

Teorias de desenvolvimento: as múltiplas escalas entre os globalismos e os localismos

DEVELOPMENT THEORIES: THE MULTIPLE SCALES BETWEEN GLOBALISMS AND LOCALISMS

Resumo:

O presente trabalho se dedica a realizar uma breve abordagem sobre as concepções teóricas sobre o desenvolvimento regional e urbano, englobando algumas das principais referências sobre a questão. Também analisa os conceitos de subdesenvolvimento e as peculiaridades dos países ditos retardatários. A partir da década de 1950, capitaneadas principalmente pela CEPAL e pelos seus membros, emergiram trabalhos relacionadas à superação do subdesenvolvimento na América Latina. No Brasil, recentemente, revitalizam-se os estudos sobre a problemática regional. Este trabalho aborda, brevemente, ainda, os desafios atuais ao desenvolvimento no Brasil. A metodologia utilizada consiste na revisão de literatura e na análise de dados secundários. Os resultados apontam para uma necessária reflexão acerca das relações entre o desenvolvimento e as acepções dos termos global e local.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Subdesenvolvimento; Escalas; Global; Local

Abstract:

This paper contains a brief approach on the theoretical conceptions about regional and urban development, comprising some of the main references on the question. It also analyzes the concepts of underdevelopment and the peculiarities of the so-called laggards. Since the 1950s, led mainly by ECLAC and its members, work has emerged related to overcoming underdevelopment in Latin America. Recently, in Brazil, studies on the regional issue have been revitalized. Also, this paper briefly discusses the current challenges to development in Brazil. Methodology used consists of literature review and analysis of secondary data. The results point out to a necessary reflection on the relationship between development and the meanings of terms such as global and local.

Keywords: Development; Underdevelopment; Scales; Global; Local.

Bianca Siqueira Gonçalves

Analista da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Mestra em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). E-mail: biancasgoncalves@hotmail.com (22) 999512566 Rua Anita Peçanha – nº 100 – Parque São Caetano – Campos dos Goytacazes/RJ – CEP: 28030-335.

Eduardo Manhães

Professor Assistente no Departamento de Economia – UFF/ Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Mestre em Economia Empresarial. Doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). E-mail: jedums@hotmail.com (22) 999626261 Rua José do Patrocínio – nº 71 – Centro – Campos dos Goytacazes/RJ – CEP: 28010-385.

Simone Manhães Arêas Mérida

Professora Assistente no Departamento de Economia – UFF/Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Mestre em Economia Empresarial. Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). E-mail: smareas@id.uff.br (22) 998606505 Rua José do Patrocínio – nº 71 – Centro – Campos dos Goytacazes/RJ – CEP: 28010-385.

José Luis Vianna da Cruz

Professor Permanente e Coordenador de Pesquisa do Mestrado e do Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR). Pós-doutor em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (UFRRJ). E-mail: joseluisvianna@uol.com.br (22) 988156214 Rua Anita Peçanha – nº 100 – Parque São Caetano – Campos dos Goytacazes/RJ – CEP: 28030-335.

1. Introdução

Durante as últimas décadas, as economias capitalistas desenvolvidas e em desenvolvimento vêm sofrendo profundas transformações associadas a um processo de reestruturação das formas de reprodução e organização do capital em nível internacional, sob a influência da ordem político-econômica neoliberal. Diante da concretização das cadeias produtivas globais, que envolvem transnacionalização das empresas e integração dos mercados, sob a égide do capital financeiro, há uma nova dinâmica na lógica capitalista.

O objetivo do presente estudo é estabelecer uma análise comparativa entre algumas concepções teóricas sobre o desenvolvimento, englobando teóricos clássicos e alguns dos principais discípulos. Por meio desta análise, pretende-se apontar algumas divergências entre os diagnósticos e as proposições, decorrentes das perspectivas que acentuam, em maior ou menor grau, o papel do Estado e do Mercado, a distribuição de renda e a proteção social, as políticas de planejamento territorial, dentre outras, no

enfrentamento do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependente de algumas nações, como é o caso dos países da América Latina.

Para a elaboração deste trabalho foi realizada uma revisão bibliográfica pertinente às teorias de desenvolvimento regional, visando apreender as concepções teóricas sobre o desenvolvimento regional e urbano, os conceitos de subdesenvolvimento e as peculiaridades dos países ditos retardatários, assim como os atuais desafios para o desenvolvimento no Brasil. Neste caso, a análise buscou tratar as desigualdades no desenvolvimento com foco no debate acerca da supervalorização do local como instância de iniciativas de desenvolvimento, no contexto da globalização atual, que acentua desigualdades e produz “ilhas” dinâmicas conectadas às cadeias globais de valor.

As divergências nos diagnósticos e nas proposições no enfrentamento do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependente dos países da América Latina serviram de referência para tratar o debate sobre a valorização

do local no contexto do atual processo de globalização.

Estruturado em quatro seções, o artigo traz na introdução uma apresentação, em linhas gerais, da problemática abordada. Na segunda seção, fracionada em quatro subseções, são abordadas algumas bases das teorias sobre o desenvolvimento, com destaque para as teorias de localização e da CEPAL, em suas interpretações em torno do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependen-

te de algumas nações. A seção três discute os localismos e seus mitos, analisando as possibilidades de desenvolvimento na periferia capitalista e problematizando o "pensamento único localista" enquanto concepção do local como espaço privilegiado de intervenção política para a solução de todas as mazelas socioeconômicas, em detrimento das demais escalas territoriais. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações finais.

2. Abordagens teóricas sobre desenvolvimento

O arcabouço teórico que aborda a questão do Desenvolvimento dissemina, de forma predominante, o entendimento existente no *mainstream* no sentido de que o desenvolvimento econômico decorre da expansão da produção em uma região ou país, sendo mensurado pelo Produto Interno Bruto (PIB), entendido como resultado da absorção, pela sociedade, dos resultados do crescimento econômico, que se traduz no aumento do bem-estar, não só econômico, mas também social, para o conjunto da população (FURTADO, 2006).

Até a década de 1950, esses dois termos eram considerados sinônimos, tendo sido Schumpeter (1911) um dos primeiros economistas a assinalar a distinção, ao afirmar que o desenvolvimento econômico implica transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento da renda per capita não assegura (BRESSER, 2008).

Para atender às finalidades deste artigo e dadas às limitações de espaço, será feito um recorte descritivo, a seguir, de algumas teorias importantes para o debate no campo do desenvolvimento.

2.2. Teorias de localização espacial

As primeiras contribuições teóricas sobre localização espacial foram desenvolvidas no fim do século XIX e destinavam-se à escolha da localização ótima para uma atividade agrícola ou industrial. Até então, normalmente, era tratada como uma decisão racional baseada na apreciação das vantagens relativas das possíveis localidades para sua instalação.

Johann H. Von Thunen (1826) publicou o primeiro volume de "O Estado Isolado", no qual tratou da localização espacial da atividade agrícola, abordando a sua interação com os centros urbanos, considerando, particularmente, os custos de transporte de seus produtos.

No modelo, Von Thunen assume que a atividade agrícola se faz em um determinado local onde existem concorrentes na mesma atividade produtiva, o que deve minimizar seus custos e assim maximizar sua renda. A maximização da renda derivaria da mais adequada localização da atividade agrícola, tendo essa os menores custos de transporte. Esse enfoque considera que as terras mais produtivas, a princípio, situadas ao redor de um centro urbano, seriam destinadas ao cultivo de produtos que tivessem o maior custo de transporte. Na proporção em que a localização dessas terras férteis se distanciasse do centro consumidor, produtos com custos de transportes menores deveriam ser cultivados. Assim, haveria, em torno das cidades, círculos, denominados de "Anéis de Thunen". Nesse sentido, como propõe Azzoni:

A preocupação principal encontra-se na determinação de como será a composição, em torno da cidade, a composição de culturas que maximiza a renda da terra, a qual depende, em cada ponto, da distância do mercado. Como o preço na cidade é constante, a renda líquida do agricultor diminui à medida que aumenta sua distância da cidade. (AZZONI, 1985, p.13).

Já Alfred Weber (1909) publica "Teoria da Localização de Indústrias" e desenvolve uma teoria para a localização da atividade industrial, na qual a instalação de atividades industriais decorreria da análise de dois fatores, a saber: (i) custo de transporte e da mão de obra e (ii) de fatores aglomerativos ou desaglomerativos. Weber também considera outras questões, tais como: concorrência perfeita, coeficientes fixos de produção e minimização de custos.

Walter Christaller (1933) lança seu trabalho *Die zentrale Orte in Süddeutschland* (Lugares Centrais no Sul da Alemanha), teoria que pela primeira vez considerou a centralidade produtiva, derivando no princípio da centralização, protagonizada pelas indústrias motrizes. Christaller buscou analisar a influência das cidades enquanto "lugares centrais", sendo essas fornecedoras de bens e serviços às regiões ao seu redor. Essa distribuição formaria um diagrama hexagonal.

Christaller atribuiu três princípios básicos para a centralização das atividades econômicas, que seriam: (i) o mercado, como princípio básico de organização no que diz respeito à distribuição da produção e venda dos bens centrais; (ii) o princípio da circulação, entendida como o nível de satisfação máxima da demanda de transporte; e (iii) o princípio da administração, cujo objetivo principal seria o da criação de uma estrutura administrativa hierarquizada, em grande parte atendendo ao princípio de mercado (SILVA, 1976). O trabalho de Christaller é considerado uma conexão entre aspectos econômicos constantes das contribuições teóricas até aquele momento e aspectos geográficos propostos por ele.

Por sua vez, August Lösch (1940) concentra-se, ao formular sua teoria de localização para atividades econômicas, na demanda e na receita e, assim, busca explicar a decisão empresarial de se instalar em uma determinada

região. Para Lösch, a questão avaliativa sobre os custos da atividade não é determinante.

Com essa perspectiva, Lösch (1940) propõe correções nas teorias da Von Thunen (1826) e de Alfred Weber (1909). Sendo o objetivo da atividade produtiva a maximização do lucro, e que essa se deriva da maximização da receita e da minimização dos custos, não se deve observar somente a minimização do custo.

Em 1956, Walter Isard, ao publicar *Location and Space Economy*, propõe sua teoria da localização. Isard (1956)

resume, em sua obra, as teorias da localização até então desenvolvidas e propõe um modelo no qual o foco é a minimização de custos.

Segundo Clemente e Higachi (2000), o modelo de Isard é um aperfeiçoamento da teoria de Weber (1909), pois adota o custo de transporte como a principal componente para a escolha locacional e também para o padrão de distribuição territorial das atividades produtivas, baseando-se, basicamente, nas variações de custos de transporte e preços nos locais.

2.3. Teorias das economias de aglomeração

Alfred Marshall (1890), ao analisar a organização industrial, destaca a importância da divisão do trabalho para o processo de integração das atividades econômicas:

O aumento das relações e a firmeza das conexões entre as diferentes partes de um organismo industrial se manifesta no aumento da estabilidade do crédito comercial, nos meios e hábitos de comunicação por terra e mar, por estrada de ferro e por telégrafo, correio e imprensa. (MARSHALL, 1985, p. 294)..

Marshall (1985) também indica que a escolha da localização industrial não se limita a um ou dois fatores, tendo então de ser uma decisão baseada em diversos aspectos, e diz:

São muitas as diversas causas que levaram à localização de indústrias, mas as principais foram as condições físicas, tais como a natureza do clima e do solo, a existência de minas e de pedreiras nas proximidades, ou um fácil acesso por terra ou mar. Assim, as indústrias metalúrgicas situaram-se geralmente perto de minas ou em lugares em que o combustível era barato. (MARSHALL, 1985, p. 318).

Determinada a localização territorial, formar-se-iam aglomerações industriais baseadas nessas diversas causas, apresentadas por Marshall (1985), como sendo: i) as condições físicas; ii) o patrocínio ou subsídio de categorias econômicas elevadas; iii) o patrocínio ou subsídio por parte do governo e dos empresários; e iv) a redução do custo da comunicação e do transporte.

Para Marshall (1985), essa aglomeração industrial propiciará vantagens como: (i) desenvolvimento e disseminação do conhecimento e da tecnologia; (ii) aglomeração de um segmento industrial resulta no aparecimento de atividades subsidiárias; (iii) oferta de mão de obra especializada; (iv) obtenção de economia de escala principalmente das indústrias manufatureiras, pois essas possuem maior mobilidade; (v) oportunidades de emprego e variações positivas nos salários; e (vi) valorização do espaço no qual a aglomeração se estabelecer.

Assim, a concentração de indústrias em uma localidade pode estimular os produtores de matéria-prima e insumos a convergirem suas instalações produtivas para um mesmo espaço, gerando benefícios logísticos mútuos; devido à aglomeração industrial, os consumidores poupam o esforço de deslocamento para adquirirem produtos. Marshall (1996) expõe que

Acabam por surgir, nas proximidades desse local, atividades subsidiárias que fornecem à indústria principal instrumentos e matérias-primas, organizam seu comércio e, por muitos meios, lhe proporcionam economia de material (...) é preciso também considerar a conveniência do consumidor. Ele irá à loja próxima para uma compra insignificante, mas para uma compra de vulto se dá ao trabalho de ir até o trecho da cidade em que sabe que estão situadas as melhores lojas do artigo que deseja. Conseqüentemente, as lojas que negociam com objetos caros e selecionados tendem a se agrupar, e as que fornecem objetos de uso comum não precisam fazê-lo. (MARSHALL, 1996, p. 320-322).

2.4. A Teoria Keynesiana e alguns teóricos do desenvolvimento

No final da década de 1920, devido a desequilíbrios produtivos derivados do forte crescimento econômico da América do Norte, o mercado mundial entra em crise (1929). Neste cenário, novas teorias sobre o comportamento do mercado são desenvolvidas, e, em 1936, John Maynard Keynes publica a "Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda", estabelecendo o marco inicial da Escola Keynesiana.

Para Keynes (1996), diante de uma crise de incerteza no mercado, o Estado deveria induzir o crescimento econômico utilizando-se de políticas fiscais e monetárias de cunho expansionista. Os gastos públicos aumentariam a renda, o consumo e os investimentos, conseqüentemente aumentando a demanda agregada, elevando, assim, o nível de produção e o nível de emprego.

A partir da década de 1940, inspirados na teoria Keynesiana, começam a surgir proposições no campo da teoria do desenvolvimento, no sentido de que crescimento não é sinônimo de desenvolvimento, ou seja, o crescimento econômico pode ocorrer de forma concentrada, sem que seus benefícios sejam disseminados na sociedade, como propôs Furtado (2006):

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação, de aumento de produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso às formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um futuro melhor para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza e

efetiva a melhoria das condições de vida desta população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. (FURTA-DO, 2006, p. 25).

François Perroux e Jacques R. Boudeville (1955), visando avançar no entendimento microrregional, desenvolveram a teoria dos Polos de Crescimento. Segundo Bailão (2014, p. 3), Perroux, em primeiro lugar, define o espaço econômico e procura demonstrar que o funcionamento de uma unidade produtora (indústria) se distribui espacialmente sob três aspectos econômicos. O primeiro se refere à localização de seus insumos, matéria-prima e recursos humanos, e o espaço é onde ocorrem as relações econômicas. O segundo ponto alude à constituição de centros (polos), que possuem forças para atrair recursos e atender às suas demandas. O terceiro ponto está relacionado à homogeneidade entre a unidade produtora, as demais unidades e as estruturas locais.

Partindo do pressuposto de que o crescimento econômico é observado em espaços específicos, conforme ressaltado por Jesus e Spinola (2015), Perroux buscou entender as razões pelas quais indústrias do mesmo setor e regiões análogas ou fronteiriças possuem taxas de crescimento distintas e por que as que se destacam crescem mais do que a média das demais, evidenciando um desequilíbrio não previsto na teoria neoclássica. Perroux (1955) apud Lima e Simões (2010) considerava que, a partir da atividade de uma indústria motriz, serão gerados, às demais atividades produtivas da localidade, fortes efeitos em cadeia.

Influenciado por Perroux, Jacques R. Boudeville (1966) contribuiu para o desenvolvimento do conceito de "polos de crescimento". Jesus e Spinola (2015, p. 6) relatam que, para Boudeville, "um polo de crescimento regional consiste num conjunto de indústrias em expansão numa área urbana, com a propriedade de induzir o desenvolvimento de atividades econômicas na sua área de influência".

Desse modo, Lima e Simões (2010) relatam que a compreensão de espaço segundo Boudeville (1966) apresentava caráter operacional e ênfase territorial. Esse espaço de caráter dinâmico se expressava de três formas: (i) espaço homogêneo, devido a suas características de maior ou menor uniformidade, sob o ponto de vista econômico; (ii) espaço polarizado, face às interdependências e hierarquias das aglomerações urbanas, onde diversas partes se complementam; (iii) espaço definido como um conjunto das relações estabelecidas entre a empresa, seus fornecedores de recursos produtivos (matéria-prima, trabalho e capital) e seus consumidores de bens intermediários e finais.

Gunnar Myrdal (1957) analisou as diferenças entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas relativas à renda per capita das mesmas e expôs que, em um país desenvolvido, podem existir regiões com baixa renda per capita, assim como em nações subdesenvolvidas, existem regiões prósperas e com renda per capita acima da média nacional.

Com base nesse contexto, propôs o modelo econômico com base na "causação circular cumulativa", partindo do princípio de que o sistema econômico é instável e dese-

quilibrado. A causação circular cumulativa pode ocorrer de forma positiva (ciclo virtuoso) ou negativa (ciclo vicioso), podendo agravar distorções existentes na economia:

O conceito implica, naturalmente, em um conjunto circular de forças que tendem a atuar e reagir em cima de outro, de modo que mantém um país pobre em um estado de pobreza. (MYRDAL, 1957, p.11 - tradução livre).

Assim, por exemplo, a implantação ou o fechamento de uma empresa em uma determinada região gerará reflexos nesse mesmo mercado no sentido (positivo ou negativo) original desse evento inicial, sem que haja reversão espontânea dessa tendência. Para Myrdal, o Estado, quando necessário, poderá assumir o controle dos efeitos do sistema de causação cumulativa e buscar reverter suas consequências através de medidas compensatórias como investimentos em infraestrutura, educação, saúde e subsídio à implantação de novas empresas. Albert Hirschman (1958) publicou *The Strategy of Economic Development*, quando propõe a Teoria dos Encadeamentos, sua contribuição mais relevante à teoria do desenvolvimento, e relacionada às questões de aglomerações, investimento público e seus efeitos multiplicadores. Para o autor, o desenvolvimento regional ocorre de forma desequilibrada e desigual e as regiões atrasadas não se desenvolveriam espontaneamente, demandando investimentos governamentais. Indica que o desenvolvimento econômico global é dificultado por círculos viciosos entrelaçados, que somente seriam anulados pela ação dos governos ao promover incentivos que mobilizem o maior volume possível de capital e atividade empreendedora.

Em sua proposta, Hirschman (1958, 1961) adota os conceitos de encadeamento para trás¹ (backward linkages) e para frente² (forward linkages), que, combinados, seriam a forma mais eficiente de se proporcionar crescimento. No encadeamento para frente, o produto final de uma indústria será utilizado como matéria-prima por uma segunda indústria, que terá seu produto final utilizado como matéria-prima para uma terceira indústria. Já no encadeamento para trás, a produção de uma indústria incentiva o surgimento de indústrias de bens intermediários e, por fim, de bens de capital que passam a ser demandados pela empresa inicial e esse entrelaçamento de necessidades das indústrias resultaria em crescimento:

essas duas avaliações da extensão em que uma indústria qualquer se entrelaça com outras no âmbito da economia nacional podem ser tomadas como representativas dos efeitos em cadeia retrospectivos e prospectivos da ligação de uma indústria com outras na economia nacional somente na base de uma experiência mental. Teríamos que imaginar, em relação a cada indústria das redondezas, que o desenvolvimento do país houvesse começado por ela, de modo que se tenha a ilusão de terem as suas compras e vendas as outras indústrias nacionais se desenvolvido em consequência de sua criação. (HIRSCHMAN, 1961, p. 162).

Douglass C. North, na década de 1950, elabora a "Te-

oria da Base de Exportações". Essa teoria nasceu baseada na produção de bens exportáveis, com objetivo de gerar economias externas, pois considerava que dessa forma seria gerada diversificação gradual da economia. O autor reconhece a tendência às disparidades entre as regiões, dadas as irregularidades da economia exportadora. Por conseguinte, as exportações eram a base, mas considerava necessário o abastecimento de produtos e serviços aos residentes, ou seja, atividades voltadas ao mercado interno.

Joseph A. Schumpeter (1934) publica *The theory of economic development* e suas propostas são fundamentais para a concepção contemporânea do desenvolvimento econômico. Em sua abordagem, ressalta-se a importância do evento da inovação contínua. Segundo Possas (2002), na visão Schumpeteriana, o desenvolvimento se define como "processo ininterrupto de introdução e difusão de inovações em sentido amplo" (POSSAS, 2002, p. 418).

A inserção do componente da inovação no contexto produtivo e econômico é fundamental para a construção teórica contemporânea. Para Schumpeter (1997), o desenvolvimento será atingido através da realização de um dos cinco tipos de inovação:

- 1) Introdução de um novo bem (...).
 - 2) Introdução de um novo método de produção (...).
 - 3) Abertura de um novo mercado (...).
 - 4) Conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados (...).
 - 5) Estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (...).
- (SCHUMPETER, 1997, p. 76).

A partir da década de 1970 os economistas neo-schumpeterianos reabrem a perspectiva na qual o papel das inovações tecnológicas é um elemento central para a dinâmica capitalista. Para os neo-schumpeterianos a inovação é o principal instrumento de permanência das empresas nos mercados competitivos.

Já o entendimento teórico clássico vigente no início da década de 1960 considerava ser o desenvolvimento um processo evolutivo formado em etapas. Essa concepção, construída por Walt Rostow (1960) em *The Stages of Economic Growth* (1959), sugeriu que, para uma região ou nação atingir o desenvolvimento, deveria passar por cinco etapas até atingir o desenvolvimento econômico.

Esses estágios não são meramente descritivos. Eles são apenas uma maneira de generalizar certas observações factuais sobre a sequência do desenvolvimento nas sociedades modernas. Eles têm uma lógica e continuidade interna. (ROSTOW, 1961, p. 12-13 - tradução livre).

Na década de 1950 iniciava-se a construção de um arcabouço teórico constituído por autores dos países periféricos e que buscavam em suas teorias soluções para superação do subdesenvolvimento. Nesse contexto, integrante da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, Celso Furtado, com uma abordagem estruturalista, desenvolve seus trabalhos a respeito dos países subdesenvolvidos. Para Furtado, as características de cada

região são fundamentais para a determinação do cenário econômico no qual o desempenho econômico ocorre. Assim ele concebe que:

O desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, se bem que muitos deles sejam comuns a outras economias contemporâneas. (FURTADO, 2009, p. 11).

No caso específico do desenvolvimento da economia brasileira, Furtado expôs a dificuldade de obtenção do desenvolvimento econômico proveniente do tipo de protecionismo do Estado brasileiro, que inibia a elevação da produtividade e promovia a inexistência de um empresarial dinâmico. Assim Furtado se expressa a esse respeito:

Os lucros excessivamente elevados, a socialização das perdas, o controle parcial das atividades agroexportadoras por grupos financeiros, o elevado preço do dinheiro e a debilidade do mercado interno - todos esses fatores concorrerão para retardar a formação no país de um autêntico espírito de empresa, condição básica do desenvolvimento de uma economia capitalista (FURTADO, 1950, p. 25).

Para Furtado (1950), a questão central do desenvolvimento posicionava-se na difusão e assimilação das tecnologias e de seu progresso. No entanto, existe uma estrutura subdesenvolvida, pela qual fatores históricos explicam a persistência de um setor agrícola atrasado, obstaculizando o desenvolvimento industrial que pode liderar o desenvolvimento econômico nos países periféricos, com na América Latina. Portanto, o subdesenvolvimento, contrariamente à afirmação de Rostow, não seria uma simples etapa no rumo do desenvolvimento mas um entrave estrutural decorrentes de fatores históricos comuns às reações entre os países do Centro e da Periferia do capitalismo.

As propostas de Furtado (1950) fundamentavam-se na "Teoria da Deterioração dos Termos de Troca" e no Sistema Centro (países produtores de bens dotados de alto conteúdo tecnológico) - Periferia (países produtores de bens primários), orientado e agravado por decisões políticas.

Além disso, Furtado (1950) explicita a relação da condição de subdesenvolvimento e com a história da região ou país, da seguinte forma:

O subdesenvolvimento, como o deus Janus, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida. É um impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social. Somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social poderá romper a sua lógica perversa. (FURTADO, 1992, p. 15 e 19).

Em síntese, Furtado, Prebisch e outros expoentes teóricos da CEPAL apontavam um dualismo estrutural entre setores atrasados, como a agricultura, que constituíam obstáculos ao desenvolvimento, e o processo de industrialização. Assim sendo, a industrialização deveria ser utilizada como estratégia para modernização da economia como um todo e para a superação do dualismo estrutural entre agricultura e indústria. Dadas as insuficiências de capital e

poupança, o Estado, através da ação planejada, deveria ser o agente condutor desse processo, o que resultou, dentre outras, nas políticas de substituição de importações, e, no caso brasileiro, na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e seu plano de desenvolvimento para o Nordeste brasileiro.

Com o intuito de melhor mensurar o desenvolvimento econômico-social, a Organização das Nações Unidas - ONU (1990) solicitou aos economistas Mahbub Ul Haq e Amartya Sen a construção de um índice para qualificar o desenvolvimento humano nas nações, e, assim, foi concebido o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, que, além do PIB, considera o conjunto de variáveis referentes à saúde, à educação e à longevidade da população.

O IDH tem como objetivo assimilar aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, considerando as dimensões de renda, educação e expectativa de vida ao nascer, haja vista que o encadeamento das relações econômicas contemporâneas nem sempre resulta em benefícios para a sociedade. Muito pelo contrário, podem gerar distorções e injustiças de cunho social, que precisam ser mensuradas, acompanhadas e corrigidas, como exposto por Cruz (2004):

Dentre outras finalidades, esses índices são utilizados para medir e orientar a interferência da nova dinâmica da acumulação capitalista, que tem reforçado as desigualdades sociais e espaciais (...). Alguns colaboram para o diagnóstico dos níveis de distribuição de renda e de sustentabilidade do desenvolvimento. É o caso do índice de desenvolvimento humano (IDH) e dos índices de pobreza e indigência, apresentados pela Fundação Getúlio Vargas. (...). Já o IDH da ONU utiliza, por exemplo, indicadores de escolaridade e de longevidade como medidas de sustentabilidade do desenvolvimento. (CRUZ, 2004, p. 77).

3. Sobre os localismos e seus mitos

Nos anos 1980 e 1990, ocorreram, no Brasil, significativas transformações, tais como o processo de redemocratização do país, a descentralização fiscal e o reconhecimento dos municípios como entes federativos, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Somadas ao aumento das desigualdades estruturais internas nas diversas fatias do território nacional, ressignificaram as formas de pensar e agir no campo das políticas públicas, influenciadas, ainda, pela globalização neoliberal.

Nesse cenário, as políticas públicas, outrora caracterizadas pelo centralismo financeiro, decisório e executor no plano federal, passaram a ser implementadas pelos municípios, como as políticas de saúde, dentre outras.

Brandão (2007) analisa criticamente as principais linhas do pensamento localista único, que se tornou predominante na discussão teórica sobre desenvolvimento em sua dimensão espacial (local, territorial, urbana e regional) e que se espalhou de forma desenfreada sem considerar as especificidades de um país-continente, diverso e heterogêneo como o Brasil. O autor preocupa-se com os "mitos e banalizações" no debate atual, que negligencia as pro-

O tema da dinâmica econômica regional foi estudado por diversos teóricos que buscaram demonstrar que, uma vez percebidas vantagens e/ou desvantagens comparativas regionais, o capital realiza um processo migratório, determinando, assim, uma dinâmica regional resultando em fortalecimento ou estagnação no processo de acumulação econômica em uma região. Assim, da década de 1950 até 1970, observa-se o Estado formulando políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, visando criar novos polos econômicos, através de investimentos em infraestrutura e outros instrumentos de atração de investimentos. O Estado, devido às contradições do processo de desenvolvimento, deveria intervir a favor do desenvolvimento regional implementando políticas públicas ativas, dando origem a um novo modelo desenvolvimentista do Estado, que se tornou hegemônico nos países periféricos (Lima e Simões, 2010).

Com a reestruturação produtiva iniciada na década de 1970 e as mudanças decorrentes da queda do Muro de Berlim, que aceleraram a globalização neoliberal, ganham impulso as propostas de Desenvolvimento Econômico Local - DEL, que passaram a ser estimuladas e difundidas pelos organismos multilaterais, como a ONU e o Banco Mundial, produzindo visões apologéticas dessas concepções, o que será tratado a seguir. O contexto das mudanças nos mundos do trabalho e da produção, nas décadas de 1970 e 1980, revigorou o debate sobre a questão regional, em relação à globalização, formando novas nuances (Harvey, 1992 apud Barbosa, 2011), pois as desigualdades regionais persistem e reconfiguraram-se heterogeneamente, provocando a fragmentação territorial e social, para as quais diversas versões do localismo se propuseram a oferecer respostas.

fundas transformações que operam "nas temporalidades e espacialidades da riqueza capitalista" e com os desafios teórico-metodológicos que a nova realidade intensificada em sua complexidade impõe para desvendar o enigma das desigualdades socioespaciais no capitalismo contemporâneo.

Se, por um lado, houve a revalorização do território e da dimensão espacial do desenvolvimento, notadamente a local, por outro, parece ter se consolidado uma visão romântica, um "pensamento único localista" (BRANDÃO, 2007, p. 36). Verifica-se, assim, uma concepção do local como espaço privilegiado de intervenção política para a solução de todas as mazelas socioeconômicas, em detrimento das demais escalas territoriais. É como se "o local" tudo pudesse, "dependendo de sua vontade de auto impulso" (BRANDÃO, 2007, p. 39), para promover um virtuoso processo de desenvolvimento.

As abordagens teóricas localistas pecam ao desconsiderar a existência de hierarquias, hegemônias, poder e classes sociais e, em muitos casos, representam um retorno à conhecida discussão do espaço "receptáculo", do es-

paço "platô" em detrimento de uma visão mais consistente da produção (social) do espaço (social).

É preciso valorizar a dimensão territorial e articular com a dimensão do desenvolvimento econômico às escalas mais amplas. Existem forças endógenas, exógenas e hierárquicas que ganham uma nova significação a cada momento histórico. Existem fatores decisivos que são exógenos à localidade. Existem hierarquias. Existe poder. Enfrentar essas forças envolve uma visão sólida sobre a produção social do espaço, classes sociais, conflitos, decisões e poder, em suas articulações espaciais.

Em termos gerais, as bases dessa formulação são apontadas a partir de quatro conceitos essenciais: homogeneização, integração, polarização e hegemonia. Segundo Brandão (2007), esses conceitos permitem analisar as estruturas e dinâmicas sociais, historicamente determinadas, em sua dimensão espacial, visto que a expansão e a apropriação territoriais, a extensão e o controle da propriedade, foram funcionais às equações políticas e econômicas que se estruturam no País, redefinindo o desenvolvimento a uma escala nacional.

A influência de um localismo exacerbado, normalmente desconectado das decisões sobre os instrumentos de política macroeconômica, reduziu a noção de política de desenvolvimento regional e urbana a formatos institucionais, em grande parte das vezes orientado pelas agências multilaterais, por meio de recomendações, já tradicionais, mas apresentadas como instrumentos de modernização institucional pautadas na parceria "público-privada", poder de "governança" das organizações cooperativas e associativistas e da proliferação de agências e comitês. Há uma propaganda sobre possíveis vantagens comparativas, sob os critérios de competitividade e eficiência. Isso seria capaz de inserir a dinâmica local na modernidade, tendo em mente que o espaço local passa por um novo padrão de desenvolvimento, como aduz Brandão (2007):

Bastaria mostrar-se diferente e "especial", propagando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor "venda da região ou da cidade", com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o "clima local dos negócios", subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e sala-

riais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, a longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento. (BRANDÃO, 2007, p. 39)

A grande empresa é quem determina o final do jogo e define o vencedor da guerra de lugares. Afinal, qual é esse padrão de desenvolvimento? Quais as condicionantes que determinam um sentido de desenvolvimento desvinculado da produção capitalista do espaço? Essa posição localista abstrai os conflitos e fortalece uma visão institucionalista, baseada em práticas comunitárias e de reciprocidade. Dessa maneira, ignora os movimentos de resistência ou contra movimentos de resistência que buscam a emancipação das condições de exploração do trabalho. O pensamento único localista defende a visão de que haveria um processo de aprendizagem e de aquisições diferenciais em acúmulo coletivo, o que geraria vantagens pela proximidade física e pelo exercício de criatividade, de geração e apropriação de "sinergias coletivas". Caberia ao Poder Público promover ações geradoras de externalidades positivas, desobstruindo entraves microeconômicos e institucionais, atuando sobre as falhas do mercado.

Entretanto, segundo Brandão (2007):

Existe uma coesão orgânica extra localizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso. Mas a visão da endogenia exagerada, não reconhecendo essa complexidade social, deposita na vontade dos atores sociais de um determinado recorte territorial todos os requisitos de superação do subdesenvolvimento. (BRANDÃO, 2007, p. 50)

Sabe-se que nenhum recorte espacial é natural. É preciso pensar um novo modelo de desenvolvimento nacional que articule as escalas local, microrregional, macrorregional e nacional, sem esquecer da integração do País à escala global.

Brandão (2007) aponta para a possibilidade de um verdadeiro projeto de nação a partir da discussão sobre o território e as potencialidades da formulação de uma política pública nacional de desenvolvimento. Isso porque, diante da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, são impossíveis um diagnóstico e uma política de desenvolvimento regional.

4. Considerações Finais

A análise comparativa entre as concepções teóricas sobre o desenvolvimento clareou as divergências dos diagnósticos e das proposições decorrentes das perspectivas que acentuam, em maior ou menor grau, o papel do Estado e do Mercado, a distribuição de renda e de proteção social, as políticas de planejamento territorial, dentre outras, no enfrentamento do subdesenvolvimento e da condição periférica e dependente de algumas nações, como é o caso dos países da América Latina.

O artigo apresentou um breve resumo de algumas teorias consideradas importantes para tratar da questão das desigualdades no desenvolvimento, terminando por focar

no debate acerca da valorização do local como instância suficiente de iniciativas de desenvolvimento, no contexto da globalização atual, que acentua desigualdades, o que evidencia a limitação das abordagens localistas.

Mediante o referencial teórico apresentado, o País só sairá da condição de heranças estruturais desfavoráveis a partir da construção de um diagnóstico e uma política nacional de desenvolvimento que incorpore as especificidades de cada região.

As abordagens "localistas" são limitadas para esse fim. Há desafios de várias ordens, principalmente aqueles relacionados às transformações recentes no padrão de desen-

volvimento capitalista e o papel que desempenham, nesse novo contexto, o local, a região e o espaço nacional.

É preciso reconstruir a escala nacional, elaborando políticas públicas e ações transversais nas demais escalas, que deverão ser devidamente articuladas e integradas pelo Estado para a efetivação de um projeto de desenvolvimento, levando-se em consideração as particularidades de cada fatia do território brasileiro, a diversidade e as assimetrias existentes.

REFERÊNCIAS

AZZONI, C. R. Onde produzir? Aplicações das teorias de localização no Brasil. IESP, 1985. Série Estudos Econômicos.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. O Desenvolvimento Regional no debate contemporâneo: a desnaturalização do discurso e das práticas. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 5., 2011, São Luiz. Anais. São Luiz: JIPP, 2011. p. 1 - 10. BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o global e o local. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crescimento e Desenvolvimento Econômico. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Junho de 2008.

_____. Crescimento e Desenvolvimento Econômico. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

CLEMENTE, A., HIGACHI, H. Y. Economia e Desenvolvimento Regional. São Paulo: Atlas, 2000.

CRUZ, J. L. V.. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense, da cana-de-açúcar aos *royalties* do petróleo, Campos dos Goytacazes, RJ, WTC Editora, 2004.

FURTADO, C. Características Gerais da Economia Brasileira, Revista de Economia Política, 4(1), março 1950.

_____. Ares do Mundo, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

_____. Cadernos do Desenvolvimento, ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

_____. Desenvolvimento e subdesenvolvimento, 5ª edição, Rio de Janeiro, 2009.

JESUS, J. A. de; SPINOLA, N. D. Seis décadas da Teoria dos Polos de Crescimento:

O maior desafio das políticas públicas nacionais de desenvolvimento parece ser consolidar a desconcentração e a descentralização coordenadas, considerando as múltiplas escalas, evitando a atomização das ações. O localismo é uma perspectiva predominante nos países periféricos e tem a ilusão de romper com a estagnação de áreas não integradas no desenvolvimento nacional e/ou na globalização. Em verdade, é uma incompreensão quanto às articulações de escalas.

revisitando Perroux. Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE. Ano XVII, n. 2. Dez 2015. Salvador, BA.

HAVEY, David. A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola, 1992.

HIRSCHMAN, A. O. Estratégia do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Primeira edição: 1958).

LIMA, A. C. da C.; SIMÕES, R. F. Teorias Clássicas do Desenvolvimento Regional e suas Implicações de Política Econômica: o caso do Brasil. Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE. Ano XII, n. 21. Jun 2010. Salvador, BA.

LÖSCH, A. Teoria Econômica espacial. Buenos Aires, El Ateneo, Tradutor: Guillermo H. Arnold 1957.

KEYNES, J. M. Princípios de Economia: Tratado Introdutório. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARSHALL, A. Princípios de Economia: Tratado Introdutório. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. Princípios de Economia. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MYRDAL, G. Economic theory and under-developed regions. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

ROSTOW, W. W. Etapas do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico: Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico. Série: Os Economistas São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. Teoria do desenvolvimento econômico: O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997 (Os Economistas) (Edição original: 1911).

SEN, A. Desenvolvimento com liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

NOTAS

1 - O encadeamento para trás seria o resultado do crescimento, independente de um determinado setor, sendo uma externalidade causada por investimentos anteriores.

2 - O encadeamento para frente decorre do aumento do volume de produção da indústria principal (matriz), que passa a exigir um aumento da produção das indústrias-satélite.



INFO ROYALTIES
análises permanentes de aspectos estratégicos
sobre a distribuição dos royalties de petróleo
Acesse e saiba tudo: inforoyalties.ucam-campos.br

Transformações em Curso na INDÚSTRIA PETROLÍFERA BRASILEIRA

Rosélia Piquet
Helder Queiroz Pinto Junior
Organizadores

Helder Queiroz, Edgar Almeida, Marcelo Colomer, Rosélia Piquet,
José Luís da Cruz, Denise Terra, Paula Nazareth, Marlúcia Lumberas,
Nina Quintanilha, Henrique Oliveira, Fernanda Ribeiro

E-PAPERS EDITORA

Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo

Petróleo, Royalties & Região

UcamCidades
Campos dos Goytacazes/RJ - Ano X, nº 40 - JUNHO / 2013
ISSN 1980-8310



EDITORIAL

Última edição do ano X

Esta edição do Boletim Petróleo, Royalties & Região registra a chegada dos dez anos de circulação regular da publicação, cuja primeira edição foi publicada em setembro de 2003, trazendo uma versão graficamente experimental, mas com o conteúdo rigoroso que a caracteriza. O Boletim assumiu a sua identidade gráfica e editorial definitiva a partir do segundo número, em dezembro de 2003.

Desde o início, suas quatro edições anuais, nos meses de março, junho, setembro e dezembro, têm sido regularmente publicadas, chegando neste mês corrente à edição de número 40.

Na primeira edição, de setembro de 2003, quando a identificação de data e circulação do Boletim teve início o seu marcador para o Ano X, terão sido publicadas 400 páginas com 132 textos, entre artigos, entrevistas, análises e matérias jornalísticas.

Uma síntese desta trajetória é contada nesta edição pela professora e pesquisadora Denise Terra, integrante do Conselho Editorial da publicação, ex-coordenadora e membro da equipe que fundou o Boletim. A autora mostra alguns exemplos do modo como a publicação antecipeu debates e contribuiu para qualificar a abordagem do tema dos royalties na imprensa e nas demais publicações acadêmicas.

Sigamos no debate. Boa leitura!

Neste número:

- Uma contribuição para a discussão dos Royalties do Petróleo, Royalties e Região. Páginas 2 e 3
- Resumo. Páginas 4 e 5
- O desenvolvimento do Estado, os investimentos em energia e o desafio da distribuição de renda. Páginas 6 e 7
- Os impactos do petróleo, o caso brasileiro, o desafio da distribuição de renda e o desafio da distribuição de renda. Páginas 8 e 11