RGe ISSN: 2177-3246

DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DA TEORIA À PRÁTICA

REGIONAL DEVELOPMENT: FROM THEORY TO PRACTICE

DESARROLLO REGIONAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

10.56238/revgeov17n6-077

Raíssa Cota Pales
Doutora em Ciências Sociais
Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)
E-mail: raissa.pales@unimontes.br

Gilmar Ribeiro dos Santos
Doutor em Educação
Instituição: Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes)
E-mail: gilrds50@gmail.com

RESUMO
O objetivo do artigo é analisar o desenvolvimento regional e a reconcentração da atividade industrial em cidades médias brasileiras, com foco em Minas Gerais. Inicialmente, traça uma reconstrução histórica dessas cidades e apresenta as principais teorias sobre o tema, incluindo as de Myrdal, Perroux e Hirschman. Essas abordagens destacam que o crescimento econômico não ocorre de forma homogênea, mas se concentra em polos dinâmicos, gerando desigualdades regionais. Nesse sentido, o texto enfatiza a necessidade de políticas públicas que promovam um equilíbrio entre as regiões, combatendo a concentração excessiva de investimentos em áreas já desenvolvidas. A análise destaca o papel das cidades médias como polos regionais de crescimento, especialmente no contexto brasileiro das décadas de 1970 e 1990. Programas estatais como o II Plano Nacional de Desenvolvimento buscaram descentralizar a atividade econômica, mas acabaram reforçando assimetrias regionais. A migração de população e investimentos para cidades médias, em detrimento de cidades menores, também é abordada, demonstrando como essa dinâmica impacta o desenvolvimento regional. Para tanto, procede-se à análise documental e de dados secundários para alcançar os objetivos propostos. O estudo conclui que políticas de incentivo ao desenvolvimento regional devem considerar as especificidades de cada área, promovendo um crescimento mais equilibrado e reduzindo desigualdades socioeconômicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Minas Gerais. Reconcentração. Políticas Públicas.

ABSTRACT
The objective of this article is to analyze regional development and the reconcentration of industrial activity in medium-sized Brazilian cities, focusing on Minas Gerais. Initially, it traces a historical reconstruction of these cities and presents the main theories on the subject, including those of Myrdal, Perroux and Hirschman. These approaches highlight that economic growth does not occur homogeneously, but is concentrated in dynamic hubs, generating regional inequalities. In this sense, the text emphasizes the need for public policies that promote a balance between regions, combating

the excessive concentration of investments in already developed areas. The analysis highlights the role of medium-sized cities as regional hubs of growth, especially in the Brazilian context of the 1970s and 1990s. State programs such as the II National Development Plan sought to decentralize economic activity, but ended up reinforcing regional asymmetries. The migration of population and investments to medium-sized cities, to the detriment of smaller cities, is also addressed, demonstrating how this dynamic impacts regional development. To this end, documentary and secondary data analysis is carried out to achieve the proposed objectives. The study concludes that policies to encourage regional development must consider the specificities of each area, promoting more balanced growth and reducing socioeconomic inequalities.

Keywords: Regional Development. Minas Gerais. Reconcentration. Public Policies.

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar el desarrollo regional y la reconcentración de la actividad industrial en las ciudades medianas brasileñas, con foco en Minas Gerais. Inicialmente, se esboza una reconstrucción histórica de estas ciudades y se presentan las principales teorías sobre el tema, incluidas las de Myrdal, Perroux y Hirschman. Estos enfoques destacan que el crecimiento económico no ocurre de manera homogénea, sino que se concentra en polos dinámicos, generando desigualdades regionales. En este sentido, el texto enfatiza la necesidad de políticas públicas que promuevan el equilibrio entre regiones, combatiendo la excesiva concentración de inversiones en áreas ya desarrolladas. El análisis destaca el papel de las ciudades medianas como polos de crecimiento regional, especialmente en el contexto brasileño de las décadas de 1970 y 1990. Programas estatales como el II Plan Nacional de Desarrollo buscaron descentralizar la actividad económica, pero terminaron reforzando las asimetrías regionales. También se aborda la migración de población e inversiones hacia las ciudades medianas, en detrimento de las ciudades más pequeñas, mostrando cómo esta dinámica impacta en el desarrollo regional. Para ello se realiza un análisis documental y de datos secundarios para alcanzar los objetivos propuestos. El estudio concluye que las políticas para incentivar el desarrollo regional deben considerar las especificidades de cada zona, promoviendo un crecimiento más equilibrado y reduciendo las desigualdades socioeconómicas.

Palabras clave: Desarrollo Regional. Minas Gerais. Reconcentración. Políticas Públicas.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca estabelecer um elo entre as principais teorias do desenvolvimento regional e as estratégias adotadas no Brasil (destacadamente em Minas Gerais) para reconcentrar a atividade industrial nas cidades médias. Para tanto, será feita, primeiramente, uma reconstrução histórica do processo de constituição das cidades médias e, posteriormente, um levantamento das principais e mais esclarecedoras teorias sobre desenvolvimento regional. Esmiuçar essas teorias é importante para compreender o fenômeno da polarização do desenvolvimento em algumas cidades e como se dão as regras do jogo. Teorias clássicas como as formuladas por Myrdal, Perroux e Hirschman serão objeto de análise e contextualização neste momento.

Desenvolvimento regional, como conceito geral, é uma ferramenta para pensar o desenvolvimento de um país ou região de forma integrada. A questão-chave em debate é o desenvolvimento das diversas localidades, desconcentrando a atividade produtiva dos focos historicamente atrativos de investimentos para regiões onde o desenvolvimento é precário, seja por falta de mão de obra qualificada, por falta de recursos tecnológicos e naturais, ou devido a uma localização desprivilegiada, dentre várias outras questões. Não podemos esquecer que, para observar a conjuntura de uma sociedade, analisar somente o valor do Produto Interno Bruto (PIB), renda, e outros indicadores econômicos, não é o bastante. É preciso pensar, também, no desenvolvimento social, voltando a atenção para indicadores de educação, saúde, bem-estar, dentre outros. E ainda não podemos nos esquecer do desenvolvimento cultural, que é outra importante variação do desenvolvimento.

Diante dessa variedade de enfoques e ramificações, é necessário, para não incorrer erros, ter muito claro o objeto de estudo para conseguir identificar quais dessas variações serão analisadas. Um caminho viável é considerar o desenvolvimento econômico e o social de forma articulada, analisados conjuntamente dentro da lógica do desenvolvimento regional.

Para Leme, estudar o desenvolvimento socioeconômico implica analisar uma série de questões:

> Pensar o desenvolvimento econômico e social de um país implica compreender quais estratégias, atores, grupos e classes participarão desse processo. E, mediante quais embates, conflitos e consensos as estratégias para o desenvolvimento se configuram como hegemônicas em um determinado período histórico/temporal. (LEME, 2015, p. 499).

Para compreender plenamente todo esse processo, é necessário analisar não só o resultado, mas também como se deu esse processo, ou seja, quais foram os atores envolvidos: sociedade civil, iniciativa privada, instituições estatais, dentre outros; quais estratégias usadas por esses atores para a promoção do desenvolvimento e, muito importante, quais os conflitos travados entre os diferentes grupos de interesse durante o processo. Entender essa dinâmica auxilia, principalmente, na compreensão do porquê das diferenças de desenvolvimento entre regiões ou, como no caso deste

estudo, do desenvolvimento desproporcionalmente superior das cidades médias-polo em relação às cidades de pequeno porte de suas regiões. Sabendo da relevância de explorar tanto o desenvolvimento econômico, quanto o desenvolvimento social ao estudar o desenvolvimento regional, ao longo de todo o texto, levaremos em consideração estes dois aspectos nos debates e análises envolvendo a discussão das cidades médias no cenário regional.

2 CIDADES MÉDIAS NO DEBATE REGIONAL

A discussão sobre cidades médias-polo é fundamental ao explorar a questão do desenvolvimento regional. O debate em torno das cidades médias surgiu na década de 1950 e se intensificou na década de 1960 na Europa Ocidental, principalmente na França, devido a alguns problemas enfrentados naquele momento. Tais problemas eram, essencialmente, de ordem geográfica, social e econômica. São eles: (1) o agravamento dos desequilíbrios regionais em países europeus, (2) a piora na qualidade de vida nos grandes centros urbanos, bem como a intensificação dos problemas sociais e (3) a fragilidade do fluxo de informações e das relações socioeconômicas nas cidades de grande porte na maior parte dos países do mundo, interferindo na política e na economia. (AMORIM FILHO; RIGOTTI, 2002).

A América Latina também enfrentava tais desafios e, logo, essa nova estratégia foi difundida entre os seus países, inclusive o Brasil. Por aqui, esse movimento ganhou força na década de 1970 e foi um processo construído por estratégias políticas visando à desconcentração da atividade econômica e da densidade populacional nas grandes capitais. Atualmente, apesar de não ser apropriado associar o dinamismo econômico e populacional das cidades médias unicamente às ações do governo federal e estadual na década de 1970, é correto afirmar que a maximização do crescimento dessas cidades atendeu aos objetivos de desconcentração da riqueza almejados naquele momento. (SERRA, 1999).

Segundo Serra, os objetivos que levaram as cidades médias ao patamar social, econômico e demográfico em que hoje se encontram foram:

> 1. O crescimento das cidades médias era visto como positivo – e até certo ponto emergencial – para a desaceleração do ritmo de crescimento das metrópoles nacionais e regionais;
> 2. Para além das intenções de atenuar o crescimento das regiões metropolitanas, os investimentos nas cidades médias eram vistos como fundamentais para a distribuição espacial da riqueza nacional. Uma distribuição que, calçada em centros urbanos dotados dos fatores necessários ao desenvolvimento eficiente de atividades dinâmicas, possibilitaria convergir os interesses de equidade distributiva e manutenção de um ritmo de crescimento econômico acelerado;
> 3. O crescimento e multiplicação das cidades médias também podem ser lidos como respostas aos objetivos de ocupação territorial. As cidades médias, funcionando como pólos dinamizadores regionais, possibilitariam também a convergência dos interesses em integrar o território e ocupar as fronteiras nacionais. (SERRA, 1999, p. 01).

Tais objetivos foram influenciados, em parte, pela tese da reversão da polarização, divulgada amplamente por Richardson (1980) na década de 1970, e que defendia a ideia de que os países em

desenvolvimento tenderiam, naturalmente, a uma desconcentração da atividade econômica das grandes metrópoles em direção às cidades médias. Esse seria um processo natural na medida em que fossem percebidos os altos custos sociais das grandes metrópoles, como o tempo perdido nos congestionamentos, a poluição e os altos custos do setor imobiliário (SERRA, 1999). Na esteira deste debate, Hirschman defende que

> [...] a necessidade da emergência de pontos de desenvolvimento ou pólos de desenvolvimento, no curso do processo desenvolvimentista, indica que a desigualdade internacional e inter-regional do crescimento é condição concomitante e inevitável do próprio desenvolvimento. (HIRSCHMAN 1961, p. 276).

Nesse contexto, durante a década de 1970, já era possível vislumbrar algumas mudanças em curso no Brasil. Porém, foi nos anos de 1990 que ocorreram transformações mais significativas na produção industrial no Brasil via cidades médias, consequência da estratégia de desconcentração implantada pelo Estado. (STEINBERGER e BRUNA, 2001).

Tendo em vista os aspectos observados e para dar conta da discussão proposta para este capítulo, a seção seguinte irá discutir as principais teorias sobre desenvolvimento regional com o intuito de auxiliar na compreensão da dinâmica do desenvolvimento que favoreceu as cidades médias de Minas Gerais.

3 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Em um mar de diversidade, como é o caso das teorias e debates acerca do desenvolvimento regional, serão ressaltadas apenas aquelas que entendemos ser, de alguma forma, importantes para a compreensão do processo e das consequências da reconcentração do desenvolvimento em cidades médias.

Um bom ponto de partida é retomar as discussões feitas no início da década de 1950 pelos economistas Perroux, Myrdal e Hirschman. A proposta deste veio teórico é auxiliar na compreensão do processo pelo qual o desenvolvimento se concentra em alguns pontos em detrimento de outros.

3.1 TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO OU DESENVOLVIMENTO, DE FRANÇOIS PERROUX

De acordo com a teoria dos polos de crescimento ou desenvolvimento, desenvolvida por Perroux, a indústria, que tem um significado extraordinário em todos os países na era moderna, é a unidade fundamental para a diversidade entre as regiões. A indústria motriz seria aquela com capacidade de mobilizar outras indústrias, na mesma região ou em outra região, em decorrência da sua atividade. Dessa forma, "a *região motriz* que, pelos mesmos canais e pela influência dos centros

urbanos, desencadeia ou estimula o desenvolvimento numa região de nações" (PERROUX, 1987, p. 168). Fundamentando sua teoria, o autor defende que

> [e]ste conjunto [de empresas industriais] será chamado polo de crescimento ou polo de desenvolvimento quando provoca, assimetricamente no seu meio, fenômenos de crescimento ou de (e) de desenvolvimento sem que, durante um período, o recíproco seja verdadeiro (PERROUX, 1987, p. 233).

A teoria formulada por Perroux procura esclarecer a diferença de intensidade de desenvolvimento, afirmando que o desenvolvimento não se dá de forma homogênea, concentrando-se em determinados locais. Essa concepção se contrapõe à tese que afirma que o crescimento econômico se manifesta de maneira equilibrada entre as diversas regiões. Indo de encontro a essa afirmação, segundo o economista (ao observar a polarização em Paris, na França), se depender das forças de mercado, o crescimento econômico não será o mesmo em todos os pontos, tendendo a se concentrar em alguns pontos em detrimento de outros (LIMA; SIMÕES, 2009).

> Nem uma só experiência histórica nos oferece, mesmo aproximadamente, um espaço econômico homogêneo ou um crescimento homotético e igualmente distribuído num espaço econômico ou territorial, nem dialéticas de desenvolvimento sobrepostas em zonas diferentes de um espaço econômico ou territorial. Os "todos" nacionais e os subconjuntos no seio de um todo nacional estão reunidos, mantêm-se juntos e evoluem em relações assimétricas (PERROUX, 1987, p. 165).

Nesse sentido, Perroux embasou sua teoria em três pontos principais: o crescimento é localizado, ou seja, não ocorre em todos os espaços simultaneamente; o crescimento é impreterivelmente desequilibrado; e há interdependência técnica com outras regiões (LIMA e SIMÕES, 2009).

O polo de desenvolvimento é uma unidade econômica ou um conjunto de várias dessas unidades que impulsionam o desenvolvimento, para cima e para baixo, de outras unidades que com ela estão em relação (LIMA e SIMÕES, 2009). Esta noção de polos de crescimento apenas se torna consistente se for usada como objeto de análise e meio para a ação política. Nesse sentido, Perroux pondera:

> Fazer observar que a polarização, a densificação [condição de uma expansão posterior aos efeitos] (territorializada ou não) se opera por meio de saques sobre outros espaços econômicos ou sobre zonas geográficas, é uma banalidade sem grande interesse. A questão não é saber se, num primeiro momento, os recursos são retirados de alguma parte para constituir um subconjunto denso, mas se, no fim de um período de observação escolhido em razão da natureza e da estrutura do pólo, o conjunto das zonas ou espaços sobre os quais ele exerce as suas ações não beneficia de vantagens superiores às que este conjunto teria obtido por um desenvolvimento mais concentrado. A experiência parece, a este respeito, perfeitamente conclusiva. (PERROUX, 1987, p. 169).

É provável que a teoria dos polos de crescimento, na década de 1970, tenha influenciado, consideravelmente, o destino de investimentos públicos e privados no Brasil, visto o que consta no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento – 1974 – 1979) assinado pelo então presidente militar Geisel:

> O que se procurou fazer foi, desde logo, criar novo e poderoso polo de desenvolvimento, através da fusão Guanabara-Estado do Rio de Janeiro, para que, no núcleo mais desenvolvido do País, melhor equilíbrio econômico-geográfico se estabeleça no triângulo São Paulo - Rio - Belo Horizonte. (LIMA; SIMÕES, 2009, p. 56).

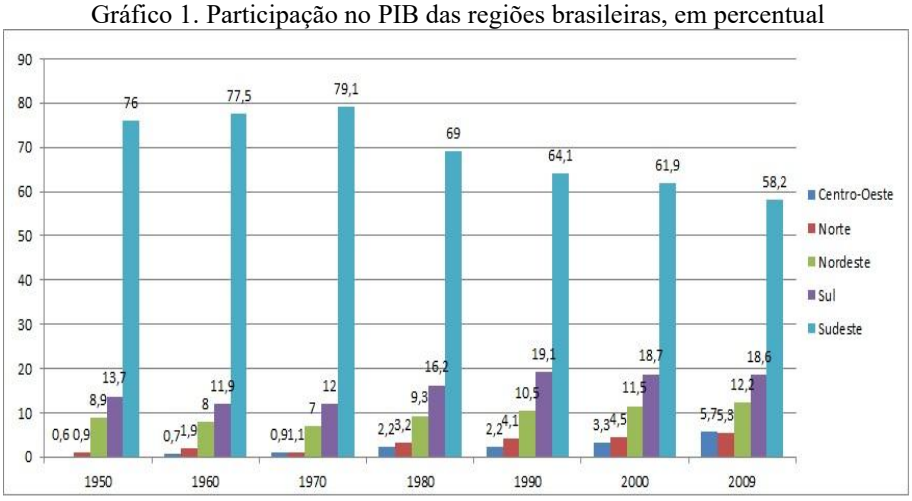
Apesar de constarem no II PND, gastos com o Nordeste e Amazônia, "na área de Integração Nacional, estão previstos recursos para o desenvolvimento regional da ordem de Cr$ 165 bilhões, dos quais Cr$ 100 bilhões para a Nordeste e Cr$ 44 bilhões para a Amazônia" (II PND, 1974, p. 116), afirmando que o objetivo seria o "melhor equilíbrio econômico-político entre as diferentes regiões, seja dentro do Centro-Sul, seja das outras macrorregiões em relação ao Centro-Sul" (LIMA e SIMÕES, 2009, p.56), o que houve na prática foi a manutenção da lógica capitalista. Os investimentos levaram em conta as vocações naturais das regiões, reforçando-as; corroborando a submissão das áreas agrícolas aos núcleos industriais.

Foi uma interessante tentativa de desenvolver as áreas mais precárias do país - o que, de certa forma, obteve êxito -, uma vez que podemos notar um aumento do Produto Interno Bruto (PIB) neste período. Porém, não foi o suficiente para promover, ou pelo menos aproximar, a equidade entre as regiões. A região Sudeste continuou sendo a região mais produtiva e com o maior poder atrativo dentre as regiões.

O PIB brasileiro em 1973 (antes do II PND) era de pouco mais de 500 milhões; em 1979, último ano do Plano, chegava a quase 6 bilhões[1] (Fundação Getúlio Vargas - Centro de Contas Nacionais). Ou seja, realmente aumentou a produção industrial no país no período. Porém, o que se observa no gráfico 1 é que as regiões historicamente menos desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) cresceram neste mesmo período, mas não o bastante para equilibrar o desenvolvimento no país. O Sul e o Sudeste, principalmente, continuam com o valor do PIB bem superior ao de outras regiões.

[1] Valores atualizados em real.

Gráfico 1. Participação no PIB das regiões brasileiras, em percentual



Fonte: IBGE. Elaboração própria, 2020.

A teoria dos polos de crescimento evidencia três pontos importantes e que auxiliam na compreensão do nosso objeto de estudo: o desenvolvimento é desequilibrado, a indústria é peça importante no processo de diversidade entre as regiões e o polo de crescimento exerce influência de forma positiva ou negativa em outras regiões. Vimos, dessa forma, que a estratégia adotada no Brasil foi criar polos de crescimento, reforçando a lógica de mercado, que é investir em regiões já dinâmicas. O Estado, ao invés de tentar minimizar os desequilíbrios regionais inerentes ao capitalismo, como indicou Perroux (1987), através do plano adotado no II PND, reforçou tais assimetrias ao criar polos industriais.

3.2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E O PROCESSO DE CAUSAÇÃO CIRCULAR CUMULATIVA, DE GUNNAR MYRDAL

A teoria do Desenvolvimento Econômico e o Processo de Causação Circular Cumulativa, formulada por Myrdal, enfoca a necessidade de lidar com os problemas das disparidades regionais e da insuficiência da hipótese do equilíbrio estável para explicar a complexidade do sistema econômico. Essa teoria consiste em elucidar a dinâmica econômica regional a partir de um processo de causação circular acumulativa[2], cuja condição negativa induz, sem dúvida, a uma série de consequências negativas que, por sua vez, realimentam o ciclo, reforçando a condição negativa inicial. Essa situação também acontece no sentindo oposto, ou seja, uma condição positiva induz a um processo circular acumulativo positivo.

Myrdal expõe um exemplo simples, mas que elucida de forma ímpar essa teoria:

> (...) Um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que, por sua vez, implica dizer que não terá o suficiente para comer; e assim por diante. Uma

[2] "O conceito envolve, naturalmente, uma constelação circular de forças, que tendem a agir e reagir interdependentemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza" (MYRDAL, 1960, p. 27).

> situação dessas, aplicada a todo um país, pode reduzir-se a uma proposição truística: "um país é pobre porque é pobre".
> É óbvio que uma relação circular entre menos pobreza, mais alimento, melhor saúde e mais alta capacidade de trabalho, manteria um processo acumulativo em ascensão, em vez de descensão. (MYRDAL, 1960, p. 27).

O primeiro ponto para o qual o autor chama atenção em sua teoria é que o desenvolvimento não tende a um equilíbrio estável. Pelo contrário, o processo social não se move, naturalmente, no sentido de promover um equilíbrio; ao invés disso, frequentemente, o sentido é oposto. Assim, "o processo acumulativo, quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes" (MYRDAL, 1960, p. 28).

De acordo com Myrdal, a teoria da Causação Circular Cumulativa pode explicar, por exemplo, a perda de uma indústria em uma região. Ao perder uma indústria, a região deixa de gerar empregos e diminui a renda em consequência da diminuição da demanda por serviços. Assim, a região, cada vez mais, deixa de ser atrativa para outras indústrias, que preferem investir em regiões já dinâmicas e com potencial econômico estabelecido (em parte, resultado do investimento industrial), "desencadeia-se, assim, um processo de causação circular, com efeitos que se acumulam à feição de um 'círculo vicioso'" (MYRDAL, 1960, p. 39).

A ideia que Myrdal procura defender e chamar atenção é que as forças de mercado tendem a ampliar as desigualdades regionais, o que é reforçado nos países mais pobres. O mercado tende a investir e implementar suas indústrias em regiões/localidades que já possuem uma boa dinâmica econômica. Em vista disso, a intervenção do Estado é fundamental para corrigir os descompassos econômicos regionais. Certos lugares possuem um poder atrativo porque em algum momento histórico anterior foi iniciado um movimento no sentido de desenvolver aquele local, e não qualquer outro lugar, que poderia, da mesma maneira, ter iniciado com igual ou mais êxito (MYRDAL, 1960).

Esta é a lógica do capitalismo: investir em regiões já dinâmicas. Tal premissa é fundamental para entender o processo de reconcentração do desenvolvimento via cidades médias em Minas Gerais. Na década de 1970, o Estado, com o objetivo de desconcentrar a indústria das grandes metrópoles, destinou recursos para regiões menos desenvolvidas. Porém quem mais usufruiu deles foram as cidades que já tinham uma infraestrutura e um potencial previamente estabelecidos. Em Minas Gerais, Juiz de Fora, Uberlândia e Montes Claros foram algumas das que mais se beneficiaram. Seguindo essa lógica, a iniciativa privada também procurou investir, preferencialmente, nessas cidades colaborando para torná-las polos regionais e retroalimentando o círculo vicioso. Essas cidades, que já possuem um desenvolvimento marcado, recebem constantemente mais investimentos de toda natureza, enquanto as cidades de pequeno porte tornam-se cada vez mais dependentes das cidades médias-polo.

Outro efeito salientado por Silva e Lima é que

> [...] a população mais jovem e mais qualificada se transfere para as regiões desenvolvidas, permanecendo as pessoas mais velhas, inativas e crianças, bem como a população menos qualificada e que mais demanda gastos públicos com assistência social, nas regiões subdesenvolvidas. (SILVA; LIMA, 2014, p. 138).

Este é um ponto relevante para a análise da relação entre as cidades médias e as cidades de pequeno porte que as circundam. É sabido que há uma migração intensa, por diversos motivos, em direção às cidades médias-polo de Minas Gerais. Montes Claros, no Norte de Minas, atrai um grande número de pessoas das cidades vizinhas em busca de atendimentos de saúde especializados, em busca de emprego, de estudo ou de especialização[3].

A migração para a localidade ou região desenvolvida é um dos efeitos regressivos (*backwash effects*) mencionados por Gunnar Myrdal. As localidades que estão em franco desenvolvimento, atraem migrantes de várias partes do país; esses imigrantes por serem, em sua maioria, mais jovens, esse movimento por si só as favorece, prejudicando as outras menos desenvolvidas. Os efeitos regressivos são as consequências negativas que a concentração do desenvolvimento em uma determinada localidade exerce nas localidades vizinhas, que permanecem em atraso (Myrdal, 1960).

Há também os efeitos propulsores (*spread effects*) que exercem estímulos positivos nas regiões vizinhas, quando se beneficiam do progresso técnico e podem também fornecer matérias-primas às indústrias desses centros. Assim como os efeitos regressivos são acumulativos, os efeitos propulsores também são. "Todavia, em nenhuma circunstância os "efeitos propulsores" permitem estabelecer os pressupostos para uma análise do equilíbrio" (MYRDAL, 1960, p. 49). Em tese, quanto mais alto é o desenvolvimento de um país, maior seria a tendência aos efeitos propulsores (MYRDAL, 1960). O autor ainda argumenta que

> (...) parte dos males de um baixo nível médio de desenvolvimento em país subdesenvolvido reside no fato de serem fracos os "efeitos propulsores". Isto quer dizer que, em regra, o livre jogo das forças do mercado em um país pobre funcionará mais poderosamente no sentido de criar desigualdades regionais e de ampliar as existentes. O fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado em geral, por grandes desigualdades econômicas representa, por si mesmo, grande obstáculo ao progresso. Esta é uma das relações interdependentes, por meio das quais, no processo acumulativo, "a pobreza se torna sua própria causa" (MYRDAL, 1960, p. 52).

Isso se explica devido às iniciativas das políticas estatais. As políticas adotadas na maioria dos países desenvolvidos da Europa (Estado de Bem Estar) tinham como finalidade promover a igualdade regional, anulando, dessa forma, as forças de mercado que provocam efeitos regressivos e apoiando as que promovem os efeitos propulsores. Nos países mais pobres, as políticas estatais agiram de forma mais branda para conter os efeitos regressivos e as forças de mercado agiram de forma mais livre e, como consequência, as desigualdades regionais se aprofundaram (MYRDAL, 1960). O autor ainda

[3] Esta inferência será comprovada à luz do levantamento realizado e demonstrado no capítulo 4.

argumenta que a riqueza ou a pobreza de um país está relacionada à ideia de "causação circular", que é assim exemplificada:

> Os países pobres têm permanecido pobres, em parte, porque, nas últimas gerações, foram fracos os esforços que ali se fizeram para instituir políticas de integração nacional, enquanto, ao contrário, os países mais ricos lograram progresso econômico estável, mediante a execução rigorosa dessas medidas políticas. Além disso, no tocante aos "efeitos propulsores", trataram de usar, ao máximo, os recursos humanos do país (MYRDAL, 1960, p. 58).

A teoria formulada por Gunnar Myrdal elucida as consequências da polaridade do desenvolvimento nas cidades médias de Minas Gerais. O Estado, na década de 1970, ao investir, prioritariamente, nessas cidades, colaborou para movimentar a economia e melhorar a infraestrutura, fatores decisivos para novos investimentos que impulsionaram outros investimentos. Em contrapartida, as cidades vizinhas a esses centros desenvolvidos sofrem os efeitos negativos, uma vez que perdem cada vez mais o poder de atrair indústrias e lidam, continuamente, com a migração de sua população jovem.

3.3 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DESIGUAL E TRANSMISSÃO INTER-REGIONAL DO CRESCIMENTO, DE ALBERT HIRSCHMAN

Hirschman formulou uma teoria similar à desenvolvida por Myrdal, a teoria do Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional do Crescimento. Essa teoria foca na dinâmica do desenvolvimento econômico. Segundo essa perspectiva, é incontestável que o progresso econômico não surge em todos os lugares de forma simultânea, e que uma vez iniciado em determinados localidades, forças poderosas se encarregam de delimitar o desenvolvimento ao redor desses pontos iniciais (HIRSCHMAN, 1961). O autor ainda acrescenta que essa necessidade de polos de desenvolvimento, como ele denominou a concentração do progresso em determinadas partes, sugere que a desigualdade entre regiões, ou até mesmo entre países, é condição *sine qua non* do próprio processo de desenvolvimento. Nas suas palavras, "no sentido geográfico, o desenvolvimento é necessariamente não-equilibrado" (HIRSCHMAN, 1961, p. 276).

O desenvolvimento, ao se firmar em um determinado lugar, inevitavelmente exerce influência nas demais regiões, podendo ser positiva, o que Hirschman (1961) chamou de efeito fluente, ou negativa, denominada pelo autor de efeitos de polarização:

> O desenvolvimento do Norte[4] apresentará uma série de repercussões econômicas direitas sobre o Sul, algumas favoráveis, outras adversas. As favoráveis consistem nos efeitos fluentes do progresso nórdico; longe, o mais importante destes efeitos é a intensificação das pesquisas e investimentos do Norte, no Sul; intensificação que, certamente, se dará se as economias das duas regiões afinal se complementarem. Além disso, o Norte pode absorver alguns dos

[4] Ao examinar essas interações, o autor chamou de Norte as regiões desenvolvidas e de Sul as regiões que permanecem em atraso.

> desempregos dissimulados do Sul e, com isto, elevar a produtividade marginal do trabalho e os níveis de consumo *per capita* do Sul.
> De outra parte, vários efeitos desfavoráveis ou de polarização provavelmente se manifestarão. (...) Efeito de polarização seríssimo e frequentemente observado é a modalidade de migração interna que ocorre, em seguida à evolução econômica do Norte. Em vez de absorver os desempregos dissimulados, o progresso do Norte pode privar o Sul dos seus principais técnicos e dirigentes, bem como dos jovens mais empreendedores (HIRSCHMAN, 1961, p. 282).

Não raro, esse efeito polarizador pode ser observado ao analisarmos o Norte de Minas. Uma parcela dos habitantes das cidades de pequeno porte dessa região, especialmente os mais jovens, migra para Montes Claros para ingressar no ensino superior e não retorna às suas cidades de origem. Em busca de melhores condições de salário, emprego e oportunidades que uma cidade mais desenvolvida pode oferecer, muitas pessoas recém-formadas permanecem em Montes Claros para trabalhar, impedindo as cidades pequenas de contar com sua expertise[5].

Hirschman (1961) enfatiza que caso os efeitos polarizadores sobressaiam aos efeitos fluentes, devido às forças de mercado, cabe à política econômica intervencionista corrigir tal descompasso. O autor ainda salienta que em países subdesenvolvidos a interferência do governo nas regiões atrasadas é, especialmente, importante, seja concedendo vantagens tributárias ou realizando investimentos públicos volumosos para contrabalançar a atração de capital das regiões desenvolvidas.

Nas palavras de Hirschman,

> [u]ma situação em que as têtas do investimento público estão sendo continuamente sugadas pelas regiões relativamente desenvolvidas do território pátrio não pode ser por muito tempo considerada satisfatória pelos governos, em virtude das considerações que o compelem à equidade e à coesão nacional. (HIRSCHMAN, 1961, p. 289).

Uma das maneiras de se frear os efeitos polarizadores, sem dúvida, é a ação governamental. Assim, "para contrabalancear a evasão para o Norte do capital e dos valores intelectuais, influxo, maior até, será criado na direção oposta; para compensar as vantagens locais do Norte o governo pode conceder vantagens especiais de tributação, ou criar econômicas exteriores similares no Sul, através de investimentos públicos" (HIRSCHMAN, 1961, p. 291).

Este ponto é fundamental no debate sobre desigualdades regionais. Para diminuir o fosso entre as regiões, ou, neste caso, entre o desenvolvimento das cidades médias e o atraso vivido pelas cidades de pequeno porte, é preciso empenho político para tal. Políticas públicas que visem movimentar a economia dessas cidades pequenas, assim como investimentos no aparelho de saúde pública e formação superior são imprescindíveis para equilibrar o desenvolvimento.

De acordo com Lima e Simões (2009), uma medida que um país pode tomar para frear os efeitos polarizadores é conceder relativa autonomia às regiões estagnadas através da criação de Superintendências de Desenvolvimento – para impulsionar o crescimento destas regiões e sair da

[5] Aprofundaremos essa discussão no capítulo 4.

estagnação. No Brasil, temos o exemplo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE.

A SUDENE foi criada na década de 1950 com o objetivo de desenvolver o Nordeste brasileiro e também o Norte de Minas. Apesar de, a princípio, englobar apenas os estados do Nordeste, a SUDENE criou o conceito de Nordeste Legal – para efeito de políticas públicas –, e começou a atuar na região norte do estado de Minas Gerais. Contribuiu decisivamente para a modernização da atividade pecuária e da agricultura, através de grandes projetos de irrigação e também para a industrialização de alguns municípios.

Assim como a SUDENE, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) também foi criada nesse período para promover o desenvolvimento regional. As duas inseriram grandes projetos nos setores da agroindústria e da irrigação a partir da década de 1970, momento no qual os projetos realmente se instalaram na região. (PAULA, *et al.*, 2006).[6]

A partir dos aspectos observados na teoria formulada por Hirshcman, a compreensão do desenvolvimento desigual entre as cidades médias e as cidades de pequeno porte do Norte de Minas Gerais fica mais inteligível. O primeiro ponto para o qual o autor chama atenção é que o desenvolvimento é desigual, ou seja, é condição do desenvolvimento que haja regiões desenvolvidas e outras atrasadas. Contudo, na trilha desse debate, ele ressalta que é necessária a intervenção do Estado quando as regiões atrasadas sofrem com mais frequência os efeitos polarizadores (desfavoráveis) provenientes das regiões desenvolvidas, em detrimento dos efeitos fluentes (benéficos). Dessa forma, o autor ratifica um argumento fértil na nossa discussão: que é preciso ação governamental para alavancar o desenvolvimento das localidades que permanecem em atraso.

4 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

O debate em torno da "questão regional" ganhou força no Brasil no século XX, mais precisamente em meados da década de 1950, fato devedor de mudanças ocorridas nesse período, inclusive em consequência das políticas adotadas pelo governo JK. Nesse momento, o Brasil passou de um país quase que exclusivamente primário e exportador para um país de base industrial expressiva. O mercado interno passou a comandar a dinâmica econômica do país. "Até essa data, a questão regional estava parcialmente circunscrita – no âmbito do discurso político e da tomada de decisões – às chamadas medidas de combate às secas do Nordeste". (CANO, 2000, p. 102-103).

Com essa transformação ocorrida no Brasil, as relações comerciais realizadas antes predominantemente com o exterior, passaram a ser articuladas entre as regiões do país, tornando-as cada vez mais intensas – ocasião em que começa a surgir a chamada "questão regional" brasileira. É nesse momento que as diferenciações regionais ficam mais aparentes, evidenciando a heterogeneidade

[6] Retomaremos essa discussão no capítulo 3.

das dinâmicas das regiões brasileiras, principalmente quando se compara o desempenho da região Sudeste com o Nordeste brasileiro.

O Brasil, devido ao seu passado rural, escravocrata e agroexportador, se configura como um mosaico de experiências entre as grandes regiões do país. No período que compreende as décadas de 1970 e 1990 houve uma desconcentração importante da produção no país, elevando a produção do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e mesmo a do Sul e, posteriormente, diminuindo o ritmo da produção do Sudeste. Porém outro problema se manteve: a concentração da produção em algumas áreas no interior das próprias regiões. A partir de 1990, quando a globalização se torna mais intensa, a concentração da atividade produtiva se intensifica. Para sanar esse problema é necessário fugir dos ideais liberais que colocam o mercado como o principal protagonista para regular os descompassos de produtividade entre as cinco regiões brasileiras e entender a necessidade de o Estado formular e de implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (BACELAR, 1999).

Bacelar defende que os investimentos industriais priorizam determinados espaços nas macrorregiões brasileiras tornando-as extremamente heterogêneas. A escolha desses lugares depende da qualidade da mão de obra, da presença de núcleos de pesquisa, atores públicos locais interessados em desenvolver o parque industrial local, empresários dispostos a parcerias e uma boa base de serviços e infraestrutura necessários à permanência de indústrias naquela localidade. Essas localidades "qualificadas" para receber esses investimentos, via de regra, se concentram no Sul e no Sudeste do Brasil; mesmo nas outras regiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apenas alguns locais recebem investimentos. Nesse sentido, era de se esperar que os investimentos oriundos do Governo Federal fossem no sentido de tentar tornar mais homogêneas as regiões (no seu interior) e as regiões entre si. Contudo, o caminho não tem sido bem esse. As áreas que já são dinâmicas contam com o apoio do Governo Federal, enquanto as demais não recebem investimentos.

Exemplo ilustrativo é o Norte de Minas. Claramente, a região é menos dinâmica economicamente do que as demais regiões do sudeste brasileiro. Prova disso é sua inserção na área de atuação da SUDENE e ter ficado conhecida como área mineira do Nordeste, devido a suas condições sociais e econômicas semelhantes às do Nordeste brasileiro. Apesar de o objetivo ser atuar em todo território norte-mineiro, os projetos se concentraram em Montes Claros (principalmente) e Pirapora.

Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional que seja capaz de resolver a questão regional no Brasil, segundo Bacelar (1999), precisa pensar estratégias e ações de acordo com as especificidades de cada região e sub-região. Não é viável pensar em uma forma universal de encaminhar soluções, e sim levar em consideração os pontos fracos e potencialidade de cada região para, então, chegar ao objetivo final: "reduzir as desigualdades regionais, possibilitando às populações das distintas macrorregiões condições semelhantes de vida e de oportunidades de emprego." (BACELAR, 1999, p. 15).

Ao iniciar seu período presidencial em 2003, o governo Lula intentava reduzir as diferenças regionais no Brasil. Para tanto, seu governo daria atenção especial às regiões menos favorecidas. Diversos Planos e Programas buscaram combater as desigualdades regionais, priorizando tais regiões. Durante esse governo, incentivos de natureza econômica e, principalmente, social foram realizados para promover o desenvolvimento especialmente em regiões historicamente menos desenvolvidas, ou seja, Norte e Nordeste. Investimentos econômicos e programas sociais, como o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), instituído em 2003, e a ampliação do Programa Bolsa Família refletiram, sobretudo, no Nordeste e Norte do país.

Apesar de todos os esforços, o crescimento econômico não foi satisfatório. Conforme expõe a tabela 1 abaixo. Ao analisarmos o PIB das regiões e do Brasil, verificamos que o crescimento no Norte e Nordeste foi significativo durante o mandato do presidente Lula (2003-2011), porém sem se aproximar do dinamismo econômico do sudeste. Corroborando essa afirmação e em consonância com a tabela abaixo, trazemos as reflexões de Coelho, que assim diz:

> Em que pesem os avanços registrados no quadro sociorregional brasileiro, os resultados macroeconômicos da participação regional do PIB apresentaram melhorias bem modestas. Assim, embora as políticas sociais tenham mitigado a pobreza extrema nas periferias nacionais, persistiu um padrão macrorregional de diferenciação das principais variáveis socioeconômicas entre o Norte e Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se das últimas macrorregiões. (COELHO, 2015, s. p.).

Tabela 1. Produto Interno Bruto a preços correntes (1000 RS)

Brasil e Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Norte	81199580,6	96012340,5	106441709,6	119993429,1	133578390,9	154703432,9	163207956	223537899,8
Centro-Oeste	153103629,5	176811355	190177810,7	206284474,7	235964307	279372274	310764897,6	396410741,5
Nordeste	217037426,1	247042511,8	280545054,7	311104053,8	347797041	397499827,2	437719729,8	555325328,2
Sul	300858676,8	337657404,5	356211308,9	386588324,6	442819863,6	502039730,5	535662084,3	672048938
Sudeste	947748381	1083974746	1213863408	1345513264	1501184922	1698588226	1792049385	2295690429
Brasil	1699947694	1941498358	2147239292	2369483546	2661344525	3032203490	3239404053	4143013337

Fonte: Fonte: IBGE, s. d.

Nesse período, o PIB da região Norte triplicou e o PIB do Nordeste mais que dobrou. Ainda que o PIB das regiões menos dinâmicas historicamente, Norte e Nordeste, tenha tido um bom crescimento no período (se assemelhou ao crescimento do Sudeste, como no caso do Nordeste, e foi superior, como no caso do Norte), não foi suficiente para se aproximar do patamar econômico do Sudeste brasileiro. Apesar de estas regiões terem experimentado um desenvolvimento expressivo, pelos dados, percebe-se que ainda há muito que investir para alcançar um maior equilíbrio econômico entre as regiões.

5 CONCLUSÃO

Segundo as diversas teorias exploradas aqui, o desenvolvimento regional não ocorre de forma harmônica. As explicações são as mais variadas e contribuem fortemente para elucidar a reconcentração do desenvolvimento nas cidades médias mineiras. As três teorias aqui abordadas são relevantes para analisar o processo e as consequências da reconcentração do desenvolvimento em cidades médias. Todas elas chamam atenção para o fato de que o desenvolvimento se concentra em alguns pontos em detrimento de outros, questão chave para a compreensão do objeto de estudo da presente tese.

A teoria proposta por Perroux reforça a nossa compreensão do desenvolvimento regional. Ao afirmar que o crescimento é localizado, desequilibrado e que há interdependência entre as regiões, corrobora com o que está sendo abordado neste trabalho, pois, a relação das cidades médias no contexto regional é um exemplo claro desse movimento. O desenvolvimento em Minas Gerais segue exatamente essa linha, é localizado na grande metrópole e nas cidades médias-polo, é desequilibrado, pois temos uma diferença de infraestrutura profunda entre as cidades de pequeno porte e as cidades médias-polo e há interdependência entre elas, principalmente a dependência das cidades pequenas em relação às cidades médias de suas respectivas regiões.

A teoria de Myrdal acrescenta mais uma variável na análise do caso mineiro ao apontar os desdobramentos do desenvolvimento localizado. A atração de investimentos sempre para determinadas cidades, tornam as cidades que não têm a economia efervescente, ainda menos dinâmicas, gerando mais desemprego, baixa remuneração, precarização do trabalho, migração, dentre outros. Este cenário será ilustrado no capítulo 4, no qual serão apresentados dados que demonstram a diferença exorbitante entre as cidades médias-polo e as cidades de pequeno porte, que, muitas vezes, obrigam os habitantes destas a migrarem em busca de oportunidade de trabalho, estudo, e serviços de saúde, por falta de estrutura em suas cidades.

Por fim, à luz da teoria formulada por Hirschman, enfatiza-se a dinâmica do desenvolvimento econômico. Segundo o autor, em curto prazo os investimentos podem ser alocados em regiões já dinâmicas, porém, em longo prazo, devem-se priorizar as regiões menos dinâmicas dado que o fim primordial é a equidade. Uma maneira para obter sucesso pode ser a criação de superintendências para alocar recursos em regiões menos dinâmicas. No Norte de Minas temos um exemplo ilustrativo, a atuação da SUDENE. Porém, a ação da Superintendência privilegiou certas cidades que já eram mais dinâmicas na região, Montes Claros e Pirapora, corroborando com a lógica capitalista e alimentando a concentração do desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, Oswaldo Bueno; RIGOTTI, Rangel Irineu. Os Limiares Demográficos na Caracterização das Cidades Médias. In: Rede brasileira de Estudo sobre Cidades Médias: Uma abordagem multidisciplinar, 2002. Disponível em: http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/os%20limiares%20demogr%C3%A1ficos%20na%20caracteriza%C3%A7%C3%A3o.pdf Acesso em: 20 set. 2014.

BACELAR, Tânia. Por uma política Nacional de Desenvolvimento Regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, nº 2, p. 144-161, abr.-jun., 1999. Disponível em: www.bnb.gov.br. Acesso: 01 abr. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. 2006. Disponível em: www.bresserpereira.org.br. Acesso em: 08 out. 2018.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição (Org.). Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000. p. 93-120.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 2, nº 2, p. 265-286, jul./dez. 2015. Disponível em: http://www.revistappr.com.br/artigos/publicados/A-politica-regional-do-governo-Lula-(2003-2010).pdf. Acesso em: 25 ago. 2020.

HIRSCHMAN, Albert O. Estratégia do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo Universal de Cultura, 1961.

LEME, Alessandro André. Desenvolvimento e sociologia: uma aproximação necessária. Revista Sociedade e Estado, V. 30, nº 2, p. 495-527, maio/ago. 2015.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. Teorias do desenvolvimento degional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2009.

MYRDAL, Gunnar. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas: textos de Economia Contemporânea. Tradução: Ewaldo Correa Lima. Rio de Janeiro: Ministério de Educação e Cultura / Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

PAULA, Andréa Maria Narciso Rocha de; *et al.* A região Mineira do Nordeste. XVIII ENCONTRO NACIOANL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA. Rio de Janeiro. 2006.

PERROUX, François. Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

SERRA, Rodrigo Valente. Desconcentração urbana e oportunidades de trabalho: um estudo da integração dos imigrantes no mercado de trabalho das cidades médias e regiões metropolitanas brasileiras. In: Rede brasileira de Estudo sobre Cidades Médias: uma abordagem multidisciplinar, 1999. Disponível em: http://redbcm.com.br/. Acesso em: 20 set. 2014.

SILVA, Guilherme Jorge; LIMA, Victor José Rocha de; PEREIRA, Adriano José. Região nordeste durante a gestão Lula: um estudo a partir de indicadores sociais e econômicos. 2014. Disponível em: https://www.encontroeconomiauepg.com.br/assets/uploads/artigos/UevjQyVD/e687c459c5492ba8dd60b9b0837a02b8.pdf. Acesso em: 25 ago. 2020.

STEINBERGER, Marília; BRUNA, Gilda Collet. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, Thompson Almeida & SERRA, Rodrigo Valente (Org.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. p. 35-77. Disponível em: www.repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3081/5/cap_2_cidademedias.pdf. Acesso em: 03 out. 2014.