

Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade

Virginia Elisabeta Etges

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

José Odim Degrandi

Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Recebido: 05/10/2012 Versão revisada (entregue): 18/03/2013 Aprovado: 25/03/2013

Resumo

Ao longo da segunda metade do século XX o debate sobre desenvolvimento regional no Brasil recebeu atenção especial, principalmente, entre economistas e geógrafos. Dois enfoques principais se destacam no debate: um, que entende a promoção do desenvolvimento regional a partir da redução/eliminação das desigualdades regionais; outro, que propõe a compreensão da diversidade regional como potencialidade para o desenvolvimento de regiões. O primeiro foi e continua sendo hegemônico, evidenciado tanto em trabalhos científicos quanto em documentos norteadores das políticas públicas na área. Já o segundo evidencia-se mais claramente a partir da década de 1990, período em que o conceito de região é retomado sob um novo enfoque. Neste trabalho pretende-se explicitar o significado de cada uma dessas concepções, no intuito de contribuir para a qualificação da discussão sobre desenvolvimento regional.

Palavras-chave | Desenvolvimento regional; diversidade regional; potencialidades; região.

Código JEL | O18; R11; R58.

REGIONAL DEVELOPMENT: REGIONAL DIVERSITY AS POTENTIAL

Abstract

Throughout the second half of the twentieth century the debate on regional development in Brazil received special attention, especially among economists and geographers. Two main approaches stand out in the debate: one that understands the promotion of regional development from the reduction / elimination of regional inequalities, and the other proposes the understanding of regional diversity and potentiality for developing regions. The first was and still remains hegemonic, being evidenced both in scientific papers and in documents guiding public policies in the area. The latter is evidenced most clearly from the 1990s on, a period when the concept of region is resumed under a new approach. This paper aims to clarify the meaning of each of these concepts in order to contribute to the qualification of the discussion on regional development.

Keywords | Regional development; regional diversity; potential; region.

JEL-Code | O18; R11; R58.

DESARROLLO REGIONAL: LA DIVERSIDAD REGIONAL COMO POTENCIALIDAD

Resumen

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el debate sobre el desarrollo regional en Brasil recibió atención especial, sobre todo entre economistas y geógrafos. Dos enfoques principales se destacan en el debate: uno que comprende la promoción del desarrollo regional a partir de la reducción / eliminación de las desigualdades regionales, otro que propone que la comprensión de la diversidad regional como potencialidad para el desarrollo de las regiones. El primero fue y sigue siendo hegemónico, evidenciado en publicaciones científicas y en los documentos rectores de las políticas públicas del área. El segundo se manifiesta más claramente a partir de la década de 1990, período en que el concepto de región es retomado con un nuevo enfoque. Este trabajo pretende aclarar el significado de cada una de estas concepciones con el fin de favorecer la calidad de la discusión sobre el desarrollo regional.

Palabras-clave | Desarrollo regional; diversidad regional; potencialidad; región.

Código JEL | O18; R11; R58.

Introdução

Ao longo da segunda metade do século XX, o debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil recebeu atenção especial, principalmente entre economistas e geógrafos. Dois enfoques principais se destacam no debate: o primeiro, explicitamente amparado na dimensão econômica do processo, anuncia que, à medida em que as relações de produção tipicamente capitalistas vão tornando-se hegemônicas, as regiões tenderiam a desaparecer, uma vez que as especificidades que as teriam originado também desapareceriam; o segundo, atribui tais desigualdades à própria lógica econômica do modo de produção capitalista, que se expressa pela concentração de capitais e de rendas, da qual deriva a exclusão econômica, social e, também, geográfica. Enquanto para o primeiro enfoque as desigualdades regionais e a própria região são tomadas como obstáculos a serem superados ou descartados, para o segundo, são tidas como particularidades que podem e devem ser potencializadas, como forma alternativa e endógena de desenvolvimento regional.

O primeiro foi e continua sendo hegemônico, evidenciado tanto em trabalhos científicos quanto em documentos norteadores das políticas públicas na área. Já o segundo, evidencia-se mais claramente a partir da década de 1990, período em que o conceito de região é retomado sob um novo enfoque.

Neste artigo pretende-se explicitar o significado de cada uma dessas concepções, no intuito de contribuir para a qualificação da discussão sobre desenvolvimento regional.

Desenvolvimento regional enquanto redução das desigualdades regionais

Essa concepção fundamenta-se na compreensão de que, à medida em que as relações de produção tipicamente capitalistas se tornassem hegemônicas, as regiões tenderiam a desaparecer, uma vez que as especificidades que as teriam originado também desapareceriam (OLIVEIRA, 1975). Essa concepção coloca em evidência, também, a falta de cuidado com o conceito de região, onde o “regional” aparece como mero apêndice ao “desenvolvimento”, esvaziado de qualquer significado ou conteúdo.

A preocupação com a redução das desigualdades regionais está expressa na Constituição Brasileira de 1988, onde se lê que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais do país” (BRASIL, 1988).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, proposta pelo Ministério da Integração Nacional, por sua vez, afirma que

no Brasil, as desigualdades regionais constituem um fator de entrave ao processo de desenvolvimento. A unidade da federação com o Produto Interno Bruto *per capita* (a preços de mercado) mais elevado supera em cerca de nove vezes o da unidade pior situada neste indicador. Ora, essas diferenças de capacidade de produção refletem-se diretamente sobre as perspectivas de qualidade de vida das populações que residem nos estados mais pobres. As desigualdades possuem, assim, aguda expressão regional no Brasil, diferenciando os cidadãos também com relação ao seu domicílio e local de trabalho (PNDR – Sumário Executivo)

Diante da recorrente ênfase dada à expressão *redução das desigualdades regionais*, várias questões se levantam: qual o significado e o conteúdo da expressão desigualdade? As regiões deveriam ser iguais, homogêneas? As desigualdades regionais são, de fato, um problema, um obstáculo ao desenvolvimento? O desenvolvimento só é alcançado com a eliminação das desigualdades? A supressão das desigualdades regionais não implicaria na eliminação das próprias regiões? Desigualdades, disparidades e diferenças regionais seriam sinônimos designativos de um mesmo problema? Como entender a desigualdade no contexto do desenvolvimento regional? Como entendê-la no contexto do modo de produção capitalista? O

desenvolvimento capitalista é harmonioso, equilibrado e igualitário, a ponto de se admitir a possibilidade de igualdade entre todos (homens) e todas (regiões), ou, ao contrário, é conflituoso, contraditório e desigual por natureza?

Tantas perguntas denotam que a expressão *redução das desigualdades regionais*, tal como é usada no discurso oficial, envolve uma instigante polêmica. O que suscita a controvérsia não são os conceitos utilizados, pois cada um deles tem sentido claro e facilmente compreensível. A questão que se coloca não decorre tanto do conceito em si. Entende-se que o conceito carrega um conteúdo que advém do fenômeno que causa as desigualdades. Se a questão não está no conceito, mas na causa que o conceito encobre, qual seria tal causa? O discurso oficial e hegemônico prega a redução das desigualdades sem tocar nas suas causas. Ele apenas acusa as desigualdades regionais como causas da falta de desenvolvimento, mas não define quais seriam as causas das tais desigualdades. Seriam aquelas provenientes da escassez de recursos naturais e/ou da dificuldade de alocação de fatores de produção a custos competitivos, como preceitua a economia neoclássica? Ou existiriam outras causas?

Para responder a esta pergunta torna-se necessário recorrer ao conceito de região proposto pela geografia crítica. É através dele que se pode desvendar a lógica do discurso neoliberal, que a expressão em tela não revela. O conceito de região é corolário do conceito de espaço geográfico, este, sinteticamente, entendido como um “espaço capitalista”, ou seja, o espaço construído pela sociedade capitalista. Tal espaço é, simultaneamente, fragmentado e articulado, reflexo da sociedade e seu condicionante, campo simbólico, cenário e objeto de lutas sociais (CORRÊA, 1997). Embora o autor esteja se referindo ao espaço urbano, o conceito se aplica a qualquer recorte do espaço geográfico. Como se trata de uma sociedade de classes e, portanto, desigual, o espaço capitalista por ela criado é também desigual: desigualdade social, expressa no acesso desigual aos recursos básicos da vida e diferenças locacionais de atividades, que implicam a distribuição geográfica desigual do trabalho e da renda, condicionando condições de vida também desiguais.

A desigualdade, portanto, é intrínseca ao modo de produção capitalista e o seu desenvolvimento, por consequência, também é desigual, em qualquer dimensão do espaço geográfico. A desigualdade é uma das suas características e, também, uma das suas consequências. Se for assim, como explicar a proposta de um estado capitalista (Brasil) de *redução das desigualdades regionais*? Não seria uma contradição o próprio aparelho político de dominação capitalista (o estado ou uma organização supraestatal) propor a eliminação de algo que afeta a sua própria lógica de reprodução? Ou as desigualdades que se pretende reduzir seriam, simplesmente, consequências indesejáveis ou externalidades *naturais* da produção de bens e serviços? Assim concebidas, não caberia ao capital que as produz a tarefa de reduzi-las, e não ao Estado, em seu nome? Esta constatação expõe uma das principais contradições do papel do Estado na sociedade capitalista e explica a

aparente contradição no discurso oficial da PNDR – ao propor a “redução das desigualdades” e, também, a “valorização da magnífica diversidade regional”.

Segundo Thisse (2011), a existência de desigualdades regionais há muito atrai a atenção dos economistas, especialmente na área conhecida como economia regional. Por muito tempo, entretanto, os conceitos, os modelos e as técnicas regionais eram uma mera extensão daqueles utilizados em nível nacional, com um índice adicional identificando as diferentes regiões – pensem nas matrizes de *input-output inter-regionais*. Apesar das primeiras e valiosas contribuições, ninguém antes de Krugman tinha conseguido mostrar como os desequilíbrios regionais podiam surgir no domínio da teoria econômica.

Nos anos 1950, vários teóricos do desenvolvimento aprofundaram um princípio que lhes permitiu descobrir as bases do desenvolvimento desigual – um princípio, entretanto, ignorado por muitas décadas –, o da causalidade cumulativa ou circular. Myrdal (1957, p. 13, apud THISSE, 2011, p. 32) sintetiza essas ideias no seguinte parágrafo:

A ideia que eu quero descrever neste capítulo é que não existe a tendência à autoestabilização automática no sistema social. O sistema por si só não caminha em direção a tipo algum de equilíbrio entre forças, mas está constantemente se movendo para longe desta situação. Em situação normal, uma mudança não atrai mudanças compensatórias, mas, em vez disso, atrai mudanças de apoio, que movem o sistema na mesma direção da primeira mudança, para ir muito além.

Devido a essa causalidade circular, um processo social tende a se tornar cumulativo e frequentemente adquire velocidade em taxa acelerada. Aplicado à geografia econômica, afirma Thisse (2011), esse princípio afirma que as disparidades regionais são guiadas por um efeito “bola de neve”, que resulta num reforço contínuo, uma vez iniciado. Krugman (1991, p. 486) afirma a mesma ideia quando escreveu: “a produção manufatureira tenderá a se concentrar onde existir um grande mercado, mas o mercado será grande onde a produção manufatureira for concentrada”.

É importante frisar que as preocupações com as desigualdades regionais e a sua necessária superação assentam-se numa concepção de desenvolvimento entendida como “industrialização e urbanização”, na qual a industrialização era vista como a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza. Assim, entre as décadas de 1950 e 1970 esse modelo se tornou predominante nos países periféricos, inclusive no Brasil, que procurou seguir todas as suas diretrizes.

Desenvolvimento regional enquanto valorização das particularidades regionais

Partimos do pressuposto de que regiões existem e, como tais, expressam as diversas formas de apropriação e uso do território pela sociedade. No campo da Geografia, entende-se que os estudos regionais tratam da diferenciação de áreas, a partir de duas concepções básicas: uma que entende que a região existe em si mesma, ou seja, ela é autoevidente e cabe ao pesquisador reconhecê-la por meio de análises. O espaço é concebido como um mosaico de regiões determinadas.

E outra, que entende que a região não existe por si mesma, ela não é objeto de estudo no sentido restrito do termo, pois ela se conforma no final do processo de investigação, o qual constrói o recorte espacial por meio de elaboração de critérios previamente definidos. Neste caso, as regionalizações são produtos de inter-relações de fenômenos que o pesquisador seleciona, conformando-se a região no final do processo de investigação.

Já no contexto do desenvolvimento regional entende-se a região como parte de uma totalidade (LENCIONI, 1999), totalidade não mais orgânica ou lógica, nem uma totalidade harmônica e sim uma totalidade histórica, entendida à luz da concepção de Formação Econômico-Social – ou Formação Sócio-Espacial, nas palavras de Milton Santos (1996).

Assim, a diferenciação de áreas, resultante tanto de processos da natureza como sociais, e que constitui-se a base da possibilidade de se poder falar de região, não está associada à ideia de singularidade, que entendemos vincular-se ao conceito de lugar, e sim à ideia de particularidade, isto é, uma mediação entre o universal (processos gerais advindos da globalização) e o singular (a especificação máxima do universal) (CORREA, 1997).

Segundo Lencioni (1999), em muitas análises a região passou a ser vista como produto de uma divisão territorial do trabalho, tendo como referência o processo geral de produção capitalista. Isso acabou repercutindo em análises regionais nas quais as regiões apareciam como derivações de processos gerais e, em muitos casos, as características internas e particulares à região foram colocadas em segundo plano.

Também houve, segundo a autora, indevidamente, a transferência da ideia de exploração capitalista de uma dada classe social pela outra, para a formulação de que haveria exploração de uma região por outra. Assim, mecanicamente transposta, a noção de exploração para a análise espacial se traduziu no entendimento da região como sujeito social.

É fundamental compreender que, à medida em que vai se apropriando de determinado território, a sociedade vai imprimindo as suas marcas; quanto mais desenvolvida ela for, no sentido de dispor de tecnologia para intervir na natureza,

mais ela vai moldando o território, visando atender às suas necessidades ou interesses.

Isto nos leva a constatar que as formas que hoje estão impressas no território não podem mais ser atribuídas simplesmente às condições físicas ou naturais do mesmo. Ao contrário, essas formas atuais revelam o uso que foi dado e, principalmente, que vem sendo dado atualmente a esse território. E esse uso é determinado por interesses econômicos, sociais, políticos e culturais. São esses, portanto, os aspectos que definem uma região nos dias atuais (ETGES, 2001).

Portanto, o território tem que ser visto como algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre o passado e o futuro imediato. Ele tem que ser visto como um campo de forças, como um lugar de exercício, de contradições entre o vertical e o horizontal, entre o estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.

Segundo Santos (1996), isso tudo é resultado das mudanças rápidas de normas que reconhecemos como luta global pela mais-valia maior, essa competitividade que está na raiz mesma da posição ocupada na economia global e exige uma adaptabilidade permanente das normas das grandes empresas, o que aumenta a instabilidade do território “de cima” para “baixo”. Isto é, a produção da ordem para as empresas e da desordem para todos os outros agentes, e para o próprio território, incapaz de se ordenar porque ideologicamente está decidido que essas grandes empresas são indispensáveis. Assim aceitamos a ideia de que o território tem que ser desorganizado. É o que nós estamos fazendo, complementa o autor. Tudo isto se coloca num contexto em que o poder maior sobre o território deixa de ser do Estado e passa a ser das grandes empresas, explica Santos. A gestão do território e a regulação do território são cada vez menos possíveis pelas instâncias ditas políticas e passam a ser exercidas pelas instâncias econômicas. O que acontece é que hoje a economia se realiza pela política. Não é a economia que ocupa hoje a posição central; é a política exercida pelos agentes econômicos hegemônicos. E, o que é grave, conclui o autor, é que as necessidades das empresas globais, e isso o território mostra, arrastam os governos – nacional, estaduais (no caso do Brasil) e locais.

O processo de globalização que vem reconfigurando os territórios mundo afora na atualidade não se resume a uma única face. Há pelo menos duas faces: a da perversidade do processo em si, expressa na territorialização dos interesses dos segmentos hegemônicos, e a da oportunidade, que se apresenta aos atores regionais, quando se apropriam de conhecimentos que lhes permitem reagir, superar a passividade. Milton Santos (1996) é categórico a esse respeito quando afirma que a única forma de frear o caráter perverso da globalização é fortalecer as regiões.

Uma região, para que exista de fato, segundo Boisier (1999), tem que ser construída socialmente, a partir de laços comuns, de traços de identidade que se

expressam no âmbito do cultural, do econômico e do político, que permitam vislumbrar desafios comuns à comunidade envolvida. Construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento.

Assim, “é preciso pensar e agir no Brasil heterogêneo e diversificado, tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação das diversas porções do país.” (ARAÚJO, 2000, p. 127).

Considerações finais

As disparidades regionais existem e continuarão existindo, na medida em que são resultantes de processos históricos, econômicos, culturais, sociais e ambientais particulares, ou, nas palavras de Milton Santos, de formações sócio-espaciais particulares. O que se faz necessário é compreender como essas particularidades se estabeleceram, ou, nas palavras de Santos (1994, p. 109), “num mundo assim feito, não cabe a revolta contra as coisas, mas a vontade de entendê-las, para poder transformá-las.”

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem se apresentado com o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa em nosso país de dimensões continentais. O foco das preocupações incide, portanto, sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território (PNDR, 2009).

Com a elaboração da proposta da PNDR Fase II, o Ministério da Integração Nacional reitera o seu compromisso com a retomada plena da questão regional como prioridade do Estado Brasileiro, lançando olhar detalhado à redução das desigualdades regionais do país, indo ao encontro do que estabelece a missão institucional que lhe cabe de atuar na promoção do desenvolvimento das regiões brasileiras, reduzindo as desigualdades regionais, estimulando a inclusão social e a cidadania e criando meios para a utilização sustentável e em bases competitivas da nossa rica diversidade cultural, ambiental, social e econômica (PNDR em 2 Tempos, 2010).

Enquanto política de governo que quer tornar-se política de Estado, a PNDR deve estar atenta para não incorrer em contradições cada vez mais profundas, como alerta Albuquerque (2007), quando afirma que situação similar ocorre com as políticas desenvolvimentistas orientadas para regiões consideradas em “atraso

relativo”, caso do sertão nordestino ou das regiões campeiras meridionais. As instituições públicas propõem combater a “desvalorização econômica regional” por meio de maiores investimentos de capital, como se os problemas sociais de hoje já não fossem derivados de investimentos realizados no passado. Elevar a competitividade do “tecido regional” produtivo (definição a rigor igualmente sem sentido) representa dispensar mais homens do processo de produção e ampliar a diferenciação social interna; além de colocar a divisão inter-regional da riqueza em novo patamar.

Portanto, compreender o *território usado* (SANTOS, 1996) como híbrido de materialidade e ações, entre trabalho morto e trabalho vivo, entre forma e conteúdo, entre o meio construído e o movimento da sociedade, é de fundamental importância nesse processo. O território usado é conteúdo e não simples continente, onde se pode recuperar um enfoque totalizador, imbuído do comprometimento com um saber que dê conta da realidade concreta. Desse modo, esse conceito se mostra como importante fundamento para outra perspectiva sobre regionalização.

Assim, para promover o desenvolvimento regional no contexto da realidade atual (ETGES, 2001) é preciso estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Além disso, é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir da participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gestada. Mas, acima de tudo, é preciso instalar governos comprometidos, não com a dimensão vertical do processo, expressa no famigerado “leilão do território”, cuja manifestação mais conhecida no país é a chamada “guerra fiscal”, e sim com a dimensão horizontal do processo, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo.

Referências

ALBUQUERQUE, Edu Silvestri de. Uma introdução ao debate crítico sobre os estudos regionais: para refletir o caso das regiões campeiras do Brasil Meridional. **Terr@ Plural**, Ponta Grossa, 1(1), p. 67-75, jan.-jul., 2007.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BOISIER, Sergio. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista REDES**, Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 4, n. 1, jan.-abr., 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília, DF: Senado Federal.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

ETGES, Virgínia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário; SILVEIRA, Rogério. **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. **Journal of Political Economy**, v. 99, p. 483-499, 1991.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.

PNDR – **Sumário executivo**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

PNDR. **PNDR em 2 tempos**, 2010 Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp>>. Acesso em: 30 abr. 2012

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**. Sudene, Nordeste e conflito de classe. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SANTOS, Milton. **Técnica espaço tempo**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

THISSE, Jacques-François. Geografia Econômica. In: CRUZ, Bruno de Oliveira. (Org.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

Endereço para correspondência:

Virginia Elisabeta Etges – etges@unisc.br
Av. Independência, 2293, Bloco 5, Sala 505
96815-900 Santa Cruz do Sul/RS, Brasil

José Odim Degrandi – odimdegrandi@uol.com.br
Avenida Roraima, 1000, CCSH, Prédio 74C/Sala 4.123
97015-372 Santa Maria/RS, Brasil