modelo centro-periferia sem questionar a relevância de alguns de seus aspectos teóricos, metodológicos e ferramentas de modelagem. Na NGE, o "espaço social" e sua intrínseca diversidade seriam um conjunto de variáveis secundárias que não precisam ser incluídas no modelo básico. O "espaço limpo" é uma simplificação e também uma seleção de forças que dirigem a organização espacial da produção. Assim o argumento de Martin (1999: 80-84) é correto quando diz que a NGE e a "economia geográfica" têm discursos irreconciliáveis, dado que ambos têm visões diferentes sobre as forças que dirigem a organização do espaço econômico.

3. Propostas para Políticas de Desenvolvimento Regional

O objetivo deste tópico é apresentar de forma sucinta propostas de políticas regionais que têm como referência a NGE. Muitas das políticas a serem apresentadas possuem ainda um caráter especulativo, e poucas apresentam análises empíricas conclusivas. Logo, essas propostas de intervenção regional devem ser tomadas com cautela.

Outro aspecto que merece ser destacado é a eficiência e pertinência relativas de certas políticas. A NGE, como qualquer outro modelo de equilíbrio geral, analisa os possíveis efeitos de certas políticas a partir das posições das regiões no contexto nacional. Portanto, algumas políticas podem ser eficientes para algumas localidades e não aplicáveis em um outro caso. E, ainda, não são válidas para todos os momentos históricos; como observam seus autores: a história importa.

3.1 A ambigüidade dos efeitos do custo de transporte

Diversas propostas de desenvolvimento regional têm no sistema de transporte uma das suas peças chaves. O argumento básico é que a redução dos custos de transporte integra as regiões isoladas aos grandes centros industrias e urbanos, o que tende a favorecer seu desenvolvimento.

Na NGE, essa relação linear entre custo de transporte e desenvolvimento regional não se verifica. Um sistema de transporte mais eficiente certamente ajuda a integração regional, mas não necessariamente estimula o desenvolvimento regional. O efeito pode ser até mesmo o oposto ao esperado: uma redução do custo de transporte pode ampliar a concentração regional e levar regiões à

regressão econômica (Fujita, Krugman e Venables, 1999; Martin, 1997, 1999a e 1999b).

O argumento de NGE para o efeito dúbio do custo de transporte é similar à clássica política de proteção à indústria nascente. Para que uma indústria se desenvolva é necessário um certo período de proteção na qual as firmas aprenderiam a operar eficientemente as plantas industriais, a criar estruturas de monitoramento dos mercados e a desenvolver e absorver tecnologias. Nessa fase de maturação, a integração poderia simplesmente inviabilizar o desenvolvimento local.

Portanto, a integração de uma região semi-industrializada a um centro industrializado por meio de uma redução dos custos de transporte pode ter dois efeitos. O efeito positivo seria um aumento da competitividade das firmas locais nos mercados centrais via redução dos custos de transporte, o que poderia estimular o desenvolvimento regional. O efeito negativo seria o inverso: ter-se-ia também uma maior competitividade das firmas do centro industrial no mercado local. Não podemos esquecer que uma estrada é uma via de mão dupla (Puga, 2002: 396).

Esses efeitos positivos e negativos, quando somados, raramente se anulam. Se a região periférica tem uma indústria local ofertando produtos diferenciados, o acesso aos mercados centrais pode representar um estímulo ao crescimento regional. Mas, se a estrutura produtiva local é similar a do centro, é possível que a integração gere uma relocalização (desindustrialização) com perda de emprego e renda. Um cenário possível de uma integração virtuosa seria entre duas regiões diferenciadas. Na região periférica, ter-se-ia atividades especializadas em produtos agrícolas, indústrias leves e um tecido industrial composto de pequenas firmas. Enquanto que, nas regiões centrais, encontrar-se-iam as indústrias produtoras de bens diferenciados com retornos crescentes de escala (indústrias de alta tecnologia e grandes plantas industriais e integradas). Nesse caso, haveria um crescimento generalizado da renda real sem levar a um esvaziamento de nenhum dos pólos envolvidos; um clássico argumento das teorias de comércio internacional aplicado ao espaço.

Portanto, como proposta de política regional, os sistemas de transporte devem integrar inicialmente regiões que são complementares e não substitutas, ou integrar regiões periféricas depois que suas indústrias locais já estejam em condições de concorrer com as indústrias centrais.

3.2 Desigualdade regional e inovação tecnológica

As teorias convencionais sobre desenvolvimento regional afirmam que regiões com relativa escassez de capital e abundância de mão-de-obra teriam salários nominais e reais abaixo da média nacional. Para desenvolver regiões com

relativa abundância de mão-de-obra, seria aconselhável liberalizar e estimular a migração de capital, pois a escassez relativa de capital corresponderia a altas taxas regionais de lucro desse fator de produção. Com a entrada de capital haveria uma convergência de rendas: os diversos capitais regionais e trabalhadores (estes ponderados pelo capital humano) teriam suas remunerações equalizadas.

A NGE tem uma visão similar do problema, mas acrescenta algumas considerações. Martin (1997, 1999a e 1999b) destaca que pode existir uma relação muito forte entre concentração espacial e crescimento econômico. A idéia central que sustenta essa hipótese é que o desenvolvimento regional depende de uma combinação múltipla de fatores de produção (preferência pela diversidade) e a inovação tecnológica demanda uma ampla variedade local de insumos. Glaeser *et al*. (1992) elaboram alguns testes empíricos que tendem a confirmar essa tese: as cidades que apresentam taxas de crescimento mais elevadas e sustentadas são aquelas com bases produtivas mais diversificadas. Logo, os maiores centros industriais apresentariam taxas de crescimentos superiores às verificadas nos mercados periféricos. Esse argumento é similar a já tradicional tese de Jacobs (1969) em prol das vantagens geradas pelas economias de aglomeração e diversidade urbanas.

De modo geral, a NGE afirma que, em condições de relativa estabilidade tecnológica, as atividades econômicas tendem por si só a se aglomerarem e ampliarem possíveis divergências regionais. Se acrescentarmos que a taxa de crescimento é mais elevada nos centros industriais, poder-se-ia então dizer que as inovações tecnológicas seriam uma força centrípeta que reforçaria a expansão dos centros já consolidados.

Para minimizar essa força centrípeta representada pela inovação tecnológica derivada da diversidade local de fatores de produção, as regiões periféricas teriam que reduzir seus salários nominais, enquanto que as políticas regionais teriam que ampliar os estímulos à migração do capital das regiões centrais para as periféricas. Martin (1997, 1999a e 1999b) propõe então políticas regionais que estimulem o processo de difusão de tecnologias, pois estas minimizariam os efeitos da geração privada de tecnologias.

3.3 Crescimento e sistemas de transporte intra-regional e inter-regional

A partir das NGE, Martin (1999a, 1999b) e Martin e Rogers (1995) estabelecem uma interessante conexão entre diferentes sistemas de transporte e seus efeitos sobre o crescimento econômico e desigualdades regionais. Existem dois sistemas de transportes: um sistema intra-regional (conecta mercados de um determinada região) e outro inter-regional (conecta várias regiões). Como observado, o crescimento

regional é determinado pela concentração relativa de uma variedade de firmas na região. Os transbordamentos tecnológicos regionais seriam regionais e proporcionais ao volume de atividades industriais locais. Logo, as maiores e mais diversificadas regiões possuiriam vantagens tecnológicas em relação as menores devido a sua diversa e ampla base técnica.

Caso a política regional valorize sistemas de transportes intra-regionais, Martin (1999a e 1999b) avalia que as firmas tenderão a se concentrar nos centros intra-regionais e usufruirão dos acessos aos mercados intra-regionais. Do ponto de vista nacional, estes sistemas de transporte favoreceriam a desconcentração inter-regional e estimularia a concentração intra-regional. Haveria, assim, uma dispersão de fatores de produção por diversas regiões, o que reduziria a taxa de crescimento agregada da economia e aumentaria a taxa de crescimento de algumas regiões.

No caso de uma política regional que favoreça os sistemas de transportes inter-regionais, a concentração inter-regional seria estimulada. Os maiores centros industriais nacionais teriam acesso aos vários mercados regionais, e as indústrias localizadas na periferia semi-industrializada poderiam agora realocar suas fábricas para o centro industrial nacional sem que isso representasse perda de mercados. O resultado desse processo é obviamente um aumento das diferenças regionais no que tange as estruturas industriais, mas sem necessariamente levar a um aumento das disparidades de renda *per capita*.

No que se refere ao crescimento, como este é determinado por transbordamentos regionais e locais, verificar-se-ia um aumento da taxa de crescimento agregada da economia, dado que haveria maiores concentrações industriais regionais sem uma proporcional redução na oferta de insumos produzidos em regiões específicas.

Em suma, sistemas de transporte intra-regionais estimulam o surgimento de economias regionais mais simétricas, mas podem reduzir as taxas de crescimento da economia nacional. Os sistemas de transporte inter-regionais maximizam a taxa de crescimento da economia, mas criam estruturas regionais mais assimétricas. Nesse caso, se o governo central pretende acelerar a taxa de crescimento da economia, os sistemas de transporte inter-regionais devem ser priorizados. Caso o objetivo seja a redução das desigualdades regionais, a opção seria os sistemas de transporte intra-regionais.

3.4 Informação e educação como política regional

Puga (2002) e Martin (1997 e 2002) ponderam ainda que os *trade-offs* entre os dois tipos de sistemas de transporte e o crescimento agregado existem se e

somente se os transbordamentos tecnológicos forem locais e/ou se existirem elevadas barreiras à difusão regional de tecnologias.

Para minimizar os efeitos desses conflitos, dever-se-iam ampliar os mecanismos nacionais de difusão de tecnologias. Logo, as políticas regionais teriam como meta estimular a descentralização de núcleos de pesquisas e desenvolvimento, a criação de parques tecnológicos e universidades, e implementar políticas de qualificação da mão-de-obra. Tais medidas poderiam minimizar o diferencial tecnológico regional criado recorrentemente pela inovação tecnológica privada. Pode-se acrescentar ainda que tais medidas teriam de vir acompanhadas de uma seleção de centros intra-regionais onde se concentrariam os núcleos tecnológicos, para que assim se garantisse um ambiente econômico minimamente diversificado.

Martin (2002) e Puga (2002) concluem então que: 1 - existe um conflito entre eqüidade espacial, eficiência e crescimento, pois as aglomerações industriais que geram as diferenças regionais são as mesmas responsáveis pela eficiência econômica e pelo crescimento da economia; 2 - políticas que objetivam a redução dos custos de transporte podem levar à desindustrialização de certas regiões já empobrecidas ou semi-industrializadas; 3 - políticas que promovem uma convergência de capacitações tecnológicas locais são mais apropriadas que políticas de transporte e tenderiam a ser uma inquestionável força descentralizadora.

3.5 Políticas de emprego regionais

É notório que a Europa apresenta níveis de desemprego mais elevados que os EUA, mas menos óbvia é a existência de bolsões regionais de desempregados (Portugal, Espanha, sul da Itália, Grécia). Overman e Puga (2002) analisaram esses bolsões de desemprego regional e estabeleceram três políticas regionais que podem ter aplicação no caso brasileiro.

A primeira relaciona a capacitação técnica e a qualificação da mão-de-obra nos bolsões de desemprego. O caso europeu mostra que regiões com mão-de-obra pouco qualificada têm apresentado elevados níveis de desemprego e que, dentro dessas regiões, o desemprego é maior nas faixas menos qualificadas; e mais, essas regiões são geograficamente concentradas. Logo, políticas de capacitação especiais devem ser direcionadas para as regiões mais carentes de educação e, nesses casos, uma particular ênfase deve ser dada à educação básica.

Uma segunda proposta está relacionada à coordenação e escalas dessas políticas regionais. As políticas de emprego e de qualificação devem ter escalas regionais. Os limites dessas políticas não podem ser os limites estaduais ou municipais. Esse é um problema sério, pois a implementação de políticas regionais

por atores políticos estadualizados ou municipalizados pode levar à dispersão espacial de recursos, além de possíveis falhas de coordenação.

Além de possíveis falhas, Overman e Puga (2002) ainda temem pelo efeito "exportar custos de treinamento". Por exemplo, alguns municípios podem optar por não implementar políticas de qualificação próprias e utilizar a estrutura de municípios vizinhos (efeito carona). Se todos os municípios agirem dessa forma, haveria uma queda agregada dos gastos com qualificação da mão-de-obra, perda de qualidade dos mesmos e desvios de recursos. Isso é mais provável quanto mais governos locais subestimarem os efeitos benéficos de médio e longo prazo de um mercado de trabalho mais qualificado, e mais próximos forem os bolsões de desempregados.

Uma terceira proposta relaciona-se à definição de políticas salariais regionais. Como os mercados de trabalho regionais são assimétricos, a utilização de critérios nacionais para definir, por exemplo, o salário mínimo pode ampliar o nível de desemprego regional. Assim, os autores propõem políticas salariais regionais como modo de tornar as regiões mais atrativas a investimentos. Entretanto, observam que esta medida tem fortes restrições políticas, o que leva governos locais a subsidiar e isentar firmas de impostos e contribuições sociais — como é o caso de empresas que optam por se localizar no sul da Itália.

Overman e Puga (2002) apresentam quatro razões para a não utilização de subsídios: primeira, se há uma restrição institucional ao livre funcionamento dos mercados, logo o melhor seria a eliminação dessa restrição e não a utilização de isenções fiscais e subsídios. Segunda, a manutenção de subsídios pode se cristalizar nas expectativas dos agentes e assim manter os orçamentos públicos comprometidos por longos períodos de tempo. Terceira, a alocação generalizada de subsídios é questionável, pois várias firmas poderiam ter se localizado na região mesmo sem tais estímulos. Com uma generalizada política de incentivos, ficaria difícil distinguir quais firmas estariam dispostas a investirem na região. Quarta razão, essa política tende a bloquear os mecanismos de aglomeração industrial responsáveis pela maior eficiência econômica. Para que estes mecanismos funcionem, o mercado de trabalho deve estar relativamente desregulamentado e os incentivos não devem contrabalançar a relocalização de empresas que demandam uma elevada variedade de insumos.

Faini (1999) compartilha a mesma opinião que Overman e Puga (2002). Discutindo o caso europeu, o autor argumenta que os sindicatos tendem a elevar mais que proporcionalmente os salários dos trabalhadores menos qualificados e assim afetar a competitividade das regiões mais atrasadas, exatamente aquelas onde se concentram a maioria dos trabalhadores com menor qualificação.

Supondo que políticas salariais nacionais definem remunerações sem levar em consideração as condições locais de produção, haveria então uma redução na demanda por trabalho, em geral dos menos qualificados e em particular nas

regiões mais pobres. Além do potencial desemprego, esses acordos nacionais diminuiriam a atratividade dos investimentos em algumas regiões, pois elevariam custos de produção sem produzir qualquer modificação na oferta regional de trabalho como, por exemplo, uma melhor qualificação da força de trabalho.

Faini (1999) observa que os sindicatos europeus têm sido particularmente criticados por dificultar políticas de desenvolvimento regional. Na Espanha, acordos recentes colocaram na mesa de negociação a possibilidade de políticas salariais centralizadas e coordenadas em escala nacional. Na Alemanha e Itália, os sindicatos têm pressionado — e obtido relativo sucesso — pelo aumento dos salários nas regiões mais atrasadas, o que acelerou o processo de convergência salarial a nível nacional, mas não solucionou o problema do desemprego regional. Por essas razões, os governos deveriam desestimular políticas salariais nacionais e estimular a mobilidade da mão-de-obra. Assim, a convergência de renda regional seria mais rápida e os mecanismos aglomerativos não seriam distorcidos.

3.6 Impostos, isenções e subsídios regionais

Sobre as políticas de subsídios e isenções fiscais, poucos textos da NGE têm conclusões definitivas sobre sua eficiência como mecanismos de descentralização regional. A razão para tal incerteza decorre do fato de existirem fatores aglomerativos que podem compensar em larga medida os incentivos governamentais. Os encadeamentos de custos e de demanda favorecem a concentração espacial: as firmas tendem a se localizar em regiões onde os mercados locais sejam amplos e a base produtiva mais completa.

Ludema e Wooton (2000) compartilham essa opinião. Se os governos regionais competem por criar e manter vários centros industrializados oferecendo baixos impostos e altos subsídios, os ganhos de se possuir atividades industriais podem se perder via orçamentos fiscais desequilibrados e/ou redução na oferta de bens públicos para residentes locais. Em geral, poder-se-ia dizer que o esforço fiscal de uma região que implementa uma política de atração de investimentos seria inversamente proporcional ao tamanho do seu mercado local e do grau de diversificação da sua oferta de insumos.

É possível imaginar situações onde ofensivas políticas de subsídios levariam somente a um tênue e custoso processo de desconcentração. E o inverso também é factível: alguns estados seriam capazes de sobretaxar empresas sem que com isso gerasse qualquer re-localização de plantas. Um exemplo notório dessa sobretaxação é a cidade de New York, que durante muito tempo cobrou elevados impostos municipais sem que isso produzisse um esvaziamento generalizado da cidade.

Uma total harmonização de impostos e subsídios pode ser também criticada. Certas regiões centrais teriam seu poder de taxação reduzido, o que lhes garantiria uma maior atratividade para investimentos *vis-à-vis* aquelas das regiões periféricas que seriam obrigadas a cobrar os mesmos impostos. Imaginemos duas regiões, uma parecida com São Paulo, onde o efeito demanda e os encadeamentos de custo são extremamente elevados, e outra como Tocantins, que possui limitados mercados regionais e base produtiva. Se esses dois estados forem obrigados a ter a mesma política tributária é quase certo que a região de São Paulo saia favorecida em uma disputa por novos investimentos.

Por estas razões, pode-se imaginar que políticas de harmonização de tributos ou mesmo total liberalização tributária podem gerar efeitos perversos e mesmo mitigar políticas de desconcentração regional. No primeiro caso, haveria uma reafirmação dos atuais pólos industriais e um desestímulo à localização na periferia. No segundo (liberalização total), custosas políticas de subsídios regionais poderiam ter limitado resultados, dada a força dos fatores aglomerativos nas regiões centrais.

Mais questionável ainda seria uma descentralizada e generalizada política de subsídios (e.g. "Guerra Fiscal"), pois no bojo dessas políticas iriam empresas propensas a se relocalizar recebendo poucos estímulos, mas que então usufruiriam vantagens fiscais. Nessa situação, uma política de subsídios setorializada e regionalizada seria sempre mais aconselhável. Em geral, de acordo com a NEG, os setores mais propensos à desconcentração seriam aqueles menos verticalizados (fracos encadeamentos intra e interssetoriais), indústrias intensivas em mão-de-obra e firmas produtoras de bens homogêneos (elevada elasticidade de substituição).

Dupont e Martin (2003), ao analisar as políticas regionais baseadas em subsídios e isenções fiscais, concluem que a eficiência dessas políticas é maior quando menores forem os custos de transportes e de realocação de fábricas, pois os subsídios tenderiam a gerar efeitos preços mais intensos. Quando os custos de transporte e de realocação são elevados, os efeitos dos subsídios são enfraquecidos. Logo, uma política regional eficiente deve promover, em um primeiro momento, uma redução nos custos de transporte, para então implementar políticas de desenvolvimento regional baseada em subsídios e isenções fiscais.

Os autores ainda ponderam que subsídios e isenções fiscais aumentam os lucros para todas as firmas, inclusive aquelas fora das regiões subsidiadas. A realocacão de concorrentes para fora dos centros industriais reduz a pressão competitiva sobre os produtores remanescentes, o que favorece o aumento de preços e lucros nesses centros. Argumentam ainda que, caso a propriedade do capital esteja concentrada nos centros hegemônicos, os subsídios tendem a retornar em alguma medida para esses mesmos centros, o que pode minimizar a eficiência das políticas regionais, via redução do efeito demanda.

Quando a propriedade do capital é local, um processo similar ocorre. Nesse caso, a desigualdade não se refletirá em transferências de renda inter-regionais, mas em transferências de renda intra-regionais (dos residentes locais — trabalhadores — para os proprietários do capital). Concluem, então, que políticas regionais baseadas em subsídios podem gerar fortes transferências de renda intra e/ou inter-regional, não importando a propriedade do capital.

Quanto ao financiamento dos subsídios, observam que subsídios financiados localmente são menos eficientes, pois reduzem o mercado potencial local, uma vez que recursos que seriam antes gastos por governos locais na compra de bens são agora apropriados por firmas que não têm necessariamente compromisso com as atividades regionais. Portanto, políticas regionais financiadas nacionalmente são mais eficientes que aquelas financiadas regionalmente.

3.7 Abertura econômica e desconcentração regional

Várias são as teses sobre as diferenças e similaridades entre as estruturas urbanas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em geral, a literatura da NGE tende a enfatizar que países em desenvolvimento apresentam estruturas regionais e urbanas mais concentradas, desequilibradas e desiguais que aquelas de países desenvolvidos. México, Índia e Brasil são recorrentemente citados como casos exemplares de países com concentração urbana excessiva quando comparada a dos EUA, França, Inglaterra e Alemanha (Alonso-Villar, 2001; Puga, 1998).

Krugman (1996), Krugman e Livas (1996) e Puga (1998) argumentam que a existência de megametrópoles no Terceiro Mundo tem sido um resultado indireto de políticas de substituição de importações. Em economias fechadas, a concentração geográfica da produção seria amplificada, uma vez que os centros industriais domésticos teriam o monopólio da oferta de manufaturados. Assim, políticas de substituição de importações seriam responsáveis por concentrações espaciais superiores a aquela de uma economia aberta ao comércio internacional. As gigantescas metrópoles do Terceiro Mundo, como a Cidade do México, São Paulo, Buenos Aires, Jakarta e Bombay seriam evidências desse processo. A política por eles sugerida aos países em desenvolvimento é simples e direta: "As políticas do Concenso de Washington para a redução da intervenção governamental e abertura comercial podem reduzir o tamanho das cidades primazes ou, pelo menos, diminuir seu crescimento relativo."[14]

Fujita, Krugman e Venables (1999) reafirmam esse argumento e mostram em um modelo simples da NGE como essas concentrações ocorrem quando o comércio

[14] *Washington consensus policies of reduced government intervention and trade opening may tend to reduce the size of primate cities or at least slow their relative growth*. (KRUGMAN, 1996: 5)

internacional é limitado e/ou bloqueado por políticas públicas. Allonso-Vilar (2001) relativiza essas conclusões apresentando algumas ponderações teóricas, mas ainda afirma que as megacidades são resultado dessas políticas.

Apesar desses argumentos teóricos, os estudos empíricos têm questionado com ênfase as conclusões da NGE. Tal qual Krugman (1996), vamos comparar dois países considerados similares: Brasil e México.[15] No período que antecede a década do 80, Brasil e México seguiram estratégias de desenvolvimento baseadas na substituição de importações que supostamente criou megametrópoles. Após 1980, esses dois países abandonaram essas políticas e se direcionaram para um modelo marcado por forte abertura comercial e financeira e menor intervenção do estado.

No caso mexicano, a descentralização regional que caracterizou as décadas de 90 é considerada resultado dessas políticas. No norte do México, o NAFTA consolidou uma região exportadora e industrializada, que é assim tomada como caso exemplar de sucesso de políticas propagadas pela NGE.

Entretanto, o caso brasileiro mostra que a realidade é um pouco mais complexa: a abertura comercial e a desregulamentação não produziram qualquer descentralização regional relevante. A descentralização regional no Brasil foi intensa nos anos 70 e progrediu até o final dos anos 80. Durante os anos 90, quando o Consenso de Washington foi implementado, a descentralização perdeu força e "guerras fiscais" entre estados e municípios substituíram políticas mais sistemáticas de desenvolvimento regional.

Para alguns pesquisadores, a explicação para esse fato reside nos efeitos negativos da abertura nos mercados periféricos da economia brasileira. Por exemplo, Diniz (1999), Haddad e Azzoni (1999) e Pacheco (1999) discutem os impactos da abertura comercial na estrutura regional brasileira. Afirmam que a abertura econômica teve impactos dúbios nas economias regionais e que pode ter até mesmo reduzido o tamanho dos mercados periféricos. Esse potencial impacto negativo na periferia, associado à falta de políticas de desenvolvimento regional, explicaria uma reconcentração da produção nos centros manufatureiros tradicionais ou nas suas proximidade imediatas.[16]

Portanto, não obstante a similaridade das políticas econômicas implementadas pelo Brasil e México durante os anos 90, estas parecem ter produzido impactos diversos nas duas economias. Esses dois casos representam um desafio aos modelos das NGE, uma vez que eles afirmam que as mesmas políticas produziriam efeitos similares nos dois países.

[15] DINIZ (1994), e DINIZ e CROCCO (1996) descrevem as regiões periféricas e centrais do Brasil. Hanson (1998) apresenta e analisa as imensas mudanças regionais da economia mexicana nos anos 80 e 90.

[16] Ver AZZONI e FERREIRA (1999), DINIZ (2000) e PACHECO (1999) para uma análise das mudanças regionais do Brasil nas décadas de 80 e 90. A descrição do caso brasileiro apresentado por esses autores difere profundamente do caso mexicano, como apresentado por KRUGMAN (1996).

3.8 Abertura comercial e insumos intermediários

Ainda sobre os possíveis impactos de uma liberalização comercial, Amiti (2000) especula que a abertura comercial pode afetar positivamente indústrias de insumos intermediários e produtos finais, o que contradiz convencionais teorias sobre comércio internacional.

As tradicionais teorias de comércio internacional postulam que uma redução de tarifas de insumos importados exporia indústrias domésticas a uma forte concorrência externa. Essa pressão competitiva reduziria a oferta doméstica e excluiria produtores menos eficientes. Na outra ponta da cadeia produtiva, as indústrias de produtos finais teriam acesso a insumos mais baratos, o que reduziria os custos, elevaria a rentabilidade e estimularia a realocação de recursos para o setor.

Do ponto de vista de um país, esses dois efeitos poderiam se compensar ou não; tudo dependeria da combinação de efeitos positivos nos setores de produtos finais e negativos nos setores produtores de bens intermediários. Já do ponto de vista regional, esses efeitos seriam mais claros. Estados produtores de insumos intermediários (como Minas Gerais, Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Paraná) tenderiam a sofrer uma forte pressão competitiva com possíveis quedas de renda e emprego, enquanto que estados produtores de bens finais (como São Paulo) tenderiam a ter ganhos relativos, ou serem menos afetados pela abertura comercial.

Amiti (2000) observa o caso australiano e afirma que essas conclusões não são tão óbvias se pensarmos a abertura comercial a partir do enfoque da NGE. A redução de tarifas poderia, em um primeiro momento, impactar negativamente nas indústrias de insumos básicos, como previsto pela teoria tradicional. Entretanto, haveria um efeito positivo que poderia contrabalançá-lo: a expansão das indústrias de produtos finais.

O autor observa que a queda de preços dos insumos no mercado doméstico elevaria a rentabilidade da indústria de bens finais e levaria à sua expansão via efeito custo. Esse crescimento aumentaria as demandas doméstica e internacional por bens intermediários. Tais efeitos poderiam compensar em alguma medida a queda inicial por insumos domésticos.

Para que um resultado virtuoso ocorra, três fatores deveriam caracterizar a estrutura industrial: primeiro, a indústria de insumos intermediários deve produzir com economias de escala e fabricar bens diferenciados; segundo, os custos de transporte após o corte de tarifas devem ser ainda positivos; e terceiro, o peso dos produtos intermediários na estrutura de custos da indústria de bens finais deve ser significativo.

Portanto, se a estrutura industrial apresentar tais características é possível que a abertura comercial não apresente efeitos negativos superiores aos positivos. Vale observar, entretanto, que o autor chega a essa conclusão sem desenvolver qualquer estudo analítico ou empírico. Para efeito de política econômica, esta seria ainda uma proposta muito especulativa, mesmo nos marcos da NGE.

3.9 Industrialização regional progressiva

Fujita, Krugman e Venables (1999) discutem um tradicional tema na economia internacional e regional: o processo de industrialização. Do ponto de vista da economia regional, a principal questão a ser respondida seria: quais são as indústrias mais propensas a migrarem dos centros industriais para as regiões periféricas e não-industrializadas? A resposta para essa pergunta depende da combinação de vários fatores: grau de diferenciação dos produtos, custos de transporte, custos fixos, grau de integração vertical e tamanho do mercado local.

As indústrias mais sensíveis à relocalização seriam aquelas que combinassem: 1 - produtos homogêneos; 2 - custos de transporte elevados; 3 - baixos custos fixos; 4 - demandasse poucos insumos (baixo grau de integração industrial). Essa indústria seria um típico ofertante de produtos no mercado regional, exportaria pouco e poderia se instalar em pequenos mercados locais. Indústrias desse tipo seriam sensíveis às políticas de desenvolvimento regional.

As indústrias que estariam no extremo oposto desse gradiente (indústrias pouco sensíveis à realocalização) fabricariam: 1 - produtos diferenciados; 2 - teriam baixos custos de transporte e 3 - elevadas economias de escala; 4 - demandariam uma grande variedade de insumos (indústrias integradas); e 5 - teriam como mercado preferencial o nacional e o internacional. Essas firmas não dependeriam da escala dos mercados locais, mas requisitariam adequadas condições locais de produção (insumos não-comercializáveis). Requereriam uma eficiente e complexa infra-estrutura de transporte, comunicação e abastecimento, além de uma rede de empresas ofertando insumos intermediários e serviços de apoio. Certamente uma política regional que focasse na atração de tais empresas seria dispendiosa para regiões não-industrializadas.

Como as regiões periféricas têm usualmente elevadas restrições financeiras, as políticas de desenvolvimento regional deveriam focar, inicialmente, nas "indústrias leves" e, progressivamente, migrar para "indústrias pesadas". A construção dessa cadeia industrial criaria condições para a incorporação de novas indústrias a custos fiscais cadentes. Iniciar o desenvolvimento regional a partir do topo da cadeia produtiva exigiria um esforço fiscal que ultrapassaria a capacidade financeira de muitos governos estaduais.

Uma opção pela industrialização progressiva teria nas "indústrias leves" o seu foco inicial, pois demandaria limitados recursos fiscais e ampliaria o mercado local; um fator de atração de outras indústrias. Em uma segunda fase, "indústrias intermediárias" seriam incorporadas e estariam na base de serviços e insumos demandados por "industrias pesadas". Nesse estágio do desenvolvimento, a escala financeira da região poderia permitir um salto na industrialização: a incorporação de indústrias intensivas em tecnologias e escalas.

Referências Bibliográficas

ALONSO-VILLAR, O. Large metropolises in the Third World: an explanation. *Urban Studies*,38, (8), p. 1359-1371, 2001.

ALPEROVICH, G. The size distribution of cities: on the empirical validity of the rank-size rule. *Journal of Urban Economics*, 16, p. 232-239, 1984.

AMITI, M. Trade liberalization of intermediate inputs. *The Australian Economic Review*, 33, (4), p. 299-302, 2000.

ANAS, A. Book review: the spatial economy. *Regional and Urban Economics*, 31, p. 601-641, 2001.

AZZONI, C. R.; FERREIRA, D. A. *Competitividade regional e reconcentração industrial*: o futuro das desigualdades regionais no Brasil. Texto para discussão NEMESIS, FEA/USP. São Paulo-Brasil, 1999. (www.nemesis.org.br)

BRAKMAN, S. *et al*. The return of Zipf: toward a futher understanding of the rank-size distribution. *Journal of Regional Science*, 39, 1, p. 183-213, 1999.

CARROL, G. National city size distributions: what do we know after 67 years of reserch? *Progress in Human Geography*, 6, p. 1-43, 1982.

DAVID, P. Krugman's economic geography of development: NEGs, POGs, and Naked Models in Space. *International Regional Science Review*, 22, (2), p. 162-172, 1999.

DINIZ, C. C.; Crocco, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Revista Nova Economia*, 6, (1), jul. 1996.

DINIZ, C. C. Polygonized development in Brazil: neither decentralization nor continued polarization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 18, p. 293-314, 1994.

DINIZ, C. C. Impactos territoriais da abertura externa, privatizações e reestruturação produtiva no Brasil. V SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACION Y TERRITORIO. *Anais*... Toluca, 23-24 set., 1999.

DINIZ, C. C. *A nova geografia econômica do Brasil*: condicionantes e implicações. XII FÓRUM NACIONAL. Instituto de Altos Estudos, Rio de Janeiro, 15-17 maio 2000.

DIXIT, A. K.; STIGLITZ, J. E. Monopolistic competition and optimum product diversity. *American Economic Review*, 67, 3, p. 297-308, 1977.

DUPONT, V.; MARTIN, P. Subsidies to poor regions and inequalities: some unpleasant arithmetic. *CEPR Research The Economic Geography of Europe: Measurement, Testing and Policy Simulations*. University of Paris1, CERAS and CEPR, 2003.

DURATON, G.; PUGA, D. *Diversity and specialization in cities*: why, where and when does in matter? Working Paper UT-ECIPA-DPUGA-99-02. Canadá: University of Toronto, July 1999. (http:/dpuga.economics.utoronto.ca)

DYMSKI, G. A. On Krugman's model of economic geography. *Geoforun*, 27, (4), p. 439-452, 1996.

FAINI, R. Trade unions and regional development. *European Economic Review*, 43, p. 457-474, 1999.

FUJITA, M.; THISSE, J. F. Economics of agglomeration. *Journal of Japanese and International Economies*, 10, p. 339-378, 1996.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *Spatial economy* – cities, regions and international trade. Cambridge-Massachusetts/England - London: The MIT Press, 1999.

GARBAIX, X. Zipf's law for cities: an explanation. *Journal of Economics*, August 1999.

GLAESER, E. L.; KALLAL, H. D.; SCHEINKMAN, J. A.; SHLEIFER, A. Growth in cities. *Journal of Political Economy*, 100, (6), 1992.

HADDAD, E.; AZZONI, C. R. *Trade liberalization and location*: geographical shifts in the brazilian economic structure. Texto para discussão FEA-USP. São Paulo-Brazil, 1999.

HANSON, G. H. North American economic integration and industry location. *NBER Working Paper 6587*. Cambridge-MA, 1998.

HENDERSON, J. V. The sizes and types of cities. *American Economics Review*, 64, p. 640-656, 1974.

HENDERSON, J. V. *Urban development* – theory, fact and ilusion. New York/Oxford: Oxford University Press, 1988.

ISARD, W. Further thoughts on future directions for regional science: a response to Fujita's remarks on the general theory of location and space-economy. *The Annals of Regional Science*, 33, p. 383-388, 1999.

ISSERMAN, A. M. It's obvious, it's wrong, and anyway they said it years ago? – Paul Krugman on Large Cities. *International Regional Science Review*, 19, (1 & 2), p. 37-48, 1996.

JACOBS, J. *The economy of cities*. New York: Random House, 1969.

KRUGMAN, P. R. Increasing returns, monopolistic competition and international trade. *Journal of International Economics*, 9, (4), p. 469-479, 1978.

KRUGMAN, P. R. Scale economies, product differentiation, and the pattern of trade. American Economic review, 70, p. 950-959, 1980.

KRUGMAN, P. R.; LIVAS, R. E. Trade policy and the third world metropolis. *Journal of Development Economics*, 49, (1), p. 137-150, 1996.

KRUGMAN, P. R. *Geography and trade*. Cambridge-Massachusetts: Leuven University Press and The MIT Press, 1991.

KRUGMAN, P. R. Urban concentrations: the role of increasing returns and transport costs. *International Regional Science Review*, 19, (1 & 2), p. 5-30, 1996.

LUDEMA, R. D.; WOOTON, I. Economic geography and the fiscal effects of regional integration. *Journal of International Economics*, 52, p. 331–357, 2000.

MARKUSEN, A. Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, UFMG, 5, 2, 1995.

MARTIN, P.; ROGERS, C. A. Industrial location and public infrastructure. *Journal of International Economics*, 39, p. 335-351, 1995.

MARTIN, P. Can regional policies affect growth and geography in Europe?. Texto para discussão. *Graduate Institute of Internactional Studies*, Genebra e CERAS; Paris e CEPR; Londres, 1997.

MARTIN, P. Public policies, regional inequalities, and growth. *Journal of Public Economics*, 73, p. 85-105, 1999a.

MARTIN, P. Are european regional policies delivering? Texto para discussão. *CERAS-ENPC*, Paris e CEPR, 1999b.

MARTIN, P. Public policies and economic geography. Université Paris-1 Panthéon Sorbonne. *CERAS-ENPC & CEPR*, set. 2002.

MARTIN, R. The new "geographical turn" in economics: some critical reflections". *Cambridge Journal of Economics*, 23, p. 65-91, 1999.

MARTIN, R.; SUNLEY, P. Paul Krugman's geographical economics and its implications for regional development theory: a critical assessment. *Economic Geography*, 72, (3), p. 259-92, 1996.

NEARY, J. P. Of hype and hyperbolas: introducing the new economic geography. *Journal of Economic Literature*, v. XXXIX, p. 536-561, June 2001.

OTTAVIANO, G. I. P.; PUGA, D. Agglomeration in the global economy: a survey of the new economic geography. *Working Paper nº 356*, Centre of Economic Performance. London School of Economics, August 1997.

OVERMAN, H. G.; PUGA, D. Unemployment clusters across Europe's regions and countries. *CEPR, CES, MSH - Economic Policy*, April 2002. Great Britain, London School of Economics, 2002.

PACHECO, C. A. Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes e indicadores da produção e do investimento industrial. Textos para Discussão. *IPEA n. 633*. Brasília-Brasil: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

PINES, D. "New economic geography": revolution or counter-revolution? *Journal of Economic Geography*, 1, p. 139-146, 2001.

POLLARD, J.; STOPER, M. A tale of twelve cities: metropolitan employment change in dynamic industries in the 1980s. *Economic Geography*, 72, p. 1-22, 1996.

PUGA, D. Urbanization patterns: european versus less developed countries. *Journal of Regional Science*, 38, p. 231-252, 1998.

PUGA, D. European regional policiesin light of recent location theories. *Journal of Economic Geography*, 2, p. 373-406, 2002.

RICHARDSON, H. W. Theory of the distribution of city sizes: review and prospects. *Regional Studies*, 7, p. 239-251, 1973.

ROSEN, K. T.; RESNICK, M. The size distribution of cities: an examination of the Pareto Law and Primacy. *Journal of Urban Economics*, 8, p. 165-186, 1980.

RUIZ, R. M. The spatial economy: a high-tech glossary or a new regional science? *Revista Nova Economia*, 11, (1), p. 1-30, 2001.

RUIZ, R. M. Estruturas urbanas comparadas: Estados Unidos e Brasil. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, USP, 2005. (no prelo)

SCOTT, A. J. Economic geography: the great half-century. *Cambridge Journal of Economic*, 24, p. 483-504, 2000.

SOO, K. T. Zipf's law for cities: a cross-country investigation. *Regional Science and Urban Economics*, 35, p. 239-263, 2005.

STOPER, M.; WALKER, R. *The capitalist imperative* – territory, tecnology, and industrial growth. USA and UK: Blackwell Publishers, 1989.

Von THÜNEN, J. H. 1826. *The isolated state*. Oxford: Pergamon Press, 1966.

Anexo

O Modelo Centro-Periferia

Neste anexo, está sumarizado um modelo referência da NGE: o modelo centro-periferia. Este texto se baseia nos capítulos 4 e 5 do livro *The spatial economy*, de Fujita, Krugman e Venables (1999). Seu objetivo é registrar as principais equações e relações brevemente comentadas no texto. Para maiores detalhes sobre as simulações e outras variações do modelo, valeria uma leitura acurada do livro citado, em particular os capítulos 8 a 11, onde as redes de cidade são simuladas.

1. Comportamento do Consumidor

1.1 Demanda com produtos simetricamente diferenciados

Uma função de demanda Cobb-Douglas representa as preferências dos consumidores por produtos manufaturados e não-manufaturados:

$$U_T = \prod U_i^{\mu i}, \text{ onde } 0 < \mu_i < 1 \text{ e } \sum \mu_i = 1 \qquad (1)$$

Onde U_i é a utilidade associada ao consumo de produtos da indústria i e μ_i é a parcela da renda alocada para o dispêndio na aquisição desses bens. Uma segunda função demanda (elasticidade constante de substituição - CES) representa a demanda por produtos manufaturados. Nesse caso fica explícita a preferência por variedades, dado que a indústria oferta produtos diferenciados:

$$U_i = (\sum Q_{fi}^{\rho})^{1/\rho}, \text{ onde } 0 < \rho < 1, \text{ or} \qquad (2)$$
$$U_i = (\sum Q_{fi}^{(\sigma-1)/\sigma})^{\sigma/(\sigma-1)}, \text{ onde } \sigma > 1$$

Onde os parâmetros σ e ρ são as elasticidades de substituição e Q_{fi} é a quantidade de produtos oferecidos pela firma f na indústria i.

1.2 Demanda e índice de preços

Dada a função utilidade, os preços relativos e o nível de renda, é possível determinar a quantidade demandada de cada variedade ofertada por cada firma da indústria. A minimização dos custos de aquisição das mercadorias equaliza as taxas marginais de substituição dos bens ofertados pela indústria. No caso de dois bens (1 e 2), teríamos:

$$\text{Min } (\sum P_f Q_f), \text{ s.t. } U_i = (\sum Q_f^{\rho})^{1/\rho} \quad (3)$$

$$Q_1 = Q_2 (P_1 / P_2)^{1/(\rho-1)} \quad (4)$$

P_f é o preço do produto f em alguma indústria i. Substituindo a equação 4 na função utilidade e isolando o termo $Q_1 P_1^{1/(1-\rho)}$, é possível definir a curva de demanda compensada da variedade Q_1:

$$Q_1 = U_i [P_1^{1/(\rho-1)}] / [\sum P_f^{\rho/(\rho-1)}]^{1/\rho} \quad (5)$$

Essa equação 5 é similar a equação 4.5, em Fujita, Krugman e Venables (1999, p. 47). Substituindo a equação 5 na equação que minimiza os dispêndios, é possível estimar o custo mínimo para a aquisição de bens que correspondam a um nível de utilidade U, este seria o índice de preços G:

$$\sum P_f Q_f = U [\sum P_f^{\rho/(\rho-1)}]^{(\rho-1)/\rho}$$

$$G = [\sum P_f^{\rho/(\rho-1)}]^{(\rho-1)/\rho} \quad (6)$$

Definindo $\rho = (\sigma - 1) / \sigma$ ou $\sigma = 1 /(1- \rho)$, temos que σ representa a elasticidade de substituição entre duas variedades quaisquer. Assim a equação 6 pode ser apresentada como:

$$G = [\sum P_f^{(1-\sigma)}]^{1/(1-\sigma)}, \text{ para economias não-espaciais} \quad (7)$$

$$G_r = [\sum (P_f T_{fr})^{(1-\sigma)}]^{1/(1-\sigma)}, \text{ para economias espaciais}$$

Essa segunda versão difere da primeira pela incorporação do custo de transporte T que afeta o preço do produto exportado da região f para a r. A demanda por qualquer produto produzido em uma economia não-espacial seria, então:

$$Q_f = \mu_i Y (P_f^{-\sigma} G^{\sigma-1}) \quad (8)$$

Essa função demanda é similar à equação 4.11, em Fujita, Krugman e Venables (1999, p. 48), mas vale também para o caso não-espacial. A função demanda para o caso espacializado seria a equação 8 mais os custos de transporte (equação 4.17 de Fujita, Krugman e Venables, p. 50):

$$Q_f = \sum[\mu_i Y_r (P_f T_{fr})^{-\sigma} G_r^{\sigma-1} T_{fr}] \quad (9)$$

2. Comportamento da Firma

2.1 Maximização de lucros

A demanda por trabalho e o lucro da firma são:

$$L_f = F_f + C_f Q_f \quad (10)$$

$$\pi_f = P_f Q_f - W_r L_f \quad (11)$$

Onde L é a quantidade de trabalho adquirida, F é o custo fixo das firmas f da indústria i, C é o custo marginal e W é o salário nominal. Substituindo as equações 9 e 10 em 11, a maximização de lucro indica que o preço e lucro de equilíbrio seriam:

$$P_f^* = C_f W_r [\sigma / (\sigma - 1)]$$

$$\pi_f = W_f \{[(Q_f C_f) / (\sigma - 1)] - F_f\}$$

Em equilíbrio ($\pi_f = 0$), o produto e número de firmas de equilíbrio seriam:

$$Q_f^* = F_f(\sigma - 1) / C_f \quad (12)$$

$$L_f^* = F_f + C_f Q_f^* = F_f \sigma \quad (13)$$

$$N_r^* = L_r / L_f^* = L_r / F_f \sigma \quad (14)$$

Onde Q*, N* e L* são a quantidade produzida, a demanda por trabalho e o número de firmas em equilíbrio. Essas equações afirmam que 1- o *markup* sobre o custo marginal é constante, não importa o tamanho do mercado regional ou da firma; 2 - variações no tamanho do mercado regional não mudam o tamanho da firma, apenas aumentam o número de variedades produzidas no mercado; 3 - cada firma produz somente uma variedade e todas as firmas têm o mesmo tamanho. Não obstante os retornos crescentes de escala, nenhuma firma monopoliza o mercado, pois a preferência por variedade e a livre entrada induzem a novas firmas a produzir bens substitutos.

2.2 A equação de salários

Dados o produto e o preço de equilíbrio é possível computar o salário nominal oferecido pelas firmas. Substituindo P_f^* e Q_f^* na equação de demanda, temos:

$$Q_f^* = \sum (\mu Y_r P_f^{-\sigma} T_{fr}^{1-\sigma} G_r^{\sigma-1}) \quad (15)$$

$$P_f^{\sigma} = (1/Q_f^*) \sum(\mu Y_r T_{fr}^{1-\sigma} G_r^{\sigma-1}) \quad (16)$$

$$W_f^* = [(\sigma-1) / (C_f\sigma)] [(\mu/Q_f^*) \sum Y T_{fr}^{1-\sigma} G_r^{\sigma-1})]^{1/\sigma} \quad (17)$$

2.3 Salários Reais e Renda Regional

Os salários reais são os salários nominais deflacionados pelos índices de preços regionais:

$$\omega_r = W_r / (G_{Mr}^{\mu} G_{Ar}^{1-\mu}) \quad (18)$$

Onde ω_r é o salário real da região r, W_r é o salário nominal e G_M e G_A são os índices de preços de duas indústrias (manufatura e agricultura) ponderados pelo seu peso no dispêndio dos consumidores. O modelo centro-periferia tem uma regra muito simples para o deslocamento dos trabalhadores ou consumidores: a população move-se entre regiões em busca de maiores salários reais:

$$L_{r,(t+1)} = [1 + \eta (\omega_r - \omega)] L_{r,t,} \quad \eta > 0 \quad (19)$$

O coeficiente η indica a velocidade de ajuste dos trabalhadores da região (L_r) na busca de maiores salários reais e ω é o salário real médio da economia. A renda regional seria a soma das rendas das atividades industriais na região (manufatura e da agricultura):

$$Y_r = (A_r W_{Ar}) + (L_r W_{Mr})$$

2.4 Algumas normalizações:

$C_f = (\sigma-1) / \sigma$, logo C_f é diretamente proporcional a σ

$P_f = W_r$

$Q_f^* = L_f^*$

$F = \mu / \sigma$, logo F inversamente proporcional a σ

$N_r^* = L_r / \mu$

$Q_f^* = L_f^* = \mu$

Dadas essas normalizações, o índice de preços e a equação que determina os salários reais podem ser simplificados:

$$G_r = (1/\mu)[\sum L_r (W_r T_{fr})^{(1-\sigma)}]^{1/(1-\sigma)} \qquad (20)$$

$$W_{fi} = [\sum Y_r T_{fr}^{1-\sigma} G_r^{\sigma-1)}]^{1/\sigma} \qquad (21)$$

2.5 Efeito índice de preços e efeito mercado local

Caso a oferta de trabalhos seja perfeitamente elástica dw = 0 e P_f é constante, uma vez que $P_f = W_r$. Para economias não-espaciais:

$$G = P_f N^{*1/(1-\sigma)}$$

$$G = P_f (L / \mu)^{1/(1-\sigma)} = P_f \mu^{1/(\sigma-1)} / L^{1/(\sigma-1)}$$

Assim $dG/dL < 0$ e $dG/dP > 0$. Essa relação vale também para economias espaciais. Contudo, quando a oferta de trabalho é fixa, quando G decresce em uma região (aquela que recebe trabalhadores), G em uma outra região deve

aumentar (regiões que perdem trabalhadores). O índice de preços é esta relação inversa entre índice de preços e oferta de trabalho: uma queda no emprego (escala do mercado local) tem um efeito negativo sobre o índice de preços.

Caso a oferta de trabalho não seja perfeitamente elástica, os preços das manufaturas podem subir. Uma vez que $dG/dP > 0$ e $dG/dL < 0$, o índice de preços pode ser suplantado pelo crescimento dos salários nominais. Nesse caso, regiões com elevada demanda por trabalho podem oferecer elevados salários reais para os trabalhadores.

O efeito mercado local é esse segundo aspecto. Uma mudança na demanda aumenta os salários nominais atraindo mais trabalhadores. Se a oferta de trabalho for elástica, mais trabalhadores migrarão para a região, o que reduzirá o salário nominal até a equalização dos salários reais. O crescente aumento da oferta de trabalho amplia o número de firmas, logo, grandes mercados possuem uma ampla variedade de produtos e exportam produtos manufaturados para outras localidade com menores mercados locais.

2.6 A condição "Não-Buraco-Negro"

A crescente oferta de trabalho tem um efeito positivo nos salários reais. Logo, uma região pode vir a concentrar toda a manufatura da economia via um efeito cumulativo ilimitado: uma maior oferta de trabalho aumenta a oferta de variedades, reduz o índice de preços regional e aumenta o salário real que, então, estimula a migração de novos trabalhadores. Para estabelecer um limite para esses retornos crescentes de escala regionais, é necessário definir um limite para esse efeito. Esse limite seria:

$$(\sigma\text{-}1) / \sigma = \rho > \mu, \text{ onde } 0 < \rho < 1 \qquad (22)$$

Essa relação afirma que, quanto maior o gasto com manufaturas, menor deve ser a preferência por variedade, o que significa um menor *markup* e um setor mais competitivo. Quando $\mu = 0.8$ (80% da renda é gasta com produtos manufaturados), o que parece ser o caso das economias modernas, a indústria tem que ofertar produtos com $\sigma > 5$ e a margem de lucro deve ser menor que $\sigma / (\sigma\text{-}1) = 1.25$. Logo, quanto menores os mercados periféricos, mais competitivas devem ser as atividades manufatureiras para que não ocorra a concentração total da indústria. Essa é, certamente, uma relação para a qual existem limitados argumentos teóricos e empíricos.

Desenvolvimento econômico e a regionalização do território

Mauro Borges Lemos

1. Introdução: Regionalização e Desenvolvimento Econômico

A relação entre economia e geografia só adquiriu relevância na teoria econômica num período relativamente recente. Nos manuais de economia, a geografia continua a ser em grande medida negligenciada. A onda do liberalismo dos economistas neoclássicos nos anos 80 e início dos anos 90, por um momento, pareceu ter aplacado de vez o papel do espaço geográfico na economia. Em especial, a nova teoria do crescimento e sua rápida difusão em estudos empíricos. No entanto, autores de vertentes importantes deste pensamento econômico ortodoxo[1] iniciaram, a partir do final dos anos 80, tanto um processo de re-valorização das teorias heterodoxas de autores desenvolvimentistas dos anos 50, como de recuperação da economia regional clássica, a chamada teoria da localização.

A nosso ver, a razão para este processo de redescoberta da geografia na economia deve-se a uma mudança na agenda de pesquisa destes autores, em particular a crescente percepção do papel crítico dos retornos crescentes de escala como fator endógeno do processo de concorrência e do crescimento econômico. Os

[1] Ver especialmente os autores da Nova Geografia Econômica e da abordagem do desenvolvimento pelas falhas de coordenação, como, por exemplo, os trabalhos de FUJITA, KRUGMAN; VENABLES (1999); FUJITA; TISSE (2001); MURPHY; SCHLEIFER; VISHNY (1989); RAY (1998).

novos avanços na incorporação do cálculo diferencial e integral nos modelos de equilíbrio geral têm possibilitado contemplar a desigualdade dos agentes e do espaço geográfico na dinâmica econômica. Ou seja, os novos modelos de equilíbrio geral podem ser estáveis e espacialmente (ou individualmente) assimétricos. Num modelo de múltiplos equilíbrios, o equilíbrio estável não requer mais a condição de simetria e convergência. A desigualdade surge das oportunidades de exploração das economias de escala, em especial as economias externas de escala. À medida que parte substantiva das externalidades é espacial, a geografia tem adquirido um novo status na teoria econômica.

É neste sentido que vem ocorrendo, pela primeira vez nas ciências sociais, uma convergência entre os estudiosos do desenvolvimento econômico. Não apenas a geografia econômica tradicional vem perdendo seu isolamento na percepção da desigualdade econômica do território como também as agendas de pesquisa das teorias do desenvolvimento dos economistas ortodoxos tendem o convergir com as dos economistas heterodoxos. As alegações de apropriação indébita das idéias heterodoxas pelos modelos de equilíbrio geral não invalidam o fato inegável de convergência das agendas de pesquisa sobre o tema fundamental do desenvolvimento econômico.

É dentro deste contexto de evolução e convergência das teorias do desenvolvimento que abordaremos a problemática da regionalização do território. Esta problemática tem sido uma primazia dos geógrafos, e os economistas são recém-chegados neste tema. Nossa contribuição é mostrar que as teorias do desenvolvimento focadas nos retornos crescentes em detrimento daquelas focadas na alocação de recursos podem contribuir para estabelecer os elementos conceituais da regionalização.

Parte-se da perspectiva de que a regionalização constitui-se em efetivo instrumento de intervenção no território objetivando a redução das desigualdades regionais. As interfaces das políticas regionais com outras ações públicas — em nível federal, estadual e local — no território decorrem das dimensões multifacetadas do problema da desigualdade regional, que possui, além de sua dimensão estritamente espacial, as dimensões da desigualdade funcional e pessoal da renda nacional e suas interações com o acesso à saúde e educação, com a estrutura industrial e setorial da economia, decorrente das experiências de industrialização do país, e com o padrão de urbanização, dado pela dinâmica cidade-campo específica da formação econômica do país. A dimensão espacial no sentido estrito refere-se à expressão espacial do desenvolvimento desigual do capitalismo no território nacional. Surgem dessas outras dimensões formas de intervenções setoriais — como saúde, educação e indústria — que necessitam serem articuladas com as políticas regionais para a construção de uma regionalização do território.

A regionalização, portanto, compreende as diversas escalas territoriais numa progressão do local ao nacional e suas conexões internacionais, de tal forma a

identificar tais pontos aos níveis micro, meso e macroespacial. Exemplos típicos do nível micro seriam as interseções de políticas de desenvolvimento local (voltadas para a infra-estrutura urbana e a estrutura produtiva, como os APLs) e as políticas setoriais universais (como saúde, educação e segurança alimentar). Ao nível meso seriam as políticas cujo foco de intervenção é o espaço *região*, que integra espaços locais contíguos nas esferas da produção, distribuição e consumo. As interseções clássicas ao nível meso são entre as políticas industrial (cadeias e complexos produtivos espaciais), regional (complementaridade produtiva intra-regional e rede urbana regional) e de infra-estrutura intermediária (subsistema regional de transportes, saneamento de sub-bacias hidrográficas etc.). Por fim, as interseções ao nível macroespacial, que integram regiões contíguas em escala subnacional acima de uma Unidade Federativa, são atinentes às políticas de integração do território nacional visando à integração do mercado interno e a sua vinculação ao mercado subcontinental e global, como as políticas nacionais de transporte de carga, de energia e telecomunicações.

A regionalização deve contemplar este conjunto de escalas territoriais subnacionais, visando a dar consistência à multiplicidade de políticas públicas de intervenção sobre o território. O ponto de partida é o referencial teórico-conceitual da regionalização. Trataremos aqui da contribuição da teoria do desenvolvimento para a construção deste referencial.

2. A Região como Reprodução do Desenvolvimento Desigual

A reprodução dos lugares reais, ou seja, das *regiões*, está inserido, historicamente, no contexto do desenvolvimento desigual da economia capitalista, que confere particularidades às formas de reprodução do capital. O argumento-chave da teoria do desenvolvimento desigual[2] é de que as forças econômicas de atração e repulsão atuam, no espaço, de forma desequilibrada, por meio de um processo circular cumulativo. Uma vez que as forças de atração favoreçam uma região em detrimento de outra, estabelece-se um processo de concentração de fatores e de produção de bens no espaço — o centro —, cujas relações de troca com a região desfavorecida, a periferia, recriam a dinâmica centro-periferia. A escala da produção aglomerada, ao nível do território, é o fator-chave desta dinâmica, pois cria e reproduz retornos crescentes localizados, o que estabelece uma retroalimentação interna entre oferta-demanda ampliada e cumulativa, via expansão da demanda por fatores, expansão da produção e expansão da demanda intermediária e final de bens. Mesmo que a teoria vislumbre uma eventual

[2] Os trabalhos de referência são MYRDAL (1960) e HIRSCHMAN (1961).

reversão deste movimento de polarização espacial, o qual favorece a atração de fatores e de produção de bens nas regiões periféricas, nada indica que ocorrerá uma convergência inter-regional absoluta do nível de desenvolvimento. Ao contrário, a dinâmica de reversão da polarização é geograficamente restrita a localidades próximas ao centro, caracterizando o que se denomina na literatura de "dispersão concentrada".

Um aspecto intrínseco da teoria, especialmente presente no argumento de Myrdal, é o relativo à expansão territorial da fronteira ocupada pelo capital. Ou seja, a característica dinâmica da relação centro-periferia manifesta-se na reprodução ampliada do espaço geográfico, já que o processo de acumulação do capital no espaço significa a ocupação de novas áreas via efeito de gotejamento. Com o tempo novas centralidades são criadas, pois antigas regiões até então periféricas próximas do centro tornam-se centrais. As forças centrífugas, de dispersão, favorecem a incorporação destas áreas às economias centrais enquanto novas áreas periféricas são incorporadas ao processo de acumulação através do comércio. Mesmo que estas novas áreas já existam enquanto ocupação populacional, poderiam estar, por razões históricas específicas, desarticuladas da economia de mercado. A expansão espacial das trocas pode incorporar estas áreas, que mesmo antigas, do ponto vista cronológico, são novas para o capital, que expande sua fronteira de acumulação através da incorporação de áreas de subsistência ou áreas simplesmente vazias. A dinâmica do capital significa, portanto, criação de novas regiões a serem incorporadas e recriação de regiões já incorporadas, que progridem na hierarquia regional de regiões periféricas para regiões centrais. Assim, a dinâmica centro-periferia resulta num processo incessante de transformação do território.

Este processo de transformação é também caracterizado pela desigualdade, só que neste caso intersetorial. É a problemática da industrialização, que restringiremos à análise das regiões dentro de um país. O conceito de investimento induzido de Hirschman (1961) buscou superar as limitações do conceito de investimento autônomo da teoria keynesiana, de tal forma a levar em conta os condicionantes periféricos da decisão de investir. Ao contrário das regiões centrais, a decisão de investimento em áreas subdesenvolvidas com base em novas oportunidades tecnológicas é bem limitada. Como os empresários nestas áreas investem, em grande medida, a partir da apropriação das tecnologias geradas nas economias centrais, as oportunidades de negócios são mais direcionadas para a abertura de novos mercados não oriundos da introdução de novas tecnologias. No entanto, a incerteza neste ambiente de negócios é maior e o investimento não ocorrerá se não for induzido, ou seja, se não houver uma redução da incerteza da demanda esperada. As expectativas quanto à taxa marginal de retorno vão aumentar por mecanismos de indução dos investimentos. Hirschman vislumbra duas seqüências de investimentos induzidos complementares. A primeira, de investimentos intersetoriais, com a seleção de setores-chave que induzem a realização de investimentos em setores complementares na matriz produtiva. E a

segunda, de investimentos público-privado, em que o Estado cumpre a função de ofertar infra-estrutura física à frente de demanda privada, que será induzida pela redução do custo fixo proporcionado pela oferta antecipada de infra-estrutura relevante para seus investimentos produtivos.

Tanto a seqüência intersetorial como público-privado dos investimentos criam transbordamentos interregionais. Os teóricos do *big push*, do chamado desenvolvimento equilibrado (Rosenstein-Rodan, 1943 e Nurkse, 1955), já propugnavam investimentos de escala suficiente para criarem externalidades positivas no território. Os requerimentos mínimos de escala são decisivos para a viabilidade econômica dos investimentos, especialmente em infra-estrutura, que exigem requerimentos elevados. Neste sentido, a antecipação dos investimentos em infra-estrutura, através do seu provimento à frente da demanda, favorece sobremaneira o desenvolvimento regional, já que representa a expansão da fronteira econômica no território. Ao mesmo tempo, a redução do custo de implantação das atividades produtivas diretas em novas áreas, via provimento de infra-estrutura, induz investimentos privados nestas áreas complementares na matriz produtiva regional, de tal forma a explorar os efeitos multiplicadores intersetoriais dentro das regiões. Estes efeitos favorecem, assim, o surgimento, a recriação e o desenvolvimento de regiões.

3. A Região na Teoria Clássica da Localização

A contribuição da teoria desenvolvimento desigual é clara para explicar o desenvolvimento das regiões. Mas o seu ponto de partida é que as regiões já existem, pelo menos conceitualmente. O porquê o surgimento das regiões é contribuição genuína dos teóricos da teoria clássica da localização.

O arcabouço conceitual de região compreende os conceitos de "área de mercado", "centralidade urbana", "base exportadora" e "polarização econômica".

Os produtores geograficamente dispersos indicam a inexistência de aglomerados urbanos, pois a produção de bens é exclusivamente para subsistência em ponto isolados, os quais não realizam entre si transações de trocas. Um aglomerado urbano, a cidade, surge quando a concentração da produção de bens em uma localidade em detrimento de outras é possível. O fator que torna possível esta concentração mercantil são as economias de escala, que possibilitam, ao produtor localizado, atingir a demanda de outras localidades, se seu preço CIF for menor que o preço de produção de um eventual concorrente dessas localidades. Daí contempla-se a formação, do ponto de vista da demanda, de uma região, que nada mais é do que a área de mercado da localidade concentradora da produção, ou seja, a cidade.

Segundo Lösch (1954), a área de mercado de um bem representa sua curva de demanda no espaço ao preço CIF (preço de produção mais custo de transporte por unidade de produto), em que a quantidade consumida varia de forma inversamente proporcional a distância, supondo o mesmo custo unitário de transporte por unidade de área. A curva de demanda no espaço, assim, depende do preço de produção localizada, acrescido do custo de transporte decorrente da distância. Por sua vez, a elasticidade-preço é tida como igual para todas a localidades para efeito de simplificação, já que o que se pretende captar são os efeitos puramente espaciais da curva de demanda. Mesmo supondo concorrência perfeita nos mercados de fatores, os mercados de bens são imperfeitos, posto que tanto o preço de produção como o preço de mercado local pode variar entre diferentes localidades. Na esfera da produção, o preço de mercado varia pela existência de retornos crescentes de escala internos à firma localizada, ou seja, o preço de produção localizado é função da escala de produção.

Na esfera da circulação, a distância funciona como uma diferenciação de produto no espaço, pois os consumidores localizados preferem consumir bens dos produtores que possuam o menor preço CIF. Apesar do custo de transporte, por unidade de área e unidade de produto, ser constante, o preço de mercado localizado varia, portanto, como função da escala de produção e da distância.

Existe, ao mesmo tempo, um processo de retroalimentação temporal, pois os ganhos iniciais de escala do produtor localizado possibilitam a expansão de sua área de mercado, cuja demanda incremental opera via encadeamentos para trás, induzindo a ampliação da escala de produção e, assim, sucessivamente, sob a restrição do limite da escala de produção geradora de retornos crescentes. Além disso, a natureza dinâmica do conceito de área de mercado, também se manifesta por meio do processo de concorrência em si, uma vez que, eventualmente, até mesmo em função de acidentes históricos, os produtores de outras localidades iniciam sua produção com ganhos de escala suficientes para aplacar o preço CIF do produtor estabelecido na localidade original.

De uma perspectiva puramente econômica, incluir a área de mercado como um dos fatores para a delimitação de uma região lhe confere dinamismo, sendo redimensionada a cada mudança dos parâmetros (escopo da escala dos retornos crescentes, concorrência intertemporal no espaço, variação no custo de transporte etc.). No entanto, existem duas dificuldades que podem ser superadas pelos três conceitos anteriormente destacados.

A primeira é o fato de cada bem possuir uma área de mercado, cuja dimensão varia em função das curvas de custo e demanda de longo prazo. Assim, uma localidade que produz ***n*** bens possui ***n*** áreas de mercado, distintas entre si. A solução para esta dificuldade é buscada pelo próprio Lösch em Christaller (1933), que introduz a idéia de centralidade urbana. A natureza da centralidade do urbano surge em oposição à dispersão espacial dos indivíduos, não apenas

como lugar central da produção, mas lugar central do consumo. Dados os diferentes requisitos de escala mínima eficiente na produção de bens, haverá hierarquia urbana, de tal sorte que os lugares centrais, de ordem superior, serão centros de produção e consumo de bens não produzidos por lugares centrais de ordem inferior, que se constituem áreas de mercado das centralidades urbanas hierarquicamente superiores. Mesmo podendo haver interseções de áreas de mercado concorrentes entre centros urbanos, é possível vislumbrar uma região como uma rede urbana hierarquicamente centralizada na produção e consumo de bens. Neste sentido, a região surge da maior intensidade de fluxos de trocas entre determinados pontos vizinhos no espaço, fluxos estes que organizam a oferta e a demanda no espaço.

O conceito de base de exportação regional de North (1977) resolve a segunda dificuldade, relacionada ao problema de autarquia ou auto-suficiência das regiões, ao introduzir a distinção entre bens de exportação e bens de consumo residencial. A renda regional e seu crescimento no tempo são funções, respectivamente, da base exportadora e seu crescimento, enquanto que as atividades residenciais crescem como função do crescimento da renda regional. Assim, a base exportadora extravasa os limites do que se poderia entender por região, constituindo-se na especialização produtiva regional com vantagens comparativas que a torna exportável para outras regiões, na divisão inter-regional do trabalho. A produção da base atinge uma área de mercado que ultrapassa a centralidade urbana regional, ao mesmo tempo em que lhe dá vitalidade, enquanto força motora do crescimento do todo regional.

Por fim, o conceito de "polarização econômica" de Perroux (1961) complementa o de base exportadora para uma delimitação precisa do conceito de região. A polarização econômica é o poder de dominação no espaço, inicialmente concebido por Perroux sob a forma de indústria motriz e empresa motriz, capaz de estabelecer encadeamentos de compras e vendas em um espaço geograficamente delimitado. A constituição de uma região supõe um nível de polarização do pólo irradiador de demanda induzida no espaço, suficiente para estabelecer forte complementaridade produtiva via trocas intra-regionais de insumo-produto. Dessa forma, as interdependências setoriais são territorializadas, através da complementaridade produtiva intra-regional, que possibilita endogeneizar os efeitos de encadeamento no espaço localizado regional.

Podemos articular esta idéia à da teoria da base, se supusermos que esta complementaridade integra as atividades da base em si e as atividades residenciais com os requisitos de "insumos urbanos" da base, especialmente os serviços e a força de trabalho do mercado regional constituído. Os "vazamentos" — ou seja, os efeitos não endogeneizados regionalmente — representam as trocas inter-regionais, que viabilizam as exportações da região e possibilitam suas importações de insumos complementares e, assim, permitem apropriar os benefícios da difusão inter-regional de conhecimento tecnológico.

O resgate do urbano, como organizador do espaço regional, pode ser feito pela extensão da idéia de polarização da indústria motriz para a de centro urbano polarizador de produção e consumo, ou seja, aquele que exerce a função de lugar central de ordem superior na rede urbana regional. Uma segunda extensão seria da empresa motriz industrial para a aglomeração industrial de um conjunto de empresas, que podem ou não estar coordenadas por uma empresa âncora ou motriz. O ambiente regional seria aquele constituído por aglomerações produtivas, geradores de economias externas de escala, via interdependências setoriais e complementaridades produtivas da rede urbana regional, em que se cria um mecanismo de retroalimentação entre sua base exportadora, o crescimento da renda regional e as atividades residenciais.

4. A Região Abstrata da Nova Geografia Econômica

A crítica de Martin (1999) de que a Nova Geografia Econômica abstrai dos "lugares reais" procede. De fato, seus dois pilares de sustentação independem de características particulares das localidades. As regiões surgem em função de vantagens locacionais da interação entre o custo de transporte e as economias de aglomeração. Ou seja, são os menores custos de operação da nova localidade que viabilizam seu surgimento enquanto alternativa locacional às localidades já estabelecidas. Como na teoria locacional clássica, o espaço é passivo em relação à decisão locacional das empresas, não existindo reação ativa à sua entrada. O novo espaço econômico surge sem território, no sentido da ausência de atores localizados que favoreçam ou dificultem a decisão empresarial. É o que Markusen (2005) denomina de localidade sem atores.

Em sua versão original (Fujita, Krugman e Venables, 1999),[3] a diferença de salário real entre a região estabelecida e a região potencial é que determina a migração da força de trabalho em direção à nova localidade e, assim, o surgimento da nova região. O salário real de uma região é determinado pelo produto entre o salário nominal e o índice do custo de vida, que por sua vez possuem determinações recíprocas. Tratando-se de um modelo de equilíbrio geral, existe um conjunto de equações simultâneas não-lineares na determinação dos salários regionais, em que as variáveis se interagem numa região e entre regiões. Em última instância, é a interação entre os custos de transportes inter-regionais e as economias de aglomeração locais que estabelece os salários reais de equilíbrio. Do ponto de vista da região estabelecida ou central, custos de transportes não proibitivos combinados com economias locais de aglomeração relativamente elevadas tendem a favorecer a predominância das forças centrípetas em relação

[3] Ver também FUJITA;THISSE (2001).

às forças centrífugas, sustentando a concentração da produção industrial. Do ponto de vista da região potencial ou periférica, inteiramente especializada em produtos agrícolas, quanto menores as economias de aglomeração na região central maiores serão suas chances de obterem um diferencial de salários reais, já que sua menor escala de produção industrial afeta negativamente seus ganhos potenciais de aglomeração, via aumento da renda agregada regional (efeitos de encadeamento para frente) e redução do índice de custo de vida (efeitos de encadeamentos para trás). Em geral, tanto custos de transporte muito altos como muito baixos tendem a favorecer as regiões periféricas na instalação de atividades industriais. Vários parâmetros do modelo também afetam os resultados das simulações, como o grau de diferenciação de produtos da indústria e a participação dos produtos manufaturados no dispêndio agregado da economia. Quanto maiores estas participações maiores as chances de sustentação no longo prazo da dinâmica centro-periferia. Produtos mais homogêneos e participação significativa dos produtos agrícolas no dispêndio agregado favorecem a dispersão da produção industrial.

Em grande medida os resultados dos modelos de equilíbrio geral satisfazem a predições da teoria da localização clássica. Mesmo tratando-se de um espaço homogêneo e abstrato, sem delimitação geográfica territorial, sem atores, sem conhecimento tácito localizado e com firmas simétricas em tamanho e tecnologia, é possível vislumbrar sistemas urbano-regionais relativamente complexos, inclusive com possibilidades de surgimento de sistemas hierarquizados, aos moldes da teoria do lugar central de Christaller. Sem dúvida, a incorporação de retornos crescentes localizados combinados com os custos de transporte viabilizou o tratamento do desenvolvimento regional desigual na perspectiva teórica do equilíbrio geral.

5. O Território Localizado dos Novos Institucionalistas e Neo-schumpeterianos

A recuperação contemporânea do território localizado, não abstrato, como unidade relevante de análise teve como uma de suas vertentes, no início dos anos 90, a literatura fronteiriça entre economia industrial, estratégias empresariais e desenvolvimento econômico, especialmente os estudos de *clusters* (aglomerações) inspirados pelo trabalho de Porter (1990), que retoma, especialmente, a contribuição de Marshall para analisar, em uma perspectiva macro, as vantagens competitivas dos países baseadas em economias externas de aglomeração. A questão micro da revalorização do papel das pequenas e médias empresas — PMEs, em ambientes aglomerativos locais, recebe, também, atenção especial neste corpo de literatura (por exemplo, Becattini 1990, Camagni 1991).

Como ressalta Scott (2000), tais redescobertas do espaço, como unidade analítica, revelam uma faceta de "reinvenção da roda", no sentido de que o território localizado, de "lugares reais", nunca chegou a ser abandonado pela geografia econômica. Em articulação com a heterodoxia econômica estruturalista, pós-keynesiana, neo-schumpeteriana e neo-institucionalista, um vasto espectro da literatura se desenvolveu ao longo do período de "esquecimento" do espaço pelo *mainstream*. Ganhou vigor, especialmente nos anos 80 e 90, com a contribuição das vertentes saxônica, italiana e francesa, respectivamente, através da teoria do ciclo do produto e especialização-localização flexível (Markusen, 1985; Scott, 1986); distritos industriais e a dinâmica global-local (Becattini e Rullani, 1995); e *milieu innovateur* (meio inovador) e economia da proximidade (Rallet e Torre, 1995). Parte desses trabalhos teve influência, também, da sociologia neomarxista e institucionalista, como Castells (1996) e Grannoveter (1985), e da teoria da regulação francesa, no tocante à concepção de "fordismo" e "pós-fordismo" (Boyer, 1986).

Soma-se a essa literatura a vertente neo-schumpeteriana da economia da inovação, por meio da análise dos sistemas locais de inovação, em especial de questões referentes ao campo da economia do aprendizado. Recentemente, especialistas em economia regional e planejamento urbano (por exemplo, Simmie e Lever, 2002), também dedicaram atenção ao conhecimento e à inovação na competitividade global das cidades e regiões, destacando suas diversas dimensões e implicações (por exemplo, conhecimento e coesão social, conhecimentos comercializáveis e não-comercializáveis nos serviços, governança do conhecimento em regiões urbanas).[4]

A literatura relacionada à economia política do espaço, centrada no papel dos atores, especialmente das grandes empresas, aborda os distritos industriais de forma ampla e, desta forma, incorpora distritos de ambientes tipicamente periféricos, como o distrito "plataforma satélite" (Markusen, 1985). Por fim, mas não menos importante, a literatura neo-schumpeteriana e institucionalista de sistemas produtivos locais tem avançado no refinamento analítico e empírico quanto à identificação e tipologia dessas aglomerações (por exemplo, Mytelka, 2003; Schimtz, 1995), introduzindo, desta maneira, a questão de suas formas de reprodução em ambientes periféricos. Em 1999, o número especial da revista *World Development* apresentou uma série de artigos, que tratam da problemática de *aglomerações produtivas* em países periféricos. No Brasil, os trabalhos no âmbito da REDESIST (Cassiolato, Lastres e Maciel, 2003) têm constituído em importante esforço metodológico nesta direção, através da acumulação de conhecimento empírico de aglomerações industriais locais, em ambientes periféricos, permitindo um processo gradual de refinamento teórico-analítico.

[4] Ver, por exemplo, o volume 39, n. 5/6, de maio de 2002, "Introduction: the knowledge-based city".

Tendo como marco teórico a perspectiva evolucionista, esta abordagem recupera, para o contexto territorial, os três fatores-chave da economia da inovação e do aprendizado, quais sejam, cumulatividade, especificidade e apropriabilidade. A cumulatividade territorial é entendida como o modo pelo qual o passado produtivo da localidade, isto é, sua história pregressa, conta para seu presente (o que se faz e como se faz) e para seu futuro (como inovar e o que inovar). A especificidade do território é seu conhecimento tácito, não-codificável, que é um ativo localizado, não-reproduzível em outras localidades e não-transportável. O aprendizado coletivo local, através de redes internas formais e informais, possibilita arranjos institucionais como formas particulares de cooperação sob as regras da competição e rivalidade. Cria as possibilidades de dinamismo pela crescente capacitação para inovar. A apropriabilidade territorial é a possibilidade criada, pela aglomeração local, de ganhos privados e públicos das empresas e organizações estabelecidas, através de barreiras territoriais à entrada e à saída. É isto que possibilita a perenidade e estabilidade da aglomeração, na medida em que cria uma ancoragem territorial para as firmas e organizações estabelecidas. Essa ancoragem se manifesta tanto através de custos imateriais irrecuperáveis de saída pelas firmas estabelecidas, como pela não apropriação dos ganhos imateriais locais pelas entrantes potenciais.

A nosso ver, uma dificuldade desta literatura é o estabelecimento de escalas territoriais intermediárias de análise, escalas mediadoras entre o local e o global. Para isto torna-se necessário o resgate da dimensão do urbano e do regional, de tal forma a contemplar as localidades como parte de um sistema territorial mais complexo. De um lado, a dificuldade da NGE é captar a heterogeneidade do espaço, perdendo a noção de território. Por outro lado, a dificuldade da economia política do espaço é a falta de uma análise sistêmica do espaço urbano-regional, transitando entre a análise abstrata e genérica do global e a análise localizada, sem os nexos necessários com o conjunto do sistema territorial.

6. A Regionalização na Perspectiva do Desenvolvimento Econômico: O Papel do Planejamento Público

A contribuição da teoria econômica para a regionalização do território é, portanto, na perspectiva do desenvolvimento econômico, que traz intrínseco o papel do Estado na função de coordenação, dadas as falhas de coordenação do mercado em economias em desenvolvimento. O planejamento econômico cumpre em função de coordenação do estado nos investimentos estruturantes, que buscam transformações na estrutura física e produtiva do território. Dado o papel desempenhado pelo investimento induzido nestas economias, a seqüência, que maximiza as externalidades positivas dos investimentos estruturantes, deve ser buscada pela função coordenadora do Estado via planejamento econômico.

O recorte do território para o planejamento econômico deve levar em conta: 1) o fluxo de trocas mercantis que delimita e formata geograficamente as regiões e sua hierarquia urbano-regional; 2) a natureza desigual do desenvolvimento, medida pelos níveis de progresso econômico e de conhecimento tecnológico acumulado, de tal forma a identificar neste recorte a dinâmica centro-periferia; 3) as transformações econômicas do território, que altera os fluxos de troca, os níveis futuros de progresso econômico, a hierarquia urbano-regional e a própria dinâmica centro-periferia.

A hierarquia urbano-regional ordena as escalas territoriais supondo-se, pela Teoria do Lugar Central, que centros no topo da escala territorial polarizam macrorregiões, enquanto centros intermediários polarizam mesorregiões e centros locais polarizam microrregiões. Neste sentido, a escala macro deve ser o ponto de partida para identificar o gradiente de regiões centrais e regiões periféricas, mesmo que em escalas inferiores sejam reproduzidas áreas periféricas em regiões centrais e áreas centrais em regiões periféricas. Isto porque a natureza desigual do desenvolvimento deve ser um critério *ex ante* de recorte territorial ao invés de uma caracterização *ex post*. A intensidade do fluxo de trocas de um centro de nível superior define sua área de influência macrorregional, cuja extensão geográfica e número de unidades espaciais variam em função destes fluxos. Pode-se ter uma rede urbano sub-regional densa, com uma extensão geográfica relativamente pequena e uma outra porosa e fragmentada, com extensão geográfica significativa.

Uma questão relevante da regionalização é qual a direção dos fluxos a ser privilegiada no esforço de planejamento: fluxos intra-regionais, fluxos inter-regionais e fluxos do comércio exterior. Do ponto de vista da integração econômica do território e do comércio exterior os fluxos inter-regionais são os mais relevantes, com ênfase nos eixos de integração física, especialmente o sistema de transportes. Do ponto de vista da integração urbano-regional, os fluxos intra-regionais devem ser enfatizados na medida em que privilegiam as infra-estruturas intermediárias que induzem o processo de integração urbano-regional.

Para que a regionalização não seja simplesmente datada, delimitada no tempo, o critério de partição deveria captar também as transformações econômicas do território, que levem em conta as taxas diferenciadas de crescimento econômico e os fluxos migratórios. Os centros urbanos de crescimento rápido progridem na hierarquia urbano-regional enquanto centros estagnados tendem a perder posição relativa. No entanto, espera-se que a rigidez de progressão na hierarquia dos sistemas regionais aumente nas escalas territoriais mais elevadas, dado que os grandes centros têm funções estruturais na oferta e demanda de bens, resultado de um processo cumulativo de longo prazo. Nas escalas inferiores espera-se uma maior mobilidade das funções econômicas dos centros urbanos.

Book economia regional.indb 184 6/2/2007 11:33:18

Em síntese, a regionalização na perspectiva do desenvolvimento econômico tem como objetivo resgatar o papel do Estado no planejamento dos investimentos estratégicos de integração nacional e o desenvolvimento do sistema urbano-regional.

7. Regionalização e Planejamento Econômico: A Experiência Brasileira Recente dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento[5]

O estudo Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento[6] procura subsidiar o planejamento econômico do governo federal, privilegiando os fluxos inter-regionais de bens primários ao invés dos ativos fixos intra-regionais, se constituindo em novidade e diferença em relação à tradição de planejamento regional no Brasil. O recorte espacial dos eixos baseia-se em unidades territoriais contíguas, cuja lógica está relacionada às perspectivas de desenvolvimento econômico, através da integração entre as economias regionais, com grande ênfase para os portos e voltada para o comércio exterior. Sob esta ótica analítica, a proposta de regionalização baseada nos eixos poderia atender às necessidades de consolidação do processo de integração inter-regional. Esta orientação poderia ser considerada um passo decisivo na etapa atual de desenvolvimento do país, que possibilitou, ao mesmo tempo, o surgimento de uma estrutura industrial complexa setorialmente e sofisticada tecnologicamente, mas concentrada espacialmente.

As experiências anteriores direcionadas para a redução dos desequilíbrios regionais podem ser consideradas relativamente bem-sucedidas em termos do crescimento econômico de algumas regiões em que pese a permanência dos elevados níveis de concentração regional da produção e persistentes desigualdades sociais. A ausência destas políticas resultaria certamente em um quadro de desequilíbrio possivelmente mais crítico do que o atual. A construção de Brasília e de uma rede nacional de transportes, tendo como centro radial a nova capital, fez parte de um esforço de planejamento público voltado para uma efetiva integração do mercado nacional e da base produtiva das economias regionais. Além da rede nacional de transportes, este esforço compreendeu um amplo espectro de outros investimentos complementares em capital social básico, que dotou as regiões brasileiras de uma oferta relativamente diversificada de infra-estrutura física em capital fixo (principalmente eletricidade e telecomunicações).

[5] Esta seção baseia-se em DINIZ; LEMOS, 2000.

[6] BNDES. *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados*, 2000.

Em paralelo a estes vultuosos investimentos em infra-estrutura física, houve um conjunto diversificado de políticas voltadas para a implantação de atividades produtivas diretas do setor privado, especialmente industriais, nas regiões menos favorecidas pelo processo de industrialização do país, e um grande esforço para expansão da fronteira agropecuária. Do ponto de vista industrial, foi criado um significativo aparato institucional para a coordenação e execução dos programas de investimentos privados, baseados em incentivos fiscais e creditícios, como a SUDENE e SUDAM. O maior problema da maioria destas políticas industriais regionalizadas foi sua natureza fragmentada em termos setoriais e espaciais, desvinculadas de uma ação pública coordenada nacionalmente de planejamento regional e de maior ênfase em políticas de distribuição da renda que permitisse a diversificação e integração econômica. De um lado, a fragmentação setorial originou-se principalmente dos inúmeros projetos individuais contemplados que ficaram isolados, à medida que ficaram desintegrados espacialmente de suas cadeias produtivas. De outro, a fragmentação espacial tendeu a ocorrer em projetos integrados setorialmente no local de sua implantação, mas sem complementaridade produtiva com seu entorno regional. Esta fragmentação espacial é típica de projetos de investimentos baseados em pólos de desenvolvimento e "corredores de exportação", que mesmo bem-sucedidos encontram dificuldades de adensar suas relações de complementaridade com suas áreas contíguas, dado o limitado poder de encadeamentos intersetoriais localizados que possuem. Em geral, esta dificuldade é mais presente nos projetos estabelecidos em fontes de recursos naturais de insumos de uso difundido na matriz interindustrial, como projetos de extração mineral (por exemplo, Projeto Carajás) e projetos de irrigação agroindustrial de produtos finais de consumo com pequeno escopo de transformação industrial (por exemplo, Pólo de Fruticultura de Petrolina-Juazeiro). Assim, estes projetos são espacialmente autocontidos, à medida que combinam uma elevada capacidade de aumento da renda regional, dado o seu dinamismo exportador, com uma com pequena capacidade de multiplicação e distribuição espacial desta renda gerada, já que os efeitos de complementaridade intersetorial de seu entorno regional são limitados. Assim, vários deles acabaram por se constituir em verdadeiros "enclaves", com pequena capacidade de promover a diversificação da produção e gerar efeitos distributivos da renda regional.

A proposição dos eixos pretende explicitamente ultrapassar as limitações dos projetos industriais localizados, os quais mesmo com escalas territoriais e participações no produto regional significativas contribuíram paradoxalmente para o aumento da fragmentação regional no contexto macroespacial brasileiro, à medida que sua inserção regional é débil em termos de internalização de encadeamentos produtivos e geração de efeitos multiplicadores na região a partir da base exportadora. Buscou-se combinar a complementaridade setorial das atividades industriais e agrícolas com ênfase para a geração de excedentes exportáveis. Esta estratégia de planejamento leva em consideração o objetivo de integração nacional tomando como base o conjunto das infra-estruturas articuladas

e complementares à logística de transportes, a intensidade dos seus fluxos e as vocações e potencialidades das estruturas produtivas regionais.

Ressalte-se que as decisões e orientações decorrentes do planejamento da infra-estrutura física brasileira terão efeito estruturante sobre as configurações espacial, econômica e social do país.

Os *eixos* são definidos como um "corte territorial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais" (*Ibidem*, p. 3).

Desta forma os eixos são considerados como *regiões de planejamento* que devem atender aos objetivos de acessibilidade e possibilidade de estruturação produtiva interna, tendo como base as vertentes da logística existente.

Do ponto de vista da acessibilidade, o critério básico para a sua delimitação geográfica é a existência de uma rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo acessibilidade aos diversos pontos situados na área de influência do eixo. A origem desta proposição baseia-se na idéia de uma integração da logística associada à oferta de matérias-primas para mercados diversificados nacionais e internacionais, inicialmente formulada por empresas exportadoras mineradoras de grande porte, como a Vale do Rio Doce. Esta integração da logística de transportes permite a melhoria do grau de acessibilidade a diversas áreas componentes do território de uma região. Supõe-se, assim, que a integração da logística de transportes resulta em maior integração geográfica dentro de um eixo/região. Parte-se também da suposição de que a área de influência do eixo/região estará presente nas imediações das vias de transportes, sendo que estas vias constituem um sistema de transportes vinculado, efetivo ou potencial, à rede de cidades existente e sua hierarquia particular.

A partir destes dois elementos conceituais, acessibilidade e estrutura produtiva, procedeu-se à delimitação geográfica dos eixos, através de dois instrumentos principais: 1 - o mapeamento da origem e destino das cargas que utilizam as principais estruturas de transporte dos eixos, com base no trabalho Rede Multímoda de Transportes da RFFSA (1994), como forma de captar a lógica da produção em termos de área de mercado sob sua influência; 2 - a estruturação da rede urbana hierarquizada segundo as cidades pólo e as respectivas áreas de influência distribuídas ao longo das vias troncais, com base no trabalho Região de Influência das Cidades do IBGE (1993), que capta a lógica do consumo.

Por fim, foi utilizado um sistema multicriterial de avaliação para mensurar a robustez da delimitação geográfica dos eixos com base em 12 critérios, cada um com notas variando de 1 a 3, de tal forma que a pontuação máxima que cada eixo poderia obter seria de 36 pontos. Foi estabelecido um piso de 27 pontos, ou seja, se um determinado eixo obtivesse pontos abaixo desta pontuação a

delimitação geográfica inicial deveria ser revista. Estes critérios foram divididos em três dimensões: 1 - econômica; 2 - de planejamento; e 3 - ambiental.

É importante ressaltar as limitações desta concepção enquanto delimitação geográfica de uma região de planejamento. Um elo espacial que parece efetivamente perdido no recorte dos eixos é o dos fluxos intra-regionais, que contemple a complementaridade produtiva dos pólos urbanos e seus entornos como ponto de partida da análise e não como ponto de chegada, resultante dos eixos de transportes. Esta concepção privilegiou em excesso a uma orientação exportadora de produtos primários e deu menos ênfase na integração do mercado interno.

Entendemos que estes pólos são centros urbanos estruturantes do espaço regional, a partir de função centralizadora que cumprem na oferta de serviços especializados, intensivos em escala urbana, que são consumidos pelas atividades produtivas internas à região e pela sua base exportadora, que podem abrigar de forma parcial ou integral elos de cadeias produtivas setoriais. A complementaridade produtiva dos pólos urbanos e seu entorno conformam os fluxos intra-regionais, cuja base são os fluxos entre a base produtiva exportadora regional e as chamadas atividades residenciais, lideradas pelas atividades de serviços. A hierarquia urbana intra-regional reflete, portanto, a própria hierarquia da oferta de serviços e sua interação de trocas com as atividades exportadoras e a rede de transportes a ela vinculada. Esta visão poderia ser combinada com a implantação de infra-estruturas intermediárias e facilitar a integração da estrutura urbana e de polarização com a rede de transportes. Permitiria, também, maior ênfase na integração inter-regional do espaço brasileiro, caminho decisivo e fundamental para a concepção de um projeto nacional que proporcionasse uma verdadeira integração nacional, consideradas as dimensões físico-territorial, econômica e social.

A substituição do conceito de polarização pelo de eixo privilegia, entretanto, a logística de transportes e seus fluxos principais como o critério básico de recorte espacial, em detrimento da hierarquia urbana entre o pólo urbano e seu entorno, pois a área de influência das cidades entra apenas como variável dependente e subordinada para a delimitação geográfica dos eixos. Não que se queira negar o papel dos transportes, mas sim reconhecer que o urbano estrutura e comanda o espaço e que, de forma crescente, nele se localiza a maior parcela da população, da produção, geração de renda e consumo. E neste sentido, os pontos de partida para a delimitação geográfica são diferentes. No caso da logística de transportes, os fluxos computados são os fluxos da base exportadora regional de origem e destino de cargas pesadas, uma vez que os produtos computados são os considerados relevantes para o transporte multimodal, ou seja, granéis leves (como grãos), granéis líquidos (como derivados de petróleo), granéis pesados (como manganês, calcário e carvão), minério de ferro, produtos ensacados pesados (como cimento e fertilizantes) e produtos e insumos metalúrgicos (como aço plano e não-plano). Os fluxos assim captados são os de matérias-primas agrícolas, minerais e industriais típicos de bases exportadoras fortemente localizadas, do

tipo weberiana, onde a localização da produção da matéria-prima depende de fontes específicas ligadas à base de recursos naturais.

Os fluxos captados não são, portanto, entre o pólo urbano e seu entorno polarizado, através da oferta de bens e serviços com base em relações intra-regionais de insumo-produto. São efetivamente fluxos da oferta de bens de uma região para fora do seu entorno polarizado. São pontos de destinos que se caracterizam por fluxos inter-regionais de produtos da base exportadora regional e não por fluxos intra-regionais, baseados nas atividades residenciais e de encadeamentos intersetoriais da base exportadora. Se usarmos um conceito de região como área de mercado de produtos, cuja extensão é o entorno polarizado, nossa definição de região não corresponde à definição de eixo, que será um recorte espacial importante para captar fluxos entre regiões econômicas, mas não dentro de uma região.

A visão de infra-estrutura de transportes como suporte à produção e exportação de bens primários poderia cumprir papel estratégico para a dinamização e expansão das atividades agropecuárias e minerais, para as quais a oferta de infra-estrutura na frente da demanda, a exemplo do colossal programa ferroviário americano da segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, poderia ser decisiva. No entanto, ela não deveria ser tomada como estratégia única já que a economia brasileira é significativamente complexa e diversificada, com regiões dotadas de densidade econômica e preponderância de atividades urbano-industriais e concentração de consumo.

Esta limitação do conceito de eixo enquanto região de planejamento estará refletida nos resultados obtidos da delimitação geográfica dos eixos. De outro modo, deve-se ressaltar que é inegável o avanço conceitual da proposta dos eixos enquanto unidade de planejamento da integração inter-regional, apresentando grandes vantagens em relação a propostas de "corredores de exportação", regiões isoladas ou pólos de desenvolvimento do ponto de vista estratégico da integração econômica nacional.

Acreditamos que o elo espacial perdido é a interseção no território entre o recorte espacial dos eixos e o recorte setorial das cadeias produtivas e da estrutura urbana, constituindo-se este elo nos pólos econômicos e sua área conurbada. Esta mediação é decisiva em duas dimensões. Do ponto de vista microlocacional, à medida que os fatores locacionais relacionados às economias de aglomeração são fundamentais para a constituição de uma região enquanto pontos no espaço com fortes complementaridades produtivas. Do ponto de vista macrolocacional e de integração do território, no sentido da consolidação do mercado interno, de redução das desigualdades regionais e de uma maior complementaridade produtiva entre os macroespaços do território brasileiro.

Nesta perspectiva, seria possível pensar formas de articulação do desenvolvimento da infra-estrutura, de políticas setoriais e regionais à medida que, de um

lado, recuperamos o aspecto intra-regional do elo perdido para o planejamento regional na proposta original dos eixos e, por outro, incluímos explicitamente na análise da competitividade das cadeias a sua imersão socioeconômica no território, considerando as grandes metrópoles como centros de comando e de articulação do espaço nacional e, portanto, como ponto de partida para se pensar na integração física, econômica e social do país. Esta terceira dimensão é possível de ser contemplada, para efeito da articulação de políticas, se tomarmos um outro recorte espacial de regionalização complementar à dos eixos, com base na idéia de centralidade urbana e suas regiões de influência.

8. Considerações Finais

Buscamos neste trabalho resgatar a contribuição da teoria do desenvolvimento econômico para o esforço de regionalização do território. Subjacente à teoria do desenvolvimento está o papel do Estado nas economias em desenvolvimento, consideradas retardatárias em sua industrialização e pouco integradas em seus mercados internos. Resgatamos como ilustração o caso mais recente de planejamento público no Brasil, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, cujo Portfólio de Investimentos tem servido como base para os Planos Plurianuais (PPAs) elaborados desde o início da década atual, o que na prática significa que a regionalização dos Eixos tem direcionado os investimentos dos PPAs.

Apesar de privilegiarmos o critério econômico na análise da regionalização para objetivos do desenvolvimento econômico, sabemos que a dimensão multifacetada do conceito de desenvolvimento exige a ampliação dos critérios da regionalização em direção à questão da sustentabilidade ambiental e social. Neste sentido, o Zoneamento Ecológico-Econômico do Ministério de Meio Ambiente (MMA) é um instrumento inovador que concretiza "um novo arranjo institucional do sistema de planejamento, ao funcionar como um sistema de informações e avaliação de alternativas, servindo como base de articulação às ações públicas e privadas que participam da reestruturação do território, segundo as necessidades de proteção, recuperação e desenvolvimento com conservação".

O objetivo desta reflexão não é, portanto, propor uma nova regionalização para o Brasil. A regionalização depende de decisões a priori sobre sua abrangência e delimitação geográfica, que refletem em última instância seus fins.

Neste sentido, a regionalização proposta pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional (MI) representa um significativo avanço enquanto recorte territorial para a implantação de uma política nacional de redução das desigualdades regionais. Seu principal avanço é a delimitação das regiões chamadas "excluídas", combinando dois critérios de

exclusão fundamentais, quais sejam, o nível de pobreza e situação de estagnação econômica de uma região.

Por sua vez, as metodologias de regionalização propostas recentemente pelo IBGE para fins estatísticos de caracterização do território têm como grande mérito a idéia de pensar a ordenação territorial a partir da função de centralidade do urbano, o que permite entender a dinâmica territorial com base nos sistemas sub-regionais e nas redes urbanas que os integram espacialmente.

A proposta de regionalização que destoa das demais metodologias de regionalização é paradoxalmente a que serve como instrumento da principal política de intervenção sobre o território, qual seja, a dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, recorte espacial que serve de base para a elaboração orçamentária do PPA. Existe, portanto, uma incongruência conceitual entre a PNDR, baseada na centralidade do urbano e na natureza desigual do desenvolvimento, e os Eixos, baseados no macrossistema de transportes. Para a efetividade da PNDR é necessário estabelecer elos entre as "regiões" do PNDR e as "regiões" dos Eixos, até então ausente na operacionalização da política regional do governo federal. O acúmulo das experiências de regionalização do IBGE, bem como as propostas daí derivadas, deveria ser o ponto de partida para a construção dos elos até então perdidos no planejamento público brasileiro. Além da necessária articulação entre as grandes infra-estruturas, especialmente a logística de transportes, contida na regionalização dos Eixos, e os princípios da centralidade urbana e do desenvolvimento desigual, existe o desafio de integrar metodologicamente os esforços das duas dimensões que rompem com o viés "economicista" dos esforços de regionalização para fins de planejamento no Brasil, ou seja, a dimensão político-institucional e a dimensão ecológico-ambiental.

Na dimensão político-institucional, três aspectos são particularmente relevantes. O primeiro é da geopolítica da coesão social do território nacional, base conceitual da PNDR. Parte-se do diagnóstico da fragmentação econômica-social do território decorrente da industrialização brasileira, e a partição territorial proposta busca contemplar diretamente esta problemática. Falta uma articulação mais explícita desta regionalização com as sub-redes urbanas, efetivamente existentes, de tal forma a compatibilizar coesão social e centralidade urbana no plano mesorregional. Seu maior problema não é, entretanto, atinente à regionalização em si, mas à escala de recursos, que compromete sua efetividade. O segundo é o aspecto federativo, não contemplado diretamente por nenhuma regionalização implementada. A divisão político-administrativa, das Unidades da Federação, reflete historicamente construções de territórios estaduais com estruturas de poder fortemente enraizadas. Ao mesmo tempo, a dinâmica econômica rompe as fronteiras estaduais conformando espaços subestaduais no plano mesorregional com níveis variados de integração e complementaridade produtiva. Os consórcios municipais, objeto de lei recentemente promulgada, buscam equacionar juridicamente esta problemática e possibilita a integração de metodologias de

regionalização para fins de planejamento. Por fim, o terceiro aspecto político-institucional é a questão metropolitana que constitui uma característica marcante do desenvolvimento regional brasileiro contemporâneo. O mecanismo dos consórcios municipais é insuficiente para contemplar a problemática metropolitana, já que a aglomeração urbana metropolitana incorpora desafios que incluem um conjunto heterogêneo de municípios, muitas vezes com interesses conflitantes. A formulação de saídas político-institucionais para a integração do tecido urbano metropolitano é um desafio latente do esforço de regionalização nacional.

Bibliografia

BECATTINI, G. The marshallian industrial district as a social economic notion. In: PYCKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENBERGER, W. (Ed.). *Industrial districts and interfirm co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1990.

BECATTINI, G.; RULLANI, E. Systéme local et marché global. Le district industriel. In: RALLET, A.; TORRE, A. (Ed.). *Économie industrielle et économie spatiale*. Paris: Economica, 1995.

BNDES. *Identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados*. Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – Relatório Síntese (Apêndice Metodológico). Brasília, 2000.

BOYER, R. *La théorie de la régulation*. Paris: La Découverte, 1986.

CAMAGNI, R. Local milieu, uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory of economic space. In: CAMAGNI, R. (Ed.). *Innovation networks*: spatial perspectives. London: Belhaven Press, 1991.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, L. M. (Ed.). *Systems of innovation and development*: evidence from Brazil. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

CASTELLS, M. *The rise of the nertwork society*. London: Basil Blackwell, 1996.

CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Jena: Fischer, 1933.

DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. *O planejamento regional no Brasil, os fóruns de competitividade e os eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. MDIC, 2000. Mimeogr.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *The spatial economy*. Cambridge (MA): The MIT Press, 1999.

FUJITA, M.; THISSE, J-F. *Economics of agglomeration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GRANNOVERTTER, M. P. Economic action and social structure: the problem of embededness. *American Journal of Sociology*, 91, 3, p. 481-510, 1985.

HIRSCHMAN, A. O. *A estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

LÖSCH, A. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1954.

MARKUSEN, A. *Profit cycles, oligopoly, and regional development*. Boston: M.I.T. Press, 1985.

MARKUSEN, A. Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts. *Economic Geography*, 72, p. 293-313, 1996.

MARKUSEN, A. Mudança econômica segundo o enfoque centrado no autor. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 57-76.

MARTIN, R. The "New Economic Geography": challenge or irrelevance? *Transactions of the Institute of British Geographers*, v. 24, n. 4, p. 387-392, 1999.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: MI, 2005. Mimeogr.

MYTELKA, L.; FARINELLI, F. From local clusters to innovation systems. In: CASSIOLATO, J.; LASTRES, H.; MAHER, M. (Ed.). *Systems of innovation and development*: evidence from Brazil. Cheltenham: Edward Elgar, 2003. p. 249-272.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

MURPHY, K.; SCHLEIFER, A.; VISHNY, R. Industrialization and the big push, *Journal of Political Economy*, p. 1003-1026, 1989.

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: CHWARTZMAN, J. (Org.) *Economia regional*: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar/MINTER, 1977.

NURKSE, R. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford: Basil Blackwell, 1955.

PERROUX, F. *L'économie du XX*ème *siècle*. Paris: PUF, 1961.

PORTER, M. E. *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press, 1990.

RAY, D. *Development economics*. Princeton University Press, 1998.

RALLET, A.; TORRE, A. (Org.). *Économie industrielle et économie spatiale*. Paris: Economica, 1995.

ROSENSTEIN-RODAN, P. Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53, (3), 1943.

SCOTT, A. J. Economic geography: the great half-century. *Cambridge Journal of Economics*, v. 24, n. 4, p. 483-504, 2000.

SCHMITZ, H. Clusters and chains: how inter-firm organization influences industrial upgrading. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M.; MACIEL, L. M. (Ed.). *Systems of innovation and development*: evidence from Brazil. Cheltenham: Edward Elgar, 2003. p. 273-290.

SIMMIE, J.; LEVER, W. F. Introduction: the knowledge-based city. *Urban Studies*, v. 39, n. 5-6, p. 855-857, 2002.

Book economia regional.indb 194 6/2/2007 11:33:19

Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento

Os novos arranjos institucionais

Carlos Antonio Brandão
Eduardo José Monteiro da Costa
Maria Abadia da Silva Alves

Introdução

Foi se consolidando, sobretudo nas duas últimas décadas, intensa reemergência das temáticas atinentes à dimensão territorial do desenvolvimento. Essa reemergência não ficou circunscrita apenas aos ambientes acadêmicos. Seus princípios teóricos passaram a informar práticas, intervenções e estratégias de ação pública, além de elaborações discursivas dos vários atores sociais.

Ao longo dos anos 1990, talvez como nunca tenha ocorrido nas ciências sociais, no debate público e na intervenção política, a questão territorial ganha evidência, ao mesmo tempo que ocorre certa banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países. Não obstante a natureza estrutural, histórica e dinâmica destas "questões espaciais", elas foram deslocadas, muitas vezes, para o lugar-comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, que por vezes exagera no endogenismo e na capacidade de autopropulsão das regiões e localidades. A literatura e as muitas políticas públicas,

Book economia regional.indb 195 6/2/2007 11:33:19

em todo o mundo, parecem acreditar que a escala menor é a mais adequada, necessariamente, de onde se poderia estruturar a força sinérgica comunitária capaz de promover o verdadeiro desenvolvimento sustentável. Esta abordagem teórica sugere que estaríamos vivendo a possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependente apenas da força de vontade dos agentes empreendedores, que mobilizariam as potências endógenas (ocultas e/ou reveladas) de qualquer localidade. Essas concepções afirmam que todas as escalas intermediárias entre "o local" e "o global" estão perdendo sentido, potência e instrumentos de ação.

É obvio que, no âmbito local, muitas ações importantes podem ser articuladas e promovidas. Mas a escala local encontra uma série de limites que devem ler levados em conta nas políticas de desenvolvimento. A realidade tem negado estas formulações abstratas, posto que, em todo o mundo, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são justamente as que não discriminam nenhuma escala *de per se*, mas reforçam as ações microrregionais e mesorregionais, (re)construindo as escalas adequadas a cada problema concreto a ser enfrentado.

É preciso avançar no estudo das insuficiências, dos desvios e das conseqüências nefastas da aplicação mecânica desses modismos — na teoria e na política — que privilegiam os microprocessos e as microdecisões. Na verdade, defendem uma agenda que nega cabalmente a política, os conflitos, a dinâmica das classes sociais, o papel da ação estatal, em suma, a nação e o espaço nacional. Negligenciam todas as questões estruturais do processo de desenvolvimento, e sua complexidade escalar, ou seja, negam todas as escalas existentes entre o local e o global.

Em todo o mundo há um grande consenso sobre a temática aqui tratada. Afirma-se, em uníssono, a necessidade da "territorialização" das políticas de desenvolvimento. Como uma panacéia: onde todos os atores sociais, econômicos e políticos estariam cada vez mais plasmados, "diluídos", enraizados em um determinado recorte territorial. Dentre várias mistificações, parece existir no discurso uma opção por substituir o Estado ("que se foi"), por uma nova condensação de forças sociais e políticas chamada de *território*. O território passa a ser uma espécie de grande regulador de relações, encarnando projetos sociais.

Na verdade, esta concepção hoje hegemônica poderia ser vista como uma reafirmação e aprofundamento dos princípios clássicos do *mainstream* regional e urbano, que sempre tomou o espaço como um receptáculo inerte, mero espelho da sociedade, absolutizando-o. É um retorno, com maior sofisticação, à velha visão reificada do território — capaz de vontade e endogenia, personalizadas nos desejos de "toda a comunidade local/regional" —, que oferece sua plataforma vantajosa a investidores. O desenvolvimento passa a depender da performance do território, de seu acúmulo de relações e capacitação institucional. O território

é visto como uma espécie de platô que busca atrair "bons" capitais e cria barreiras à atração de habitantes "ruins" (pobres, com baixa qualificação profissional, consumidores não solventes etc). No território, mera superfície recipiente, de embarque e desembarque de capitais/coisas/pessoas, se construirá, graças à proximidade de atores cooperativos, um poderoso consenso, baseado nas relações de confiança mútua comunitária, que sustentaria, ao fim e ao cabo, o processo de avanço e progresso para todos. Prepondera aí, portanto, uma visão de ambiente não construído socialmente, mas de território como um pressuposto, dado naturalmente.

Decisiva se torna a noção de proximidade. A articulação dos atores sociais mais imediatos e vizinhos em determinado território cumpriria papel fundamental. Em certo sentido, esse terreno para a concertação de comportamentos e geração de consensos seria um substituto da ação estatal e da prática política e cidadã.

É fundamental entender que estas diversas vertentes vêm sendo amalgamadas — e, por vezes, vulgarizadas e pasteurizadas — em uma concepção unificada de desenvolvimento endógeno, integrado, sustentável etc. que conforma um verdadeiro "pacote" ideológico, teórico e metodológico coerente e fechado, avesso ao diálogo e à crítica.

Apresentado muitas vezes como "projeto tático" (porém que vai se tornando permanente), o diagnóstico é de que, em um ambiente crítico, mutante e de fragmentação (imposto pela globalização), só resta tecer novas redes de colaboração e melhoria do ambiente. Seria preciso promover parcerias para criar novo contexto, no qual os atores atuariam de forma cooperativa — com coincidência de objetivos —, confluindo, com base no entendimento, sem contestações, para um projeto de cidade e região. Ações assistencialistas, compensatórias e focalizadas seriam definidas para os que jazem ao largo deste jogo cívico.

Segundo tal visão seria preciso constituir jogos preliminares de "sensibilização e animação territorial" para integrar os *stakeholders*, os participativos, legitimados e interessados pelas "coisas locais". Várias estratégias e metodologia são difundidas, com destaque para a SWOT, técnica de identificação de *strengths*, *weaknesses*, *opportunities*, *threats*, que possibilitam ou bloqueiam o processo local de desenvolvimento. As técnicas de construção de cenários prospectivos são cada vez mais utilizadas nestes processos de excitação territorial. Essas projeções numéricas vêm substituir o verdadeiro processo de planejamento. Elaboram cenários da região e da cidade "que queremos" no futuro desejado, buscando, por meio da "antecipação compartilhada", construir e transmitir uma imagem empreendedora.

Utilizando, sem maiores mediações, as análises empresariais, geralmente baseadas em *cases*, propõe-se uma gestão estratégica para o território, o qual deve buscar delinear seus cursos apropriados de ação; melhorar sua postura estratégica; galgar um posicionamento sustentável, cultivando competência

básica específica (a velha "vocação", em outras palavras); buscar as próprias forças endógenas especiais e pensar "realisticamente" sobre o futuro. É assim formulada, geralmente por consultorias bem remuneradas, a análise do contexto/ambiente interno e externo à cidade ou à região, tratada com uma organização. Grande ênfase é colocada nos aspectos institucionais e culturais, nos recursos imateriais e intangíveis, para diagnosticar as linhas de negócio mais promissoras, nas quais residem as forças maiores do território focalizado.

Ao Estado caberia, neste ambiente ou contexto social/cultural, o papel de animação dos empreendedores, sendo um facilitador. Ou seja, às instituições públicas restaria a função de acicatar atitudes e a capacidade de iniciativa.

Provavelmente, com estas afirmações iniciais, talvez não se esteja fazendo justiça, neste texto, às variadas nuances colocadas pelos diversos autores, pois o que se quer ressaltar, de início, é que estamos diante de inúmeras vertentes teóricas que vão sendo amalgamadas em um novo paradigma localista pasteurizado, que pode ser danoso, sobretudo para o tratamento do caso particular das regiões periféricas e deprimidas.

O Estado pouco teria o que fazer nesse contexto de "aprendizagem coletiva" e "atmosfera sociopolítica", em que os atores se congregam e se aproximam de forma cooperativa e solidária. A ação pública deveria apenas prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, regular e, sobretudo, desregular, a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as "falhas de mercado". Além dessas ações de melhoria do ambiente institucional, o Estado deveria articular parcerias com o setor privado.

Posto o perfil virtuoso desse "tecido socioprodutivo" localizado, tudo passaria a depender da força comunitária e das vontades e dos fatores localizados. Se tudo depende da virtuosidade microeconômica, há pouco ou nenhum papel, neste debate, para os fatores "exógenos" e "macroeconômicos". Câmbio, juros, fisco, relação salarial, questões monetárias, financeiras etc. parecem ser questões menores.

Muitos trabalhos negligenciam que há complexas hierarquias inter-regionais e o comando maior desses processos, geralmente, está fora do espaço sob análise. Não formulam a pergunta: "onde estão os centros de decisão dos processos aqui localizados?". Muitas vezes, as determinações, os instrumentos de política, os sujeitos econômicos e políticos diretivos, por exemplo, estão em outra escala espacial.

As abordagens da moda têm abandonado a perspectiva crítica da sociedade, retornando ao conceito de comunidade, constituída apenas por atores locais, e não classes sociais, que orientariam suas ações pelo compartilhamento de valores da auto-identidade e do pertencimento a comunas, mais do que pelos interesses de classe.

Contra tais abordagens, é preciso: resgatar e analisar os determinantes maiores do sistema socioprodutivo capitalista, que, recorrentemente, aperfeiçoa seus instrumentos de ação e mobiliza a diversidade social e material a seu favor; pesquisar estruturas e dinâmicas regionais sob a ótica que revela que a divisão social do trabalho vem se aprofundando recorrentemente em todas as escalas. Neste contexto, é preciso reconstruir escalas, tanto analítica, quanto concretamente (Vainer, 2002).

Torna-se ainda mais necessário estudar a natureza das hierarquias (impostas em variadas escalas) de geração e apropriação de riqueza. Ativar o potencial endógeno de uma localidade pode ser mais difícil do que crêem tais elaborações teóricas da moda. Observadores menos atentos sugerem o fim das escalas intermediárias entre o local e o global. Mas o certo é que o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído.

Entendemos que o enfrentamento dessa visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica e pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de escalas. Nenhuma escala *per se* é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas, implementando políticas que levem em consideração a escala específica deles, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Pensamos que, ao contrário daquelas visões, as escalas "intermediárias" ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo. É esta concepção multiescalar que procuraremos discutir nos próximos itens.

Experiências de Arranjos Produtivos Locais: limites e possibilidades de avançarem sobre sua hinterlândia, sobretudo em regiões periféricas

Em todo o mundo os estudos recentes em economia regional ressaltam que a dinâmica socioeconômica de determinado território estaria cada vez mais dependente da interação das firmas e dos agentes sociais e que estas relações não estariam restritas apenas às relações mercantis, mas compreenderiam, de forma privilegiada, também as relações econômicas intangíveis. Nesses estudos, busca-se ressaltar

> o papel das aglomerações, enquanto complexos produtivos territorializados capazes de germinar densidade social cooperativa específica e (...) perceber o processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais vantajosas em acúmulo coletivo, possibilitados pela proximidade física e pelo exercício de criatividade e de geração e apropriação de sinergias coletivas (Brandão, 2003: 23).

Estas novas correntes postulam que a geração e a difusão de externalidades positivas são bastante localizadas, restritas a certa delimitação territorial. São dependentes das instituições locais e da capacidade dos agentes para a criação do "ambiente sinérgico" necessário não só para o desenvolvimento de economias não externas "comercializáveis". Em suma, os elementos a serem considerados são as forças endógenas do sistema regional e a potência e o desempenho do tecido sociocultural presente nas regiões.

Há consenso hoje sobre o papel da construção de densos aglomerados produtivos localizados e sobre o fato de o conceito de competitividade sistêmica deixar de pertencer somente ao domínio das empresas e dos ramos produtivos, englobando toda uma série de atributos territoriais. Neste sentido, a construção de uma economia regional competitiva pressupõe, dentre outros fatores, o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais — APL's capazes de propiciar às empresas, neles localizados, um diferencial suscetível de trazer-lhes inovação, diferenciação, lucratividade e competitividade, ultrapassando totalmente a cultura tradicionalista dos negócios naquele espaço regional. O desafio é transformar o mero ajuntamento de atividades em arranjos produtivos dotados de eficiência coletiva, para que possam gerar transbordamentos virtuosos sobre sua vizinhança próxima ou distante. Nesse sentido, é importante que a política pública atue em três frentes estratégicas para o desenvolvimento de APL's. Em primeiro lugar, deve promover o desenvolvimento local, não apenas o crescimento econômico setorial. Em segundo, deve fazer com que o desenvolvimento local transborde para a hinterlândia do aglomerado. E em terceiro, deve, a partir de inter-relações entre vários aglomerados, lograr a ativação de toda a economia mesorregional da qual participa enquanto elo integrante, sobretudo de suas cadeias (retrospectivas e prospectivas) de produção.

Em um país periférico como o Brasil, no qual os diversos aglomerados existentes apresentam inúmeros gargalos econômicos e sociais, o desenvolvimento de APL's somente pode ser concebível no contexto de um quadro mais amplo de intervenção do Estado no sentido de planejar o desenvolvimento dessas localidades, coordenar as ações de seus agentes, coagir e constranger os interesses deletérios (especulativos, imediatistas e patrimonialistas, sobretudo) do atraso local e regional, criando as condições para que estes aglomerados construam forças transformadoras, não apenas produtivas, mas também sociais e políticas.

Como destaca Costa (2003), seis pressupostos apresentam-se como fundamentais para qualquer ação pública nesta problemática:

1. um APL não pode ser construído no "vácuo", ou seja, em localidades que não possuam um mínimo de condições iniciais para o seu desenvolvimento. Alguma virtuosidade prévia deverá estar presente para ser mobilizada;

2. uma experiência bem-sucedida em determinado lugar nunca poderá ser fielmente reproduzida em outro contexto, como uma tentativa de replicar

experiências exitosas, desenvolvidas em contextos específicos, podendo gerar distorções muitas vezes irreversíveis;[1]

3. o desenvolvimento de um APL somente pode ser entendido e alcançado pela agregação de um mosaico de fatores oriundos de diversas dimensões e capazes de construir e unificar uma matriz operacional, formada por vetores sociais, culturais, históricos, geográficos, políticos, microeconômicos, mesoeconômicos e macroeconômicos;

4. um APL é parte integrante — e como parte recebe, catalisa e lança impulsões — de sistemas regionais e nacionais de produção, portanto, não se deve cometer o erro de entendê-los como meros receptáculos ou plataformas de localização destituídas de contorno ou hinterlândia;

5. deve-se entender a importância da intervenção estatal no desenvolvimento destes aglomerados, principalmente quando estes estiverem situados em uma região desarticulada; neste sentido, a presença do Estado é importante, seja na facilitação, promoção, indução ou mesmo na coordenação do desenvolvimento destes aglomerados;

6. o desenvolvimento destes aglomerados não pode ser entendido como panacéia para o desenvolvimento econômico regional, posto que dificilmente poderiam se consolidar enquanto uma estratégia suficiente de desenvolvimento para a periferia capitalista, envolta em constrangimentos de natureza histórico-estrutural; para que haja a gestação de um processo de desenvolvimento regional é questão *sine qua non* que a ação do Estado ultrapasse o mero apoio ao desenvolvimento destes aglomerados, promovendo ações que modifiquem a estrutura econômica, cultural, política e social regional.

O Estado deve identificar os aglomerados existentes no espaço objeto de futura intervenção. Em seguida, necessita diagnosticar e questionar o grau de maturação do APL, se embrionário, infante, potencial, maduro etc. Esta ação apenas terá pleno êxito se desenvolvido um diagnóstico abrangente — bem fundamentado cientificamente e participativo politicamente — do contexto histórico, produtivo, social e institucional da região, destacando os limites e as possibilidades de inserção da área sob análise em uma divisão intra e inter-regional do trabalho.

[1] Conforme se afirma no texto "Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local" (Diniz, Santos e Crocco) deste livro: "A proximidade geográfica por si só não é suficiente para assegurar o sucesso das experiências de geração de conhecimento. Além da importância da lógica cognitiva, as regiões possuem história, que têm seus pesos positivos ou negativos. Muitas vezes, os atores locais não agem no sentido de se criarem interação e sinergia. Assim, as experiências de sucesso ou fracasso não podem ser generalizadas, uma vez que cada experiência é única e não reproduzível, uma vez que cada território é diferente do outro pelo seu conteúdo imaterial. Por outro lado, não se pode esperar que todas as regiões ou localidades gerem conhecimento de fronteira e se insiram na produção de bens de última geração tecnológica. Muitas regiões ou localidades continuarão especializadas na produção de bens tradicionais, inclusive de bens primários ou de serviços simples."

As políticas públicas de apoio ao desenvolvimento de APL's devem realizar um levantamento exaustivo de dados estratégicos sobre estas aglomerações, por meio da elaboração de diagnósticos que contemplem informações como: a localização geográfica; o contexto histórico; a caracterização da cadeia produtiva principal, destacando seus principais produtos; o grau de tecnologia incorporada nos produtos e no processo produtivo; as informações sobre a qualidade e a imagem do produto; o grau de associação entre o produto e a região; o tamanho e a importância relativa do aglomerado para as economias local e regional; a distribuição das empresas por porte; a classificação quanto a sua estrutura (vertical ou horizontal); a gradação de seu nível de consolidação; os principais mercados atendidos; as fontes de vantagens competitivas; a presença de instituições públicas e privadas na formação, na operação e no desenvolvimento do aglomerado; as instituições externas e internas ao aglomerado; a natureza, a estrutura e a dinâmica do mercado de trabalho regional; e, finalmente, as principais oportunidades, ameaças e desafios que se colocam para a consolidação do aglomerado produtivo sob análise enquanto um APL e sua real potencialidade de alavancar o desenvolvimento regional.

De posse desse diagnóstico, amplamente discutido, a formulação de ações estratégicas de desenvolvimento deve ser focada nos pontos nevrálgicos identificados e legitimados, otimizando esforços e recursos, obtendo, com isso, possivelmente resultados mais significativos. Assim, as intervenções pontuais devem partir de características, potencialidades e pontos de estrangulamentos identificados em cada aglomerado, respeitando-se as especificidades regionais. Devem ser concentradas nas aglomerações produtivas onde já existam alguns elementos (embrionários que sejam) de um potencial APL em formação.

O Estado deve intervir como um agente pró-ativo na solução de problemas em que os agentes locais não possuam instrumentos e autonomia para sua resolução, direcionando, dessa forma, a localidade para uma trajetória social mais promissora no longo prazo. Suzigan *et al*. (2002) destacam que uma ação pública eficiente deve: desenvolver a sustentabilidade do APL, a fim de que este seja capaz de criar e manter uma trajetória durável de desenvolvimento do aglomerado; promover a elevação do capital social, por intermédio de ações que favoreçam a inclusão dos agentes, estabelecendo relações mais sólidas de confiança; democratizar o acesso aos bens públicos (educação, saúde, crédito, centros de pesquisa, serviços empresariais, plataformas logísticas etc.), inclusive pelo aumento e pela qualidade da sua oferta; preservar o meio ambiente através de ações de preservação e controle dos impactos ambientais; mobilizar os recursos endógenos por meio da articulação de recursos públicos ou privados aportados por agentes do próprio APL; atrair recursos exógenos, captando recursos públicos ou privados complementares aos providos pelos atores locais; integrar-se com outros atores que possuam algum tipo de programa ou "projeto no território"; e facilitar a conexão com os mercados, sejam estes potenciais ou efetivos.

Book economia regional.indb 202 6/2/2007 11:33:20

Boa parte destes objetivos passa, impreterivelmente, pelo desenvolvimento de maior institucionalização do aglomerado. Salvo raras exceções, a institucionalidade de um aglomerado produtivo periférico é significativamente baixa. Conseqüentemente, o surgimento e o desenvolvimento de relações cooperativas e de externalidades aglomerativas positivas, fundamentais para a gestação da eficiência coletiva, são travados nestes contextos. É neste sentido que ações estatais no desenvolvimento de instituições adequadas são fundamentais, devendo incentivar o desenvolvimento do diálogo, a união e o comprometimento dos agentes locais de modo que estes, paulatinamente, ganhem autonomia na resolução dos problemas específicos do aglomerado.

O caráter desta ação pública requer algumas sutilezas. O Estado não deve buscar impor verticalmente, "de cima para baixo", nenhum tipo de ação que vise ao aumento do grau de cooperação entre os agentes. Esta ação, para ter sustentabilidade, deve ser implementada em aglomerados que já possuam alguma forma ou nível de cooperação entre os agentes. Ou em aglomerados nos quais os agentes aspirem — e sinalizem, potencialmente, pelo menos — à construção de uma trajetória de desenvolvimento sustentado, legitimando politicamente tal intervenção. Nos aglomerados nos quais não existe ambiente de cooperação, e nem interesse em desenvolvê-lo, o Estado deve começar atuando por intermédio de práticas que visem a despertar este interesse, informando a comunidade quanto à sua importância para a própria competitividade e desenvolvimento dos agentes e, conseqüentemente, para a localidade. Para isso, podem e devem ser utilizadas atividades como fóruns, palestras, reuniões, seminários e cursos.

Uma das ações capazes de impactar positivamente o avanço dos aglomerados produtivos é o incentivo do Estado ao desenvolvimento de uma cultura local capaz de fazer com que os distintos agentes absorvam um sentimento de regionalismo potencializador da auto-estima e da cultura associativa regionais, da valorização e da conservação dos seus aspectos histórico-culturais. Isto é fundamental na medida em que a intervenção pública sozinha não tem o poder de gerar efeitos sinérgicos na consolidação do APL. São partes fundamentais do processo a motivação e a co-responsabilidade dos agentes locais a ponto de se disporem a planejar, executar, monitorar e avaliar o seu próprio desempenho e o desempenho do aglomerado. Sem esse comprometimento coletivo, até a simples definição de prioridades e ações locais torna-se inexeqüível. É, portanto, este fator que em grande parte deve balizar o grau de intervenção pública no aglomerado.

O desenvolvimento de um APL não é algo preconcebido. Depende de que as ações implementadas sejam condizentes com as especificidades locais e que estejam política e socialmente respaldadas, tanto interna quanto externamente. Assim, é recomendável que se monte neste processo um grupo gestor, coletivamente respaldado, composto por agentes públicos e privados, internos e externos ao aglomerado. Todavia, deve ser coordenado pelos agentes privados internos.

O papel do Estado é incentivar, participar e, quando for o caso, coordenar e arbitrar a sua montagem.

Isto feito, este grupo deve montar uma equipe técnica, com alguns de seus membros efetivamente participando, capaz de elaborar diagnósticos e ações que planejem o desenvolvimento do aglomerado. Em que pese a possibilidade de participação ou orientação de "técnicos externos", este planejamento deve necessariamente ser elaborado por seus agentes internos, envolvendo ações de curto, médio e longo prazos, que contenham obrigações e metas a serem cumpridas e atingidas pelos diversos agentes e pelo aglomerado como um todo. Estas ações devem ser periodicamente avaliadas e sujeitas à reformulação, sempre tendo em mente que o avanço e a consolidação de um APL é um processo de longo prazo e de trajetória dependente.

O grupo gestor deve coordenar e, quando for o caso, reivindicar o próprio desenvolvimento institucional do local. Para isso, deve definir o papel da cada agente; promover ações que visem a implantar ou dinamizar entidades de classe, tanto patronal quanto de trabalhadores; coordenar e participar da montagem de agências, fóruns, consórcios, cooperativas e centros comerciais; reivindicar que o setor público implante instituições técnicas e acadêmicas, instituições de pesquisa, instituições de fomento, incubadores etc.; buscar relacionamentos formais e operacionais com outras instituições; aumentar o grau de interação/cooperação entre empresas, academia e governo; e, finalmente, lutar pelo desenvolvimento do espírito de empreendimento dos agentes locais e regionais.

O processo prévio de planejamento tem por intuito desenvolver um projeto-piloto para a consolidação do aglomerado. Espera-se, com isso, sensibilizar e motivar a participação dos agentes nesse processo de envolvimento e aprimorar a própria governança local. Entretanto, a finalidade precípua do grupo gestor é servir de efetiva ponte de diálogo entre os agentes locais e o Estado, em seus três níveis de governo, cabendo a este executar as ações a ele destinadas, intervir e participar, conforme o grau de interesse dos agentes privados, para a criação e o desenvolvimento desta aglutinação e concertação de interesses.

As possíveis intervenções do Estado nos aglomerados devem fundamentar-se em ações que possam estar pautadas pelo princípio da abrangência territorial, já que intervenções em empresas específicas, dada a homogeneidade setorial constatada, podem causar um desequilíbrio artificial entre as empresas e ser prejudiciais para o setor, para a sociedade local e para qualquer tentativa de criação de ações conjuntas entre os diversos agentes.

Todas as ações citadas devem ser complementadas por um programa público de incentivo à exportação e à comercialização extra-regional. Outro fator fundamental para que determinado APL obtenha sucesso é a existência de uma rede de comércio que o conecte com mercados mais distantes e de maior porte. Boa parte destas medidas cabe à própria iniciativa privada e ao grupo gestor. Ao

Estado, além da sua participação indireta por intermédio de seus representantes neste grupo, cabe envidar esforços que possam garantir aos produtores regionais maior acessibilidade a mercados extra-regionais e internacionais.

Por vezes, o caráter totalmente espontâneo da origem de determinado APL pode colocar sérios problemas de deficiência de suporte infra-estrutural (transportes, comunicações, acesso a mercado), que, pelos custos que impõe às empresas, limita sua capacidade de competição e pode tolher seu processo evolutivo. Como solução é necessário um esforço dos diversos níveis de governo para a melhoria, a ampliação e a criação, quando for o caso, de uma infra-estrutura propícia ao desenvolvimento do aglomerado em todas as suas modalidades: estradas, portos, aeroportos, telecomunicações, energia elétrica, saneamento básico, moradias, museus, centros de pesquisa, centros culturais e de lazer, escolas, hospitais, escolas-técnicas, centros de negócios, hotéis etc.

O apoio público ao desenvolvimento do APL não deve se restringir ao desenvolvimento da cadeia produtiva internalizada no aglomerado. É importante que a ação pública estimule o desenvolvimento de todos os nexos da cadeia mesorregional da qual os aglomerados participam, tanto em desdobramentos a montante quanto a jusante. Assim, mais do que o aumento do grau de cooperação horizontal, torna-se decisivo instituir ações que facilitem as interações verticais ao longo da cadeia de que o aglomerado participa. Ademais, é importante a indução do espraiamento da virtuosidade local intra-aglomerado para sua hinterlândia regional, quando o próprio desenvolvimento do aglomerado cria laços não ocasionais na sua vizinhança, como parcerias estratégicas, relações de cooperação, ou até mesmo práticas de compra de insumos e matérias-primas.

Ainda não se realizou um balanço abrangente da capacidade dos APL's no Brasil para promover o desenvolvimento regional e urbano. Será possível extrair lições para regiões menos desenvolvidas?

É importante estudar melhor os arranjos dos setores de madeira-móveis, têxtil-confecções, couro-calçados, dentre outros, apontando algumas ações compartilhadas entre os empresários locais, no sentido de avançar a construção de uma institucionalidade que possa servir a toda uma região e seja decisiva para a cooperação regional, como feiras, criação de centros de treinamento, consórcios de exportação, instituições de ensino superior, centros de *design*, gestação de marca regional etc.

Qual o papel indutor possível do Estado? Algumas experiências devem ser analisadas. Um caso importante para se estudar as articulações microrregionais de produtores é a recente institucionalização, em 2003, do Pólo Tecnológico da Indústria Têxtil e de Confecções de Americana/SP, responsável pela produção de mais de 60% de tecidos planos artificiais e sintéticos. Sua criação tem por objetivo aumentar a produção, gerar mais empregos e mais renda para a região. Localizadas nesse APL estão Fibra DuPont, Vicunha Têxtil, Santista Têxtil, Tabacow,

entre outras. Integram o Pólo os municípios de Americana, Nova Odessa, Santa Bárbara D'Oeste, Sumaré e Hortolândia.

A intenção dos membros do Pólo agora é desenvolver uma política que articule estrategicamente toda a cadeia produtiva nas cidades integrantes. As empresas do mesmo segmento têxtil passariam a trabalhar em conjunto. Em vez de produzir apenas o tecido ou o fio, a idéia é desenvolverem o confeccionado, o que agregaria mais valor aos produtos, além de gerar mais mão-de-obra. Os empresários locais discutiram como seria mais fácil exportar a confecção pronta em razão da retração do mercado interno. Esperam mobilizar as pequenas empresas, normalmente familiares, que individualmente não teriam os requisitos básicos para exportarem seus produtos. Os cinco municípios que compõem o Pólo, juntos, são responsáveis por aproximadamente 85% da produção nacional de tecidos planos artificiais e sintéticos, sendo que o volume de confeccionado não chega a 1% do total de embarques têxteis da região.

A comissão de gestão do Pólo é composta por representantes das prefeituras das cinco cidades, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), do Sindicato das Indústrias de Tecelagens de Americana e Região (Sinditec), do Sindicato da Indústria Têxtil (SindiTêxtil), da Assembléia Legislativa de São Paulo e da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. Esse novo arranjo institucional pretende articular as relações dos diversos elos da cadeia produtiva têxtil-confecções existentes na região, como fiação, tecelagem, tinturaria, estamparia e confecção, formando um centro integrado de produção têxtil. Este é um caso importante, pois a cadeia se espraia pelos municípios de Nova Odessa, Sumaré e Santa Bárbara D'Oeste, que produzem fios, fibras, tecidos planos, artefatos do vestuário, produtos para cama, mesa e banho; confecções de moda, entre outros.

Sugeriu-se, neste caso, a elaboração de um cadastro mapeando todas as interdependências existentes (compradores do mesmo fornecedor; fornecedores do mesmo comprador; empresas vendendo o mesmo produto; empresas vendendo produtos complementares; ramos complementares; ramos concorrentes; instituições em comum; serviços em comum; mercados internacionais em comum, sindicatos em comum etc.). São exemplo de ações que podem surgir de um debate sobre as necessidades e oportunidades das empresas: centros de *design* e moda; viagens ao exterior para pesquisa de moda; consórcios para exportação; sistema de distribuição coletivo; *marketing* da "marca" no Brasil e nos principais centros compradores estrangeiros; pesquisas de mercado com vistas a identificarem os gostos estrangeiros; promoção de certificações de qualidade para os produtos da região, entre muitas possíveis iniciativas.

Há casos de diversos APL's que transbordam seu dinamismo por vasta região. Importante exemplo é o da cadeia produtiva de couro-calçados. O Aglomerado Coureiro-Calçadista do Vale dos Sinos no Rio Grande do Sul cresceu em torno do

Rio dos Sinos, irradiando-se a partir da cidade de Novo Hamburgo e estendendo-se por 24 cidades. Em um raio de 50 km, encontra-se tudo que é necessário à fabricação de calçados. O aglomerado conta, atualmente, com empresas que operam em todas as etapas da cadeia produtiva de calçados, como empresas calçadistas, prestadoras de serviços especializados, curtumes, fornecedores de equipamentos e máquinas, fabricantes de componentes e agentes de exportação. A densidade institucional é decisiva neste caso. Ocorreram aí a criação de um Comitê Consultivo do núcleo coureiro-calçadista por parte do governo do Estado e o estabelecimento de câmaras setoriais para levantamento e discussão de problemas da cadeia produtiva, que podem mediar conflitos emergentes a partir das demandas de diferentes segmentos do arranjo. Apesar de o arranjo ter alcançado progresso na esfera produtiva, ainda há dificuldades nas etapas de comercialização e *design*. Quanto a esse último aspecto, políticas públicas devem incentivar o processo de aprendizado interativo, envolvendo atores locais, como instituições de pesquisa e formação de recursos humanos. Com relação à comercialização, deve-se buscar novos nichos de mercado, priorizando alguns segmentos, existindo amplo campo para ações públicas voltadas para a promoção de exportações e o desenvolvimento do mercado doméstico. Já o Aglomerado Calçadista do Vale do Paranhana no Rio Grande do Sul, espraia-se pelos municípios de Três Coroas, Igrejinha, Taquara, Parobé, Rolante e Riozinho. Há pouca interação institucional e socioprodutiva entras as empresas, apenas ocorrendo visitas esporádicas entre os empresários. A maior fonte de vantagem continua sendo a proximidade dos fornecedores do Vale dos Sinos.

Recentemente o Governo Brasileiro criou o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP APL, que tem com objetivo o fortalecimento das políticas de desenvolvimento local,[2] por meio de:

> a) estímulo à construção de Planos de Desenvolvimento participativos, envolvendo necessariamente, mas não exclusivamente, instituições locais e regionais; b) busca de acordo por uma interlocução local comum (articulação com os órgãos do Grupo de Trabalho) e por uma articulação local com capacidade para estimular o processo de construção do Plano de Desenvolvimento (agente animador). O segundo eixo da metodologia complementa o anterior promovendo: a) o nivelamento do conhecimento sobre as atuações individuais nos APLs; b) o compartilhamento dos canais de interlocução local, estadual e federal; e c) o alinhamento das agendas das instituições para acordar uma estratégia de atuação integrada.[3]

[2] O Governo Federal está organizando o tema Arranjos Produtivos Locais (APL's) por meio das seguintes medidas: (1) incorporação do tema no âmbito do PPA 2004-2007, pelo Programa 1015 — Arranjos Produtivos Locais; e (2) instituição do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP APL's) pela Portaria Interministerial nº 200 de 03/08/04, composto por 23 instituições, sendo onze ministérios e instituições vinculadas, além de organizações não-governamentais, de abrangência nacional.

[3] Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/sdp/proAcao/arrProLocais/arrProlocais.php>.

Inúmeras iniciativas no campo das políticas de apoio a APL's vêm se desenvolvendo no Brasil nas várias escalas espaciais e níveis de governo. Cabe articulá-las sistemicamente. Um bom exemplo ocorre em Santa Catarina, por meio do "Fórum Catarinense" e das ações do Instituto Euvaldo Lodi, com o Programa Catarinense de Desenvolvimento Regional e Setorial, que apóia a estruturação de Agências de Desenvolvimento Regional, promovendo a articulação e a potencialização de ações existentes e identificando potencialidades de novos projetos.

Cooperação Supralocal e Novos Arranjos Institucionais

Vários fatores estruturais determinaram o aumento das disparidades intra e inter-regionais em todo o mundo. As políticas de desenvolvimento territorial passaram a conviver com enorme dilema entre duas estratégias alternativas: promover políticas "solidárias"/redistributivas ou políticas "autocentradas"/ endógenas. Como, a um só tempo, reduzir desigualdades regionais e aumentar a competitividade das regiões?

Estratégia autocentrada/endógena	Estratégia solidária/redistributiva
Eficiência	Eqüidade
Aglomeração territorial	Dispersão/Desconcentração territorial
Especialização produtiva	Diversificação produtiva
Crescimento	Redistribuição
Riqueza	Qualidade de vida

Os novos arranjos institucionais de promoção do desenvolvimento local e regional buscam conciliar estas vias estratégicas aparentemente antagônicas. Algumas experiências parecem confirmar as amplas possibilidades de manejo destas trajetórias que, à primeira vista, seriam contraditórias. O empreendimento da política de desenvolvimento da Comunidade Européia merece destaque neste contexto.

Estas novas concepções têm implicado em mudanças significativas nos fundamentos do planejamento e da gestão pública e no próprio perfil dos governantes locais. Essa revalorização da dimensão regional acabou por influenciar sobremaneira as políticas territoriais de diversos países. As tradicionais políticas baseadas em amplos incentivos fiscais/financeiros, e na construção de grandes obras de infra-estrutura, com vistas à atração de vultosos investimentos industriais, em regiões específicas, têm sido substituídas por estratégias regionalizadas, que buscam a endogeneização dos processos de desenvolvimento, para que estes possam ter caráter mais durável e sustentado. Usando a terminologia correntemente utilizada na literatura: as estratégias de *top-down* estão dando lugar, crescentemente, a estratégias de *bottom-up*.

A partir dos anos 1980, com essa nova abordagem da política regional, observa-se o surgimento de estruturas institucionais mais descentralizadas em vários países. Este processo de regionalização tem tomado configurações diferentes, que dependem dos contextos político e institucional de cada país. Em alguns casos, por exemplo, a transferência de competências se processa pela via constitucional, enquanto em outros é parte de um processo mais limitado, resultado de uma reforma administrativa que tem como objetivo melhorar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos. Diferentes arranjos institucionais emergem em vários países, como os contratos regionais e locais na França (*contrat de pays*) e Itália (*contratti d'area e patti territoriali*), os acordos regionais e locais na Suécia (*regional/local growth agreements*) e as agências de desenvolvimento na Áustria.

No Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) parece orientada por princípios semelhantes, ao buscar ressaltar o caráter federativo/unitário e ao entender que a escala nacional é a única "compatível com a perspectiva de regulação do fenômeno das desigualdades inter-regionais" e a que possibilita a "definição dos critérios gerais de ação sobre o território". No entanto, as iniciativas locais e sub-regionais também ganham destaque na nova proposta, pois seriam o *locus* das ações operacionais. Nessa perspectiva, os programas mesorregionais se constituiriam na

> unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas pelos critérios definidos para todo o território nacional, acoplando-se a eles espaços institucionais de concertação a essa escala, como fóruns e agências de desenvolvimento, conforme arranjos estabelecidos pelos atores sub-regionais. (Brasil, 2003: 34)

Além do movimento de descentralização, co-responsabilidade e "devolução" do poder decisório às instâncias subnacionais de governo, observamos também o crescimento de arranjos horizontais, isto é, articulados dentro de uma mesma escala de intervenção, nos quais podemos incluir também os arranjos metropolitanos. O próprio texto da PNDR indica a possibilidade de articulações dessa natureza.

Obviamente estas articulações horizontais não são contraditórias com o movimento de descentralização (verticais), tendo também tem o objetivo de fortalecer as escalas sub-regionais de decisão. No caso da França, por exemplo, a mesma legislação que promove a melhor distribuição de encargos entre os níveis de governo também incentiva a formação de arranjos de cooperação sub-regional.

Embora sejam possíveis articulações nos níveis intermediários, a motivação para a realização dessas associações locais torna-se mais evidente na medida em que a solução de vários problemas municipais extrapola suas fronteiras jurídico-administrativas. Neste caso, as concertações regionais tornam-se poderosas.

Os exemplos mais evidentes são os serviços de interesse comum, como água, esgotamento sanitário, depósito de lixo, saúde e transportes. Além disso, mesmo quando for possível a resolução dos problemas de forma isolada, a ação conjunta poderá implicar em menores gastos e, portanto, ser extremamente benéfica, como, por exemplo, na realização de compras em conjunto para negociar melhores condições de pagamento ou descontos mais significativos. Outro aspecto positivo dessas associações pode ser dar economicidade a projetos antes inviáveis individualmente, como, por exemplo, a compra de um equipamento muito caro, a formulação de projetos, o compartilhamento de máquinas e equipamentos, centros de tecnologia ou de *design* etc.

No Brasil, as associações intermunicipais são objeto de debate político e acadêmico a partir da década de 1990, quando modelos associativistas bem-sucedidos afloraram no cenário nacional, como os consórcios intermunicipais e as articulações de municípios por bacia hidrográfica, embora a noção de consorciamento seja mais antiga.

Este tema tende a ganhar maior destaque na atualidade com a aprovação de nova normatização de contratos para a institucionalização de consórcios públicos e para a celebração de contratos de programa que incentivam a atuação conjunta intermunicipal, buscando a solução de problemas comuns, bem como a gestão associada de serviços públicos.

Com a promulgação da lei reguladora dos consórcios públicos, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a cooperação municipal no Brasil ganhará impulso. Até o momento, estas ações compartilhadas eram viabilizadas no âmbito do direito privado. Para muitos estudiosos do assunto, a criação desse arcabouço institucional será fundamental para a elaboração de um projeto comum de desenvolvimento regional no país, além de incentivar e facilitar o surgimento dessas associações. Outros elementos, especialmente de ordem político-partidária, devem ser considerados para explicar a resistência e as dificuldades para a implantação desses arranjos no Brasil. Além disso, não se pode deixar de levar em conta algumas características da federação brasileira (Affonso, 2003), como veremos adiante.

Há a possibilidade de ocorrência de três arranjos institucionais na implementação de política regionalizada de desenvolvimento, os quais chamamos de arranjos horizontais, arranjos verticais e arranjos mistos[4].

[4] Obviamente, a definição de nível nacional, intermediário e local depende da divisão política e administrativa de cada país. Nos países anglo-saxônicos, por exemplo, esta diferença entre três níveis é feita considerando 5 divisões administrativas, além do Governo Central (respectivamente o termo em Português, Inglês e Francês):

1 - Província ou Estado, Province /State, Région

2 - Região, Region/County, Département

3 - Distrito, District, Arrondissement

4 - Distrito Eleitoral, Ward, Canton

5 - Município, Municipality, Commune

Novos arranjos institucionais: verticais, horizontais e mistos

Arranjo	Definição	Articulação envolvida
Arranho horizontal	Derivado do movimento de descentralização, seja por reformas constitucionais, seja por reformas administrativas, atribuindo maior responsabilidade às esferas subnacionais.	local-intermediário, intermediário-nacional, local-nacional
Arranjo vertical	Ocorre num mesmo nível de intervenção. O exemplo mais comum são as associações municipais, mas podem ocorrer em outras esferas administrativas. Arranjos metropolitanos geralmente se enquadram nesta categoria.	local-local, intermediário-intermediário
Arranjo misto	Relação que se estabelece entre os arranjos verticais e os governos supralocais.	Local-local-intermediário, local-local-nacional, intermediário-intermediário-nacional

Nesta consideração analítica não incluímos, para efeito de simplificação, as relações dentro do próprio governo central, como por exemplo, as relações interministeriais ou supraministeriais, que são indispensáveis para a elaboração de uma política de desenvolvimento regional.

Estabelecida essa divisão, a questão que se coloca é: quais são as formas utilizadas para o estabelecimento desses arranjos e como estes são operacionalizados? Somente uma pesquisa acurada sobre esse assunto poderia fornecer subsídios para responder a esta questão. No entanto, apresentaremos a seguir, algumas experiências internacionais, que poderão nos fornecer algumas pistas neste sentido. Ao final, com base nestes exemplos, discutiremos algumas tendências e obstáculos para a concretização desses arranjos no Brasil.

A questão que se coloca é: de que forma vão se estabelecer essas relações entre os diferentes níveis de governo? Dentre várias possibilidades, a literatura recente tem citado a contratualização, especialmente inspirada no modelo francês, como exemplo bem-sucedido de relacionamento entre as diversas esferas de governo, viabilizando a formação de arranjos estáveis e eficientes. Assim, ao se considerar a celebração de contratos e pactos territoriais como experiência potencialmente virtuosa, algumas questões se colocam: Quais são as vantagens dessa formalização contratualizada para as articulações verticais e horizontais? Este modelo poderia ser transposto para o Brasil? Arranjos informais não poderiam alcançar resultados virtuosos?

Arranjos verticais/mistos

Como já observamos, o surgimento de estruturas descentralizadas é uma característica marcante das políticas de desenvolvimento regional atuais. Este

processo tem seguido padrões distintos, de acordo com as características políticas e institucionais de cada país. Assim, é muito difícil estabelecer comparações entre os vários modelos utilizados. No entanto, de forma geral, a literatura internacional tem apresentado algumas tendências, como a instituição de novas autoridades supralocais ou a delegação de novas atribuições para entidades supralocais preexistentes, com graus variáveis de dependência do governo central.

Dentre várias alternativas de operacionalização desses arranjos, a celebração de pactos e contratos territorializados parece ser a mais alvissareira. Por exemplo, desde o início dos anos 1980 a legislação francesa apresenta tendência à descentralização de competências e mais ampla articulação entre suas instâncias e níveis administrativos. Neste mesmo período, a reforma do sistema de planejamento nacional delegou às regiões as atribuições de elaboração e gestão de um plano nacional de desenvolvimento, ao mesmo tempo que autorizou o Estado a realizar contratos com as diversas esferas territoriais: região, departamento ou comuna, embora, na prática, tais acordos formalizados tenham se limitado à esfera da região. A partir de então, o estabelecimento de regras claramente definidas entre o Estado e as regiões passou a ser oficializado por meio dos chamados "contratos de plano Estado-região" (Jaccoud, 2001).

Os contratos de plano foram reforçados como instrumentos de política regional pela Lei de 1995, LOADDT (*Loi pour l'Amenagement et le Développement du Territoire*), conhecida como Lei Voynet. Esta legislação introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável e incrementa o papel do *pays* (sub-região) no desenvolvimento de programas estratégicos de desenvolvimento, colocando como principal objetivo da política regional corrigir as desigualdades de condição de vida dos cidadãos ligadas à situação geográfica e às suas conseqüências demográficas. (Jaccoud, 2001).

Além disso, foram criadas duas novas categorias territoriais:

- ***pays* (sub-região)**: definida na legislação como "um território que apresenta uma coesão geográfica, econômica, cultural e social" fundada, portanto, numa identidade comum, sem no entanto apresentar fronteiras previamente delimitadas, e estabelecida antes pela fixação concertada de estratégias comuns entre atores locais. A sub-região pode ser instituída a partir do estabelecimento público de "cooperação intercomunal com fiscalidade própria", constituindo um grupamento de interesse público de desenvolvimento local ou fundando um sindicato (Jaccoud, 2001).

- ***agglomération*** (aglomeração): formada por espaços territoriais constituídos a partir de áreas urbanas, consideradas "único espaço possível" para a realização de políticas de localização de atividades industriais ou comerciais ou ainda uma política social ou de neutralização de fatores geradores de exclusão. As aglomerações são definidas como áreas urbanas com mais de 50 mil habitantes, podendo englobar uma ou várias comunas. Para ser reconhecida e poder assinar um contrato de plano, a aglomeração dever constituir-se também em

um "estabelecimento público de cooperação intercomunal com fiscalidade própria" (Jaccoud, 2001).

Na prática, portanto, estas novas categorias territoriais potencializam o surgimento de associações municipais, permitindo a viabilização de projetos nas mais diversas áreas. Os números comprovam essa tendência, na medida em que, atualmente, dois terços das 36 mil cidades francesas participam de consórcios intermunicipais, contando com milhares de instituições intermunicipais, cujos representantes são eleitos pelos cidadãos e apoiados financeiramente pelo governo central. Como muitas dessas cidades são muito pequenas, estas associações representam alternativa importante para o enfrentamento de problemas variados, como disposição de lixo e abastecimento de água. Ou seja, tais formas cooperativadas em associações intermunicipais impuseram-se pela necessidade e por problemas concretos.

Na Suécia, os chamados *Local Development Agreements*, embora tenham seu foco nas relações entre as regiões metropolitanas e o governo central, também podem ser citados como exemplo interessante de articulação entre esferas diversas do setor público, e exprimem, assim como a contratualização francesa, alto grau de comprometimento entre estas esferas de atuação. Estes acordos fazem parte da "Política Metropolitana Nacional", adotada pelo parlamento sueco em 1998. Como a Suécia é um país que tem recebido grande contigente de imigrantes e refugiados desde o fim da Segunda Guerra Mundial, um dos principais objetivos desses acordos seria "por fim à segregação discriminatória social, étnica e de gênero nas áreas metropolitanas e envidar esforços para propiciar condições comparáveis de vida entre as pessoas" (Commission on Metropolitan Areas in Sweden, 2003: 3). O *Swedish Integration Board* seria o órgão encarregado de coordenar e avaliar o desempenho desses acordos, que estabelecem as obrigações do município e do governo central para alcançar os objetivos pretendidos. A duração desses acordos é de três a seis anos, durante os quais o governo central se compromete a fornecer recursos para o desenvolvimento de projetos compatíveis com os objetivos estabelecidos.

Arranjos horizontais

Como já observamos, teoricamente, podemos encontrar arranjos horizontais tanto entre as instâncias intermediárias como entre as locais. Na Europa, as várias formas de coordenação intermunicipal têm variado enormemente, indo ao extremo da criação de uma cidade principal, por meio da junção de municípios periféricos, estabelecendo uma única autoridade municipal (*amalgamation*), até a criação de estruturas informais de coordenação para oferta de serviços públicos comuns.

Nos casos em que a legislação não prevê estruturas específicas para lidar com problemas comuns entre cidades, os consórcios ou associações de autoridades locais são geralmente utilizados. Sob esse sistema, as municipalidades participantes agregam-se voluntariamente e, em geral, por pouco tempo. Os municípios delegam certos poderes para a autoridade comum que, então, os exerce em seu próprio nome. O corpo administrativo dessa autoridade comum é normalmente formado por uma assembléia composta por representantes dos municípios participantes. Na maioria dos países, a legislação que rege tais consórcios é relativamente flexível, tanto em relação ao número de funções, que devem ser confiadas à administração comum, quanto ao número limite de municípios que devem fazer parte da associação, embora possa haver certas exceções a esse padrão, com o estabelecimento de certas condições específicas para a formação de consórcios em alguns países, como podemos verificar no quadro a seguir, em que apresentamos alguns exemplos de diferentes soluções institucionais para a realização de consórcios em alguns países europeus.

Exemplos de soluções institucionais para a realização de acordos de cooperação intermunicipal em países europeus

País	Principais características
Holanda	A legislação de 1985 (Joint Regulations Act of 1985) estabelece que as províncias dividam seus territórios em áreas para cooperação, determinando as regras de cooperação para os municípios dentro da mesma área.
Dinamarca	Os acordos para ação conjunta, por meio dos quais as autoridades locais estabelecem conselhos especiais, com poderes para agir em seu nome, devem ser aprovados previamente por autoridade supervisora, para assegurar que dêem aos conselhos locais algum controle sobre a atividade.
Bélgica	Os municípios podem estabelecer associações municipais para a distribuição de eletricidade, gás, televisão ou água, desenvolvimento econômico, uso e ocupação do solo e habitação, remoção e tratamento de lixo, crematórios, esporte, cultura, saúde e gerência administrativa e processamento de dados. A lei também prevê o estabelecimento de comissões intermunicipais para a cooperação entre municípios contíguos, e o governo provincial. No que diz respeito aos serviços de corpo de bombeiros e, na região de Flemish, ao tratamento do lixo, são estabelecidas cooperações compulsórias por meio das quais o governo provincial decide unilateralmente a composição dos consórcios a que as municipalidades são obrigadas a pertencer.
Alemanha e Áustria	Nestes dois países é feita uma distinção entre tipos de cooperação administrativa entre autoridades locais reguladas pelo direito privado e pelo direito público. Na Alemanha, as autoridades locais podem contrair acordos sob a lei pública com base em que um dos partidos pode propor determinadas tarefas da responsabilidade das outras autoridades locais concernidas ou realizar tais tarefas em nome dos outros partidos.

Suíça	Este país recorre a três tipos de cooperação intermunicipal: 1) acordos para a exploração conjunta de instalações (por exemplo, plantas de tratamento de esgoto) sem a criação de um novo corpo legal; 2) companhias limitadas, nas quais cada município é acionista (por exemplo, para o transporte público); e 3) mais raramente, associações dos municípios que implicam a criação de uma entidade legal nova, com base em um estatuto aprovado pelos conselhos locais e ratificado pelo governo cantonal. A cidade de Zurique pertence inter alia a associações intermunicipais para o planejamento regional, o transporte público e a provisão de água, gás e eletricidade. Uma diversidade similar de formas da cooperação intermunicipal existe em Berna. Além dos acordos bilaterais para o fornecimento de gás, água, esgoto, coleta de lixo,transporte público e escolas, incluem uma associação de direito privado para coordenação do planejamento regional, na região de Berna, uma associação (de direito público) na área de saúde e um water board na forma de uma empresa privada.
Noruega	Apresenta poucas limitações legais na habilidade das municipalidades ou condados para delegar voluntariamente a um comitê comum a resolução de problemas locais.
Irlanda	As autoridades locais podem participar em arranjos para a preparação comum em estações de tratamento de água, qualidade do ar, de planos de desenvolvimento etc. Podem também estabelecer comitês comuns compostos por membros indicados por municipalidade para considerar toda a matéria do interesse comum. Sob a legislação decretada em 1991, tais comitês comuns podem ser estabelecidos como entidades separadas, e as funções das autoridades locais podem ser delegadas a eles. As autoridades locais podem participar em acordos legais por meio dos quais uma autoridade pode fornecer um serviço para outra, no todo ou em parte, a outra área administrativa, com última contribuindo com os custos. Em Dublin isto se aplica no exemplo de serviços de corpo de bombeiros, licenças de táxi e de direção, água e outros serviços.

Fonte: Council of Europe, 1993.

Os projetos conjuntos dos consórcios intermunicipais geralmente são financiados com contribuições dos municípios constituintes, mas também existem casos em que a participação municipal é proporcional à utilização dos serviços. Nos casos da Suíça e da Bélgica, por exemplo, algumas associações intermunicipais são instituídas pela criação de uma companhia, da qual os municípios membros são acionistas. Assim, eles podem receber, anualmente, uma parte dos lucros, ou contribuir para cobrir o déficit.

No Canadá, os acordos intermunicipais podem ser formais ou informais. No caso de acordos formais, os participantes assumem certas responsabilidades legais. Como regra geral, se um dos participantes não pode cumprir seus compromissos (inclusive financeiros), os outros participantes podem ser chamados a cobri-los. Se um ou todos os membros forem acionados legalmente, cada um deles é considerado co-responsável.

Além das estruturas mencionadas, existe uma ampla variedade de arranjos mais informais de cooperação intermunicipal na Europa, relacionados principalmente às questões de planejamento urbano e regional. Alguns exemplos podem ser citados. No Reino Unido, as autoridades em planejamento local, em cada região, estabelecem conferências e fóruns para tratar questões ligadas ao planejamento. No sudeste, por exemplo, todas as autoridades de planeja-

mento em Londres e nos condados circunvizinhos deram forma à *London and South-East Regional Planning Conference*, para discutir questões sobre o planejamento e o transporte na região, e assim ajudar a formular políticas comuns e apresentar propostas ao governo e outras agências, em matérias de interesse geral da região. Ao mesmo tempo, os conselhos de distritos metropolitanos que não são membros de autoridades comuns estatutárias para disposição do lixo formam agrupamentos voluntários com a finalidade de regular esse assunto (Council of Europe, 1993).

Na Alemanha, o *Federal Act on Regional Planning*, por exemplo, estabelece que as áreas na periferia de aglomerações urbanas devem ser incluídas em medidas de melhorias estruturais. De acordo com o *Building Code*, os planos de desenvolvimento nos municípios circunvizinhos devem ser harmonizados de modo a ter uma conciliação de interesses e até mesmo estabelecer normas conjuntas quanto à ocupação e ao uso do solo (Council of Europe, 1993).

Outro exemplo bastante interessante é o das associações informais para assuntos administrativos. No caso da Áustria, os municípios desenvolvem atividades administrativas, como os centros de computação, nos quais várias tarefas são informatizadas, tais como a arrecadação de impostos e a folha de pagamento (Council of Europe, 1993).

Pensando o caso brasileiro

Considerando apenas os arranjos horizontais no Brasil, observamos que estes ganham relevância e potenciais ainda maiores se levarmos em conta as transformações federativas recentes, após a Constituição de 1988, como o fortalecimento dos municípios, enquanto entes federados. Contudo, os desafios postos não são pequenos, inclusive em razão da proliferação de novos municípios, muitos dos quais apresentando grande fragilidade administrativa com quadros técnicos insuficientes e/ou pouco qualificados e, sobretudo, situação financeira bastante debilitada. As associações seriam, assim, solução a ser considerada para superar dificuldades de várias naturezas relacionadas à oferta de serviços públicos. Mas há também outras formas de parcerias intermunicipais, como as associações, as agências, os fóruns, as empresas, as autarquias, as redes e as câmaras supramunicipais, que também têm auxiliado os municípios na busca de soluções de problemas comuns que transcendem a esfera de um único município.

Embora esse tema tenha ganhado espaço no debate atual, impulsionado por várias experiências bem-sucedidas, o aspecto mais flagrante da federação brasileira não é a cooperação, e sim a competição, cujo sinal recente mais evidente foi o acirramento da guerra fiscal na década de 1990, que explicitou uma disputa

ferrenha pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana.

Não cabe aqui fazer uma discussão sobre federalismo cooperativo *versus* federalismo não-cooperativo, no entanto devemos chamar a atenção para duas questões. Em primeiro lugar, é mais coerente pensar que atitudes não-cooperativas são próprias de agentes federativos. Assim, por serem eminentemente conflituosas as relações federativas, torna-se necessário o estabelecimento de regras e de um elemento coordenador e regulador que organize os processos de divergência mais aguda no seio da federação, de forma a impedir perdas mais agudas para a sociedade como um todo. Nesta perspectiva o problema central não estaria no caráter conflituoso da nossa federação e sim na forma de balizamento dos diversos interesses, que carecem de um ordenamento mais orgânico e sistêmico.

Em segundo lugar, o fato de que formas mais cooperativas de relacionamento entre entes federativos também implicam em alguns problemas, pois além da dificuldade em se estabelecerem responsabilidades mais claras, a cooperação pode resultar em resultados negativos, como a subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes, posto que cooperação implica em (re)definição de poder. O desafio é, portanto, possibilitar a cooperação sem que esse processo leve a relações assimétricas e à imposição de interesses de uns sobre os outros (Rocha e Faria, 2004). Este é um caso típico que envolve negociação em escala metropolitana.

Tomemos, por exemplo, o caso de Paris, que exemplifica bem essa questão, pois existe certa "desconfiança histórica" dos municípios vizinhos em relação à capital francesa. Como esta última sempre teve seus interesses privilegiados em relação aos municípios de seu entorno, além de ter o hábito de "exportar", para os municípios mais próximos, as populações de mais baixa renda e vários problemas, como o dos resíduos sólidos, existe alguma resistência por parte dos municípios vizinhos em criar associações municipais juntamente com Paris.

Como as experiências associativas existentes mostram, estas associações geralmente funcionam em torno de uma cidade pólo (no caso metropolitano, na cidade sede da região) ou têm um prefeito coordenador, uma liderança forte, levando à formação de relações desiguais e atribuições diferenciadas de responsabilidade. Quanto mais homogêneo o conjunto de municípios em relação a seu tamanho, poder político e recursos materiais, maiores as chances de cooperação exitosa. Ao contrário, relações assimétricas desestimulam a cooperação: os mais fracos podem duvidar de que seus interesses sejam atendidos, enquanto os mais fortes dispensam esse tipo de articulação (Rocha e Faria, 2004).

Também podemos apontar como um obstáculo para a realização de arranjos horizontais (e, neste caso, também verticais), o modelo político eleitoral vigente no país.

> Como as autoridades são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se tornam mais complexas, pois passam a envolver uma lógica político-eleitoral que acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais (...) Com o processo de redemocratização, os prefeitos ganham um poder importante na federação, tornando-se fundamentais para carreiras dos políticos, tanto para o Legislativo como para os outros níveis do Executivo, já que são agentes privilegiados de acesso ao território local. Prefeitos de municípios próximos, ainda mais quando filiados a partidos concorrentes, ou, mesmo se no mesmo partido, com projetos políticos próprios, acabam por estabelecer relações de competição político eleitoral (Rocha e Faria, 2004).

Some-se a isso os riscos do ciclo político, ou seja, o fim de um mandato partidário pode dificultar a continuação de ações preestabelecidas.

Diante desse quadro, portanto, quais seriam as alternativas para estimular as associações horizontais?

O Brasil já tem uma boa experiência em cooperação intermunicipal e, provavelmente, muito de seu desenvolvimento depende de aperfeiçoamento das iniciativas já existentes, que ganha novo alento com as normas reguladoras do art. 241 da Constituição, que criam instrumentos para que os consórcios públicos efetivem a devida cooperação entre os entes federados.

No entanto, com base nas discussões feitas acima e dos exemplos citados, podemos indicar alguns pontos que podem ser levados em consideração com vistas a estimular associações horizontais e avançar na problemática da coordenação legitimada e estratégica.

A contratualização intermunicipal pode ser uma saída para diminuir os riscos políticos dos acordos, tornando-os mais estáveis. Esta pactação pode ser incentivada pelos governos federal e estadual, por meio de mecanismos de incentivo à criação de associações municipais. Pode-se priorizar o repasse de verbas a projetos dos municípios com ações compartilhadas, desde que estes se enquadrem nos objetivos gerais da Política Nacional de Desenvolvimento e que essa liberação de recursos seja condicionada à apresentação de resultados e de contrapartidas (co-responsabilização).

Se a formalização, levada a seu extremo pela contratualização, é uma saída para diminuir os riscos políticos e partidários do sistema federativo brasileiro, parece paradoxal que indiquemos também a formação de arranjos informais, que, embora possam ser extremamente frágeis, podem congregar interesses legítimos e permitir o diálogo para o surgimento de propostas de políticas, e até mesmo evoluir para estruturas mais formais de cooperação.

Deve-se ressaltar também que a formação dessas associações tem que acontecer de forma voluntária e não compulsória, de maneira a permitir que os interesses legítimos sejam perseguidos. Algumas autoridades e autores têm sugerido que

uma saída para a construção de arranjos mais harmoniosos seria, primeiramente, a discussão de arranjos informais, centrados inicialmente em projetos específicos, para a posterior elaboração ou não de uma estrutura institucional. Esta seria uma alternativa importante também para a criação de institucionalização metropolitana, em que a tensão entre os interesses dos municípios sede e periféricos está quase sempre presente.

Os casos europeus de consultas na área de planejamento urbano e regional, embora num contexto político-institucioanal diferente, podem servir de inspiração.

Como já observamos, uma condição para a realização de associações é a existência de relações mais igualitárias e homogêneas entre seus membros. Sabe-se que, do ponto de vista estrutural, essa condição é difícil de ser alcançada. Além disso, existe a discussão de qual o papel de uma liderança, seja municipal, seja regional, nestes processos.

Como consolidar interlocutores legítimos, uma validação social cidadã e promover o monitoramento e a reavaliação constantes das políticas implementadas é um grande desafio. Construir, pedagogicamente, um espaço de contatos e diálogos freqüentes para a busca da confluência de ações e propósitos — criando forças-tarefa de sensibilização e envolvimento e múltiplas arenas de concertação de interesses, tais como, consórcios, fóruns regionais de desenvolvimento, comitês etc. — é uma necessidade urgente no Brasil.

Considerações finais sobre os desafios para a implementação de políticas de desenvolvimento em múltiplas escalas

É fundamental desenvolver táticas e estratégias que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas. Nesse contexto, as ações políticas devem ser mais ágeis, potentes, sistemáticas e empreendidas simultaneamente em várias direções escalares. Deve-se pretender, com tais políticas, a "recomposição territorial" por meio da ação planejada; a reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados de participação, destruídos pelas políticas neoliberais, e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses constituídos ou latentes.

O poder público deve cumprir papel-chave nesse processo. Deve estar bem capacitado, com recursos materiais e humanos para incentivar a discussão democrática, garantindo transparência, acompanhamento, fiscalização e monitoramento permanentes, além do papel decisivo de impor e fazer cumprir sanções e benefícios.

Romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna, e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade, é tarefa longa e difícil, que deve, em seu percurso, ser estruturalmente pedagógica. Essa proposta deve ser multiescalar, ou melhor, transescalar no sentido de ter que realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as (mas também é resultante desses diversos cortes e cruzamentos realizados) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento que seja inclusiva socialmente.

Conforme já afirmamos, políticas multiescalares podem apreender dialeticamente as heterogeneidades estruturais de nossa nação subdesenvolvida, resgatando a força da diversidade e da criatividade, historicamente atingidas pelas elites conservadoras e, mais recentemente, pelos vários anos de neoliberalismo.

Em síntese, não é apenas da esfera da utopia a busca de "ações planejadas que, reunindo sujeitos sociais e espaço herdado, permitam o encontro de estratégias de desenvolvimento significativas de uma igualdade que se realize pelo respeito à diferença e à diversidade" (IPPUR, 2002: 9). É necessário ampla repactuação de forças antagônicas e contratualização dos compromissos. A inspiração para tal orientação politizada vem das políticas da União Européia. Em outras palavras: a articulação de um novo pacto, em que as ações tenham horizontes de longo prazo, tendo por base contratos-programas, criteriosamente definidos e territorializados.

Um governo democrático deve respeito às escalas,[5] às lógicas particulares e aos *timings* diferenciados dos diversos agentes de transformação.

É preciso ampliar as arenas publicizadas e os canais institucionalizados de participação, promovendo o diálogo. O espaço público não pode ser apenas o mero sinalizador e facilitador do espaço privado, servindo tão-somente à promoção de ambiente salutar para microiniciativas; deve costurar, em várias lógicas e escalas, macrodecisões estratégicas que articulem e dêem coerência ao processo duradouro de desenvolvimento, como alargamento do horizonte de possibilidades. Arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser reelaborados continuamente.

Esta não é uma tarefa fácil. Os estudos internacionais têm demonstrado os limites e constrangimentos a que estão submetidas as ações públicas que buscam "fomentar o diálogo social, que muitas vezes não se realiza pela ausência de legitimidade social do governo, resultante da falta de confiança dos agentes sociais em sua capacidade de condução do processo" (Juncal, 2002: 538). Esse mesmo autor assevera que "o grande desafio deve ser o de fortalecer o papel de liderança dos governos em todos os seus níveis territoriais (...) Espaços nos quais

[5] Muitas vezes, contrariando o próprio discurso localista, autoridades de níveis superiores de governo impõem políticas públicas, verticalmente, contrárias diametralmente às demandas que foram exaustiva e legitimamente reivindicadas e eleitas pelos atores mais representativos dos anseios sociais e políticos na escala local.

é possível organizar uma esfera para disputas e consensos, consubstanciada em lei ou contrato público, para articular a representação política tradicional com a presença direta e voluntária dos cidadãos. Um espaço onde o Estado recupere sua legitimação e se afirme. E a sociedade civil expresse sua identidade e se fortaleza (...)" (Juncal, 2002: 554).

A legitimidade e a eficácia das ações pode se fundar em outra escala, para além do foco destas. Um bom exemplo é o da busca de soluções de âmbito regional. As estratégias de atuação conjunta intermunicipal, fundamentais no enfrentamento de problemas comuns, que extravasam os limites jurídico-administrativos, vocalizando, com maior potência, reivindicações supralocais, podem ter grande êxito. Para aperfeiçoar essas ações que extrapolam a escala local é preciso pactuar, com definição e registro em contratos claros, a contribuição financeira e o acesso a possíveis fundos, explicitando a colaboração das partes em termos de capacidade gerencial, participação da comunidade, compartilhamento de equipamentos, equipes etc.

É indispensável, nestas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e eqüidade. Há conflitos imanentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios "mais ricos" e aos "mais pobres" da região. Daí a necessidade de assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas, e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas. Um exemplo clássico: a discussão e os conflitos em torno da localização de aterros sanitários regionais nessas negociações.

A ação supralocal geralmente pode lograr grande êxito em aumentar o poder conjunto para pressionar e dialogar *vis-à-vis* ações isoladas dos municípios de determinada região, contribuindo para aumentar a acessibilidade a outras escalas espaciais e outros níveis de governo superiores. Não obstante, é necessário nessas experiências conjuntas que haja solidariedade institucional para evitar os conflitos de competência entre as distintas esferas de poder (Juncal, 2002).

A definição da escala supralocal é complexa e necessária. Mesmo quando o recorte é natural, como o dos consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, há complexidade na definição da política. A escala da bacia é a justa e devida escala para os problemas de gestão dos recursos hídricos e do saneamento ambiental, mas não para outros problemas, como tem sido freqüentemente pensado no Brasil, talvez dada a extrema carência de outras ações regionais que não a dos comitês de bacias.

Cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes à problemática específica.

Além das articulações intra-regionais, é importante que determinada região ou cidade lute para ampliar seu raio político de manobra, a fim de melhor negociar sua inserção inter-regional. Nesse sentido, a experiência européia de implementação dos contratos de plano Estado-região é bastante didática para demonstrar as virtudes das políticas de desenvolvimento que diagnostiquem e tratem de forma adequada as escalas espaciais dos problemas. Esses contratos têm o duplo objetivo desafiador de "articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas". Exigem, para serem levados a bom termo, que ocorra "o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática" e a "aceitação de competências superpostas a um dado nível territorial (...)". Em suma, "a *contractualização* das políticas públicas introduz no processo decisório a necessidade de articulação entre esses diferentes centros não hierarquizados de decisão, seja para definir em conjunto os objetivos e as estratégias prioritárias para a região, seja para implementar as ações previstas, inclusive o seu financiamento" (Jaccoud, 2001: 12-13).

Tais experiências buscam contornar as graves disfunções acarretadas pelas competências superpostas, procurando dar transparência ao conflito de interesses e maior coesão e solidariedade no sentido do desenvolvimento regional.

Vão sendo construídos, assim, politicamente, reforços nas relações de horizontalidade (na mesma escala) e de verticalidade (nas escalas abaixo e acima daquela em que se implementa a política). Explicitam-se as relações de oposição/contradição/complementaridade presentes em determinado território, para assegurar novo patamar de convívio de escalas, níveis e esferas, buscando lançar mão de variados instrumentos e, politizando as relações, construir cidadania e combater as coalizões conservadoras, que procuram preservar seus privilégios na escala restrita a seu domínio.

O que é fundamental é reconhecer a diversidade de arranjos institucionais que podem e devem ser constituídos em variadas escalas, assumindo que tais arranjos são construções políticas e sociais conflituosas e devem ser elaborados e operacionalizados da forma mais democrática possível.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, R. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX*: um balanço crítico. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

ALVES, M. A. S. *Guerra fiscal e finanças Federativas no Brasil*: o caso do Setor Automotivo. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

BRANDÃO, C. A. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese (Livre-Docência). Instituto de Economia, Unicamp, Campinas.

BRASIL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

COMISSION ON METROPOLITAN AREAS IN SWEDEN. *The Future of Metropolitan Areas*: Local Development Agreements.Disponível em: <http:www.storsdad.gov.se/english.>. Acesso em: 30 jul. 2004.

COSTA, E. J. M. *Políticas públicas para o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais em regiões periféricas*: um estudo de caso a partir de aglomerações produtivas paraenses. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

COUNCIL OF EUROPE. *Major Cities and their Perifheries*: Co-operation and Co-ordinated Management. Report Prepared by the Steering Committee on Local and Regional Authorities for the 10th Conference of European Ministers Responsible for Local Government Local and Regional Authorities in Europe, Strasbourg, 1993.

CRUZ, M. C. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV. São Paulo: Polis, 2001.

FINEP. *Arranjos Produtivos Locais*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia, 2001.

GALVÃO, A. C. F. *Políticas de desenvolvimento regional e inovação*: lições para o Brasil da experiência européia. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas,

Handbook on inter-municipal partnership and co-operation for municipal government, Disponível em: <http:// www.gov.ns.ca/snsmr/muns/workshops/PDF/MunicipalCooperation_Seminar/Intermunicipal_report.pdf>. Acesso em:

IPPUR Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. *Cadernos IPPUR*, ano XVI, n. 1 (número especial), p. 13-32, jan.-jul. 2002.

JACCOUD, L. Experiências Internacionais em Política Regional: o caso da França. Brasília, *IPEA - Texto para Discussão*, n. 815, 2001.

JUNCAL, B. M. *Empleo y territorio*: evaluación de la dimensión territorial de las politicas de empleo. Tesis (Doctoral) Departamento de Geografía Humana, Universidad de Barcelona, Barcelona. 2002.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. F. *Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo*: a experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. 4º Encontro da ABCP, 2004. (mimeo.).

SUZIGAN, W. *et al. Clusters ou sistemas locais de produção e inovação*: identificação, caracterização e medidas de apoio. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento das Políticas Industrial e Tecnológica, maio 2002.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, ano XVI, n.1 (número especial: Planejamento e Território: Ensaios sobre a Desigualdade) p. 13-32, jan./jul. 2002.

Book economia regional.indb 224 6/2/2007 11:33:22

Mesorregiões como escala para políticas regionais

Articulação de atores e gestão territorial

Pedro Silveira Bandeira

1. Introdução

Em dezembro de 2003 o Ministério da Integração Nacional divulgou um documento, produzido por duas de suas Secretarias,[1] intitulado *Política nacional de desenvolvimento regional — proposta para discussão*. Nele é delineada uma nova abordagem para as ações da administração federal relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais. Em uma seção desse texto, denominada "Os critérios básicos da política / escalas e instâncias de referência", é afirmado que as mesorregiões deverão ser privilegiadas como escala preferencial de intervenção para ações relacionadas com a abordagem que está sendo proposta:

> As ações serão (...) desenvolvidas preferencialmente à escala mesorregional. (...) A idéia é consolidar os Programas Mesorregionais dentro de uma agenda preestabelecida de ações, que inclui, prioritariamente: infra-estrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos

[1] A Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e a Secretaria de Programas Regionais.

> produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas.[2]

A opção prioritária por essa escala denominada "mesorregional" parece consolidar de forma definitiva uma tendência observada, desde meados da década de 90, tanto na literatura sobre o desenvolvimento regional no Brasil quanto na própria prática das políticas públicas relacionadas com o tema. Já há algum tempo, autores importantes vinham destacando a crescente heterogeneidade estrutural das macrorregiões brasileiras,[3] que as tornava cada vez menos adequadas para servirem como referência exclusiva para as ações de desenvolvimento regional.[4] Diagnóstico semelhante podia ser encontrado em um documento produzido, em 1995, pela Secretaria Especial de Políticas Regionais, do Ministério do Planejamento e Orçamento, que afirmava que, nas novas políticas regionais que viessem a ser adotadas no país, deveria ser considerada:

> ...a incorporação ao processo de planejamento de uma pesquisa aprofundada de esquemas de regionalização, em função da qual as atuais macrorregiões do país — cuja grande extensão geográfica e conseqüente heterogeneidade de características físicas e econômicas não permitem uma intervenção mais apropriada do Governo — seriam divididas em sub-regiões, áreas-programa e áreas de desenvolvimento local, para as quais pudessem ser definidos programas governamentais mais adequados às especificidades de cada segmento do espaço regional.[5]

Esse documento pode ser considerado um dos marcos iniciais do processo que resultou na criação, pelo Ministério da Integração Nacional, de vários Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, que continuam a ser implementados.

Tais Programas, embora ainda sejam bastante incipientes, constituem uma inovação importante, quanto ao estilo e quanto ao conteúdo, no contexto das políticas regionais desenvolvidas pelo governo federal. Ao tomarem como referência essa nova escala territorial menos abrangente — e ao privilegiarem ações voltadas para a articulação e para o *empowerment* dos atores locais, que criam condições para a mobilização do potencial endógeno dessas regiões — se

---

[2] MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política nacional de desenvolvimento regional* — proposta para discussão, p. 36.

[3] Essa heterogeneidade foi apontada por Tânia Bacelar de Araújo, para o caso do Nordeste, no artigo intitulado "Nordeste, Nordestes: que Nordeste?", publicado originalmente em 1995 e incluído em ARAÚJO (2000).

[4] Leonardo Guimarães Neto, em um texto publicado em 1997, foi um dos autores que apontou essa inadequação, ao propor a adoção de uma escala territorial mais adequada como referência para as políticas regionais, para permitir que seja realizada "...uma espécie de sintonia fina que considere, simultaneamente com a mobilização local, as formas de interferência do poder público que possam consolidar ou despertar as potencialidades de cada sub-região". (GUIMARÃES NETO, 1997, p. 82.)

[5] BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento, p. 22.

distanciaram do paradigma tradicionalmente seguido pelas políticas regionais brasileiras, que se apoiavam exclusivamente na escala macrorregional e estavam centradas na oferta de incentivos e/ou na transferência de recursos públicos para as áreas menos desenvolvidas.

Ainda durante a década de 90, em algumas unidades da federação pôde ser observada uma preocupação similar no sentido de valorizar escalas territoriais mais próximas do nível local e mais adequadas para a articulação de atores sociais e para a mobilização de forças endógenas. Algumas administrações estaduais se preocuparam em definir novas escalas territoriais para sua atuação, chegando a empreender esforços (nem sempre bem-sucedidos) no sentido de implantar instâncias administrativas intermediárias, em nível meso ou microrregional.[6]

Essa crescente valorização de escalas menos abrangentes deve ser entendida como parte de um processo de ajuste das políticas regionais brasileiras ao novo paradigma dominante na área, que passou a enfatizar a importância da dinâmica interna das regiões — inclusive em termos políticos e sociais — como um elemento determinante do seu potencial de desenvolvimento. A escala macrorregional, tradicionalmente utilizada como referência exclusiva para as ações federais de desenvolvimento regional, ao implicar em territórios excessivamente heterogêneos, dificulta uma adequada mobilização potencial endógeno dos territórios.

Para alguns autores, como Benko e Lipietz,[7] a importância que passou a ser atribuída aos fatores endógenos, a partir dos anos 80, chega a caracterizar uma nova ortodoxia na disciplina. Contribuíram para a ascensão desse "novo paradigma", por um lado, o interesse despertado pelo sucesso de algumas regiões, como os distritos industriais da "Terceira Itália" e, por outro, a insatisfação com os resultados das políticas "tradicionais" de desenvolvimento regional, que vinham sendo adotadas desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Como registra um texto de Ash Amin, publicado em 1998,[8] até recentemente as políticas de desenvolvimento regional adotadas tanto nos países desenvolvidos quanto nos do Terceiro Mundo eram, em regra, padronizadas, focalizadas em influenciar as decisões de localização das empresas, baseadas em incentivos fiscais e financeiros e dirigidas exclusivamente pelo Estado. As avaliações mostraram que os efeitos dessas políticas do tipo "antigo" foram modestos no sentido de estimular melhorias continuadas na competitividade econômica das regiões menos desenvolvidas. Embora tenham ajudado a elevar o emprego e a

[6] Um exemplo foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, no Rio Grande do Sul, implantados a partir de 1991 e institucionalizados por uma Lei Estadual em 1994. Outro, foi a tentativa de implantar uma regionalização administrativa em Minas Gerais, na administração Azeredo, que não chegou a consolidar-se. Em Santa Catarina, uma divisão regional, baseada nas Associações de Municípios, já era utilizada há algum tempo como referência para o planejamento estadual.

[7] BENKO; LIPIETZ, 1994, p. 10.

[8] AMIN (1998). Os parágrafos a seguir resumem o argumento apresentado na parte inicial deste artigo.

renda nas áreas mais pobres, em geral não geraram aumentos de produtividade comparáveis aos que ocorreram nas regiões mais ricas. Em outras palavras, elas não conseguiram estimular o surgimento de processos de desenvolvimento sustentado, com base na mobilização dos recursos locais.

Como resposta a esses resultados insatisfatórios, começaram a ser desenvolvidas outras alternativas no campo das políticas regionais, concebidas com a finalidade de promover a competitividade por meio da mobilização do potencial endógeno das áreas menos desenvolvidas. Essas novas abordagens diferem nitidamente do enfoque anterior, tendendo a favorecer ações de longo prazo, específicas para cada região, concebidas "de baixo para cima", envolvendo múltiplos atores. As políticas associadas a esse "novo paradigma" têm como base o reconhecimento do fato de que o comportamento econômico assenta-se sobre bases sociais. Cada economia regional passou a ser encarada como um conjunto de atividades afetadas pela cultura e pelo contexto locais, sujeita a mudanças condicionadas não apenas por fatores econômicos *stricto sensu,* mas também pela história da região e por outros aspectos sociais e institucionais específicos. Como registra Amin, o novo enfoque atribui peso explicativo a fatores como a influência das instituições formais e informais, os valores e racionalidades específicos dos atores, as características culturais e comportamentais, e a composição das redes sociais e econômicas.

No contexto dessa mudança, também passou a ser destacada a importância do "capital social", conceito que recebeu ampla divulgação após a publicação de um livro de Robert Putnam sobre a experiência das regiões administrativas italianas, implantadas no início dos anos 70, intitulado *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*.[9] Esse estudo relacionou o desempenho econômico e institucional dessas áreas com as suas tradições cívicas e com a sua dotação de "capital social", definido como aquelas "características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas".[10]

A popularidade alcançada pelo livro de Putnam despertou a atenção do mundo acadêmico e dos formuladores de políticas públicas para a noção de capital social, que passou a ser amplamente utilizada em vários contextos, como os debates relacionados com o desenvolvimento econômico, com o combate à pobreza, com a educação ou com a saúde pública. No decorrer da década de 90, o termo "capital social" acabou sendo incorporado ao discurso das principais organizações internacionais que atuam na promoção do desenvolvimento, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD) ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

[9] Publicado inicialmente em inglês, em 1993, e posteriormente em português, pela Fundação Getúlio Vargas, em 1996, com o título de *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna.

[10] Ver PUTNAM, 1996, p. 177.

O Banco Mundial tornou-se, nesse período, um dos principais animadores do debate em torno do capital social. Além de patrocinar programas de pesquisa, a instituição passou a disponibilizar grande quantidade de material sobre o tema através da Internet, em um portal dedicado à discussão de questões relacionadas com o combate à pobreza.[11]

O interesse do Banco Mundial pelo "capital social" está relacionado com uma mudança mais ampla de sua abordagem sobre o desenvolvimento, ocorrida durante a gestão de James Wolfenson, que tem sido marcada por uma maior preocupação com a temática institucional. Essa mudança de enfoque fica bem caracterizada pelas posições apresentadas em vários documentos publicados pelo Banco nesse período. Um exemplo é o *World Development Report 1997*: *The State in a Changing World*,[12] no qual se constata uma crescente influência institucionalista sobre a atuação da organização.

Conforme mostra esse documento, no contexto dessa mudança de posição passou a ser novamente valorizada a importância do papel do estado na promoção do desenvolvimento, reduzindo-se a influência da ortodoxia econômica de inspiração liberal, com sua ênfase quase exclusiva na importância do papel dos mercados, que caracterizou o período de predomínio do "Consenso de Washington". A responsabilidade por essa mudança de enfoque tem sido atribuída à influência de dois dirigentes: James Wolfensohn, o Presidente do Banco, e Joseph Stiglitz, que foi por alguns anos economista-chefe da instituição. Parte da literatura mais recente usa a expressão "Post-Washington Consensus" (PWC) para caracterizar essa nova abordagem, que incorpora o reconhecimento da centralidade das dimensões social e política nos processos de mudança econômica. Incorpora, ainda, uma nova concepção de governança, na qual a sociedade civil passa a ser vista, essencialmente, como uma instância de mobilização do capital social.

Uma das primeiras manifestações concretas dessa mudança de enfoque foi a maior atenção que passou a ser dada, não só pelo Banco Mundial, mas também por outras instituições similares, à adoção de procedimentos participativos na formulação e implementação de programas e projetos. A experiência do Banco, bem como de outras organizações internacionais da área de fomento do desenvolvimento, mostrou que a falta de participação da comunidade costumava constituir-se em uma das principais causas de fracasso de políticas, programas e projetos de diferentes tipos. A ausência de uma interação suficiente com os segmentos relevantes da sociedade fazia com que muitos projetos e programas que haviam sido financiados por essas instituições fossem mal concebidos e implementados, tornando-se incapazes de alcançar integralmente os objetivos propostos.

[11] Em 27/07/2005, o endereço da seção dedicada ao capital social no site da "Poverty Net" era www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/home.htm.

[12] WORLD BANK (1997).

Além disso, havia se tornado cada vez mais evidente o fato de que, quando não era engajada nos processos de concepção, implementação e avaliação, a comunidade tendia a não se identificar com os projetos e programas, reduzindo sua sustentação política e aumentando a probabilidade de que se tornassem efêmeros. Como conseqüência dessa falta de envolvimento dos segmentos direta ou indiretamente interessados, muitas ações governamentais concebidas e geridas "de cima para baixo" não sobreviviam às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabavam por ser substituídas por outras que, conduzidas da mesma maneira, mostravam-se igualmente efêmeras, causando grande desperdício de recursos e aumentando o descrédito em relação às ações empreendidas pelo setor público.

Daí a preocupação com questões como participação e *ownership* (apropriação das iniciativas por parte da população), presente em muitos dos documentos relacionados com o novo paradigma. Exemplo disso é o texto de uma palestra proferida por Joseph Stiglitz em Genebra, em 1998, intitulada *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*:

> (...) key ingredients in a successful development strategy are ownership and participation. We have seen again and again that ownership is essential for successful transformation: policies that are imposed from outside may be grudgingly accepted on a superficial basis, but will rarely be implemented as intended. But to achieve the desired ownership and transformation, the process that leads to that strategy must be participatory. Development cannot be just a matter of negotiations between a donor and the government. Development must reach deeper. It must involve and support groups in civil society; these groups are part of the social capital that needs to be strengthened, and they give voice to often-excluded members of society, facilitating their participation and increasing ownership of the development process. By involving these groups, the process of strategy formulation may be able to elicit the commitment and long-term involvement that is necessary for development to be sustainable. Ownership and participation are also necessary if the development strategy is to be adapted to the circumstances of the country; our research shows that projects with higher levels of participation are in fact more successful, probably in part because those projects make fewer erroneous assumptions about the needs and capabilities of beneficiaries.[13]

[13] "(...) os ingredientes básicos de uma estratégia de desenvolvimento bem-sucedida são a apropriação e a participação. Nós temos visto, repetidamente, que a apropriação é essencial para a transformação bem-sucedida: políticas que são impostas 'de fora' podem ser relutantemente aceitas de forma superficial, mas raramente serão implementadas de forma adequada. No entanto, para alcançar as desejadas apropriação e transformação, o processo que leva à formulação de uma estratégia precisa ser participativo. O desenvolvimento não pode ser apenas objeto de negociações entre um doador e o governo. O desenvolvimento deve ir mais fundo: deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos são parte de um capital social que precisa ser fortalecido, e eles dão voz a membros da sociedade que freqüentemente são excluídos, facilitando sua participação e crescente apropriação do processo de desenvolvimento. Ao envolver esses grupos, o processo de formulação de uma estratégia pode ser capaz de assegurar o compromisso e o envolvimento de longo prazo que são necessários para que o desenvolvimento seja sustentável. Apropriação e participação são também necessárias se a estratégia de desenvolvimento precisa ser adaptada às circunstâncias do país; nossa pesquisa mostra que projetos com maiores níveis de participação são, de fato, melhor sucedidos, provavelmente em parte porque esses projetos fazem um número menor de suposições errôneas sobre as necessidades e capacidades dos beneficiários." STIGLITZ (1998a).

Book economia regional.indb 230 6/2/2007 11:33:23

Vários outros textos e manifestações públicas de dirigentes evidenciam a preocupação que o Banco Mundial teve, no final dos anos 90, no sentido de promover esse "novo paradigma" para as políticas de desenvolvimento, no qual a temática do capital social ocupa papel de destaque. Ao participar de uma conferência internacional sobre Democracia, Economia de Mercado e Desenvolvimento, realizada na Coréia do Sul em 1999, Joseph Stiglitz (então ainda economista-chefe do Banco) denominou o enfoque emergente de *Comprehensive Development Paradigm* (Paradigma Abrangente do Desenvolvimento), destacando as diferenças entre a nova abordagem e a antiga:

> The comprehensive development paradigm contrasts with the dominant paradigm of the past half-century, which focused more narrowly on certain economic, or even more narrowly, allocative issues. (...)
>
> Since then we have come to see these perspectives as too narrow: they may be necessary conditions (and even that has been questioned), but they are far from sufficient. (...)
>
> The inadequacy of the traditional, narrowly economic approach has been highlighted by the experience in Russia and many of the other economies in transition. According to the standard model, the former socialist regime, with its central planning (which by necessity was informationally inefficient), distorted prices, and attenuated incentives, led to outputs that were markedly below the economy's potential output. Reforms — privatization, free market prices, decentralization — even if not perfectly implemented, should have moved the economy far closer to its potential, and output should have risen. Since at the same time defense expenditures were cut back drastically, consumption should have increased markedly (unless savings increased — which did not happen). But in fact, output and consumption in most of the former socialist countries remains markedly below their levels of a decade ago, when the transition began. Part of the explanation lies in the destruction of organizational capital; part lies in the fact that far more than privatization is required to make an effective market economy; but yet another part of the explanation lies in the destruction of the already weak social capital, manifested in the growth of the so-called mafia.[14]

[14] "O paradigma abrangente do desenvolvimento contrapõe-se ao paradigma dominante no último meio século, que estava focalizado, de forma estreita, em alguns aspectos econômicos, ou mais estreitamente ainda, em aspectos alocativos. (...)

Desde então nós passamos a considerar essas perspectivas excessivamente estreitas: elas podem concentrar-se em condições que são necessárias (e até mesmo isso foi contestado), mas que estão muito longe de serem suficientes. (...)

A inadequação da abordagem tradicional, estreitamente econômica, foi destacada pela experiência da Rússia e de muitas das outras economias em transição. Conforme o modelo padrão, o antigo regime socialista, com seu planejamento centralizado (que era inevitavelmente ineficiente do ponto de vista informacional), distorcia preços e reduzia incentivos, levando a níveis de produção que ficavam muito abaixo do produto potencial da economia. As reformas — privatização, preços de livre mercado e descentralização — mesmo que implementadas de forma imperfeita deveriam ter aproximado a economia de seu potencial, e o produto deveria ter aumentado. Já que à mesma época as despesas militares foram drasticamente reduzidas, o consumo deveria ter crescido bastante (a menos que a poupança tivesse aumentado — o que não aconteceu). Na verdade, a produção e o consumo na maior parte dos antigos países socialistas continuam marcadamente abaixo de seu nível de uma década atrás, quando a transição começou. Parte da explicação para esse fato pode ser atribuída à destruição do capital organizacional; outra parte deve-se a que é necessário muito mais do que apenas a privatização para construir uma economia de mercado efetiva; mas ainda outra parte da explicação está na destruição de um capital social que já era fraco, refletida no crescimento de organizações criminosas semelhantes à Máfia." STIGLITZ, 1999, p. 3-4.

Referências similares à mudança de paradigma e ao capital social podem ser encontradas em vários outros documentos produzidos pelo Banco Mundial no final dos anos 90, ou em manifestações de seus dirigentes, como *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, de Wolfensohn, de 1999, ou *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes* e *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus*, ambos de Stiglitz e publicados em 1998.

Embora o apoio do Banco Mundial com certeza tenha contribuído para o aumento da pesquisa em torno do conceito de capital social, não se pode atribuir sua popularidade exclusivamente ao suporte dessa ou de outras instituições. Na verdade, o próprio surgimento desse conceito insere-se em um processo mais amplo de renovação do interesse pelas dimensões sociais e institucionais do desenvolvimento.

Um dos principais desenvolvimentos da literatura recente sobre o tema do capital social foi a distinção estabelecida entre três tipos, denominados em inglês de *bridging*, *bonding* e *linking*. Essa diferenciação, surgida no contexto da discussão sobre a relevância do capital social para o combate à pobreza, tem relevância também para outras áreas, como a do desenvolvimento regional. O capital social de tipo *bonding* seria constituído por redes caracterizadas por laços fortes, que unem pessoas que apresentam características similares, como familiares e amigos próximos. O de tipo *bridging*, por sua vez, seria originado pela existência de redes compostas por laços horizontais (não-hierárquicos), mais fracos, que ligam pessoas (ou organizações) caracterizadas por diferentes perfis sociais, políticos ou econômicos.

No entanto, como destaca o *World Development Report 2000-2001* — que tratou do combate à pobreza —, uma abordagem do capital social que ficasse restrita a apenas esses dois tipos estaria exposta à crítica de que ignora as relações de poder. Por esse motivo, foi incorporado à discussão um terceiro tipo, o *linking*, constituído por redes que estabelecem elos verticais que ligam as comunidades — especialmente as comunidades pobres — às instâncias onde são tomadas as decisões que afetam o seu bem-estar.[15] Embora essa distinção tenha sido desenvolvida tendo em vista a questão do combate à pobreza, seus termos básicos — ligações "fortes" entre semelhantes, ligações "fracas" entre diferentes e ligações que possibilitam exercer influência sobre a tomada de decisões — são relevantes em outros contextos, como o do desenvolvimento regional.

Outro desenvolvimento teórico relevante para a discussão apresentada neste texto refere-se ao surgimento e à difusão, especialmente a partir de meados da década de 80, de uma nova abordagem normativa que, na teoria política, recebeu a

[15] WORLD BANK, 2000, p. 128. "Bridge" significa "ponte", "to bond" significa "colar" e "link" significa "elo" ou "ligação".

denominação de "democracia deliberativa".[16] Uma de suas principais referências é a teoria da ação comunicativa, de Jürgen Habermas. Sua proposição central é que a ampla deliberação pública dos cidadãos é essencial para assegurar a qualidade e legitimidade das decisões democráticas. Uma das áreas em que essa abordagem tem tido um impacto significativo é a do planejamento urbano, o qual inspirou o surgimento de correntes como as denominadas de *collaborative planning* ou *communicative planning*.[17] Estas abordagens enfatizam a importância da formação de consensos e da interação dos formuladores de políticas com a comunidade, nas atividades de planejamento.

1.1 Objetivos

Tendo em vista essas considerações, a opção do Ministério da Integração Nacional, em sua Nova Política de Desenvolvimento Regional, no sentido de fortalecer a atuação no nível das mesorregiões — que constituem uma escala territorial menos abrangente e mais propícia à articulação de atores sociais — deve ser vista como um passo importante no sentido de possibilitar a "atualização" da forma como opera a administração federal. A adequada articulação dos atores sociais deve ser vista como um requisito para a mobilização do potencial endógeno das regiões e para o fortalecimento dos diferentes tipos de capital social local. A opção por essa escala menos abrangente também torna possível que as práticas envolvidas na formulação de políticas e ações relacionadas com o desenvolvimento regional se aproximem dos padrões ideais estabelecidos pela teorização em torno do conceito de democracia deliberativa.

No entanto, é preciso registrar que a opção, sem dúvida correta, no sentido de atuar preferencialmente na escala mesorregional, é também problemática. Correta porque, além de criar condições para a "atualização" das políticas regionais brasileiras, também responde ao consenso que progressivamente se formou em torno da insuficiência da escala macrorregional como única referência para essas políticas. No entanto, por outro lado, suscita várias questões sobre como devem ser estabelecidas bases institucionais e organizacionais adequadas para que sejam implementadas ações nesse novo nível territorial.

A concepção, implantação e consolidação dessas bases não constituem tarefa simples. Embora o Ministério da Integração já esteja implementando alguns Programas de Mesorregiões, ainda é prematuro afirmar que a sua atuação nessa nova escala já está consolidada. Em primeiro lugar, esses Programas ainda são

[16] Ver BOHMAN; REHG (1997).

[17] Alguns dos principais autores associados a essas correntes são, na Inglaterra, Judith Healey e, nos Estados Unidos, John Forester e Judith Innes.

incipientes: o volume de recursos alocados para sua execução é pouco expressivo, os instrumentos de política regional existentes ainda precisam ser ajustados às necessidades da operação nessa escala e há demora e indefinição quanto à criação de novos instrumentos, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Em segundo lugar, e isto talvez seja o mais importante, no Brasil quase não existem identidades territoriais consolidadas nessa escala, que facilitem o processo de articulação dos atores locais.

O presente texto propõe-se a discutir algumas das questões relacionadas com a tarefa de conceber e implantar o aparato institucional e organizacional necessário para a atuação na escala mesorregional. É preciso registrar que não se pretende apresentar aqui uma revisão abrangente dos debates sobre os vários temas relevantes para as questões discutidas, embora em alguns pontos se tenha buscado apoio na literatura disponível.

O primeiro conjunto de questões abordado refere-se ao problema de definir o que é (ou deve ser) uma "mesorregião". Qual deve ser a característica definidora desse recorte territorial? Quais critérios devem ser usados pelo Ministério da Integração Nacional para delimitar as mesorregiões que venham a ser objeto de suas ações? Quais os parâmetros mais adequados para afirmar que o conjunto A de municípios deva ser considerado uma mesorregião, no contexto da nova política de desenvolvimento regional, ao passo que o conjunto B não deve ser assim caracterizado? Ou para estabelecer se a área (ou município) X deve ou não ser incluída na mesorregião Y? Cabe discutir também, neste contexto, a relação entre *critérios de elegibilidade*, que devem ser usados para definir a possibilidade e as condições de acesso de um território aos instrumentos da nova política regional, e *critérios de regionalização*, que devem presidir a definição da abrangência territorial das áreas que venham a ser objeto das ações dessa nova política.

O segundo conjunto de questões refere-se de forma específica à infra-estrutura institucional e organizacional necessária para a atuação em escala mesorregional. Os Fóruns Regionais constituem a principal instância de articulação de atores nas áreas em que o Programa de Mesorregiões do Ministério da Integração foi implantado até o momento. Torna-se necessário discutir, com base tanto na análise dos Programas já em execução quanto na experiência internacional, quais os formatos e papéis mais adequados para esses Fóruns, em cada contexto. Deve-se estabelecer critérios para definir a composição dos Fóruns. É preciso discutir, ainda, como os atores relevantes podem ser convencidos da importância da sua participação efetiva. Devem ser analisadas as formas de representação nos Fóruns já existentes, para que se extraiam lições sobre como adaptá-las a novos contextos. Deve ser, também, avaliado o papel que pode ser desempenhado por outros tipos de organizações, como seria o caso de Agências Regionais de Desenvolvimento, estabelecendo qual deve ser a sua relação formal com os Fóruns das Mesorregiões.

As seções seguintes deste texto abordam essas questões. A seção final discute dois outros aspectos relacionados com o tema. O primeiro diz respeito às estratégias alternativas que podem ser adotadas pelo Ministério da Integração para promover a ampliação dos programas em escala mesorregional. O segundo refere-se à potencialidade que o tipo de aparato organizacional e institucional aqui discutido no contexto dos Programas de Mesorregiões apresenta para servir de base para um modelo mais abrangente de gestão territorial, baseado na interação entre a administração federal e a comunidade, que alcance todo o território nacional.

2. Critérios para a Definição de Mesorregiões

O primeiro ponto a abordar consiste em definir quais as características que uma mesorregião deve apresentar para que nela possam ser bem-sucedidas as ações da nova política proposta pelo Ministério da Integração Nacional, que se vincula a uma visão do desenvolvimento preocupada em dar maior atenção "para as forças endógenas do sistema regional e para o tecido sociocultural presente nas regiões".[18] Essa questão é relevante tanto no caso da implantação de novos Programas de Mesorregiões quanto no da realização de eventuais ajustes na abrangência territorial dos Programas já em execução.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que o problema da abrangência territorial não envolve apenas considerações quanto ao "tamanho" da área, seja em quilômetros quadrados ou número de habitantes. Outro ponto a enfatizar é que esta questão não se confunde com o tema da elegibilidade para acesso aos diferentes instrumentos da nova política. Uma área pode, ao mesmo tempo, apresentar indicadores de carência, pobreza ou falta de dinamismo econômico que a habilitem para alcançar os benefícios da nova política e, por suas características socioeconômicas, institucionais e culturais, constituir um terreno pouco fértil para que se promova a mobilização de suas forças endógenas, aspecto aqui considerado central para a definição da abrangência de uma mesorregião.[19] Finalmente, é preciso destacar que pode ter conseqüências funestas para a nova política uma opção no sentido de ignorar esta questão, simplesmente adotando uma das divisões regionais já existentes, como as utilizadas para classificação de dados estatísticos, sem levar em conta a necessidade de ajustes que favoreçam a articulação e mobilização dos atores locais.

[18] MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política nacional de desenvolvimento regional - proposta para discussão*, p. 9.

[19] Talvez seja adequado, no contexto da nova política, estabelecer uma distinção entre escala de articulação de atores e escala de elegibilidade. Assim, uma mesorregião (escala de articulação de atores) poderia conter tanto sub-regiões elegíveis quanto não elegíveis, para obterem benefícios de instrumentos da política, conforme indicadores de grau de desenvolvimento e dinamismo econômico. Nesse caso, as sub-regiões constituiriam a escala de elegibilidade.

O ponto essencial a ter em vista, nesta discussão, é que a abrangência territorial deve privilegiar a funcionalidade das mesorregiões como espaços de articulação de atores sociais, políticos e econômicos. O sucesso na articulação desses atores é fundamental para que esses territórios sejam (ou se tornem) entidades social e politicamente relevantes, não se constituindo apenas em substrato passivo para ações concebidas e implementadas "de fora para dentro" e "de cima para baixo". Sobre essa passividade, cabe lembrar aqui o que afirma Sergio Boisier:

> La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propria Región, en cuanto comunidad regional, polifacetica, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional solo consiste — como por lo demás prueba la experiência histórica — en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamiente llamados "regiones".[20]

Na ausência de uma adequada articulação dos atores locais, uma região não constitui uma "comunidade" no sentido proposto por Boisier, sendo dificultadas ao extremo as ações que busquem dinamizar o seu potencial endógeno. Além disso, a articulação e a mobilização dos atores locais são especialmente importantes para que a região se torne um ente politicamente relevante.

A relevância política pode ser decisiva na medida em que, em um contexto de intensa disputa por recursos públicos escassos, a própria sustentação das ações da nova política, centradas no nível mesorregional, no longo prazo pode depender da capacidade que os atores interessados apresentem no sentido de articular-se para defender a manutenção e o aprofundamento dos Programas nessa escala. A atuação nesse nível será fortalecida caso venha a formar-se uma coalizão de atores, de diferentes partes do país, que se engajem em ações de *advocacy* em defesa dos Programas de Mesorregiões junto às instâncias políticas. Por esse motivo, torna-se ainda mais importante delinear mesorregiões cuja abrangência territorial favoreça a articulação de atores sociais, políticos e econômicos, regiões que possam constituir-se em "entes coletivos" capazes de dar sustentação política às ações que as beneficiam.

Para que se alcance esse resultado, é preciso compreender os processos que contribuem para "criar" regiões que possam apresentar essa característica de se

[20] "A planificação do desenvolvimento regional é, antes de mais nada, uma atividade societária, no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por vários atores sociais: o Estado, evidentemente, por razões várias e conhecidas, e a própria região, enquanto comunidade regional, polifacética, contraditória e difusa, por vezes, mas comunidade, enfim, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região, como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de 'regiões'." BOISIER, 1995, p. 47-48.

constituírem em "entes coletivos". Nesse sentido, é importante registrar que a literatura recente sobre a institucionalização de regiões destaca que as regiões são construídas, consolidadas, transformadas e decompostas por processos de interação social, política e econômica que se desenvolvem ao longo da história.

O Prof. Anssi Paasi, da Universidade de Oulu, na Finlândia, que é uma das principais referências da literatura sobre o tema da institucionalização de regiões,[21] critica as abordagens que ignoram esse fato de que as regiões surgem como resultado de processos históricos, bem como aquelas que as consideram apenas como se fossem categorias mentais mais ou menos arbitrárias, que podem ser criadas pelos pesquisadores da forma mais conveniente para organizar suas informações. Assim:

> (...) Thus major problems have been, it seems to me:
>
> the understanding of regions as non-historical frames or settings, in which various natural and cultural phenomena are arranged;
>
> reducing regions to purely "mental categories", which the researcher creates on the basis of his needs to classify his or her research objects.[22]

Ao se buscar implantar novas mesorregiões no Brasil (ou redefinir a abrangência territorial das já existentes), um dos problemas a serem enfrentados consiste em identificar como os processos "históricos" de construção e consolidação de territorialidades nessa escala podem ser influenciados (no caso, acelerados) pela intervenção do poder público. Para Paasi, a institucionalização de uma nova unidade territorial envolve quatro aspectos, que não necessariamente constituem etapas consecutivas:[23]

1) A definição da forma ou abrangência territorial da região;

2) A formação de uma imagem conceitual e simbólica da região;

3) O desenvolvimento de instituições regionais e a incorporação efetiva da existência da região às diferentes práticas e formas de organização da sociedade;

4) O estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, associada à consciência regional da comunidade.

---

[21] Seu artigo "The institutionalisation of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity", publicado em 1986, constitui referência obrigatória na literatura sobre o tema.

[22] "Portanto, em minha opinião têm sido problemas importantes:

> o entendimento das regiões como quadros ou locais não históricos, nos quais diferentes fenômenos naturais ou culturais estão arranjados;
>
> a redução das regiões puramente a 'categorias mentais' que o pesquisador cria com base nas suas necessidades, para classificar seus objetos de pesquisa." PAASI, 2000, p. 2.

[23] Conforme PAASI (1986).

A forma ou abrangência depende, em última análise, do alcance espacial das práticas territorializadas de interação que constituem a base para a existência da região. Por esse motivo, ao se buscar acelerar o processo de institucionalização, conferindo existência formal a uma região e definindo sua abrangência por meio de um instrumento legal, deve-se atentar para o rebatimento territorial das redes sociais, econômicas e político-administrativas já existentes. A abrangência dessas redes expressa o alcance das práticas de interação social, econômica e política que definem a região. A tentativa de implantar um recorte territorial que não respeite esse rebatimento — excluindo áreas que são alcançadas por essas redes, ou incluindo zonas predominantemente integradas a outras redes territoriais — entrará em choque com práticas e realidades já estabelecidas e sedimentadas, criando entraves para o próprio avanço do processo de institucionalização.

O segundo aspecto (ou etapa) — a formação de uma imagem conceitual e simbólica da região — serve para distingui-la de outros territórios na consciência de seus habitantes, constituindo o substrato para a formação de uma identidade regional. Essa imagem conceitual e simbólica pode apoiar-se em elementos históricos, culturais, econômicos ou ambientais, que diferenciem a região de outras áreas. Especialmente importante, nesse contexto, é o fato de a região receber um nome, que sintetiza a idéia de uma identidade diferenciada. Neste ponto, há amplas possibilidades de intervir de forma deliberada no sentido de acelerar o processo de institucionalização. A divulgação de manifestações culturais características da região, a promoção de pesquisas sobre a história local, a inclusão de temas relacionados com a região nos currículos escolares, constituem exemplos de ações nesse sentido.

O terceiro aspecto importante do processo de institucionalização consiste no surgimento de instituições e organizações de abrangência regional, ou identificadas com a região. O surgimento dessas instituições e organizações contribui para ampliar, aprofundar e consolidar práticas "regionais" em diferentes esferas, como as da política, da economia, da sociedade civil e da administração pública.

A implementação de um Programa federal de apoio ao desenvolvimento de uma mesorregião, acompanhado da criação de um Fórum que aglutina os atores locais, constitui um exemplo de intervenção relativa a este aspecto. No entanto, é preciso destacar que a eficácia da contribuição dos Programas de Mesorregiões para o processo de institucionalização depende de que sejam alcançados resultados significativos, de forma continuada, que mantenham mobilizados os atores regionais e ajudem a reforçar as redes de interação e a imagem simbólica da região.

O estabelecimento da região como parte de um sistema de regiões, com papel administrativo definido, acompanhado pela consciência regional da sociedade local, constitui a etapa final do processo de institucionalização. Para Paasi, neste estágio consolida-se a existência de uma identidade regional, que se refere tanto

à base física e material (natureza, paisagem, cultura, economia etc.) quanto à esfera mental, que envolve a fixação de uma imagem da região, tanto entre seus habitantes quanto entre os de outras áreas.

Não está claro, para o caso brasileiro, qual possa ser o status administrativo alcançável pelas mesorregiões, no longo prazo. Como será discutido em outra seção deste texto, é possível que, progressivamente, elas possam vir a transcender às ações do Ministério da Integração, tornando-se também espaços de referência para ações de outros órgãos da administração federal. O importante a registrar é que, se adequadamente apoiado e conduzido, o processo de institucionalização poderá resultar em um aumento expressivo no grau de "consciência regional" dos habitantes dessas áreas, fazendo com que eles se tornem mais propensos a cooperar na defesa de interesses que possam ser caracterizados como "da região".

Feitas essas considerações, cabe discutir orientações práticas para a delimitação territorial de novas mesorregiões e para eventuais ajustes na abrangência das já existentes, problemas que deverão ser enfrentados pelo Ministério da Integração para a implementação da nova política de desenvolvimento regional. Nesse sentido, propõe-se que sejam levados em consideração, prioritariamente, os seguintes pontos, discutidos adiante nesta seção:

a) A delimitação deve basear-se na identificação de redes de articulação regional já existentes;

b) Devem ser aproveitados elementos simbólicos capazes de contribuir para a formação ou para o fortalecimento de uma identidade da região;

c) A abrangência territorial da região deve ser definida de modo a assegurar que seja alcançado um patamar mínimo de densidade institucional.

Evidentemente, outros pontos também precisam ser levados em conta nessa delimitação, como a dimensão definida em termos de extensão geográfica ou de número de habitantes. Quão grande ou quão pequena deve ser uma mesorregião? Não parece ser fácil definir critérios adequados quanto a esta questão. A União Européia utiliza, como base para suas políticas regionais, as regiões NUTS (sigla que significa Nomenclatura de Unidades Territoriais Estatísticas), em que é subdividido o território dos países europeus para apresentação de dados estatísticos. Essa divisão tem caráter hierárquico e favorece critérios institucionais, tendo como referência básica as divisões administrativas do território dos países-membros.[24] Os valores máximos e mínimos de população adotados para os diferentes níveis são os apresentados na tabela a seguir:

[24] *European Regional Statistics*: Reference Guide, seção I. 1.

TABELA 1
Limites de População para as regiões NUTS, da União Européia

Nível	Mínimo	Máximo
Regiões NUTS 1	3.000.000	7.000.000
Regiões NUTS 2	800.000	3.000.000
Regiões NUTS 3	150.000	800.000

Fonte: REGULATION (EC) No. 1059/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, of 26 May 2003, on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS).

A definição de quais os critérios e limites mais adequados para o caso brasileiro deverá levar em conta o problema das áreas com muito baixa densidade de povoamento, em que a adoção de um critério demográfico rígido pode gerar regiões demasiado extensas para que a articulação de atores seja praticável. De forma similar, a imposição de um patamar máximo inadequado, em termos de população, pode criar problemas no sentido inverso. Isso pode ocorrer, por exemplo, caso venha a se cogitar, no futuro, de implantar programas deste tipo em mesorregiões que incluam áreas metropolitanas.

No entanto, um argumento importante pode ser apresentado em favor de mesorregiões mais extensas ou mais populosas: elas terão condições de mobilizar maior apoio político para os seus Programas do que áreas menores. Tipicamente, mesorregiões maiores contarão com bancadas expressivas e diversificadas (em termos partidários) no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas estaduais. Aglutinando parcelas importantes dos eleitorados dos estados cujos territórios delas fazem parte, suas demandas não poderão ser facilmente ignoradas pelas instâncias políticas, o que proporcionará maior sustentação aos respectivos Programas. Áreas muito pequenas, ou com muito pouca população, terão menor peso político, por representarem um número de votos bem menos expressivo.

As mesorregiões que têm sido objeto de ações do Ministério da Integração Nacional nos últimos anos variam muito quanto ao tamanho, tanto em termos de extensão territorial quanto de população. Uma publicação do Ministério, lançada provavelmente em 2001, arrolava 14 mesorregiões. A mais extensa — a da Chapada das Mangabeiras — abrangia 253,7 mil km^2, sendo mais de 25 vezes maior do que a menos extensa — a da Bacia do Itabapoana — que tinha apenas 10 mil km^2. Em termos demográficos, a maior era a da Zona da Mata Canavieira Nordestina,[25] com 9.738,1 milhões de habitantes, enquanto a menor era a do Alto Solimões, com 186,4 mil habitantes. A primeira dessas mesorregiões ultrapassaria o critério máximo para as regiões NUTS de Nível 1, enquanto a segunda por pouco excederia o mínimo exigido para as regiões NUTS de Nível 3.

[25] Documentos mais recentes do Ministério da Integração Nacional não mais mencionam esta mesorregião. Com isso, a maior em termos geográficos passaria a ser a Grande Fronteira do Mercosul, com 4.044.800 habitantes, que preencheria o critério demográfico exigido para uma região NUTS de Nível 1.

Talvez o procedimento mais adequado para decidir o tamanho das mesorregiões seja, num primeiro momento, privilegiar os três critérios listados anteriormente, evitando que a imposição mecânica de uma dimensão máxima ou mínima se sobreponha à configuração das redes sociais, aos "estoques" de elementos simbólicos capazes de compor identidades regionais ou ao requisito de uma densidade institucional mínima. Nos casos em que a observância destes três critérios resulte em territórios excessivamente heterogêneos, ou muito extensos, a estrutura institucional a ser definida deverá adequar-se a esse fato, eventualmente exigindo a institucionalização de sub-regiões dentro de algumas das mesorregiões.

O ideal, no logo prazo, é que se possa chegar no Brasil à institucionalização de múltiplas escalas territoriais. No entanto, esse não pode ser um processo artificial, imposto "de cima para baixo".[26] Deve, isso sim, resultar de uma construção que envolva os próprios atores de cada área. Por enquanto, no que tange à extensão, talvez se deva ficar com o "princípio" de que, na ausência de motivos fortes que recomendem o contrário — relacionados com esses três critérios, discutidos a seguir —, devem ser evitadas mesorregiões tão grandes que mais pareçam macrorregiões, ou tão pequenas que mais pareçam microrregiões.

2.1 Identificação da abrangência das redes existentes

A primeira tarefa no processo de "criar" novas mesorregiões consiste em identificar a ocorrência (e o alcance territorial) de práticas de interação social, política e econômica que possam servir de base para a definição da abrangência da região a ser institucionalizada. Nesse sentido, é preciso registrar que, de uma maneira geral, na atualidade parecem ser relativamente frágeis, no Brasil, as redes de articulação de atores em escala microrregional. Um dos fatores que contribuem para isso é o fato de que não existe, na estrutura federativa brasileira, uma instância político-administrativa intermediária entre o Estado e o município. De uma maneira geral, nem mesmo os vários órgãos de uma mesma administração estadual utilizam, em sua atuação, divisões regionais que sejam compatíveis entre si.

Também são relativamente escassas, no Brasil, as organizações que articulam segmentos da sociedade civil ou de outras instâncias da administração pública em escala menos abrangente que a das Unidades da Federação. Uma exceção a essa regra, em alguns estados, é constituída pelas Associações de Municípios. No entanto, na maior parte dos casos elas tendem a estar quase exclusivamente

[26] Caso isso venha a ocorrer, a escala utilizada para articulação de atores não precisará, necessariamente, coincidir com a adotada para definir elegibilidade para acesso aos instrumentos da política regional. Assim, uma mesorregião (escala de articulação) poderá incluir, simultaneamente, áreas elegíveis e não elegíveis.

voltadas para uma agenda em que predominam os temas diretamente relacionados com a problemática administrativa municipal. Além disso, raras vezes se preocupam em criar mecanismos formais de articulação com segmentos da sociedade civil das regiões em que atuam.[27] Em muitos casos, a composição territorial dessas entidades tem se mostrado instável, devido a mudanças na conjuntura política que provocam secessões ou mudanças de filiação, com municípios saindo de uma associação para ligar-se a outra.

Na falta de alternativas que possam ser consideradas mais adequadas, agregados dessas Associações podem ser utilizados para estabelecer a área de uma mesorregião. A composição territorial de uma Associação de Municípios reflete a existência de uma rede de articulação política relevante para os objetivos dos Programas de Mesorregiões. Por esse motivo, tais entidades podem servir de ponto de partida para a definição da abrangência da mesorregião. Na verdade, isso foi o que aconteceu quando da implantação da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, na parte correspondente a Santa Catarina, onde o critério adotado para inclusão dos municípios no Programa foi sua participação nas Associações de Municípios que compõem a porção oeste desse Estado.

Em pelo menos uma Unidade da Federação a legislação estadual estabeleceu uma divisão regional "oficial", que é (ou deve ser) observada, ao menos para algumas atividades, pelos órgãos da administração pública. No Rio Grande do Sul, a legislação estabelece que as áreas dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) devem servir de base para a regionalização do orçamento. Nesse Estado, a Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul abrange a aérea de oito desses Conselhos. Embora tenham sido criados por lei, os COREDEs são organizações não subordinadas à administração estadual, que articulam os atores das regiões com o objetivo de promover ações relacionadas com o desenvolvimento e com a participação em decisões do poder público relevantes para a região.

Estes são apenas dois exemplos de organizações que articulam redes já existentes em escala regional e que podem servir de base para a definição da área de abrangência de novas mesorregiões. Por "servir de base" deve-se entender "servir como principal referência", mas não necessariamente como referência exclusiva. Em alguns casos, pode ser recomendável que a definição de uma mesorregião, por exemplo, inclua integralmente algumas Associações de Municípios, COREDEs ou organizações afins e apenas partes de outras. Assim, a Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul toma como referência principal a área de seis COREDEs do sul do Estado. No entanto, inclui também alguns municípios que, embora não pertencendo a esses Conselhos, apresentam características socioeconômicas semelhantes às que predominam na mesorregião.

[27] Uma exceção é constituída pelas Associações de Municípios de Santa Catarina que, na década de 90, criaram Fóruns Regionais de Desenvolvimento Integrado, dos quais participavam representantes de segmentos da sociedade civil.

De qualquer forma, a "sintonia fina" da abrangência das mesorregiões deve resultar de uma discussão com os atores locais. O Ministério deve apresentar uma proposta inicial, mas deve estar preparado para levar em consideração argumentos que sejam trazidos por esses atores, que possam levar a alterações nessa primeira proposição. Deve-se fazer um esforço no sentido de chegar a um consenso com os atores locais quanto a esse ponto, evitando a todo custo a imposição de decisões de cima para baixo, que entrariam em contradição um dos objetivos centrais dos Programas de Mesorregiões, que é promover o *empowerment* desses atores.

2.2 Aproveitamento de identidades e referências simbólicas existentes

A expressão "identidade regional" pode ser entendida em dois sentidos. O primeiro refere-se aos elementos que diferenciam uma região de outras, que podem consistir em aspectos históricos, políticos, econômicos, culturais ou paisagísticos, por exemplo. Trata-se, neste caso, de uma identidade "da região". O segundo sentido refere-se à forma como os indivíduos experimentam sua situação de habitantes da região, ou de como a sua condição de habitantes dessa região contribui para a definição de suas identidades individuais. A "identidade da região", no primeiro sentido, proporciona o material simbólico que serve de matéria-prima para a formação de "identidades regionais" no segundo sentido, que resultam da identificação dos indivíduos "com a região" que habitam. Identificações regionais "fortes" podem constituir importantes fatores de coesão, facilitando a cooperação entre atores regionais.

Ao se buscar definir a abrangência das mesorregiões, deve-se investigar se já existem identidades regionais consolidadas ou embrionárias na área em foco, tanto no primeiro quanto no segundo sentido. A região apresenta traços culturais, históricos, econômicos, ambientais etc., que façam com que ela seja amplamente percebida, pelos habitantes, como diferenciada de outras áreas no seu entorno? Essa percepção de diferença desempenha papel de alguma relevância na definição das identidades dos habitantes? Caso a resposta a essas questões seja afirmativa, deve-se estabelecer a abrangência territorial da mesorregião de maneira que nela sejam incluídas todas as áreas que compartilham dos traços considerados distintivos e característicos da região.

Eventualmente uma área pode ser uma boa candidata à institucionalização como mesorregião, tomando-se em consideração apenas o critério da abrangência das redes de interação. No entanto, pode não servir de referência para "identidades regionais", por não ser percebida pelos habitantes como diferenciada de outras áreas no seu entorno. Nesses casos, devem ser selecionados, explorados e divulgados os elementos simbólicos distintivos que podem ser utilizados para

compor uma identidade para a área. Tais elementos constituem o substrato para a identificação dos habitantes com a região, que contribui para aumentar a coesão entre os atores locais, favorecendo os processos de articulação necessários à institucionalização da mesorregião.

2.3 Exigência de um patamar mínimo de densidade institucional

O terceiro critério prático relevante para a delimitação das mesorregiões refere-se à densidade institucional. Para facilitar a articulação de atores, suas áreas de abrangência devem incluir centros urbanos de porte médio que sejam sede de organizações com fortes raízes e interesses na região. Áreas excessivamente destituídas quanto à base institucional, ou no que se refere à capacitação dos atores locais, na verdade também carecem de um potencial endógeno mais significativo, que possa ser mobilizado por ações de atores externos. Nos casos em que esses problemas não possam ser adequadamente equacionados, as ações do programa devem dar total prioridade ao fortalecimento da base institucional local e à capacitação de atores, de forma que um patamar mínimo aceitável possa ser alcançado rapidamente. Em alguns desses casos, é possível que a estratégia de desenvolvimento da região precise apoiar-se, ao menos em parte, na atração de atores externos, que possam dar mais rápido aproveitamento à base de recursos da região. No entanto, é preciso ter presente que uma estratégia desse tipo não deve ser imposta "de fora para dentro", mas deve ser percebida como adequada e endossada pelos atores locais.

O requisito de um grau mínimo de densidade institucional é especialmente importante pelo fato de que será necessário identificar, na região, entidades capazes de servir como "âncoras" e catalisadores para o processo de articulação dos atores locais, proporcionando ao menos parte do apoio operacional necessário às ações que venham a ser desenvolvidas.

Os papéis a serem assumidos por essas organizações exigem certa capacitação operacional, como, por exemplo, o de sediar a secretaria executiva do Fórum da Mesorregião. Mesmo que a administração federal proporcione recursos para cobrir parte dos custos desse apoio, é importante que o suporte direto seja prestado por entidades locais, para que a região se "aproprie" de maneira efetiva do Programa.

É difícil estabelecer regras gerais sobre quais sejam os tipos de organização mais adequados para proporcionar esse apoio. Tal definição dependerá, evidentemente, das características e da "dotação institucional" de cada região específica. No entanto, as instituições de ensino superior podem ser consideradas boas candidatas para assumirem esse papel de apoio operacional. A julgar pelo caso do Rio Grande do Sul, onde servem de âncora para grande parte dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, as instituições de ensino superior em geral

conseguem exercer uma liderança efetiva em escala regional, tendendo a não serem encaradas com maior grau de hostilidade ou desconfiança por algum dos segmentos da sociedade local.

Não se pode, no entanto, cometer o equívoco de considerar que as Universidades sejam atores "neutros", pois elas também possuem interesses próprios a defender, que podem diferir substancialmente daqueles de outros segmentos da sociedade da região. Evidentemente, outras organizações, como as Associações de Municípios, também podem possuir a credibilidade necessária para desempenhar adequadamente as tarefas de apoio aos processos de articulação, como ocorre com o Fórum da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul na parte correspondente a Santa Catarina.

O essencial é identificar, em cada caso, qual a organização com maior credibilidade e com melhor trânsito junto aos diferentes segmentos da sociedade da região. É fundamental, além disso, que as organizações que venham a proporcionar apoio para o processo de articulação dos atores da região adotem uma atitude de engajamento efetivo — e não apenas nominal — no processo de articulação, mantendo o equilíbrio necessário para aproximar diferentes segmentos da sociedade, cujos interesses e posições podem ser divergentes ou até mesmo antagônicos. O fortalecimento do prestígio da organização dentro da região e o acesso a um maior trânsito na área federal podem servir de potentes estímulos para justificar esse engajamento. No entanto, é importante criar mecanismos que impeçam que essas organizações aproveitem sua condição para promover seus próprios interesses, em detrimento dos de outros segmentos da sociedade local.

No que se refere às instituições de ensino superior, a literatura tem destacado o engajamento comunitário como uma das formas pelas quais as Universidades podem contribuir para o desenvolvimento econômico das regiões onde estão localizadas. John Goddard, Reitor da Universidade de Newcastle Upon Tyne, na Inglaterra, analisou os efeitos econômicos regionais das Universidades em um documento produzido em 1998 por encomenda da UNESCO.[28] Identificou três tipos de efeito da atuação dessas instituições sobre o desenvolvimento das áreas em que estão localizadas. O primeiro deles é o efeito direto da Universidade como empregadora e como geradora de fluxos de gastos dentro da região. O segundo refere-se aos impactos dinâmicos da interação entre a Universidade e as empresas locais, que ocorrem através da pesquisa, do ensino e do recrutamento de graduados pelas empresas, bem como através de programas de aperfeiçoamento profissional. O terceiro efeito, identificado por Goddard, relaciona-se com a contribuição das instituições de ensino superior para o desenvolvimento social e comunitário das regiões em que atuam, através de sua influência geral sobre o ambiente cultural local e sobre a formação de lideranças, bem como por

[28] GODDARD (1998).

meio de seu papel na formulação de uma visão estratégica sobre a economia da região. A eventual atuação de Universidades como "âncoras" ou catalisadoras do processo de articulação de atores nos Programas de Mesorregiões, proporcionando apoio operacional aos Fóruns, incluir-se-ia nesta categoria.

No Rio Grande do Sul, onde são numerosas as Universidades comunitárias, várias instituições de ensino superior têm este tipo de atuação, através do apoio que prestam ao trabalho dos Conselhos Regionais. Na verdade, o engajamento direto na promoção do desenvolvimento interessa à maioria dessas Universidades, porque elas dependem do dinamismo econômico das áreas onde atuam para assegurar os recursos necessários à sua manutenção e expansão, na medida em que são financiadas pelas anuidades cobradas de alunos da região. Em zonas cuja economia é pouco dinâmica, tenderá a ser menor o percentual de pessoas capazes de arcar com o custo de uma educação superior, sendo também maiores os índices de inadimplência dos alunos.

3. Os Fóruns das Mesorregiões

Os Fóruns desempenham papel central nos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas que estão sendo implementados na atualidade. Devem ser entendidos, simultaneamente, como instâncias de representação, debate e deliberação, e como organizações que promovem processos de concertação em escala regional, articulando os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, para ações relacionadas com o desenvolvimento regional.

Seu fortalecimento deve ser um dos elementos centrais dos Programas, na medida em que se constituem em instrumentos importantes para a construção social e política das regiões, fortalecendo as redes e práticas de alcance "regional" e ajudando a transformar esses territórios em "entes coletivos", no sentido proposto por Boisier, anteriormente referido. Além disso, proporcionam ao poder público um interlocutor institucional para a formulação e implementação de ações de promoção do desenvolvimento, cuja legitimidade e representatividade possa ser reconhecida pelo conjunto dos atores regionais.

3.1 A experiência internacional

As características dos Fóruns das Mesorregiões assemelham-se, em alguns pontos, às de instâncias de concertação regional similares existentes em outros

países. Um exemplo é constituído pelos *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR)*, da França, que são instâncias consultivas cujos membros são indicados por organizações econômicas e sociais regionais representativas. Surgiram em 1972, quando a administração pública francesa passou por uma reforma, sendo implantado um novo nível administrativo, constituído por 21 regiões. Inicialmente denominados *Comités Économiques et Sociaux*, constituíam uma das três instâncias em que estava organizado esse novo nível:

> Les Conseils Économiques et Sociaux Régionaux (CESR), appelés Comités Économiques et Sociaux jusqu'en février 1992, sont nés très exactement le 5 juillet 1972 par la loi n° 72-619 qui institua un nouvel échelon administratif de dimension régionale. Dans 21 régions françaises fut créé un établissement public régional reposant sur une organisation tripartite:
>
> • **un pouvoir exécutif**: le Préfet de Région, nommé par le Gouvernement;
>
> • **une assemblée délibérante**: le Conseil Régional, composé des parlementaires de la région et d'élus locaux désignés par les Conseils Généraux, les Conseils Municipaux des villes de plus de 30 000 habitants et les Communautés Urbaines;
>
> • **une assemblée consultative**: le Comité Économique et Social constitué d'acteurs économiques et sociaux désignés par des organisations régionales représentatives dont la liste est arrêtée par décret ou, pour quelques-uns d'entre eux, par le Premier Ministre.[29]

A Lei n° 72-619, de 1972, que criou os CESR, constituiu o primeiro passo de um processo de descentralização da administração pública francesa, que foi consolidado por legislação posterior. Outra Lei introduzida em 1982 determinou que, a partir de 1986, a chefia do Poder Executivo das regiões fosse transferida para os Presidentes dos *Conseils Régionaux* (que constituem a instância deliberativa das regiões). Foram também ampliados os poderes dessas assembléias deliberativas, cujos membros passaram a ser eleitos através do sufrágio universal direto. Foram incluídas, entre suas tarefas, as de planejar e estimular o desenvolvimento da região, bem como assegurar a preservação de sua identidade. A mesma Lei definiu novas competências para as instâncias consultivas das administrações

[29] "Os Conselhos Econômicos e Sociais Regionais (CESR), denominados Comitês Econômicos e Sociais até fevereiro de 1992, nasceram exatamente em 5 de julho de 1972, através da Lei nº 72-619, que instituiu um novo nível administrativo de dimensão regional. Em 21 regiões francesas foi criada uma administração pública regional apoiada em uma organização tripartida:

- **um poder executivo**: o Prefeito da região, nomeado pelo Governo;
- **uma assembléia deliberativa**: o Conselho Regional, composto pelos parlamentares da região e por eleitos locais designados pelos Conselhos Gerais, pelos Conselhos Municipais das cidades de mais de 30.000 habitantes e pelas Comunidades Urbanas;
- **uma assembléia consultiva**: o Comitê Econômico e Social, constituído por atores econômicos e sociais designados pelas organizações regionais representativas, cuja listagem é estabelecida por decreto ou, em alguns casos, pelo Primeiro Ministro." (www.cesr-basse-normandie.fr/presentation/594.html).

regionais, constituídas pelos CESR. Finalmente, a partir de 1992 os *Comités Économiques et Sociaux* passaram a ser denominados *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux*.

A principal tarefa dos CESR franceses é a de pronunciar-se, em caráter consultivo, sobre os temas específicos da competência administrativa dos *Conseils Régionaux*, que são as instâncias deliberativas, bem como sobre outras questões relacionadas com o desenvolvimento econômico, social e cultural das regiões. O *Conseil Économique et Social Régional* deve ser obrigatoriamente ouvido pelo Presidente do *Conseil Régional* antes que ocorra a deliberação final, por parte deste último conselho, sobre as diretrizes e propostas orçamentárias preparadas pela região. Além disso, o CESR deve manifestar-se sobre documentos, planos e orientações emitidas pelo *Conseil Régional* em áreas da sua competência, como o planejamento, a formação profissional, o ensino de segundo grau e os transportes ferroviários regionais de passageiros. Conforme determina a legislação, após examinar essas questões, o CESR deve emitir um parecer que será encaminhado aos membros do *Conseil Régional*.

Os Presidentes dos *Conseils Régionaux* podem solicitar aos CESR pareceres sobre outras questões específicas, além daquelas em que sua manifestação é exigida pela legislação. Os próprios CESR podem tomar a iniciativa de emitir opiniões sobre temas do interesse das regiões onde atuam, mesmo sem que isso tenha sido solicitado por outras instâncias. Finalmente, os *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* têm amplos poderes para realizar trabalhos de investigação sobre a vida das regiões. Seja por solicitação do *Conseil Régional*, seja por iniciativa própria, os CESR podem conduzir estudos de caráter econômico, social e cultural. Em nível nacional existe uma instância — a *Assemblée des Conseils Économiques et Sociaux Régionaux de France* — que congrega os vários CESR, articulando a sua atuação.

Em vários outros países existem instituições com características similares, compostas por representantes de segmentos da sociedade das regiões, que servem como órgãos consultivos dos poderes executivos ou legislativos locais. Na Espanha, essas instituições são denominadas *Consejos Económicos y Sociales*. A exposição de motivos da lei de 1992 que criou um desses Conselhos — o da Região Autônoma da Cantábria — deixa claros seus objetivos e forma de atuação:

> La Constitución Española y el Estatuto de Autonomía para Cantabria recogen el mandato, dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social, así como fomentar el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
>
> El órgano que se crea, cuya denominación es la de Consejo Económico y Social, refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida

económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del estado social y democrático de derecho.

Al tiempo que cumple con esta función constitucional, el Consejo Económico y Social sirve de plataforma institucional de diálogo y deliberación permanente en la medida en que constituye el órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socioprofesionales.

Por otra parte, el Consejo Económico y Social responde a una legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptarse decisiones por el Consejo de gobierno de la Diputación Regional de Cantabria que puedan afectar a los intereses que le son propios.

En tal sentido, la función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en materia socioeconómica y laboral.

El Consejo Económico y Social constituye, además, un mecanismo de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria; en tal sentido, hace más fluida la relación entre aquellos y el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria.

Las líneas básicas que informan la Ley y que configuran la institución que en la misma se crea, son las siguientes:

- El Consejo Económico y Social se configura como un órgano de carácter consultivo en materia socioeconómica y laboral.

- La función consultiva que se instituye a través del Consejo Económico y Social se ejercerá en relación con la actividad normativa del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria en el indicado ámbito material.

- Esta participación se materializa fundamentalmente en la emisión, con carácter preceptivo o facultativo, según los casos, o a propia iniciativa, de informes y dictámenes.

- El Consejo podrá, por propia iniciativa, elaborar informes o estudios sobre una serie de materias que expresen la opinión de este órgano en relación con las mismas.

El Consejo Económico y Social cuenta con la presencia de sindicatos y organizaciones empresariales que gocen de representatividad, así como de otras organizaciones o fuerzas sociales representativas de intereses diversos.

No se prevé la participación de representantes del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria dado el carácter del Consejo de órgano

consultivo del mismo, y la necesidad, por tanto, de garantizar su independencia en la formación y emisión de sus criterios. En razón a esta necesaria autonomía funcional se le dota de amplias facultades de autoorganización.

Se prevé la presencia de expertos que contribuyan a garantizar la imprescindible calidad técnica de sus trabajos. Este grupo estará integrado por personas de especial preparación y reconocida experiencia en temas socio-económicos y laborales y desarrollarán su función con independencia.

El Consejo goza de amplias facultades de autonomía y organización que garantizan su independencia.[30]

[30] "A Constituição Espanhola e o Estatuto de Autonomia para a Cantábria recebem o mandato, dirigido aos poderes públicos, de promover e facilitar a participação dos cidadãos, diretamente ou através de organizações ou associações, na vida econômica e social, assim como fomentar o desenvolvimento econômico da Comunidade Autônoma dentro dos objetivos definidos pela política econômica nacional.

O órgão que se está criando, denominado Conselho Econômico e Social, reforça a participação dos agentes econômicos e sociais na vida econômica e social, reafirmando seu papel no desenvolvimento do estado social e democrático de direito.

Ao mesmo tempo em que cumpre com esta função constitucional, o Conselho Econômico e Social serve como plataforma institucional de diálogo e deliberação permanente, na medida em que constitui o órgão onde está representado um amplo conjunto de organizações socioprofissionais.

Por outro lado, o Conselho Econômico e Social responde a uma legítima aspiração dos agentes econômicos e sociais de que suas opiniões e demandas sejam ouvidos, no momento em que são tomadas decisões pelo Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, sobre temas que podem afetar seus interesses.

Nesse sentido, a função consultiva que é instituída através do Conselho Econômico e Social será exercida em relação com a atividade normativa do Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, em matéria socioeconômica e trabalhista.

O Conselho Econômico e Social constitui, além disso, um instrumento de comunicação permanente, entre os agentes econômicos e sociais e o Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, fazendo com que se torne mais fluida a relação entre esses agentes e o Conselho de Governo.

As linhas básicas que informam a Lei e que configuram a instituição nela criada são as seguintes:

> O Conselho Econômico e Social se configura como órgão de caráter consultivo em matéria socioeconômica e trabalhista.
>
> A função consultiva instituída através do Conselho Econômico e Social será exercida em relação com a atividade normativa do Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, no âmbito material indicado.
>
> Esta participação se materializa fundamentalmente através da emissão, em caráter obrigatório ou facultativo, segundo o caso, ou por iniciativa própria, de informações e pareceres.
>
> O Conselho poderá, por iniciativa própria, elaborar informações ou estudos sobre diferentes matérias, que expressem a opinião desse órgão em relação a esses temas.

O Conselho Econômico e Social conta com a presença de sindicatos e organizações empresariais que tenham representatividade, bem como de outras organizações ou forças sociais representativas de diferentes interesses.

Não é prevista a participação de representantes do Conselho de Governo da Deputação Regional da Cantábria, tendo em vista o caráter consultivo do mesmo, bem como a necessidade de assegurar a sua independência na formação e emissão de seus critérios. Devido a esta necessária autonomia funcional, o Conselho é dotado de amplos poderes de auto-organização.

É prevista a presença de especialistas que contribuam para assegurar a imprescindível qualidade técnica de seus trabalhos. Este grupo será integrado por pessoas com especial qualificação e reconhecida experiência em temas socioeconômicos e trabalhistas, que desenvolverão sua atividade com independência.

O Conselho conta com amplos poderes de autonomia e organização que garantem a sua independência." Ley de Cantabria 6/1992, de 26 de junio de 1992 (www.cescan.es/m1/ley.htm).

O Conselho Econômico e Social da Região Autônoma da Cantábria é composto por 9 representantes de entidades de trabalhadores, 9 de organizações empresariais e 8 técnicos indicados pelo Conselho de Governo da Região.

O Chile é outro país onde foram criadas instituições semelhantes, através de uma lei datada de 1987. O primeiro artigo dessa lei define que o seu objetivo é *asesorar al Intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la respectiva Región*.[31] Os Conselhos Regionais chilenos são presididos pelos Intendentes, sendo compostos também pelos Governadores das províncias respectivas, por um representante de cada uma das instituições das forças armadas e de Carabineiros (força policial) que atuem na região, por cinco representantes dos principais organismos da administração pública central que atuem na região e representantes de instituições e organizações não estatais. Estes últimos devem totalizar 60% da composição do Conselho, representando entidades sindicais, empresariais e culturais, bem como organizações não-estatais que atuem no fomento ao desenvolvimento econômico. Um dos cinco representantes da administração central deve ser, necessariamente, ligado à área educacional. Onde existir Universidade pública, seu reitor deverá obrigatoriamente fazer parte do Conselho Regional.

Nas Filipinas, foram introduzidos Conselhos Regionais, em 1972, os quais foram reorganizados após a redemocratização do país, em 1986. Eles diferem do modelo predominante em outros países, por serem compostos, de forma majoritária, por membros de várias instâncias da administração pública. Os representantes de órgãos ligados a diferentes níveis da administração compõem ¾ dos membros de cada Conselho, sendo o quarto restante constituído por representantes de entidades privadas e de organizações não-governamentais, incluindo pelo menos um representante da área sindical. De acordo com a legislação (Ordem Executiva nº 325), as atribuições dos Conselhos Regionais filipinos são bastante abrangentes, implicando em uma influência efetiva sobre a alocação de recursos públicos.

Canadá e Austrália são outros dois países onde existem Organizações regionais semelhantes, com atribuições relacionadas ao planejamento estratégico e à promoção do desenvolvimento regional. Na província de Québec, no Canadá, os Conselhos representam as comunidades das regiões em negociações com diferentes instâncias da administração pública, de maneira a melhor ajustar as ações governamentais às necessidades locais. A metodologia utilizada mantém alguma semelhança com a adotada no caso dos *Territorial Employment Pacts*, da União Européia, sendo menos formalizada que a dos *Contrats de Plan Etat-Région*, da França.[32]

---

[31] "Assessorar o Intendente e contribuir para tornar efetiva a participação da comunidade no progresso social, econômico e cultural da respectiva Região."

[32] QUÉBEC. Ministère des Régions (2000). Sobre os *Contrats de Pla*n, ver o site da DATAR, agência governamental francesa encarregada do planejamento territorial, www.datar.gouv.fr. Sobre os *Territorial Employment Pacts*, ver o *Guide to Territorial Employment Pacts*, disponível no site www.pakte.at/pdf/e-guidelinesteps2000-2006.pdf.

Mais recentemente, passaram a ser implantadas instituições similares em alguns países da Europa Oriental. Na Hungria, por exemplo, organizações desse tipo foram criadas, tanto em nível microrregional (condados) quanto macrorregional (regiões), a partir de meados dos anos 90, após a queda do regime comunista.

A proliferação de entidades desse tipo resulta da necessidade — que tem sido identificada pela literatura sobre o desenvolvimento regional e sobre a "governança regional" — de que sejam criadas novas instituições que promovam a cooperação entre os atores sociais, econômicos e políticos das regiões, bem como a formação de coalizões que defendam os interesses regionais. Como registra um documento da OECD (Organization for Economic Cooperation and Development):

> (...) Regional economic councils are needed that can publicise specific issues and generate a consensus, funding and impetus from a wide variety of actors. These councils should have a brief to look to long-term development and concentrate on educating and informing members about the reasons for new policies and suggesting ways that aims can be achieved for the benefit of all.[33]

De uma maneira geral, os Fóruns e Conselhos Regionais surgidos em diferentes países constituem uma adaptação, para esse nível territorial, de um modelo de instância consultiva de concertação bastante freqüente, especialmente na Europa, em nível nacional.[34] O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil, criado em 2003 e ligado à Presidência da República, faz parte desse tipo de organizações. Na maior parte dos casos, tal instância recebe a denominação de "Conselho Econômico e Social" (CES). Conforme é destacado na Introdução de uma coletânea de artigos e materiais de referência sobre esses Conselhos, publicada em 1995, na Argentina:[35]

> El CES. es un órgano de participación y consulta de los interlocutores sociales (siempre, sindicatos y asociaciones empresariales, más un "tercer grupo" cuya composición suele ser heterogénea en cuanto incluye representaciones de asociaciones, expertos, etc.) en lo que éstos emiten opinión, no vinculante pero que tiene un peso moral importante en las decisiones de los poderes

[33] "(...) são necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos e gerar consensos, recursos e motivação da parte de uma ampla variedade de atores. Esses devem dar prioridade ao desenvolvimento de longo prazo e concentrar-se em educar e informar seus membros sobre as razões para a adoção de novas políticas, sugerindo formas pelas quais possam ser alcançados objetivos que contribuam para o benefício geral." ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Local Economies and Globalization*, p. 16.

[34] Esse tipo de instância também existe em países de outros continentes. A página do Conselho Econômico e Social da França na Internet (http://www.ces.fr/default.htm) indica os endereços de Conselhos similares de 47 países do mundo inteiro, 34 dos quais não são membros da União Européia.

[35] A *Revista de Trabajo*, publicada pelo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, da Argentina, dedicou um número especial à análise desses Conselhos (*Revista de Trabajo*, "Los Consejos Económicos y Sociales", año 2, n. 6, mar./abr. 1995.).

> públicos, sobre las grandes cuestiones socio-económicas que les conciernen. Constituyen normalmente foros de debate técnico, normalmente mucho más "amables" y menos conflictivos que los de contraposición pura y dura de intereses y suelen contar con una infraestructura (bibliotecas, bases de datos, asesoramiento de expertos calificados, locales de reunión) que apoya y facilita en gran medida la tarea de las asociaciones representativas, Se pronuncian acerca de las decisiones concretas de los poderes públicos (proyectos de leyes y normas reglamentarias, planes, análisis y decisiones de futuro), pero el poder de adoptar dictámenes de iniciativa les da la posibilidad, de gran interés, de exponer sus criterios más generales sobre aspectos que no están necesariamente en la agenda de los gobiernos.[36]

As discussões nos Conselhos Econômicos e Sociais costumam ser conduzidas em termos predominantemente técnicos, apoiando-se em estudos e em dados cuja validade e objetividade é aceita por todos os participantes. Atuando dessa forma, os Conselhos Econômicos e Sociais constituem um complemento para as instituições deliberativas de tipo parlamentar e representativo, contribuindo para estimular e qualificar o diálogo social.

Depois de definir o que são os Conselhos Econômicos e Sociais, a Introdução da coletânea do Ministerio de Trabajo y Seguridad Social preocupa-se em enfatizar o que eles *não* devem ser:

> Por contraste de esos mismos caracteres surgen los que pueden excluirse en función de su esencia y de su configuración en el marco del estado democrático. El C.E.S. no debe ser:
>
> > - ni una cámara legislativa más, o tercera cámara, porque, por definición, el órgano legislativo emana de la voluntad del conjunto de los ciudadanos lo que se contrapone a los miembros del C.E.S., elegidos por cooptación.
> >
> > - ni un "Estado mayor de la concertación", porque los mecanismos de diálogo social — en los que los interlocutores no son siempre exactamente los que están representados en el CES. — deben mantener-se en los cauces habituales. Se ha señalado también la dificultad de atribuir competencias propias de la negociación colectiva a un

[36] "O CES é um órgão de participação e consulta dos interlocutores sociais (sempre incluindo sindicatos e associações empresariais, mais um 'terceiro grupo' cuja composição costuma ser heterogênea, na medida em que inclui representantes de associações, especialistas etc.), no qual esses interlocutores emitem opinião não vinculante, mas que tem um peso moral importante nas decisões dos poderes públicos, sobre as grandes questões socioeconômicas que lhes são concernentes. Constituem normalmente foros de debate técnico, normalmente muito mais 'amáveis' e menos conflitivos que os de confrontação pura e dura de interesses, costumando contar com uma infra-estrutura (bibliotecas, bases de dados, assessoramento de especialistas qualificados, locais de reunião etc.) que apóia e facilita em grande medida a tarefa das associações representativas. Pronunciam-se sobre as decisões concretas dos poderes públicos (projetos de leis e normas regulamentadoras, planos, análises e decisões sobre o futuro), mas o poder de adotar a iniciativa para incluir temas na sua pauta de discussões lhes dá a possibilidade, de grande interesse, de expor seus critérios mais gerais sobre aspectos que não estão necessariamente incluídos na agenda dos governos." ARGENTINA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p. 7.

> órgano que normalmente es concebido como um ente de Derecho Público. Y existen, además, razones de carácter práctico: el eventual fracaso de una negociación puede poner el propio papel de la institución en entredicho.
>
> - ni, por último, un ámbito de debate político aunque, naturalmente, las partes conservarán siempre sus posiciones ideológicas. Ello conlleva dudar de la conveniencia de que los gobiernos participen de manera directa en este tipo de consejos (en Europa, en general, ello no ocurre) aunque sí pueden aportar expertos imparciales.[37]

Embora seja fácil perceber alguma semelhança entre os Fóruns das Mesorregiões já existentes e algumas dessas experiências, é importante ter presente que também existem diferenças que têm implicações importantes para a atuação das organizações brasileiras. A principal delas consiste no fato de que, na maior parte dos países antes referidos, os Fóruns ou Conselhos Regionais — seja qual for a sua denominação — integram a estrutura de uma instância territorial descentralizada de governo.

Na França, por exemplo, os *Conseils Économiques et Sociaux Régionaux* surgiram como parte de uma reforma ampla da administração pública, que teve continuidade por mais de uma década e se consolidou através da criação de um novo nível territorial da administração pública. Como foi visto, os CESR desempenham o papel de órgãos consultivos na estrutura organizacional dessa instância territorial de governo, que também conta com órgãos executivos e deliberativos diretamente eleitos pela população. No Brasil, ao contrário, a área de atuação dos Fóruns das Mesorregiões não corresponde à de um nível já existente da administração pública, nem seu surgimento está associado à criação de uma nova instância territorial que, como no caso francês, conte com outros órgãos de representação.

---

[37] "Em contraste com essas mesmas características surgem as que podem ser excluídas em função de sua essência e de sua configuração no marco do estado democrático. O CES não deve ser:

- nem mais uma câmara legislativa, ou terceira câmara, porque, por definição, o órgão legislativo emana da vontade do conjunto dos cidadãos, o que se contrapõe aos membros do CES, que são escolhidos por cooptação.

- nem um 'estado maior da concertação', porque os mecanismos de diálogo social — os quais os interlocutores não são sempre exatamente os que estão representados no CES — devem manter-se nos canais habituais. Tem sido assinalado também que a dificuldade em atribuir competências próprias da negociação coletiva a um órgão que normalmente é concebido como um ente de Direito Público. Existem, além disso, razões de caráter prático: o eventual fracasso de uma negociação pode fragilizar o próprio papel da instituição.

- nem, por último, um âmbito de debate político, ainda que, naturalmente, as partes conservem sempre suas posições ideológicas. Isto implica em considerar inconveniente que os governos participem de maneira direta neste tipo de conselhos (na Europa, em geral, eles não participam), embora possam contribuir com especialistas imparciais." ARGENTINA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, p. 7-8.

3.2 Os Fóruns como instâncias de articulação dos atores regionais

Para que se possa compreender melhor a natureza dos Fóruns das Mesorregiões, é conveniente distinguir e analisar separadamente os dois papéis que eles devem desempenhar: o de instâncias de articulação de atores regionais e o de instâncias de representação e de deliberação.

Em seu papel como instâncias de articulação de atores regionais, os Fóruns das Mesorregiões podem ser caracterizados como *bridging organizations*, ou organizações-ponte, na medida em que constroem "pontes" entre muitas entidades diferentes, atuando como instrumentos de integração entre essas organizações. Tais organizações são definidas pela literatura como entidades cuja principal função é a de possibilitar que atores com perfis e interesses diversos cooperem no sentido de formular e implementar soluções conjuntas para problemas complexos.[38]

A atuação das *bridging organizations* distingue-se de outras formas de cooperação interorganizacional, como as parcerias, na medida em que estas organizações são autônomas e possuem identidades e interesses próprios, diferentes daqueles das entidades ou dos atores que são por elas interligados. Como conseqüência, essas organizações negociam com esses atores ou entidades, muitas vezes buscando fazer com que adotem suas propostas ou posições. Em muitos contextos, tendem a atuar como catalisadoras para a mobilização de recursos e para o enfrentamento de problemas.[39]

Uma das áreas em que as *bridging organizations* desempenham papel importante é a da formação de coalizões para ações de *advocacy*. Este termo tem sido utilizado para designar atividades que são desenvolvidas por diferentes organizações ou coalizões com o objetivo de exercer influência sobre a formulação de políticas públicas. Tais atividades podem estar direcionadas para vários tipos de objetivos, como incluir novos temas nas agendas governamentais, alterar a posição de ações na hierarquia de prioridades, influenciar as características de determinadas políticas públicas ou garantir a sua efetiva implementação. O termo *advocacy* é especialmente freqüente na literatura relacionada com a atuação de Organizações Não-Governamentais (ONGs), que muitas vezes têm nesse tipo de atividade um dos seus principais focos operacionais.

Uma das definições de *advocacy* que podem ser encontradas na literatura — extraída de um manual de treinamento produzido pela *CARE International*[40] — é a seguinte:

---

[38] BROWN, 1992, p. 3.

[39] BROWN, 1992, p. 3.

[40] A CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) Internacional é uma organização não-governanental constituída por onze organizações nacionais cuja atuação concentra-se no combate à pobreza nos países do Terceiro Mundo. O manual de onde foram extraídas essas citações, cujo título é *Advocacy Tools and Guidelines: Promoting Policy Change*, foi produzido com o objetivo de servir como recurso para orientação de gerentes de programas promovidos pela organização.

> (...) advocacy is a strategy that is used around the world by non-governmental organizations (NGOs), activists, and even policy makers themselves, to influence policies. Advocacy is about creation or reform of policies, but also about effective implementation and enforcement of policies. A policy is a plan, course of action, or set of regulations adopted by government, business or an institution, designed to influence and determine decisions or procedures. Advocacy is a means to an end, another way to address the problems that we aim to solve through other programming strategies.[41]

A *advocacy* não implica necessariamente no uso de táticas de confronto, podendo envolver uma ampla variedade de abordagens. Alguns desses enfoques envolvem ampla divulgação pública, enquanto outros podem concentrar-se em ações de bastidores. Exemplos dos múltiplos tipos de abordagens alternativas são a disseminação, através dos meios de comunicação, de informações sobre o tema que é objeto das ações de *advocacy*, as mobilizações para ações de diferentes tipos e a formação de coalizões com outros parceiros. Os alvos não se restringem a formuladores de políticas que atuem no setor público — como legisladores ou detentores de cargos executivos — podendo alcançar também indivíduos e organizações privadas ou da sociedade civil que podem adotar (ou exercer influência sobre) decisões relacionadas com o tema em foco.[42] Algumas abordagens assimilam a *advocacy* ao lobby e à negociação, caracterizando essas três práticas como tipos de ações que organizações e indivíduos desenvolvem com o objetivo de exercer pressão para modificar uma política determinada ou mudar o comportamento de um governo ou organização.[43]

O conceito de *advocacy* tem importância para a atuação dos Fóruns das Mesorregiões, na medida em que uma parte expressiva de sua atuação está relacionada com o esforço no sentido de incidir sobre a formulação de políticas públicas relevantes para as regiões em que atuam. As ações de *advocacy* dos

---

[41] "(...) a *advocacy* é uma estratégia utilizada em todo o mundo por organizações não-governamentais (ONGs), por ativistas e até mesmos pelos próprios formuladores de políticas, com o objetivo de influenciar políticas. A *advocacy* trata da criação e reforma de políticas, bem como de sua efetiva implantação e implementação. Uma política é um plano, um curso de ação ou um conjunto de regulamentações, adotada por um governo, uma empresa ou uma instituição, concebida com o objetivo de influenciar e determinar decisões ou procedimentos. A *advocacy* é um meio, utilizado com um objetivo, uma outra forma de enfrentar os problemas que nós buscamos resolver através de outras estratégias de programação." SPRECHMANN; PELTON, 2001, p. 2.

[42] SPRECHMANN; PELTON, 2001, p. 3.

[43] Um exemplo deste enfoque pode ser encontrado em um documento intitulado *Advocacy and Negotiation: A Process for Changing Institutional and Governmental Policies*, produzido para servir como material de treinamento de executivos e colaboradores de Organizações Não-Governamentais. (RUTHRAUFF; PALENCIA; EVERTS, 1997.) Esse texto foi produzido por uma organização denominada *Global Partnership*, da qual é parceira a *School for International Training*, localizada no Estado de Vermont, nos Estados Unidos, que mantém programas voltados para funcionários e colaboradores de ONGs do Terceiro Mundo. A CARE International, responsável pelo texto referido anteriormente, e a *Global Partnership* são apenas duas de um grande número de entidades que produzem documentos desse tipo. Muitas dessas organizações disponibilizam o acesso, através da Internet, ao texto completo de manuais, materiais de treinamento e guias de orientação prática sobre ações de *advocacy*.

Fóruns tenderão a estar focalizadas em dois temas. O primeiro consistirá em fazer com que aumente o grau de prioridade das ações e políticas relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais, levando em conta a escala mesorregional. O segundo, em tentar fazer com que tais ações e políticas sejam concebidas e implementadas com a participação da comunidade das regiões.

Cabe lembrar que um documento da OECD, já citado anteriormente, destaca a importância, no caso de áreas que enfrentam dificuldades quanto ao desempenho econômico, de entidades que articulem coalizões para desenvolver atividades que podem ser caracterizadas como de *advocacy*: *Regional economic councils are needed that can publicise specific issues and generate a consensus, funding and impetus from a wide variety of actors*.[44]

A temática do capital social é diretamente relevante neste contexto, em que se discute a atuação das *bridging organizations*, pois a "dotação" de capital social de uma região — ou seja, as características da organização social que facilitam (ou dificultam) a cooperação entre os atores locais — influencia a capacidade desses atores para formar e sustentar coalizões capazes de empreender ações de *advocacy*. O *bridging social capital* parece ser o tipo mais importante neste caso, na medida em que sua abundância ou escassez condiciona a estabilidade (ou a própria viabilidade) dessas coalizões. Regiões que apresentam maior tradição de cooperação interorganizacional tenderão a ser melhor sucedidas neste aspecto.

Por outro lado, organizações como os Fóruns das Mesorregiões também contribuem para aumentar a quantidade de *bridging social capital*. Isso ocorre na medida em que *bridging organizations* como essas criam novas redes de cooperação, que ligam atores com perfis variados, oriundos de diferentes segmentos da comunidade e de porções diferentes do território das áreas em que atuam. Antes do surgimento dos Fóruns das Mesorregiões, nelas não existiam redes que interligassem tais atores com o objetivo de identificar e organizar ações em defesa de interesses "regionais" comuns, e as formas de articulação interorganizacional existentes visavam exclusivamente a defesa de interesses setoriais ou locais.

3.3 Os Fóruns como instâncias de representação e deliberação

No que se refere ao seu outro papel — o de se constituírem em instâncias de representação, debate e deliberação — a atuação dos Fóruns deve permitir a

[44] "São necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos, gerar consensos, obter recursos e promover a mobilização de diferentes atores." ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Local Economies and Globalization*, p. 16.

formulação de propostas e demandas que representem um consenso entre os atores das regiões, para serem discutidas com os diferentes órgãos da administração federal (em especial com o Ministério da Integração Nacional) e, eventualmente, com outras instâncias do poder público.

Para que as deliberações dos Fóruns possam ser consideradas legítimas e realmente representativas, sua composição deve ser abrangente e plural, e suas decisões devem ser adotadas preferencialmente por consenso, ou, no mínimo, exigir ampla maioria. O número de membros do Fórum deve ser suficiente para acolher todos os segmentos relevantes da sociedade da região — não excluindo nenhum segmento que manifeste interesse em dele participar — além de compor uma representação equilibrada que inclua elementos ligados às diferentes porções do território da mesorregião. Se o total de membros for muito elevado, pode ser criada uma comissão executiva, com menor número de membros, que se reúna com maior freqüência, para dar andamento às atividades mais rotineiras. Nesse caso, as reuniões plenárias do Fórum serão convocadas apenas para atividades, eventos ou deliberações de maior importância.

Os Fóruns devem ser compostos exclusivamente por atores da própria região ou cujos interesses e/ou atuação estejam ligados à região. Seus integrantes devem atuar como representantes de organizações ou entidades — públicas ou privadas — que nela operem. Assim como os Conselhos Regionais existentes em outros países, os Fóruns devem ser instâncias de representação de segmentos da sociedade, e não compostos por indivíduos de destaque, convidados ou indicados pelo poder público, que não tenham sido indicados como representantes de entidades da região. Podem fazer parte do Fórum os detentores de mandatos eletivos estaduais ou federais cuja atuação política seja diretamente ligada à região. A exemplo do que ocorre na Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, podem fazer parte do Fórum os Governadores e Senadores dos Estados que integram a Mesorregião. Da mesma forma, todos os parlamentares (estaduais ou federais) com domicílio eleitoral nas regiões podem ser considerados membros honorários dos Fóruns, podendo usar da palavra em todas as suas reuniões, sem, no entanto, possuírem direito a voto.[45]

Caso sua composição seja adequadamente abrangente — e suas deliberações sejam adotadas preferencialmente por consenso, ou no mínimo por ampla maioria — os Fóruns não terão dificuldade para serem reconhecidos como instâncias de representação legítimas, capazes de expressar a visão de cada uma das regiões sobre seus próprios problemas e aptas a expressar as demandas locais ante o poder público.

Como referência normativa para a composição e funcionamento dos Fóruns, pode ser utilizado o conceito de "situação ideal de fala", da teoria da ação

[45] A experiência de constituição do Fórum dessa mesorregião está relatada em PERIN (2004).

comunicativa de Habermas. Essa "situação ideal de fala", que representa um contexto ótimo de comunicação, pressupõe que todos aqueles que tenham um interesse legítimo em participar da discussão de um tema tenham o direito de expressar livremente suas opiniões, que a influência das desigualdades de poder seja eliminada, que haja uma busca sincera do entendimento, que não ocorra comportamento estratégico ou manipulativo, e que todos sejam obrigados a argumentar racionalmente em defesa de suas posições, de forma que os resultados da discussão e da deliberação decorram apenas da força dos melhores argumentos.

Os Fóruns devem pautar a sua atuação de forma a se manterem próximos a esses princípios, tendo uma composição adequadamente abrangente e deliberando preferencialmente por consenso, ou, no mínimo, por ampla maioria. Assim procedendo, não terão dificuldade para serem reconhecidos como instâncias de representação legítimas, sendo capazes de articular uma visão de cada uma das regiões sobre seus próprios problemas e estando aptos para expressar as demandas locais ante o poder público.

Os Fóruns devem constituir-se em entidades representativas da sociedade da região, sendo autônomos e independentes, nas suas deliberações, em relação ao poder público. Pode ser admitida a representação de entidades ligadas à administração pública. No entanto, tal representação deve ser amplamente minoritária e restringir-se a órgãos cuja base de atuação seja intensamente ligada à região, como é o caso de Universidades ou outras instituições públicas de ensino superior.[46] Representantes de outros órgãos da administração pública podem e devem colaborar com o trabalho dos Fóruns, sem deles fazer parte com direito a voto. A atuação dos representantes do setor público não deve interferir com a autonomia dos Fóruns, devendo ser consideradas inadequadas e inaceitáveis ações que possam ser entendidas como tentativas no sentido de direcionar ou manipular suas deliberações.

Além disso, os Fóruns não devem ser considerados instâncias de deliberação que produzem decisões vinculantes, que devam ser, pura e simplesmente, executadas pelas instâncias do poder público. Eles devem, com ou sem a colaboração de órgãos da administração pública, produzir propostas e articular demandas relacionadas com o desenvolvimento da região. Cabe ao poder público — no caso da União, representado pelo Ministério da Integração Nacional — discutir com o Fórum essas propostas seja aceitando-as e viabilizando sua execução, seja rejeitando-as, seja solicitando sua reavaliação e reformulação, conforme o caso. O elemento mais importante da atuação de um Fórum é promover a interação, primeiro entre os próprios atores da região, para criar consensos, articular demandas e formular propostas, e depois entre esses atores e o poder público, para possibilitar o aperfeiçoamento e a implementação dessas propostas.

[46] Podem ser incluídos nesta categoria também centros de pesquisa ligados a entidades públicas, como, por exemplo, a EMBRAPA, ou entidades similares.

A interação do poder público com os atores regionais, representados nos Fóruns, não pode ser afetada por práticas manipulativas ou por pressões. A qualidade da relação dos representantes do setor público com os Fóruns é fundamental para o sucesso dos Programas de Mesorregiões. Cabe ao poder público proporcionar os elementos necessários para que os Fóruns possam produzir indicações e propostas adequadas e bem informadas. Por outro lado, uma atuação inadequada do poder público pode desarticular os Fóruns e desmobilizar os atores regionais. Nesse sentido, devem ser evitados os seguintes tipos de problema ou de formas de manipulação:

1. Descompasso entre mobilização e resultados — a participação dos atores regionais nos Fóruns implica em custos: outras atividades são deixadas de lado para participar de reuniões, são feitas despesas com deslocamentos etc. Para que permaneçam mobilizados e mantenham seu apoio efetivo ao trabalho dos Fóruns, tais atores precisam manter a percepção de que os resultados que estão sendo alcançados — ou que podem vir a ser alcançados — compensam esses custos;

2. Uso político — muitos dos atores regionais tenderão a distanciar-se dos Fóruns e dos Programas de Mesorregiões se perceberem que estão sendo usados com objetivos eleitorais ou manipulados por interesses político-partidários;

3. Falta de influência efetiva — os atores regionais também deixarão de participar se concluírem que os Fóruns têm pouca relevância prática e pouca influência no processo decisório, sendo utilizados apenas para referendar decisões já tomadas.

O modelo de gestão territorial apoiado nos Fóruns não implica em uma simples transferência do poder de decidir, por parte do poder público, para os atores regionais. Esse modelo busca criar, nas regiões, uma base institucional capaz de proporcionar interlocutores legítimos e representativos para um processo interativo de gestão do desenvolvimento regional. A simples transferência do poder de decidir para os atores regionais não implicaria, necessariamente, em decisões melhores. Já a troca de informações proporcionada pela interação entre o poder público e os atores regionais, representados nos Fóruns, pode levar a esse resultado. O poder de decidir, em última instância, cabe ao poder público, que tem legitimidade formal para isso. Da mesma forma, cabe-lhe o ônus político de, eventualmente, não dar a devida consideração ou ignorar as propostas e indicações oriundas de um Fórum.

Tendo em vista o caráter predominantemente "indicativo" ou "propositivo" das deliberações dos Fóruns, deixa de ter importância a questão da participação formal de representantes do poder público nessas instâncias, com direito a voto. Os Fóruns não devem ter funções executivas ou operacionais. Eventualmente podem ser criadas, em algumas regiões, entidades com atribuições executivas — como, por exemplo, Agências de Desenvolvimento — para servir como seu braço operacional. Nesse caso, tais entidades deverão ter personalidade jurídica

separada, mesmo que estejam vinculadas a executar decisões oriundas dos Fóruns.

O trabalho dos Fóruns deve obedecer a um certo grau de formalidade, especialmente no que se refere à composição e às regras de funcionamento. A explicitação das normas que presidem a atuação de cada Fórum é essencial para assegurar a lisura de procedimento necessária para que tenha credibilidade. Caso essas normas não sejam claramente definidas em um documento escrito — estatuto, regimento interno, protocolo de cooperação entre as entidades representadas — o Fórum poderá ficar exposto a críticas que coloquem em questão a legitimidade de suas deliberações.

4. Ações a Serem Desenvolvidas para Criar e Implantar uma Nova Mesorregião

A opção do Ministério, ao definir as mesorregiões como escala preferencial para as ações da nova política nacional de desenvolvimento regional, implicará na extensão desses Programas a novas áreas. Tendo em vista o que foi discutido nas seções anteriores deste texto, sugere-se que, no caso da criação de uma nova mesorregião, sejam adotadas as seguintes ações:

1 - Seleção preliminar de um conjunto de áreas adjacentes que atendam aos critérios de prioridade da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, quanto ao nível de renda e dinamismo econômico. As microrregiões do IBGE podem ser utilizadas como referência para esta seleção preliminar.

2 - Levantamento para verificar se essa área selecionada em caráter preliminar, apresenta densidade institucional adequada. Caso isso não ocorra, deve ser ampliada a abrangência territorial da área que virá a constituir a mesorregião, de forma a incorporar zonas adjacentes com centros urbanos de porte médio, que sejam sede de instituições de ensino superior ou de outras organizações com características adequadas para servir de âncora para o Programa, como discutido anteriormente.

3 - Entrevistas e contatos para selecionar e sensibilizar os atores mais indicados para servirem como catalisadores para o processo de implantação da Mesorregião.

4 - Realização de reuniões com esses atores, para: (a) identificar outros atores que devem ser integrados ao processo; (b) verificar se o desenho territorial definido em caráter preliminar é adequado, tendo em vista as redes de articulação já existentes na área. Ajustar a área de abrangência, de acordo com os resultados dessa avaliação.

5 - Identificação de elementos simbólicos capazes de compor a "identidade" da mesorregião e de reforçar a identificação dos atores e habitantes com o local em que vivem. Se esses elementos fizerem referência a uma área mais ampla, ajustar a abrangência territorial da mesorregião.

6 - Trabalho conjunto com os atores da região, para desenhar a composição e as regras de funcionamento do Fórum. Utilizar como referência a experiência de regiões cujos Programas já podem ser considerados consolidados. Promover troca de experiências e contatos com os dirigentes dos Fóruns dessas áreas.

7 - Implantação do Fórum.

5. Duas Questões Adicionais

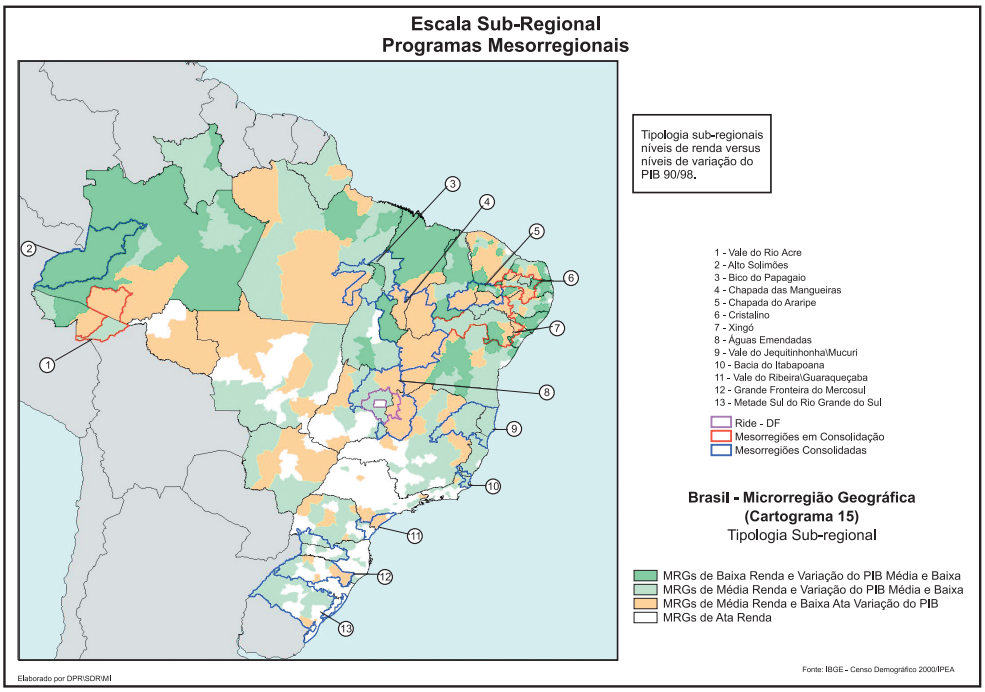
Para concluir, cabe discutir dois outros temas relevantes para a continuidade dos Programas de Mesorregiões. O primeiro diz respeito aos critérios que podem ser seguidos na priorização de áreas para a criação de novos Programas. Por onde deve começar a ampliação do número de Programas? Pelas regiões com maiores carências, seja em termos de níveis de pobreza ou de falta de dinamismo econômico? Ou por áreas menos carentes, mas que apresentam condições mais favoráveis para articulação dos atores regionais? O segundo remete à possibilidade de que os tipos de instâncias de articulação e representação implantadas no contexto dos Programas de Mesorregiões possam constituir uma base adequada para outros tipos de ações da administração federal, e não apenas para as atividades relacionadas com o desenvolvimento de regiões pobres e/ou deprimidas.

5.1 Estratégias alternativas de ampliação dos Programas de Mesorregiões

Ao se discutir a implementação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, um primeiro aspecto a ser abordado diz respeito a quais as áreas que devem ser priorizadas, quando vier a ocorrer a implantação de novos Programas de Mesorregiões. Nessa priorização, devem predominar as considerações quanto ao nível de carência da região? Ou devem ser levadas em conta, no mesmo nível de importância, considerações quanto às condições que a região apresenta para sustentar o aparato institucional necessário para o funcionamento de um programa desse tipo? Em outras palavras, deve-se começar pelas regiões mais carentes, mesmo que, por sua baixa densidade institucional, apresentem condições precárias para sustentar o aparato organizacional e institucional do

Programa? Ou deve-se começar por áreas que, atendendo aos critérios básicos da nova política, sejam menos carentes, mas cujas condições — especialmente no que se refere à densidade institucional e dotação de capital social — sejam mais favoráveis para que se promova a articulação dos atores regionais?

Na verdade, os Programas de Mesorregiões que estão sendo implementados na atualidade não abrangem apenas áreas caracterizadas por níveis extremos de carência. Como se pode constatar observando o Mapa abaixo,[47] muitas das mesorregiões já existentes incluem predominantemente áreas que apresentam níveis de renda e de dinamismo econômico superiores aos de porções do território nacional onde ainda não foram implantados Programas desse tipo. Na verdade, são poucas as áreas caracterizadas nesse mapa como de baixa renda e de variação do PIB média e baixa que estão incluídas em Programas de Mesorregiões já existentes. Os Programas atuais abrangem principalmente áreas que são caracterizadas como de renda média e de variação do PIB média e baixa ou média e alta.



Programas de Mesorregiões Existentes e Tipologia Sub-Regional

Fonte: Ministério da Integração Nacional (2003).

[47] Esse mapa consta da página 55 do documento do Ministério da Integração Nacional no qual é apresentada a proposta da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Uma opção no sentido de limitar a implantação de novos Programas apenas a áreas muito carentes, nos termos definidos pela nova política, pode implicar em riscos significativos. É provável que muitas dessas áreas não sejam bem dotadas no que se refere às condições necessárias para transformar-se em "entes coletivos", nos termos discutidos em seção anterior, devido à densidade institucional excessivamente baixa e ao predomínio de relações sociais e políticas muito verticalizadas, indicativas da escassez de capital social do tipo *bridging*.

A opção no sentido de começar por regiões onde as condições para articulação dos atores locais sejam mais favoráveis, embora seu "nível de carência" seja menor, pode permitir o surgimento de "casos de sucesso" cuja visibilidade ajude a motivar e mobilizar os atores de regiões mais problemáticas. Para tanto, será necessário promover eventos para troca de experiências entre atores de diferentes mesorregiões. De qualquer forma, será necessário estabelecer alternativas de abordagem para contextos "favoráveis" e "desfavoráveis", pois todas as áreas que atendam aos critérios definidos pela nova política devem vir a ser, mais cedo ou mais tarde, incluídas em Programas de Mesorregiões.

Tendo em vista os parâmetros aqui propostos para a definição da sua abrangência territorial, a maior parte das mesorregiões que vierem a ser criadas tenderá a incluir, lado a lado, áreas carentes e áreas com indicadores mais favoráveis. Por esse motivo, será necessário subdividir essas mesorregiões em sub-regiões, que deverão ter condições diferenciadas de acesso aos benefícios de instrumentos específicos da política regional como, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. A mesorregião seria o nível territorial relevante para a articulação de atores, enquanto a sub-região seria o nível relevante para definir a elegibilidade para acesso a instrumentos da nova política. Tais instrumentos devem ser concebidos de forma a admitir graus diferenciados de benefício, conforme os níveis de carência das áreas em questão.

No entanto, deve ficar claro que os alvos principais e prioritários dos programas de mesorregiões devem ser as áreas com maiores graus de carência. A inclusão de áreas com menor intensidade de problemas justifica-se pelo requisito de densidade institucional, para a institucionalização das mesorregiões, e pelo potencial que apresentam para aprendizado e intercâmbio de experiências. Com base nesse aprendizado, pode tornar-se mais fácil implantar programas em regiões mais prioritárias, mas que carecem da densidade institucional necessária para promover uma adequada articulação dos atores locais.

5.2 Potencialidade das mesorregiões em um Novo Modelo Gestão

O segundo tema que cabe discutir nesta seção final relaciona-se com a potencialidade das instâncias de articulação e representação que têm sido implantadas

nas mesorregiões. Os Fóruns devem ser vistos apenas como instrumentos para enfrentar os problemas de regiões pobres ou pouco dinâmicas? Ou podem servir de base para um modelo mais amplo de gestão territorial, inspirado pela teorização em torno do conceito de democracia deliberativa e baseado na interação entre a administração pública e a comunidade, representada nessas instâncias de articulação regional?

A opção pela primeira alternativa — restringir a atuação dessas instâncias à interlocução com o Ministério da Integração, no contexto de ações voltadas para o desenvolvimento de regiões que apresentam problemas de desenvolvimento — exige que se decida como proceder quando as áreas contidas em uma determinada mesorregião deixarem de atender aos critérios de elegibilidade da política de desenvolvimento regional. Quando isso ocorrer, deve pura e simplesmente cessar a interação entre o Ministério da Integração e o Fórum da Mesorregião? Poderão esses Fóruns sobreviver e criar novas agendas, ao perderem sua função como interlocutores da administração federal? Ou tenderão ao esvaziamento e ao desaparecimento?

Tendo em vista não ser desejável que essas instâncias simplesmente desapareçam, parece necessário encontrar outras formas de articulação entre essas organizações e a administração federal, que possam simultaneamente favorecer a atuação da administração pública nas regiões e sustentar a continuidade da atuação dos Fóruns como organizações voltadas para o desenvolvimento regional. Uma alternativa nesse sentido seria estimular a aproximação entre os Fóruns e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, promovendo eventos e ações conjuntas. Assim, quando as mesorregiões deixassem de atender aos critérios de elegibilidade da nova política, os Fóruns passariam a atuar como órgãos auxiliares desse Conselho, continuando sua interlocução com a área federal.

A opção por integrar os Fóruns a um modelo mais amplo de gestão territorial faria com que o significado das mesorregiões transcendesse às ações do Ministério da Integração. Esses Fóruns poderiam proporcionar a base institucional e organizacional necessária para um experimento mais abrangente de democratização da gestão pública, apoiado na interação entre a administração pública federal e os segmentos organizados da sociedade das regiões. Essa base poderia ser utilizada para ampliar a discussão sobre os grandes instrumentos do planejamento governamental, como o Plano Plurianual e os Orçamentos Anuais. A escolha desta alternativa exigiria a criação de mesorregiões e a implantação de Fóruns de forma a cobrir todo o território nacional, e não apenas as áreas que atendem aos critérios da nova política regional proposta pelo Ministério da Integração Nacional.

Referências Bibliográficas

AMIN, Ash (1998). *An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development*. Texto apresentado no Economic Geography Research Group Seminar, Institutions and Governance. London: Department of Geography, UCL. Obtido na Internet no endereço: www.econgeog.org.uk/pdfs/amin.pdf.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de (2000). *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro*: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Ed. Revan.

ARGENTINA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995). Los Consejos Económicos y Sociales. *Revista de Trabajo*, Buenos Aires, año 2, n. 6, mar./abr. 1995. (Número Especial)

BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (1994). *As Regiões ganhadoras*: distritos e redes**,** os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora.

BOHMAN, James; REHG, William (1997). *Deliberative Democracy*; Essays or Reason and Politics. Cambridge: The MIT Press.

BOISIER, Sergio (1995). *Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público*. Santiago do Chile: ILPES/CEPAL. (Documento CPRD -95).

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Especial de Políticas Regionais (1995). *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília.

BROWN, L. David (1992). Development Bridging Organizations and Strategic Management for Social Change. *IDR Reports*, Boston, Institute for Development Research, v. 10, n. 3. Obtido na Internet no endereço: www.jsi.com/idr/web%20reports/pdf/10-3.pdf

EUROPEAN COMISSION (1999). *Guide to Territorial Employment Pacts 2000-2006*. Obtido no site da União Européia na Internet: europa.eu.int

EUROPEAN COMISSION (2004). *European Regional Statistics*: Reference Guide. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

GODDARD, John (1998). *Universities and Regional Development*: An Overview. Relatório apresentado na World Conference on Higher Education: Higher Education in the Twenty-first Century - Vision and Action. UNESCO. Realizada em Paris de 5 a 9 de outubro de 1998.

GUIMARÃES NETO, L. (1997). Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA, Brasília, n. 15, jul. 1997.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (2003). *Política nacional de desenvolvimento regional*: proposta para discussão. Brasília. Obtido na Internet através do endereço: www.integracao.gov.br.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995). Local Economies and Globalization. Sumário das contribuições apresentadas na conferência sobre o tema Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform. Paris, 3 e 4 de maio 1993.

PAASI, A. (1986). *The Institutionalisation of Regions*: A Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity. Fennia 164, 1, p. 105-146.

PAASI, A. (2000). *Re-constructing Regions and Regional Identity*. Nethur Lecture, 7/11/2000, Nijmegen, The Netherlands.

PERIN, Zeferino (Org.). (2004). *Desenvolvimento regional*: um novo paradigma em construção. Erechim: EDIFAPES.

PUTNAM, Robert D. (1996). *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

QUÉBEC. Ministère des Régions (2000). *Specific Agreements on Regionalization* — The Model of Choice for a Partnership between Government and Regions. Québec: Les Publications du Québec. Obtido na Internet no endereço: http://www.sdr.gouv.qc.ca/entente2.pdf

RUTHRAUFF, John; PALENCIA, Tania; EVERTS, Rob (1997). *Advocacy and Negotiation*: A Process for Changing Institutional and Governmental Policies. Global Partnership for NGO Studies, Education and Training, (5-B edition), obtido através da Internet, no endereço: http://www.sit.edu/global_capacity/gp-docs/methodology/negotiation.html

SPRECHMANN, Sofia; PELTON, Emily (2001). *Advocacy Tools and Guidelines*: Promoting Policy Change. Atlanta, USA: Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc. (CARE). Obtido no endereço: http://www.careinternational.org.uk/resource_centre/civilsociety/advocacytools/english_00.pdf

STIGLITZ, Joseph (1998a). *Towards a New Paradigm for Development*: Strategies, Policies, and Processes. Prebisch Lecture de 1998. Realizada na UNCTAD, em Genebra, em 19 de Outubro de 1998, obtido na Internet no endereço: www.worldbank.org/html/extdr/extme/prebisch98.pdf

STIGLITZ, Joseph (1998b). *More Instruments and Broader Goals*: Moving Toward the Post-Washington Consensus. WIDER Annual Lecture de 1998. Realizada em Helsinki, Finlândia, em 7 de Janeiro. Obtido na Internet no endereço: www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-010798/wider.htm

STIGLITZ, Joseph (1999). *Participation and Development*: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. Intervenção na International Conference on Democracy, Market Economy and Development. Seul, Coréia do Sul, 27 fev. 1999. Obtido através da Internet por meio do endereço: http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-022799/index.htm

WOLFENSOHN, James (1999). *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*. Documento dirigido pelo presidente do Banco Mundial às instâncias diretivas e à equipe técnica da instituição, obtido no endereço: http://www.worldbank.org/cdf/countryexperience/propos.pdf

WORLD BANK (1997). *World Development Report 1997*: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press.

WORLD BANK (2000). *World Development Report 2000/2001*: Attacking Poverty. New York: Oxford University Press. Obtido na Internet no endereço: http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/

Book economia regional.indb 268 6/2/2007 11:33:29

Métodos de análise regional

Diagnóstico para o planejamento regional

Rodrigo Simões

Introdução

Entre a publicação de *Methods of Regional Analysis* (Isard, 1960) e *Methods of Interregional and Regional Analysis* (ISARD *et al.*, 1998) a dimensão dos métodos e técnicas de análise regional e urbana cresceu, tal qual a maioria dos ramos da economia, de forma exponencial.

Se o livro-texto de 1960 se propunha, e de certa forma conseguia, cobrir aprofundadamente o estado da arte dos métodos e técnicas de análise da então autodenominada "ciência-regional", a recente publicação organizada pelo mesmo autor não apenas não intenciona cobrir os diversos métodos desenvolvidos nos últimos anos, como muito menos aprofundar os desenvolvimentos recentes em análise regional e inter-regional.

O texto de 1960 possuía uma visão, podemos afirmar, exegética, formadora. Apresentava e desenvolvia técnicas e métodos de análise regional a partir de bases de informações já difundidas em países desenvolvidos — marcadamente os USA —, tais como Sistemas de Contas Nacionais, Censos Populacionais, Censos Econômicos, Matrizes de Insumo-Produto etc; mas preocupava-se explicitamente com indicações e instruções para a construção de tais bases. Cada um dos 10 capítulos temáticos possui pelos menos uma seção que trata especificamente das dificuldades e possíveis soluções para a construção de sistemas de informações em bases regionais e por vezes inter-regionais.

Book economia regional.indb 269 6/2/2007 11:33:29

Esta preocupação não se encontra na publicação de 1998, face tanto ao desenvolvimento dos sistemas de estatísticas econômicas em outros países que não os EUA,[1] como ao refreamento da dimensão formativa ideológica que permeava a *regional science* no início dos anos 60.

Outra característica que difere as duas publicações dá-se nas escolhas de técnicas e métodos apresentados, isto é,

> (...) a importância relativa no uso dos diversos métodos vem mudando com o tempo. Análises populacionais têm sido pouco enfatizadas e análises migratórias passaram a ser realizadas por diversos métodos de análise específicos — econometria, modelos de gravitação e de interação especial, microssimulações etc. — diversificando-se internamente.[2]

E principalmente nas ênfases temáticas:

> (...) enquanto o livro de 1960, apesar de reconhecer integralmente a necessidade da análise inter-regional, tendia a concentrar-se nos problemas das regiões tomadas isoladamente e atacar seus problemas, o livro de 1998 tende a valorizar mais a análise inter-regional em si (...) buscando um maior entendimento da questão dos sistemas de regiões, sejam internos a uma nação, em perspectiva global ou continental em um extremo da análise, ou mesmo em pequenas regiões, compreendendo um conjunto de comunidades urbanas. (...) Mais que isso, a abordagem do Equilíbrio Geral (no livro de 1960 apenas uma concepção teórica formalizada) tornou-se uma realidade como resultado da chamada revolução computacional.[3]

Por fim, outra diferenciação é a revolução pela qual passou a econometria dos anos 50 até hoje, chegando aos modelos recentes de econometria regional.[4]

Esta pequena introdução objetiva precisarmos o avanço que os métodos e técnicas de análise regional experimentam nos últimos 50 anos, isto é, os anos de sua consolidação. Assim não pretendemos fazer uma revisão, ou mesmo uma apresentação formal, extensiva de cada método ou técnica, senão uma análise

[1] A análise da questão das estatísticas regionais requereria um estudo próprio. Não vamos nos aprofundar neste assunto. Contudo, cabe ressaltar que as estatísticas de base inter-regional são ainda virtualmente inexistentes no Brasil.

[2] (...) the relative importance assigned to the several methods has changed. Analysis of population (...) has been de-emphasized and migration analysis has come to be explored by several methods of analysis – econometrics, gravity and spatial interaction models, microsimulation [etc.] – thus finding a split home among them. (ISARD, 1998: xxii)

[3] (...) while the 1960 book fully recognized the need for interregional analysis, it tended to concentrate on single region problems and effective attacks on them; [1998] book places greater weight on interregional analysis (...) and on greater understanding of the questioning of a system of regions, whether within a nation, or a global or a continental community at one extreme or a small region comprising a set of urban communities at the other. [And] general equilibrium analysis (in 1960 a formally conceptual framework) have come to the fore as a result of the computer revolution (...). (ISARD, 1998: xxii)

[4] Pela sua própria natureza e difusão, os métodos econométricos — sejam de caráter espacial puro ou passíveis de aplicação regional — não serão aqui explicitados.

aplicada dos principais métodos utilizados em diagnóstico e desenvolvimento regionais.

Para tanto iremos dividir nosso trabalho em 3 blocos, a saber:

1 - métodos e técnicas tradicionais de análise regional e urbana e seus desdobramentos recentes;

2 - métodos multivariados;

3 - desenvolvimentos recentes.

Para cada uma das técnicas e métodos presentes nestes blocos procuraremos enfatizar as principais propriedades e aplicações, os limites e as potencialidades, no sentido de balizar a sua utilização para formulação de políticas regionais de desenvolvimento. Indicações bibliográficas pertinentes irão acompanhar cada método, evitando replicar apresentações formais presentes à exaustão na literatura.

Métodos Tradicionais de Análise Regional e Urbana e seus Desdobramentos[5]

Medidas de localização e especialização

Um conjunto de medidas descritivas e de natureza eminentemente exploratórias — uma primeira aproximação a uma grande massa de informações — são comumente utilizados em diagnósticos introdutórios para políticas de descentralização industrial e, principalmente, caracterizações de padrões regionais da distribuição espacial de atividade econômica.

Tais medidas podem ser divididas entre medidas de localização, de natureza setorial, que "(...) se preocupam com a localização das atividades entre as regiões" (Haddad *et al*. 1989: 231-32), procurando verificar padrões de concentração ou dispersão espacial; e as medidas de especialização, que se concentram na análise da estrutura produtiva de cada região objetivando analisar o grau de especialização regional, assim como sua diversificação interperíodos.

Dentre tais medidas de localização e especialização podemos destacar, na literatura, duas como as mais utilizadas: o Quociente Locacional (QL_{ij}) e o

[5] As técnicas de regionalização talvez sejam os mais tradicionais dentre os métodos de análise regional. Não serão tratados aqui por serem objeto de um tópico próprio.

Coeficiente de Associação Geográfica(CA_{ik}).[6] O Coeficiente de Associação Geográfica, notado como (CA_{ik}), compara distribuições percentuais dos setores i e k entre duas regiões quaisquer. Pela formulação, quanto mais próximo de zero o valor de CA_{ik}, mais associados geograficamente estarão os 2 setores. Estendendo o cálculo do CA_{ik} para todos os pares 2 a 2 possíveis, na base regional em estudo, pode-se, por exemplo, construir padrões de associação setorial regional, estabelecendo subcadeias setoriais orientadas espacialmente. Albuquerque *et al*. (2002), por exemplo, utilizam o CA_{ik} ao analisar a vinculação entre indicadores de ciência e tecnologia e amenidades urbanas, em bases municipais para o Brasil. Sua principal vantagem é a facilidade de aplicação e de interpretação, e sua limitação primordial a mesma de todas as medidas descritivas, isto é, embora (...) "possam indicar certas regularidades estatísticas entre fatos empíricos relacionados com as economias regionais, elas são intrinsecamente incapazes de gerar relações explicativas para os fenômenos observados" (HADDAD *et al*., 1989: 243).

Quanto ao Quociente Locacional, o QL_{ij}, este pode ser considerado a principal e mais difundida medida de localização e especialização utilizada em estudos exploratórios de economia regional, urbana e até mesmo setorial. O QL compara a participação percentual de uma região j qualquer em um setor i com a participação percentual da mesma região j na economia de referência. Formalmente:

$$QL_{ij} = \frac{\frac{E_{ij}}{E_{i.}}}{\frac{E_{.j}}{E_{..}}}$$

Sua utilização mais comum é na definição, mesmo que introdutória e inicial, de atividades básicas e não-básicas, oriundas das Teorias de Base de Exportação, Base Econômica e Base Urbana (Shickler, 1972). Vale dizer, valores de QL_{ij} superiores à unidade, na região j, indicariam setores mais importantes, relativamente aos outros, na economia de referência, identificando possibilidades de exportação para o "Resto do Mundo". Não apenas os trabalhos sobre as Teorias de Base utilizam-se do QL_{ij} como medida regional e exploratória. Caracterizações iniciais em trabalhos sobre redes interurbanas (Ferreira, 1996); redes intermetropolitanas (Alvim, 1996); potencialidades microrregionais (Lemos e Simões, 1992); além de todo o aparato de construção de matrizes inter-regionais de insumo-produto a partir de matrizes nacionais. Flegg, Webber e Elliot (1995) apresentam uma

[6] ISARD (1960) apresenta ainda o Coeficiente de Localização, o Coeficiente de Redistribuição, a Curva de Localização (em tudo análoga à Curva de Lorenz), o Coeficiente de Especialização e o Coeficiente de Reestruturação, com utilização menos comum em estudos aplicados de análise regional no Brasil. Para mais detalhes e algumas aplicações, ver HADDAD *et al*., 1989.

excelente resenha sobre o uso de QLs na adaptação de coeficientes técnicos nacionais para a construção de matrizes regionais.[7] Também Feser e Bergman (2002) utilizam o QL para analisar *clusters* regionais a partir de matrizes de insumo-produto.

Recentemente, com a emergência da temática dos *clusters*, ou distritos industriais, ou ainda Arranjos Produtivos Locais (APL's) na terminologia adotada pela REDESIST que adotaremos aqui, várias metodologias utilizam os QLs a fim de identificar especializações produtivas locais com pequenas variações metodológicas. Brito e Albuquerque (2002), IEDI (2002), SEBRAE (2002), Suzigan *et al*. (2003) atribuem ao QL um papel central na identificação dos APL's, sendo os mesmos indicadores de especialização produtiva regional — seja como arranjos potenciais, seja como arranjos consolidados, seja utilizando dados de pessoal ocupado, seja utilizando informação de número de estabelecimentos.

Contudo, como destacam Crocco *et al*. (2003), há que se tomar muito cuidado com a utilização direta deste indicador como identificador de arranjos produtivos. Um QL superior à unidade — indicação teórica e genérica de especialização — não garante concentração, mas apenas diferenciação produtiva. Face à enorme desigualdade regional brasileira, é de se esperar que o montante de localidades com $QL > 1$ seja muito elevado, não significando necessariamente a existência de qualquer tipo de APL. Mais que isto, para escalas territoriais muito pequenas — com estrutura produtiva pouco diversificada — o QL sobrevaloriza qualquer diferenciação interna. Já com escalas territoriais maiores — metropolitanas, por exemplo — a diversificação intensa subvaloriza a real importância dos setores dado o pequeno valor dos QLs, mesmo que estes tenham peso percentual relevante no contexto nacional (Crocco *et al*., 2003).

A fim de propor uma alternativa para estes problemas estes autores propõem um índice alternativo, chamado Índice de Concentração Normalizado (Icn), que mescla o próprio QL com uma versão do Índice de Hirschman - Herfindahl (que compara a importância do setor i da região j com a importância relativa da região j na economia de referência como um todo) e um indicador de escala (PR), isto é, de participação relativa do setor na economia de referência. Formalmente:

$$ICn_{ij} = \varnothing_1 QLn_{ij} + \varnothing_2 HHn_{ij} + \varnothing_3 PRn_{ij}$$

Os valores de $\varnothing_1$, $\varnothing_2$ e $\varnothing_3$ são posteriormente determinados por intermédio de análise multivariada, particularmente Análise de Componentes Principais (ACP).[8]

[7] Para outras indicações da utilização de QLs na construção de modelos inter-regionais de insumo-produto a partir da utilização de QLs, ver HADDAD (1995), FERNANDES (1997), ISARD (1960), ISARD *et al*. (1998).

[8] Os pesos são uma combinação linear dos indicadores insumo padronizados dos autovetores da matriz de correlação de uma ACP, a partir dos índices anteriores. O trabalho continua com uma aplicação de Análise de Associação Espacial. Voltaremos a isso. Ver CROCCO *et al*. (2003).

Este tipo de desdobramento das medidas tradicionais já vem sendo aplicado em diversos trabalhos, tais como Martins (2003), que analisa as perspectivas de crescimento urbano do município de Itabira, MG; Rodrigues e Simões (2004) que relacionam padrões de desenvolvimento social à presença de aglomerações industriais setoriais; Menezes (2003), que analisa potenciais políticas públicas a partir de concentrações industriais, dentre outros.

Concluindo, tais medidas podem ser úteis em

> (...) uma fase exploratória dos estudos regionais para estabelecer padrões locacionais e tendências de mudanças nestes padrões, mas não adequadas para identificar os fatores que produziram aqueles padrões, nem mesmo para explicar as variáveis que estejam afetando as mudanças observadas. (...) os coeficientes contribuirão para que o pesquisador eventualmente possa ter idéias iniciais sobre hipóteses explicativas de natureza teórica. (Haddad *et al*., 1989: 243)

Método *Shift-share* (Diferencial-Estrutural)

O método *shift-share* consiste, basicamente, na descrição do crescimento econômico de uma região nos termos de sua estrutura produtiva. O método é composto por um conjunto de identidades — com quaisquer hipóteses de causalidade — que procuram identificar e desagregar componentes de tal crescimento, numa análise descritiva da estrutura produtiva.

Sendo o setor dinâmico o que cresce a taxas maiores que a média, o método parte da constatação empírica de que há diferenciais setoriais e regionais nos ritmos de crescimento entre dois períodos de tempo. Tal diferença nos ritmos de crescimento pode ser debitada a dois fatores — a base do método:

1 - a predominância de setores mais (menos) dinâmicos na composição produtiva da região; e

2 - uma maior (menor) participação na distribuição regional de variável básica, independentemente da ocorrência em setores mais (menos) dinâmicos.

O método original subdivide o crescimento do emprego regional em duas variações substantivas, a saber:

1 - variação estrutural: que representa o montante adicional (positivo ou negativo) que determinada região poderá obter como resultante de sua composição estrutural, isto é, a participação relativa de setores dinâmicos ou não na sua estrutura produtiva. Regiões especializadas em setores dinâmicos terão uma variação estrutural positiva e vice-versa;

2 - variação diferencial: que indica o montante positivo (ou negativo) que a região j conseguirá porque a taxa de crescimento em determinado(s) setor(es) será

maior (ou menor) nesta região do que na média nacional. O efeito diferencial indica, desta forma, as (des)vantagens locacionais da região em termos globais, qualificando os múltiplos fatores específicos da região, salientando o ritmo de crescimento regional no espaço econômico global. (Lodder, 1972)

Sumariamente, a diferença entre o crescimento efetivo em cada região j e seu crescimento hipotético (estimado utilizando a taxa global de crescimento) é decorrente de 2 fatores que dão nome ao método. Um estrutural, que nos mostra os efeitos de variações de produtividade, padrões de consumo, progresso tecnológico, mudanças na própria divisão inter-regional do trabalho etc. Regiões que se especializam em setores mais dinâmicos tendem a crescer mais que a média e apresentam variação estrutural positiva.

Por outro lado, o efeito diferencial nos mostra os diferentes dinamismos intersetoriais, ligados a forças de natureza locacional clássicas, como dinâmicas regionais diferenciadas debitadas a fatores locacionais como recursos naturais, custos diferenciados de transporte, estímulos fiscais etc.

Este método original gera a chamada tipologia de seis variações, a saber:

	E	D	
VLT +	+	+	A1
	+	-	A2
	-	+	A3
VLT -	-	+	B1
	+	-	B2
	-	-	B3

sendo VLT = Variação Líquida Total, ou seja, o montante líquido da variável base, por exemplo, o emprego que determinada região obteve entre o t = 0 e t = 1. Se VLT é negativo, quer dizer que qualquer região que vier a estar classificada nas categorias B1, B2 ou B3 perdeu empregos líquidos interperíodos. O inverso vale para as regiões classificadas em A1, A2 e A3.

Estima-se o método e classificam-se regiões em cada uma das categorias, tipologizando-as. Por exemplo, a categoria A3 apresenta (E-) e (D+) com (VLT+). As regiões classificadas nesta categoria, apesar de não constarem com setores dinâmicos em sua estrutura (E-) possuem vantagens locacionais tão grandes (D+) que superam (E-), proporcionando um (VLT+). Por outro lado, as regiões hipotéticas que estivessem classificadas sob B1, por exemplo, possuem (D+), com vantagens locacionais específicas, mas sua composição setorial é especializada em setores que crescem a taxas muito menores que média global, (E-), fazendo com que o resultado final seja negativo, isto é, (VLT-). Mais que esta tipologia regional, é possível analisar cada célula da matriz de resultados da estimação do método, numa análise desagregada setorial/regional do crescimento.

Basicamente esta é a essência do método. Vários aperfeiçoamentos, visando aprimorar deficiências técnicas e conceituais, foram propostos nos últimos 30 anos. Não vamos aqui analisá-los, mas cabe mencionar as principais.

Stilwell (1969) propôs uma modificação a fim de captar diversificações setoriais interperíodos, criando uma Variação Revertida (T). A diferença entre a variação revertida e a variação estrutural (E) denomina-se Variação Estrutural Modificada (M). Retirando-se M da Variação Diferencial (D) chega-se à Variação Residual Diferencial (RD), compondo-se as 3 variações (E, M, RD) que proporcionam sua tipologia de 14 variações — ao invés das 6 originais. As variações E e RD têm a mesma interpretação, mas o interessante desta redefinição de Stilwell é que a variação M — por ser ponderada não pelo ano-base t = 0, mas por t = 1 — pode vir a indicar algum sentido dinâmico prospectivo, apontando vantagens ou desvantagens setoriais/regionais.

Outro desdobramento importante é o de Esteban-Marquillas (1972), que introduz os efeitos competitivo (D') e alocação (A), aos efeitos estrutural e diferencial. O efeito alocação nos mostraria se a região j estaria especializada nos setores para os quais dispõe de melhores vantagens competitivas ou não.[9] Há também trabalhos, como Brown (1969), que utilizam o método diferencial-estrutural para projeção intertemporal da variável-base. Lemos (1991), numa versão sofisticada e teoricamente diferenciada do método, apresenta uma variação formal que minimiza a possível neutralidade teórica do método, propondo integrá-lo às teorias do desenvolvimento regional — precipuamente as Teorias da Base na sua versão "não keynesiana bastarda" — utilizando-o para estimar coeficientes de exportação e transferências inter-regionais.[10]

O método *shift-share* possui uma variação formal comumente utilizada para trabalhos focalizados na identificação de fontes de crescimento, desempenho e indicadores de modernização agrícola e agropecuária. A essência, decomposição de taxas diferenciadas de crescimento, é a mesma, porém as variações a serem medidas passam a refletir a realidade da dinâmica agrícola. Estimam-se efeitos área, rendimento, localização, produtividade etc. Destacam-se os trabalhos de Curtis (1972), Patrick (1975) e mais recentemente Gasques e Villa Verde (1990).

Por fim, como destaca Brown (1971: 136),

> (...) o método *shift-share* é somente uma identidade formada pela adição e subtração simultânea de taxas de crescimento, as quais são agrupadas para definir os componentes. Assim é sempre possível incluir novas variáveis (...); contudo, somente serão importantes se cada um dos componentes estiver associado a sua função econômica claramente identificável.

[9] Segundo HERZOG e OLSEN (1977), o efeito competitivo (D') não possui nenhum significado econômico substantivo, sendo necessário formalmente apenas para o fechamento contábil do modelo. Não nos cabe aqui adentrar nesta discussão.

[10] Na ausência de um balanço de pagamentos inter-regional no país.

Ou seja, o método permite a incorporação de diversos elementos sem perda de sua lógica metodológica interna; entretanto, isto só se justifica dentro de um contexto que tenha como substrato determinantes econômicos, o que evita exercícios inócuos de formalização estatística sem que a lógica econômica seja sequer tocada.

Por fim, os trabalhos que utilizam o método diferencial-estrutural prestam-se, ainda hoje, a uma primeira aproximação classificatória do crescimento regional. Particularmente, a utilização da modificação de Stilwell — e a variação estrutural modificada (M) — pode proporcionar bons indicadores de desempenho setorial/regional e tipologias regionais ilustrativas, quando se trabalha com escalas territoriais meso ou macrorregionais.

Além dos trabalhos clássicos de Lodder (1972), Haddad (1977) e Andrade (1980), no Brasil ainda temos: Simões (1988), que utiliza o método para analisar os padrões de crescimento da indústria mineira nos anos 70; Fontes (2002), que atualiza para os anos 90; Simões e Machado (1990), e Melo (1998), que analisam regionalmente a dinâmica do emprego de agropecuária de Minas Gerais para os anos 70 e 80, respectivamente; Gonçalves *et al*. (2000), que analisam o caráter espacial do desenvolvimento de Minas Gerais, dentre outros.

Modelos de Insumo-Produto

Os modelos de INSUMO-PRODUTO proporcionam as bases conceituais para a análise das conexões entre relações intersetoriais e desenvolvimento regional. O modelo original de Leontief pode ser considerado a mais acabada forma pela qual se consegue captar as relações entre os setores econômicos.

Não iremos aqui reproduzir — mais uma vez — o modelo de insumo-produto.[11] Vamos nos restringir a apresentar, genericamente, procedimentos operacionais das principais metodologias de multiplicadores regionais, inter-regionais e multirregionais; setores-chave; complexos industriais e modelos inter-regionais; e principalmente suas aplicações em questões relacionadas ao desenvolvimento regional.

No tocante aos multiplicadores de renda, os modelos apresentados são eminentemente análogos aos modelos keynesianos da síntese neoclássica, não cabendo aqui maiores desdobramentos ou considerações.

Quando passamos ao modelo inter-regional de ISARD (1960), a aplicação mais direta — apesar da relativa dificuldade de construção — diz respeito à estimação de transbordamentos inter-regionais, sendo útil na estimação de variações

[11] Ver, dentre inúmeros, ISARD *et al*. (1998).

das exportações, investimentos governamentais etc. O modelo de Chenery e Clark (1959), na mesma linha, propõe-se a analisar o impacto inter-regional de programas de investimento governamental.[12]

Riefler (1973) realiza um excelente *survey* sobre modelos clássicos de matrizes inter-regionais. Para uma discussão sobre implementação de modelos multir-regionais, ver Polenske (1972). Richardson (1978) nos dá as condições para a existência de uma real matriz de insumo-produto inter-regional, isto é, que não tente regionalizar coeficientes nacionais, e sim capte os fluxos inter-regionais, estabelecendo as relações de compra e venda intersetoriais entre os espaços intranacionais. Para tanto, a existência de um Balanço de Pagamentos — ou ao menos a Balança Comercial — inter-regional é essencial.

Os desenvolvimentos mais recentes nesse assunto passam pela utilização do arcabouço do Equilíbrio Geral Computável (EGC), que será tratado mais adiante.

Quanto à identificação de setores-chave e complexos industriais, a principal questão que se apresenta é a de se conseguir identificar dentro de uma estrutura econômica quais seriam — nas palavras de Hirschman — as seqüências eficientes e apropriadas de incentivo e investimentos capazes de proporcionar a superação do atraso de determinada região através da sua(s) capacidade(s) de gerar demanda(s) encadeada(s).

A metodologia que se tornou clássica na identificação de tais setores motrizes foi proposta por Rasmussen (1956) e adaptada por Chenery e Watanabe (1958) a partir da matriz de Leontief. Trata-se da mensuração dos impactos gerados pelas variações de um setor em direção a toda a estrutura produtiva. Estes impactos são medidos por dois indicadores, a saber, um índice de poder de dispersão e um índice de sensibilidade de dispersão, ou *Backward Linkages and Forward Linkages*.

Complementarmente, Rasmussen constrói mais dois índices que captam a dimensão da escala (tamanho) dos setores na economia global. Os quatro indicadores combinados formam um instrumental que permite avaliar quais setores seriam capazes de gerar maiores impactos diretos e indiretos na economia como um todo.

No início dos anos 90, Sonis e Hewings (1991) revitalizaram as metodologias de identificação de setores-chave ao propor a abordagem do Campo de Influência (*Field of Influence – FI)*. Tal metodologia permite hierarquizar coeficientes técnicos identificando relações setoriais mais sensíveis a impactos totais.[13]

---

[12] Os modelos de Equilíbrio Geral Computável (EGC), a serem tratados posteriormente, avançam neste sentido.

[13] Vários autores avançam na proposição de metodologias alternativas de identificação de setores-chave. Para uma resenha e uma proposta de identificação de setores-chave a jusante ver BEYERS (1976). Para uma discussão sobre ligações setoriais e setores-chave na economia brasileira recente ver CROCOMO e GUILHOTO (1998), CLEMENTS e ROSSI (1992), GUILHOTO (1992 e 1994), dentre outros.

Ainda hoje a identificação de setores-chave pode cumprir papel importante na formulação de políticas públicas de âmbito setorial e mesmo regional, caso a dimensão espacial dos vazamentos dos impactos seja equacionada, enfatizando-se a idéia de implementação simultânea de blocos de atividades interligados, isto é, cadeias produtivas, ou complexos industriais espaciais.

Complementarmente, segundo Ablas e Czamansky (1982: 207-09), uma das principais questões sobre a qual os planejadores têm que se defrontar "(...) refere-se à escolha de uma composição adequada de indústrias possíveis de serem implementadas em uma determinada área [sendo] a magnitude dos multiplicadores das atividades a serem geradas localmente" um dos principais, senão o principal, critério a ser adotado.

Assim, há que se buscar identificar na estrutura produtiva de determinada região, setores ou grupos de setores que possam exercer o papel de pólo de crescimento perrouxiano, configurando-se complexos industriais espaciais, com complementaridade técnica e locacional (Simões, 2003).

Não caberia, aqui, analisar todas as metodologias de identificação de complexos industriais, mesmo aquelas que apenas tenham uma vinculação espacial explícita.[14] Cabe, no entanto, mencionar três grupos de trabalhos diretamente ligados à questão da identificação e análise de complexos industriais no espaço e sua interface com políticas de desenvolvimento regional.

O primeiro grupo corresponde a trabalhos empíricos setoriais com deliberações normativas. Vale dizer, são estudos empíricos setoriais para instalação de complexos industriais específicos em determinado espaço. São os trabalhos de ISARD (1960), para a possível instalação de um complexo petroquímico em Porto Rico; Hodge e Wong [s.d.], para o adensamento de cadeia de minérios no Yukon / Canadá; Karaska (1969), num estudo para uma planta de papel e papelão em Filadélfia / USA; Leme (1972) analisando a localização ótima de uma fábrica de papel e papelão por intermédio de transações intermediárias no Estado de São Paulo/ Brasil; além de Ghosh e Chakravarti (1970), que apesar de não analisarem uma localidade ou setor específico, utilizam uma combinação de programação linear com técnicas de insumo-produto para determinar escolhas ótimas locacionais para complexos industriais em fase de instalação.

Um segundo bloco de trabalhos é bem diversificado internamente e pode ser caracterizado por realizar análises espaciais *ex-post* ou *ex-ante*. Vale dizer, ou escolhem *a priori* regiões e identificam as ligações intersetoriais que definiriam cadeias produtivas os quais viriam a caracterizar complexos industriais — sendo os trabalhos de Norcliffe e Kotseff (1980) e O'hullacháin (1984) os mais representativos, ou identificam as ligações intersetoriais — cadeias produtivas

[14] Há uma extensa literatura que trata de complexos industriais e não passa pela questão espacial, preocupando-se, primordialmente, com a verificação empírica a nível nacional e com aspectos teóricos e propriedades analíticas. Ver POSSAS (1984); PRADO (1981); HAGUENAUER, ARAÚJO e PROCHINIK (1984) etc.

— a-prioristicamente e depois inferem rebatimentos destes agrupamentos no espaço regional concreto, numa espécie de plotagem *ex-post* de complexos industriais. Os trabalhos mais representativos seriam Roepke, Adams e Wiseman (1974); Czamansky (1974); Streit (1969); Bergsman *et al*. (1972), Silva e Locatelli (1990 e 1991).

Um terceiro grupo pode ser designado como de contribuições eminentemente metodológicas, apesar de todos apresentarem aplicações de suas metodologias, as quais são caracterizadas por possuírem preocupações explícitas com a dimensão espacial na identificação de complexos industriais. O espaço é tomado no mesmo status analítico e teórico da dimensão das relações técnicas, sem justaposições *ex-ante* ou *ex-post*. Seriam os trabalhos de Richter (1969), Klaassen (1967), Wickeren (1972) e, recentemente, SIMÕES (2003). Este último autor constrói uma matriz de acessibilidade espacial — fricção espacial intersetorial — a partir da combinação dos coeficientes da matriz de compra e venda intermediárias com um vetor de localização industrial. Os coeficientes desta matriz permitem avaliar as influências que a ausência, ou má localização, de determinados setores podem vir a causar na estrutura econômica de determinada região como um todo, a partir de suas ligações intersetoriais e vinculações espaciais. Mais que avaliar individualmente cada coeficiente de fricção espacial, a partir dos resultados da matriz e utilizando uma técnica multivariada de *fuzzy cluster*, o trabalho constrói complexos industriais espaciais para Minas Gerais.

Do ponto de vista das políticas de desenvolvimento regional, a identificação dos complexos industriais, particularmente os integrados analítica e teoricamente no espaço, recobre-se de renovada importância quando pensamos em critérios de seletividade setorial/regional para focos de política econômica.

Tal como afirma Parr (1999: 1250), nas políticas de desenvolvimento regional, comumente (...) *there was frequently no attempt at sectoral selectivity (to be) encouraged* [Freqüentemente, não se observa nenhuma tentativa de se pensar em seletividade setorial do incentivo].

Assim, identificar espacialmente cadeias produtivas e suas porosidades ainda pode ser considerado relevante *input of regional policy* [idéias em política regional], pois permite selecionar complexos industriais e seqüências produtivas em possibilidades de incentivo, aproveitando potencialidades regionais e principalmente seus *linkages* com a economia nacional.

Importante lembrar que a escala territorial dos complexos industriais é eminentemente regional e que aglomerados ao estilo dos arranjos produtivos – *clusters* – são primordialmente locais. Ocioso lembrar que não há qualquer tipo de contradição entre eles. Ao contrário, políticas locais têm focos específicos, instrumentos e objetivos próprios, diferentes e — tanto quanto possível — complementares aos objetivos de políticas regionais. Idealmente, complexos industriais — escala regional — poderiam ser formados por setores-chave ao

estilo indústrias motrizes perrouxianas, complementadas por diversos arranjos produtivos a montante e a jusante — escala local — permitindo uma inserção competitiva, diferenciada e não autárquica; construindo complexos produtivos integrados espacial e setorialmente, inseridos de forma competitiva numa divisão inter-regional do trabalho.

Análise Multivariada

A análise multivariada é uma análise estatística que trabalha com medidas — atributos — múltiplas de uma ou mais amostras de indivíduos, tomados genericamente como um sistema único de medidas, isto é, consideram a interligação geral de variáveis aleatórias simultaneamente.

O termo "indivíduo" designa a entidade básica da análise sobre a qual realiza-se um certo número de medições e atribui-se um certo número de qualificativos. Desta forma, na análise multivariada têm-se — sempre — indivíduos com seus atributos, por exemplo, regiões e suas variáveis.[15]

Dentro da literatura clássica de economia regional e urbana no Brasil os métodos multivariados sempre foram muito utilizados, particularmente em economia urbana. Faissol (1978) utilizou análise fatorial para caracterizar grupos de cidades em relação a seu potencial de crescimento; Costa (1975) avaliou as condições de saneamento urbano; Tolosa (1977) realizou pioneira avaliação das condições de pobreza urbana no Brasil; Andrade e Lodder (1978) analisaram sistemas urbanos e cidades médias num livro já clássico; e mesmo em economia regional, como identificação de setores-chave (Haddad, 1995); planejamento regional no Centro-Oeste (Ordoñez, 1981); regionalização (HADDAD *et al.*, 1989), dentre outros.

Recentemente, novos trabalhos vêm recuperando o uso de estatística multivariada na caracterização de espaço regional e urbano brasileiro. Kageyama e Leone (1999), utilizando técnicas multivariadas de classificação e redução, procuram caracterizar os domicílios paulistas com base em seus indicadores sociodemográficos; Kageyama (1998), ao utilizar a mesma técnica, caracteriza os domicílios agrícolas de todo o Brasil; Lemos *et al*. (2001) utilizando a Análise de Componentes Principais (ACP) compara a competitividade das regiões metropolitanas brasileiras para os anos de 1990; Goldner e Simões (2003) comparam a dinâmica competitiva das regiões metropolitanas de segunda ordem para as décadas de 1980 e 1990, utilizando ACP e análise de agrupamento;

[15] Importante ressaltar que, em análise multivariada, a estrutura aproxima-se mais da estatística descritiva do que de estatística inferencial, preocupando-se com a estrutura dos dados observados sem intenções indutivistas.

Pereira (2002) analisa a dinâmica das cidades médias brasileiras; Pereira e Simões (2002) analisam a dinâmica das cidades médias do pólo econômico de São Paulo; Martins (2003) analisa as possibilidades meso e microrregionais de inserção competitiva municipal a partir de uma ACP e uma análise de *cluster*; Simões *et al*. (2004) identificam a rede urbana de oferta de serviços de saúde a nível municipal para Minas Gerais, utilizando análise de *cluster*; NESUR (2001) utiliza análise de *cluster* para identificar a rede urbana brasileira; Simões, Goldner e Campolina (2004) avaliam a inserção da RMBH no contexto macrorregional brasileiro; Crocco *et al*. (2003), já mencionados, utilizam ACP de forma auxiliar na identificação de arranjos produtivos locais; Silva e Simões (2004) utilizam análise de *clusters* para identificar oportunidades tecnológicas a partir de indicadores de produção científica e emprego industrial, em nível microrregional no Brasil; dentre outros.

Analisaremos aqui mais detidamente a Análise de Componentes Principais (ACP) e os Modelos de Agrupamento (*Cluster Analysis*).[16]

O método de ACP é utilizado com o objetivo de explicar a estrutura de variância e covariância de um vetor aleatório composto por *p* variáveis aleatórias, obtidas através de combinações lineares de *k* variáveis originais (Manly, 1986). Em outras palavras, o objetivo é reduzir o número de variáveis (atributos) explicativas de um conjunto de indivíduos a um pequeno número de índices, chamados componentes principais (pois por construção $k < p$), com a característica de serem não correlacionados.[17]

Elabora-se um conjunto de variáveis ortogonais (estatisticamente independentes) Z_1, Z_2, ... Z_k a partir de uma combinação linear das variáveis originais observadas (atributos) X_1, X_2, ... X_k. Os componentes Z_k são calculados de forma

[16] Há vários outros métodos multivariados, tais como análise discriminante, análise de correspondências simples, análise de correspondências múltiplas, análise canônica, análise de estrutura latente, dentre outros. Optamos por apresentar estes três por julgarmos serem os mais utilizados em análise regional e os que maiores subsídios podem proporcionar na formulação de políticas regionais. Para uma visão panorâmica sobre estatística multivariada ver MANLY (1986). A chamada Análise Fatorial é outro método multivariado clássico, análogo à de componentes principais, mas um instrumento mais genérico que permite "(...) a rotação dos eixos (fatores) que sintetizam as informações contidas na matriz de dados, cuja finalidade é a de facilitar a interpretação analítica dos mesmos, como também o estabelecimento de eixos não-ortogonais que representam o mútuo relacionamento entre fatores que são interdependentes" (HADDAD *et al*., 1989: 482). A Análise Fatorial é utilizada para descobrir padrões relativos a um conjunto de dados, sendo a rotação de cada vetor (variável) sobre os fatores as cargas fatoriais. Sua utilização mais usual é na hierarquização de variáveis em dada base espacial, particularmente em análise urbana. Para uma visão extensiva de análise fatorial ver KIM (1975) e RUMMEL (1970).

[17] A grande vantagem das técnicas multivariadas em relação a econometria tradicional dá-se quando as variações explicativas (independentes) da equação a ser ajustada apresentam significativo grau de autocorrelação (o que gera multicolinearidade e previsível rejeição da significância dos parâmetros estimados). Por construção as variáveis obtidas pelo método de ACP são ortogonais, possuindo correlação igual a zero. Mais que isso, não é necessário supor distribuição normal e projetar o centro de gravidade da nuvem de pontos observados na coordenada de origem (0,0); ao contrário, a projeção ortogonal da origem centrar-se-á no centro gravitacional da nuvem de pontos, sem necessidade de supor normalidade e assintocidade. Ver BAROUCHE e SAPORTA (1982).

que o primeiro componente Z_1 condense e sintetize a maior parcela da variância, e assim por diante. A intuição é que, como $k < p$, com um número pequeno de componentes conseguimos explicar um número bem maior de variáveis/atributos, só dependendo do nível de correlação existente entre estes últimos.

Podemos mencionar uma aplicação direta à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR, 2003). Em sua delimitação de "(...) espaços prioritários de ação de governo e tendo em mente os objetivos da PNDR" (PNDR, 2003: 35), definem-se duas variáveis — rendimento domiciliar médio e variação do Produto Interno Bruto — como as duas variáveis base para a construção de cartogramas que serviriam de "definidores" da seletividade dos critérios de foco regional e de usufruto dos programas de promoção de desenvolvimento em nível sub-regional, detidamente, PROMESO (Programas de Promoção de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais) e PROMOVER (Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões), dentro do PPA 2004-2007.

Senão vejamos. É amplamente conhecido e difundido pela literatura e pelos especialistas que a confiabilidade dos dados de PIB ao nível municipal no Brasil é — para ser polido — questionável. Quando estamos falando de municípios (e mesmo microrregiões) de escala econômica pequena estes valores são pouco ou nada confiáveis, face tanto à não capilaridade dos órgãos de produção de informações como da própria baixa monetização dessas economias locais. Mais que isso, o rendimento domiciliar médio, ao nível microrregional, possui outro problema adicional. Por ser um dado censitário, qualquer mudança ou ajuste interperíodos ficaria comprometido. Por outro lado, sabemos que a vantagem de sua utilização é a clareza que duas variáveis de fácil entendimento, por parte de não especialistas, causa na explanação e aplicação de uma política governamental de magnitude que se pretendem ambos os programas.

Porém, e se ao invés de apenas duas variáveis (atributos) — com seus problemas mencionados — para cada microrregião reunirmos um conjunto mais amplo de atributos, contemplando características estruturais, econômicas, sociais, atualizáveis com maior regularidade, sem nos preocuparmos com a dificuldade de manipulação de uma massa enorme de informações, mas certos que várias dimensões da qualidade de vida — ou da falta dela — estariam incorporadas, e posteriormente calcularmos uma ACP e reduzirmos estas p variáveis em k componentes, necessariamente em número menor?[18]

Do ponto de vista da explicação para os supostos leigos, a partir dos resultados seria razoável estabelecer um "nome", um "título" para a transformação do resultado em Sistemas de Informação Geográfica, em cartogramas. Por exemplo, um primeiro componente, que por hipotéticos resultados estaria condensando

[18] Em nossa experiência para variáveis de cunho socioeconômico, 2 componentes costumam corresponder a aproximadamente 80% a 85% da variância total da nuvem de pontos. Com 3 componentes passa-se dos 90%.

as variáveis, atributos relativos à renda, à nutrição, ao emprego, poderia ser denominado, *e.g.*, pobreza; um segundo componente, condensando atributos, tais como rede de estradas, educação, oferta de equipamentos de saúde, telefonia, esgotamento, dentre outros poderia ser chamado, *e.g.*, infra-estrutura. O convencimento a partir de cartogramas seria tão claro como o que utiliza apenas duas variáveis e justificar-se-ia a seletividade regional dos programas com um rigor estatístico e factual muito maior.

Por fim, os chamados métodos de classificação, ou análise de *cluster*, têm como objetivo dividir em subconjuntos, os mais semelhantes possíveis, conjuntos de elementos (indivíduos), de maneira que tais elementos pertencentes a um mesmo grupo sejam similares com respeito às características (atributos) que forem medidas em cada elemento.

Em outras palavras, métodos de aglomeração (*clustering*) podem ser caracterizados como qualquer procedimento estatístico que, utilizando um conjunto finito e multidimensional de informações, classifica seus elementos em grupos restritos homogêneos internamente, permitindo gerar estruturas agregadas significativas e desenvolver tipologias analíticas. Tais métodos podem ser hierárquicos — com seqüências de partições em classes cada vez mais amplas — e não hierárquicas — com partições em números fixos de classes (Barouche e Saporta, 1982).[19]

A classificação dos indivíduos dá-se em grupos homogêneos, com variabilidade intraclasse mínima e variabilidade interclasse máxima — permitindo criar taxonomias, tipologias, reduzindo a quantidade de dimensões a serem analisadas e possibilitando um entendimento mais direto das características inerentes das informações.

Desenvolvimentos Recentes

Nos anos recentes, alguns modelos, métodos e técnicas avançadas de análise regional, de extrema sofisticação formal e intenso uso computacional, tornaram-se usuais tanto na academia, quanto no embasamento de formulação de políticas econômicas de corte regional.

Aqui, iremos nos ater à apresentação introdutória de 2 modelos já difundidos pela literatura — a saber: Modelos Regionais de Equilíbrio Geral Computável e Econometria e Associação Espacial — e uma variação de uma técnica multivariada,

[19] As separações dão-se a partir da definição de uma métrica de (dis)similaridade. Não vamos aqui entrar nestes detalhes. Ver MANLY (1986), S-PLUS (2000), SIMÕES (2003).

isto é, *Fuzzy Logic Analysis*.[20] Tal como realizado para os itens anteriores, não vamos nos preocupar com a descrição formal dos modelos,[21] mas somente com a lógica intuitiva e principalmente com a aplicabilidade em termos de política econômica de recorte regional.

Modelos de Equilíbrio Geral Computável - EGC

Os modelos de Equilíbrio Geral Computável (EGC) são de diversos formatos, mas possuem algumas características comuns. Abarcam o conjunto da economia, determinando endogenamente por otimização microeconômica preços relativos e quantidades produzidas. Sendo computáveis, solucionam numericamente o problema do equilíbrio geral por fornecerem resultados ao mesmo tempo abrangentes e detalhados dos efeitos de políticas sobre as economias em análise. A base empírica principal são sempre as matrizes de Contas Nacionais e Insumo-Produto. A partir das matrizes, construir um modelo EGC consiste em

> (...) atribuir formas funcionais aos agentes econômicos que representam o seu comportamento no momento em que modificaram os fluxos de base presentes [nas matrizes]. A idéia é que os valores expressos nesses fluxos são resultado de ações comportamentais dos agentes econômicos (...) no modelo. (Fochezatto, 2003: 8)

De forma geral podemos dizer que os modelos de EGC são uma modernização dos modelos tradicionais de contabilidade social e insumo-produto por possibilitar variações em preços relativos e substituições de fatores e produtos.

De um ponto de vista funcional, a construção de um modelo de EGC percorre 5 etapas principais:

1 - definição da estrutura teórica;

2 - definição das equações comportamentais e identidades contábeis;

3 - fechamento do modelo;

4 - calibragem dos parâmetros;

5 - simulação e resultados.

[20] Podemos também destacar os chamados *Microsimulation Models* (ISARD *et al*., 1998). De corrente utilização em demografia para análises de projeções populacionais e epidemiologia, vêm sendo utilizados em análises intra-urbanas de forma pouco regular, e timidamente iniciam-se nas análises regionais. Não serão tratadas aqui, mas é um campo a ser explorado nos próximos anos, pois possibilita diagnósticos em escalas territoriais muito desagregadas inicialmente, e possibilidades de diálogo com outras bases de informações — face à possibilidade de agregação posterior.

[21] Mesmo porque a sofisticação formal dos modelos tornaria a *boutade* "se não é auto-evidente, não adianta explicar", a mais pura verdade.

Cada um desses passos envolve um número impressionante de operações e procedimentos. A título ilustrativo, o Modelo EFES (*Economic Forecasting Equilibrium System*), presente em Haddad e Domingues (2001), possui nada menos que 115.938 equações e 166.577 variáveis, com três estratégias alternativas de fechamento do modelo, pois 49.639 variáveis tiveram que ser determinadas exogenamente.

Uma extensão cada vez mais difundida dos modelos de EGC é a desagregação multissetorial, e principalmente inter-regional, buscando captar as interdependências econômicas entre diferentes regiões subnacionais, países ou blocos econômicos, especialmente do nosso interesse. Tais modelos de EGC vêm se preocupado novamente com a construção de matrizes inter-regionais de insumo-produto. Estas procuram modelar a estrutura econômica de determinada região, descrevendo o padrão de comércio existente entre tal região e o resto do país, algumas com especificação de comércio exterior por blocos de países (Domingues *et al*., 2002). Além disso, podem servir como auxiliar na avaliação do padrão de vazamentos da demanda final da região analisada para o "Resto do Mundo" (São Paulo em relação ao Brasil, por exemplo).[22]

Podemos relacionar uma série de aplicações recentes no Brasil de modelos EGC inter-regionais, com vinculações diretas em políticas de corte regional, como, por exemplo:

1 - avaliação de impactos de liberalização comercial, tarifas de exportação e importação e impostos sobre estruturas produtivas, tanto nacionais como, e principalmente, regionais (Domingues *et al*., 2002), (Haddad *et al*., 1999);

2 - avaliação de impactos de blocos de investimentos regionais sobre a própria região e as demais, dependendo do nível de desagregação da matriz inter-regional (Haddad, 1999) e (Haddad e Domingues, 2003);

3 - avaliação de impactos sociais e regionais diferenciados a partir de gastos governamentais discricionários (Moreira e Urani, 1994);

4 - avaliação de impactos inter-regionais e de re-localização produtiva de variações tributárias (Domingues e Haddad, 2003);

5 - avaliação do impacto inter-regional de políticas de substituição de importações (Haddad e Domingues, 2001) e (Haddad e Domingues, 2003);

6 - avaliação de impactos regionais de integração econômica (Domingues *et al*., 2003) e (Haddad *et al*., 1999), dentre outros.[23]

[22] Também propiciam cálculo de multiplicadores regionais e a identificação de setores-chave. Contudo não há como construir padrões de vazamentos regionais intersetoriais a partir destas matrizes. Ver SIMÕES (2003).

[23] Para maiores detalhes sobre modelos de EGC ver HADDAD (1999), DIXON *et al*. (1992), DIXON e PARMENTER (1996), GUILHOTO (1995).

Como podemos notar, nesta breve relação o espectro de utilização dos modelos de EGC é tão amplo quanto a própria economia. Cabe aplicar o discernimento necessário, a fim de separar mera empiria às avessas — a criação de dados a partir de equações comportamentais e parametrização em 6 dígitos — das estimativas que consigam balizar ações concretas de política em nível macrorregional. Efeitos inter-regionais de guerra fiscal e efeitos inter-regionais de liberalização comercial discricionária setorialmente são bons exemplos de aplicação possível de modelos de EGC absolutamente desejáveis às políticas e ao planejamento regional.

Modelos de Econometria e Associação Espacial

Os Modelos de Econometria e Associação Espacial são um "(...) subcampo da econometria que lida com o tratamento da interação e estrutura espaciais (autocorrelação e heterogeneidade espaciais, respectivamente) em modelos de regressão *cross-sectional* ou em painel". (Crocco *et al*., 2003: 17)

Em outras palavras, tais modelos permitem verificar se a presença de um fenômeno em uma área (distrito, cidade, região) torna sua existência em áreas vizinhas mais ou menos provável. Caso haja alteração da probabilidade pela proximidade espacial afirma-se que existe autocorrelação espacial. Esta autocorrelação pode ser maior ou menor que um padrão aleatório. O primeiro caso, no limite, caracterizaria a formação de aglomerados (*clusters*), o segundo, no limite, levaria à alternância regular como a de um tabuleiro de xadrez no qual a presença de um fenômeno em uma região, diminui (ou elimina) a probabilidade deste mesmo fenômeno em uma área contígua (vizinha).[24] (Macedo e Simões, 1998)

Os modelos de Associação Espacial permitem investigar se há *spillovers* entre as variáveis e, segundo Anselin (1999), são úteis para "descrever e visualizar distribuições espaciais, detectar padrões de associação espacial, sugerir formas espaciais de heterogeneidade espacial e identificar *outliers* espaciais". O trabalho pioneiro nesta área foi elaborado por Moran (1950) — *Moran's I* — que constrói uma estatística de dependência espacial global entre áreas geográficas. Vários desenvolvimentos posteriores apontaram para a incapacidade deste índice tratar adequadamente instabilidades locais a partir de amostras globais. Anselin (1988) propõe um conjunto de indicadores — *Local Indicators of Spatial Association (LISA)* — que busca superar esta inadequação. Este modelo, *LISA*, possui duas características básicas, a saber: 1 - o valor do indicador *Lt* permite

[24] A definição da noção de vizinhança — por contigüidade, por tempo de viagem, por distância econômica etc. — é fundamental e merece toda a atenção na formatação dos modelos. Ver CLIFF e ORD (1973).

inferir a significância estatística do padrão de associação espacial na localização *t* específica; e 2 - o somatório dos indicadores locais de associação espacial de todas as observações é proporcional ao indicador global de associação espacial. (Anselin, 1988). No Brasil, como aplicação, podemos destacar SÁFAR (1998), que analisa mercados de trabalho locais e seus transbordamentos espaciais; Crocco *et al*. (2003), que utilizam estatísticas de associação espacial para tentar minimizar o problema da unidade básica territorial na identificação de arranjos produtivos locais; Mossi *et al*. (2003) que, utilizando especificamente modelos *LISA*, examinam a presença de dependência espacial na dinâmica das rendas *per capita* regionais brasileiras nas últimas seis décadas,[25] procurando captar o papel do espaço na determinação do crescimento regional, concluindo que o contexto regional e os chamados efeitos de vizinhança são fatores determinantes da distribuição e da trajetória espacial do crescimento econômico brasileiro no período.

Mais que apenas detectar associações espaciais, os modelos de Econometria Espacial, tal como destacado por Anselin (1988), buscam validar estatisticamente teorias ou modelos preestabelecidos (*model-driver approach*), caracterizando uma dependência espacial. De forma geral, dependência espacial se caracteriza pela existência de uma relação funcional entre o que acontece em um ponto no espaço e o que acontece em outros pontos do sistema. (Macedo e Simões, 1998)

Aplicações deste tipo de formulação são, por exemplo, Case (1992), que analisa se a decisão de adotar uma inovação tecnológica agrícola por parte de um agricultor é influenciada pela adoção ou não da inovação pelos seus vizinhos; Molho (1996), que estuda os efeitos espaciais dos choques de demanda locais nas correspondentes taxas de desemprego; Murdoch *et al*. (1993), que analisa os dispêndios de governos locais com recreação e amenidades urbanas; no Brasil, Macedo e Simões (1998) avaliam a estrutura espacial intra-urbana de Belo Horizonte a partir da oferta de amenidades urbanas; Moro *et al*. (2003) avaliam o mercado de trabalho a partir de seus determinantes espaciais.

Do ponto de vista do balizamento de políticas públicas de cunho regional, tais modelos podem ser úteis no diagnóstico de aglomerados espaciais específicos e principalmente como técnica alternativa de regionalização do território.[26]

[25] Os autores constroem, ainda, matrizes de transição de Markov, com filtros de Kernel, para investigar se a aglomeração regional influencia a dinâmica da renda, na chamada análise de dinâmica transicional. Ver QUAH (1993).

[26] É intenção da equipe realizar este procedimento em etapa posterior do projeto.

Fuzzy Clusters

Por fim cabe destacar rapidamente as técnicas multivariadas com *fuzzy logic*.[27] Se a classificação de indivíduos em grupos homogêneos nos permite criar tipologias, reduzindo a quantidade de dimensões a serem analisadas, tal como destacado anteriormente, certos tipos de conjuntos de informações não são bem representados, quando classificados por aglomerados ao estilo *hard clusters*. Como afirmam Harris *et al*. (1993: 157):

> Análises de *Hard Clusters* apresentam o problema que um indivíduo qualquer, por exemplo *x*, deve pertencer a um e somente um *cluster*, enquanto, na verdade, este mesmo *x* possui atributos de pertencimento parcial em diversos agrupamentos.[28]

Vale dizer, os métodos de classificação usuais (*Hard Cluster Analysis*) utilizam-se do conceito de conjuntos clássicos (*crisp sets*) caracterizados pela inequivocidade de sua função de pertinência. Intuitivamente a teoria dos conjuntos traz consigo uma noção dicotômica fundamental: pertencer ou não pertencer. Em outras palavras, definir um conjunto clássico implica tomar uma decisão binária quanto à pertinência de determinado indivíduo (objeto, elemento) numa dada classe (grupo, categoria): aceitar ("= 1") ou rejeitar ("= 0") tal proposição.

Contudo, se o conjunto de informações — seja pelas peculiaridades do objeto que representam, seja pela ambigüidade da própria estrutura de dados — possui uma fonte de imprecisões que não a aleatoriedade derivada de processos estocásticos, e sim derivada da ausência de fronteiras abruptamente definidas entre as classes,[29] devemos voltar nossa atenção para a utilização da *Theory of Fuzzy Sets*, ou Teoria dos Conjuntos Nebulosos ou Difusos.

De acordo com Zadeh (1965), um subconjunto *fuzzy* de um conjunto *X* qualquer é definido como uma função $u : X\ [0,1]$; para cada $x \in X$ o valor de $u(X)$ é o grau de pertinência de *x* a um subconjunto *u*. Assim, se em vez de assumir valores no intervalo discreto *"{0,1}"* a função de pertinência assumir valores no intervalo contínuo *"[0,1]"* então o conjunto *"A"* denomina-se conjunto *fuzzy*, com cada indivíduo podendo vir a pertencer parcialmente a múltiplos conjuntos. Harris *et al*. (1993:157) exemplificam de forma clara:

> Então, o número $u_{ik} = u_i(x_k)$ especifica o pertencimento do indivíduo x_k ao $i^{ésimo}$ *fuzzy cluster*. Neste contexto, um valor como $u_{ik} = 0.65$ pode ser interpretado

[27] O termo *fuzzy* é de ampla utilização na literatura, mesmo em textos de língua que não a inglesa, sendo preferencial à tradução para o português, isto é, nebuloso, ou mesmo difuso.

[28] Hard cluster analysis suffers from the problem that a given observation, say x, must belong to one and only one cluster, whereas x may in fact posses attributes that partial membership in several classes.

[29] Como parece ser o caso de quase todos os fenômenos econômicos e sociais.

como se segue: o valor numérico do vetor x_k possui (aproximadamente) 65% dos atributos requeridos para ser um representante perfeito ou prototípico do *cluster* i. Note-se apenas que $u_{ik} = 0.65$ não significa que existe 65% de chance que x_k pertença ao i^ésimo^ *cluster*. O grau de pertencimento de determinado indivíduo a um determinado *cluster* é impossível de se conhecer quando usamos algorítimos de *hard cluster*.[30]

Posto desta forma, fica claro observar que a idéia presente na utilização da lógica *fuzzy* diz respeito à classificação e à tipologização de informações que possuem vinculação a mais de uma categoria simultaneamente. Do ponto de vista dos trabalhos que utilizam tal técnica na área de economia regional e urbana, podemos mencionar Grove e Roberts (1980), que construíram tipologias urbanas para o Reino Unido nos anos 80; Albrecht (1995), que estuda tendências populacionais em províncias dependentes de recursos naturais; Harris *et al*. (1993) e German *et al*. (1999) identificam tipologias de crescimento regional nos EUA; Harp e Fosdeck (2000) identificam regiões com inserção econômica dependente, a partir de tipologias *fuzzy*; Simões (2003) utiliza o método de *fuzzy cluster* para identificar complexos industriais espaciais para Minas Gerais. Como embasamento de diagnóstico para políticas de desenvolvimento regional, métodos classificatórios com lógica *fuzzy* podem vir a ser utilizados em áreas limítrofes, em regiões de fronteira de padrões de desenvolvimento. Pode também embasar regionalizações, atendendo a uma antiga aspiração dos geógrafos, ou seja, regiões com limites fluidos e dinâmicos.

Por fim, este trabalho pode ser de extrema utilidade na definição de novos limites entre Urbano e Rural, contribuindo no recente debate que vem acontecendo no âmbito de algumas associações acadêmicas (ABEP e ANPUR, destacadamente). Vale dizer, a definição formal do IBGE dos limites entre zona rural e zona urbana vem sofrendo críticas de toda ordem. A proposta que se desenha é que, a partir de definições de cunho teórico, eminentemente lefebvrianos, e utilizando microdados ao nível de setores censitários, a aplicação de *fuzzy clusters* pode vir a determinar graus de pertencimento (pertinência) de determinado setor censitário a um ambiente[31] rural ou urbano, sem necessidade de definir fronteiras rígidas. Isto pode vir a ser de extrema utilidade na formulação de políticas de cunho espacial se interpretados corretamente.

Enfim, todos estes modelos, métodos e técnicas, só fazem sentido acompanhados, e precedidos, de profundo conhecimento da formação histórica da realidade regional do país, de fundamentos teóricos consistentes que balizariam

[30] Therefore, the number $u_{ik} = u_i(x_k)$ specifies the membership that datum x_k has with the ith fuzzy cluster (u_i). In this context, a value such a $u_{ik} = 0.65$ can be interpreted as follow: the numerical features of vector x_k possesses (roughly) 65 percent of the attributes required to be a perfect or prototypical representative of cluster i. Note that $u_{ik} = 0.65$ does not infer that here exists a 65 percent chance that x_k belongs to the ith cluster. The degree of membership of a given datum with a given cluster is unknown using 'hard' clustering algorithms.

[31] Cultural, territorial, ambiental, social, econômico etc.

ações e políticas de desenvolvimento regional e, não menos importante, de iniciativa política para encarar definitivamente as desigualdades regionais e urbanas brasileiras.

Referências Bibliográficas

ABLAS, L. A. Q.; CZAMANSKY, S. Agrupamentos e complexos industriais: uma revisão de métodos e resultados. In: LONGO, C. A.; RIZZIERI, J. A. B. (Org.). *Economia urbana*: localização e relações intersetoriais. São Paulo: IPE-USP, 1982.

ALBRECHT, D. E. Population trends in resource-dependent counties. *Journal of the Community Development Society*, 26, p. 155-168, 1995.

ALBUQUERQUE, E. M. *et al*. A distribuição espacial da produção científica e tecnológica brasileira: uma descrição de estatísticas de produção local de patentes e artigos científicos. *Revista Brasileira de Inovação*, 1, (2), p. 225-251, 2002.

ALVIM, A. M. *Rede urbana e base urbana*: uma análise para a RMBH. Belo Horizonte. Belo Horizonte: PUC-Minas, 1996.

ANDRADE, T. A. Aplicações de método estrutural-diferencial: comentário. *RBE*, 34, (3), p. 439-40, 1980.

ANDRADE, T.; LODDER, C. *Sistema urbano e cidades médias no Brasil*. Rio de Janeiro/IPEA/INPES, 1978. Relatório de Pesquisa, 43.

ANSELIN, L. *Spatial econometrics*: methods and models. Dordrecht: Kluwer Academic, 1988.

ANSELIN, L. *Spatial econometrics*. Dallas: Burton Center/School of Social Sciences/University of Texas, 1999.

BAROUCHE, J. M.; SAPORTA, G. *Análise de dados*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BERGSMAN, J.; GREENSTON, P.; HEALY, R. The aglomeration process in urban of grouth. *Urban Studies*, 9, (3), 1972.

BEYERS, W. B. Empirical identification of key sectors some further evidence. *E&P A*, 8, p. 231-236, 1976.

BEZDEK, J. C. *Pattern recognition with fuzzy objective function algorithms*. New York: Plenum Press, 1981.

BRITTO, J.; ALBUQUERQUE, E. M. *Clusters* industriais na economia brasileira: uma análise exploratória a partir de dados da RAIS. *Estudos Econômicos*, 32, (1), p. 71-102, 2002.

BROWN, H. J. Shift and share projection of regional economic growth: an empirical test. *JRS*, 9, (1), p. 1-8, 1969.

BROWN, H. J. The stability of the regional share component: reply. *JRS*, 11, p. 113-14, 1971.

CASE, A. Neighborhood influence and technological change. *Regional Science and Urban Economics*, 22, p. 491-508, 1992.

CHENERY, H.; CLARK, P. *Interindustry economics*. New York: John Wiley, 1959.

CHENERY, H.; WATANABE, T. International comparison of the structure of production. *Econometrica*, 26, p. 487-521, 1958.

COSTA, M. V. *Estudo de saneamento básico para o Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1975. Dissertação de Mestrado.

CLEMENTS, B.; ROSSI, J. W. Ligações interindustriais e setores-chave na economia brasileira. *PPE*, 22, (1), p. 101-124, 1992.

CLIFF, A. D.; ORD, J. K. *Spatial autocorrelation*. London: Pion, 1973.

CROCCO, M. A.; GALINARI, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M. B.; SIMÕES, R. *Metodologia de identificação de arranjos produtivos locais potenciais*: uma nota técnica. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. Texto para Discussão: 191.

CROCOMO, F. C.; GUILHOTO, J. M. M. Interação dos setores econômicos entre as grandes regiões, em 1985: uma aplicação de insumo-produto. XVI ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC. *Anais*... Vitória: ANPEC, 1998.

CURTIS, W. *Shift-share* analysis as technique in rural development research. *American Journal of Agricultural Economics*, 54, (2), p. 267-270, 1972.

CZAMANSKI, S.; ABLAS, L. A. Q. Identification of industrial clusters and complexes: a comparation of methods and findings. *Urban Studies*, 6, (2), 1979.

CZAMANSKY, S. *Study of clustering of industries*. Halifax: Institute of Public Affairs/Dalhouse University, 1974.

DARWENT, D. F. Growth poles and growth centers in regional planning – a review. *E&P*, 1, p. 5-32, 1969.

DIXON, P. B. *et al*. Notes and problems in applied general equilibrium economics. *Advanced textbooks in economics*, 32, Ed. C. J. Bliss e M. D. Intriligator, Amsterdam, NorthHolland, 1992.

DIXON, P. B.; PARMENTER, B. R. Computable general equilibrium modeling for policy analysis and forecasting. In: AMMAN, H. M. *et al*. (Ed.). *Handbook of computational economics*. Amsterdam: Elsevier, 1996. v. 1, p. 3-85.

DOMINGUES, E. *et al*. Regional effects of economic integration: the case of Brazil. *Journal of Policy Modeling*, 24, p. 453-482, 2002.

DOMINGUES, E. *et al*. *Modelos de equilíbrio geral computável*: uma aplicação para a integração brasileira na ALCA. São Paulo: FEA/USP/NEREUS, 2003. Texto para Discussão: 19.

DOMINGUES, E.; HADDAD, E. A. Política tributária e re-localização. *RBE*, 57, (4), p. 515-37, 2003.

DORFMAN, R. The nature and significance of input-output. *Review of Economic and Statistics*, 36, (2), 1954.

ESTEBAN-MARQUILLAS, J. M. A. A reinterpretation of *shift-share* analysis. *Regional and Urban Economics*, 2, (3), p. 49-55, 1972.

FAISSOL, S. (Org.). *Tendências atuais na geografia urbano/regional*. Rio de Janeiro: FIBGE, 1978.

FINES, J. P. *Analyse spatialisèe des structures de production industrielle*: application au cadre régional. Marseille: Faculté de Sciences Economiques/Centre d'Economie Regionale/Université d'Aix en Marseille, 1973.

FERNANDES, C. L. L. A inserção de Minas na economia nacional: uma análise de insumo-produto inter-regional. *Nova Economia*, Belo Horizonte, X Prêmio Minas de Economia, 1997.

FERREIRA, M. S. Rede de cidades em Minas Gerais a partir da realocação da indústria paulista. *Nova Economia*, Belo Horizonte, IX Prêmio Minas de Economia, 1996.

FESER E. J.; BERGMAN, E. M. National Industry Cluster Templates a framework for applied regional cluster analysis. *Regional Studies*, 34, (1), p. 1-19, 2000.

FLEGG, A. T.; WEBBER, C. D.; ELLIOT, M. V. On the appropriate use of location quotients in generating regional input-output tables. *Regional Studies*, 29, (6), p. 547-561, 1995.

FOCHEZATTO, A. *Construção de um modelo de equilíbrio geral computável regional*: aplicação ao Rio Grande do Sul. Brasília: IPEA, 2003. Texto para Discussão: 944.

FONTES, G. G. *Dinâmica espacial da indústria em Minas Gerais*: uma análise dos padrões de crescimento das microrregiões mineiras no período 1990-2000. Belo Horizonte: Face/UFMG, 2002.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. *Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta*. Brasília: IPEA, 1990. Texto para Discussão: 204.

GERMAN, L. *et al*. Application of cluster analysis for developing a typology of regional economic growth. SEEA *Meeting*, Mississippi, 1985.

GHOSH, A.; CHAKRAVARTI, A. The problem of location of an industrial complex. In: CARTER, A. P.; BRÓDY, A. (Ed). *Contributions to input-output analysis*. Amsterdam: North Holland, 1970.

GOLDNER, A.; SIMÕES, R. *Estudo comparativo dos fatores aglomerativos e desaglomerativos entre as regiões metropolitanas do Brasil*: uma análise multivariada para o período de 1981 a 1999. VIII ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA – ANPEC-NORDESTE. *Anais*... Fortaleza: BNB, 2003.

GONÇALVES, E. *et al*. O caráter espacial do desenvolvimento de Minas Gerais: um estudo das alternativas locacionais através do método diferencial-estrutural. IX SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. *Anais*... Diamantina: Cedeplar/UFMG, 2000.

GROVE, D. M.; ROBERTS, C. A. Principal components and cluster analysis of 185 large towns in England and Wales. *Urban Studies*, 17, (1), p. 17-77, 1980.

GUILHOTO, J. M. M. Mudanças estruturais e setoriais na economia brasileira, 1960-1990. XIV ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMETRIA. *Anais*... Campos do Jordão: SBE, 1992.

GUILHOTO, J. M. M. Índices de ligações e setores-chave na economia brasileira: 1959/80. *PPE*, 24, (2), p. 287-314, 1994.

GUILHOTO, J. M. M. *Um modelo computável de equilíbrio geral para planejamento e análise de políticas agrícolas (PAPA) na economia brasileira*. Piracicaba: ESALQ, 1995. Tese de Livre Docência.

HADDAD, E. A. A estrutura econômica de Minas Gerais: uma análise de insumo-produto. *Nova Economia*, Belo Horizonte, VIII Prêmio Minas de Economia, 1995.

HADDAD, E. A. *Regional inequality and structural changes*: lessons from the Brazilian experience. Ashgate: Aldershot, 1999.

HADDAD, E. A.; HEWINGS, G.; SONIS, M. Trade and interdependence in the economic growth process: a multiplier analysis for Latin American. *Economia Aplicada*, 3, (2), 1999.

HADDAD, E. A.; DOMINGUES, E. EFES – Um modelo aplicado de equilíbrio geral para a economia brasileira: projeções setoriais para 1999-2004. *Estudos Econômicos*, 31, (1), 2001.

HADDAD, E. A.; DOMINGUES, E. Projeções setoriais e regionais para a economia brasileira: 2001-2007. In: CHAHAD, J. P. Z.; PICHETTI, P. (Org.). *Mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTR, 2003.

HADDAD, P. R. *Planejamento regional*: método e aplicação ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972. Série Monográfica, 8.

HADDAD, P. R. Padrões regionais e crescimento do emprego industrial de 1950 a 1970. *Revista Brasileira de Geografia*, 39, (1), p. 3-45, 1977.

HADDAD, P. R.; FERREIRA, C. M. C.; BOISIER, S.; ANDRADE, T. A. *Economia regional*: teorias e métodos de análise. Fortaleza: ETENE-BNB, 1989.

HAGUENAUER, L.; ARAÚJO Jr., J. T.; PROCHINIK, V. *Os complexos industriais da economia brasileira*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1984. Texto para Discussão: 62.

HARP, A. J.; FOSDECK, D. *A typology of economic dependency via fuzzy cluster analysis*. Idaho: IAESP/Working Papers nº 9711, 2000.

HARRIGAN, F. J. The relationship between industrial and geographical linkages: a case study of the United Kingdom. *Journal of Regional Science*, 22, p. 19-31, 1982.

HARRIS, T. R. *et al*. Application of fuzzy-set clustering for regional typologies. *Growth and Change*, 24, (1), p. 155-163, 1993.

HERZOG, H.; OLSEN, R. *Shift-share* analysis revisited: the allocation effect and the stability of regional structure. *JRS*, 17, (3), 1977.

HIRSCHMAN, A. D. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

HODGE, G.; WONG, C. C. *Adapting industrial complex analysis to the realities of regional data*. [s.n.t.]. In: ABLAS, L. A. Q.; CZAMANSKY, S. Agrupamentos e complexos industriais: uma revisão de métodos e resultados. In: LONGO, C. A.; RIZZIERI, J. A. B. (Org.). *Economia urbana*: localização e relações intersetoriais. São Paulo: IPE-USP, 1982.

IEDI. *Clusters ou sistemas locais de produção e inovação*: identificação, caracterização e medidas de apoio. São Paulo, 2002.

ISARD, W. *Methods of regional analysis*. Cambridge: MIT Press, 1960.

ISARD, W. *et al*. *Methods of regional and interregional analysis*. Ashgate: Aldershot, 1998.

KAGEYAMA, A. *Características dos domicílios agrícolas no Brasil em 1992 e 1997*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

KAGEYAMA, A.; LEONE, E. T. *Uma tipologia de municípios paulistas com base em indicadores sociodemográficos*. Campinas: IE/UNICAMP, 1999. Textos para discussão: 66.

KARASKA, G. J. Manufacturing linkages in the Philadelphia economy: some evidence of external agglomeration forces. *Geographical Analysis*, 1, (4), 1969.

KAUFMAN, L.; ROUSSEEUW, P. J. *Finding groups in data*: an introduction to cluster analysis. New York: Wiley, 1990.

KIM, J. Factor analysis. In: NIE, N. H. *et al*. *Statistical package for the social science*. McGrawHill, 1975.

KLAASSEN, L. *Method of selecting industries for depressed areas*. Paris: OCDE, 1967.

LEME, R. A. S. *Estudo da localização de uma fábrica de papel e celulose*. São Paulo: POLI/USP, 1972. mimeo.

LEMOS, Maurício B. *Duas técnicas de análise regional elaboradas a partir de categorias espaciais*: a regionalização e o método estrutural-diferencial. Belo Horizonte: Face/UFMG, 1991. Tese de Professor Titular.

LEMOS, Maurício; SIMÕES, R. Análise e perspectivas locacionais e de crescimento a partir de indicadores clássicos da economia regional: o caso de João Monlevade/MG. VI SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. *Anais*... Diamantina: Cedeplar/UFMG, 1992.

LEMOS, Mauro *et al*. *Uma proposta de regionalização com base em pólos econômicos e suas áreas de influência*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2000.

LEMOS, Mauro *et al*. A dinâmica da competitividade das regiões metropolitanas brasileiras. XXIX ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. *Anais*... Salvador: ANPEC, 2001.

LODDER, C. Crescimento da ocupação regional e seus componentes. In: HADDAD, P. R. *Planejamento regional*: método e aplicação ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972. Série Monográfica, 8.

MACEDO, P. B. R.; SIMÕES, R. Amenidades urbanas e correlação espacial: uma análise intra-urbana para BH/MG. *RBE*, 52, (4), p. 525-541, 1998.

MANLY, B. F. J. *Multivariate statistical methods*: a primer. London: Chapman and Hall, 1986.

MARTINS, N. *Dinâmica urbana e perspectivas de crescimento* - Itabira/Minas Gerais. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2003. Dissertação de Mestrado.

MELO, V. S. *Dinâmica das atividades agropecuárias em Minas Gerais* (1980/1991). Belo Horizonte: FACE/UFMG, 1998.

MENEZES, M. *Concentração industrial no Brasil*: análise de potenciais políticas de desenvolvimento regional a partir de identificação dos principais *clusters*. Belo Horizonte: Face/UFMG, 2003. Monografia.

MOLHO, I. Spatial autocorrelation in British unemployment. *JRS*, 35, (4), p. 641-58, 1996.

MORAN, P. A test for serial independence of residual. *Biometrika*, 3, p. 178-81, 1950.

MOREIRA, A. R.; URANI, A. *Um modelo multissetorial de consistência para a Região Nordeste*. Rio de Janeiro: IPEA, 1994. Texto para Discussão: 352.

MORO, S.; CHEIN, F.; MACHADO, A. F. *Self-employment in Brazil and its determinants*: a spatial analysis. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2003. Texto para Discussão: 204.

MOSSI, M. B. *et al*. Growth dinamics and space in Brazil. *International Regional Sciense Review*, 26, (3), p. 393-418, 2003.

MURDOCH, J. C. *et al*. A spatially autoregressive median vector model of recreation expenditures. *Public Finance Quartely*, 21, (3), p. 334-50, 1993.

NESUR. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Campinas: IPEA/IBGE/NESUR, 2001. 2 V.

NORCLIFFE, G. B.; KOTSEFF, L. E. Local industrial complexes in Ontario. ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS. *Annals*..., 70, (1), p. 68-79, 1980.

Ó'hUALLACHÁIN, B. The identification of industrial complexes. ASSOCIATION OF AMERICAN GEOGRAPHERS. *Annals*..., 74, (3), p. 420-436, 1984.

ORDOÑEZ, F. *Systems simulation in regional planning*: a case study in Central West Brazil. Edinburgh: University of Edinburgh, 1981. (Ph.D. Dissertation).

PARR, J. Growth-pole strategies in regional economic planning: a retrospective view. Part 1: origins and advocacy. *Urban Studies*, 36, (8), p. 1.247-1.268, 1999.

PARR, J. Growth-pole strategies in regional economic planning: a retrospective view. Part 2: implementations and outcome. *Urban Studies*, 36, (8), p. 1.247-1.268, 1999.

PATRICK, G. Fontes de crescimento na agricultura brasileira: o setor de culturas. In: CONTADOR, C. R. *Tecnologia e desenvolvimento agrícola*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975. Monografia, 17.

PEREIRA, E. A. *Complexos industriais*: discussão metodológica e aplicação à economia brasileira (1970-1975). Campinas: IE/UNICAMP, 1985. Dissertação de Mestrado.

PEREIRA, F. B.; SIMÕES, R. A dinâmica dos municípios médios do pólo econômico de São Paulo. II ENCONTRO DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS. *Anais*... São Paulo: RSA Brasil, 2002.

PEREIRA, F. M. *Cidades médias brasileiras*: uma tipologia a partir de suas (des)economias de aglomeração. Belo Horizonte: Cedeplar/UGMG, 2002. Dissertação de Mestrado.

PNDR. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* – proposta para discussão. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.

POLENSKE, K. The implementation of a multi-regional input-output model for the United States. In: BRÓDY, A.; CARTER, A. P. (Ed.). *Iput-output techniques*. Amsterdan: North Holland, 1972.

POSSAS, M. L. *Complexos industriais*: uma proposta de metodologia. Campinas: UNICAMP, 1984. mimeo.

PRADO, E. F. S. Estrutura tecnológica e desenvolvimento regional. *Ensaios Econômicos*, 10, 1981.

QUAH, D. Galton's fallacy and test of the convergence hypothesis. *Scandinavian Journal of Economics*, 95, p. 427-443, 1993.

RASMUSSEN, P. *Studies in intersectoral relations*. Amsterdan: North Holland, 1956.

RICHARDSON, H. W. *Insumo-produto e economia regional*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

RICHTER, C. E. The impact of industrial linkages on geographic association. *Journal of Regional Science*, 9, (1), 1969.

RIEFLER, R. F. Interregional input-output: a state of the arts survey. In: JUDGE, G. G.; TAKAYAMA, T. (Ed.). *Studies in economic planning over space and time*. Amsterdan: North Holland, 1973.

RODRIGUES, C.; SIMÕES, R. Aglomerados industriais e desenvolvimento sócio econômico: uma análise multivariada para Minas Gerais. *Ensaios FEE*, 25, (1), 2004.

ROEPKE, H.; ADAMS, D.; WISEMAN, R. A new approach to the identification of industrial complexes using input-output data. *Journal of Regional Science*, 14, (1), 1974.

RUMMEL, R. J. *Applied factor analysis*. Evanston: Northwestern University, 1970.

S-PLUS. *User's manual*, 2000.

SÁFAR, C. *Achados no espaço*: dados da RAIS, mercados de trabalho locais e métodos de detecção de transbordamentos espaciais. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1998. Dissertação de Mestrado.

SEBRAE. *Subsídios para a identificação de clusters no Brasil*. São Paulo, 2002.

SEBRAE-MG/IEL. *Aglomerações produtivas em Minas Gerais e Belo Horizonte*: identificação e mapeamento. Belo Horizonte, 2003.

SHICKLER, S. Teoria da base econômica regional: aspectos conceituais e testes empíricos. In: HADDAD, P. R. *Planejamento regional*: método e aplicação ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972. Série Monográfica, 8.

SILVA, J. A. B. B. da; LOCATELLI, R. L. *Complexos industriais na economia nordestina*. Belo Horizonte: ETENE/BNB/Cedeplar/IPEA, 1990. mimeo.

SILVA, J. A. B. B. da; LOCATELLI, R. L. Estudos multissetoriais de economia mineira. Relatório III: Complexos industriais: análise e perspectivas. Belo Horizonte: BDMG/Cedeplar/IPEAD, 1991. mimeo.

SILVA, L.; SIMÕES, R. Oportunidades tecnológicas e produção científica: uma análise microrregional. *Revista EURE*, Santiago-Chile, 2004. (forthcoming)

SIMÕES, R. *Padrões de crescimento e dinâmica especial*: Minas Gerais, 1970/1980. Belo Horizonte: BDMG/SEMG/CORECON-MG, 1988. I Prêmio Minas de Economia: Série Monografias Vencedoras.

SIMÕES, R. *Localização industrial e relações intersetoriais*: uma análise de *fuzzy cluster* para Minas Gerais. Campinas: IE/UNICAMP, 2003. Tese de Doutorado.

SIMÕES, R. *et al*. Rede urbana na oferta de serviços de saúde em Minas Gerais: uma análise multivariada para 2002. XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais*... Caxambu: ABEP, 2004. (forthcoming)

SIMÕES, R.; GOLDNER, A.; CAMPOLINA, B. *Belo Horizonte Metropolitan Area*: economic characterization and competitive insertion. Turim: Columbus Program, 2004. (forthcoming)

SIMÕES, R.; MACHADO, C. C. Diferenciais regionais e setoriais da PEA agropecuária de Minas Gerais 1970/1980. In: NABUCO, M. R. (Org.). *Contradições do desenvolvimento agrícola em Minas Gerais* – uma perspectiva regional. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1990.

SLATER, P. B. *A hierarchical clustering of 75 United States industry as based upon interindustry transactions*. PRI: West Virginia University, 1974.

SONIS, M.; HEWINGS, G. J. D. Fields of influence and extended input-output analysis: a theoretical account. In: DEWHURST, J. *et al*. (Ed.) *Regional input-output modeling*: new developments and interpretations. Avebury, 1991.

SONIS, M.; HEWINGS, J. D.; LEE, J. K. Interpreting spatial economic structure and spatial multipliers: three perspectives. *Geographical Analysis*, 26, (2), p. 124-151, 1994.

STEED, G. P. I. Changing linkages and interval multipliers of an industrial complex. *Canadian Geographer*, 14, (1), 1970.

STILWELL, F. Regional growth and structural adaptation. *Urban Studies*, 6, p. 162-78, 1969.

STREIT, M. E. Spatial association and economic linkages between industries. *JRS*, 9, (2), 1969.

SUZIGAN, W. *et al*. Sistemas locais de produção: mapeamento, tipologia e sugestões de política. XXXI ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. *Anais*... Porto Seguro: ANPEC, 2003.

TOLOSA, H. C. Dimensão e causa da pobreza urbana. *Estudos Econômicos*, 7, (1), p. 131-76, 1977.

TOLOSA, H. C. Pólos de crescimento: teoria e política econômica. In: HADDAD, P. R. *Planejamento regional*: método e aplicação ao caso brasileiro. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1972. Série Monográfica, 8.

WICKEREN, A. Van. An attraction analysis for the Asturian economy. *Regional and Urban Economy*, 2, (3), 1972.

ZADEH, L. A. Fuzzy sets. *Informational Control*, 8, p. 338-351, 1965.

Book economia regional.indb 298 6/2/2007 11:33:32

Sobre os autores

Carlos Antonio Brandão

Professor livre-docente do I Departamento de Política e História Econômica, Instituto de Economia – UNICAMP e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Suas linhas de pesquisa são Desenvolvimento Econômico e Economia Regional e Urbana.

Clélio Campolina Diniz

Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG de 1999 a 2006, professor titular do Departamento de Economia e do CEDEPLAR/UFMG. É pós-doutor pela University of Rudgers, EUA, e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Suas linhas de pesquisa são: Desenvolvimento Econômico, Economia Regional.

Eduardo José Monteiro da Costa

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do IE/Unicamp e pesquisador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR) deste mesmo Instituto.

Fabiana Santos

Doutoranda da Universidade de Cambridge, Inglaterra, e pesquisadora do CEDEPLAR/FACE/UFMG. Atua na linha de pesquisa em desenvolvimento econômico e organização industrial, na qual se concentra sua produção acadêmica.

Francisco de Oliveira

Professor titular (aposentado) de Sociologia do Departamento de Sociologia da FFLCH-USP, coordenador-executivo do Centro de Estudos dos Direitos da Cidadania-CENEDIC-FFLCH-USP e ex-presidente do Cebrap. Possui diversos trabalhos publicados.

Lízia de Figueirêdo

Professora do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG e do CEDEPLAR. Suas áreas de interesse são crescimento econômico, nova geografia econômica e desenvolvimento econômico.

Marco Crocco

PhD pelo University College Londonon, mestre pelo Instituto de Economia Industrial da UFRJ, professor adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais e vice-diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Suas linhas de pesquisa envolvem temas relacionados Keynes, Economia Regional, Bancos, Sistema Financeiro, Desenvolvimento, Arranjos Produtivos Locais e Financiamento.

Maria Abadia da Silva Alves

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do IE/Unicamp.

Mauro Borges Lemos

Pós-doutor em Economia pela University of Illinois & Universidade de Paris Sud., doutor em Economia pela University of London, pesquisador e professor adjunto IV do CEDEPLAR/FACE/UFMG. É presidente do Conselho de Administração do Parque Tecnológico de Belo Horizonte; secretário executivo da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia – ANPEC. Suas linhas de pesquisa são economia regional, industrial e urbana e economia agrária e dos recursos naturais.

Pedro Silveira Bandeira

Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS, doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Suas linhas de pesquisa são: Economia Regional,

História Econômica e Desenvolvimento Regional.

Ricardo Machado Ruiz

Professor adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas e doutor em Economia pela New School for Social Research. Suas linhas de pesquisa envolvem temas relacionados a economia regional, urbana e organização industrial.

Roberto Luís Monte-Mór

Professor adjunto do Departamento de Economia da UFMG e do CEDEPLAR, doutor em Planejamento Urbano pela University of California Los Angeles, UCLA, EUA, e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Suas linhas de pesquisa são Economia Regional e Urbana e Economia e Meio Ambiente.

Rodrigo Simões

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, professor adjunto do CEDEPLAR/UFMG na área de Economia Regional e Urbana, na qual se concentra sua produção acadêmica.

Book economia regional.indb 302 6/2/2007 11:33:33

Book economia regional.indb 304 6/2/2007 11:33:33