
POST-SCRIPTUM SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: MODELOS REAIS E MODELOS MENTAIS*

Sergio Boisier**

Resumo

Cinqüenta anos de políticas públicas em favor do desenvolvimento territorial na América Latina produziram uma rica experiência para estudos acadêmicos, mas escassos resultados práticos que possam ser medidos de redução da superconcen-

* Em razão de uma institucionalizada e programada aposentadoria, este é o último documento substantivo escrito pelo autor como funcionário do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES), órgão das Nações Unidas, vinculado ao sistema da CEPAL. A perspectiva temporal que vem sendo desenhada inexoravelmente, à medida que uma data tão importante se aproxima, norteia a análise do que cada um julga como de verdadeira importância; no caso de quem escreve estas linhas, a atenção nos últimos anos foi dirigida à questão do conhecimento pertinente requerido para sustentar as intervenções sociais inteligentes em favor do desenvolvimento territorial mais harmônico. Este trabalho representa um último esforço nesse sentido, ampliado para incluir outras questões relacionadas com a epistemologia do desenvolvimento no território. Santiago do Chile, 1998.

** Do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social - ILPES/CEPAL.

TRADUÇÃO: Isabel Villa-Lobos Telles Ribeiro.

tração demográfica e econômica dos territórios.

Este trabalho, preparado por um indefectível crente no potencial democratizador do desenvolvimento territorial, não termina no mero relato dos fracassos. A partir de uma dupla categoria de análise, o conceito de modelo real por um lado, e o de modelo mental, por outro, o autor repassa os componentes básicos dos modelos reais de desenvolvimento regional na América Latina (a regionalização, a descentralização e o desenvolvimento das regiões). Fracasso, ambigüidade e escassez parecem ser características que acompanharam os processos em questão. Contudo, mais importante que a simples constatação dos resultados é a tentativa de explicação que o autor dá ao conceito de modelo mental, descrito como a pré-figuração racional da ação. O documento sustenta que existiram fatores estruturais que impediram a construção dos modelos mentais adequados para respaldar intervenções territoriais de sucesso. Esses fatores têm relação com as questões metodológicas, epistemológicas, praxológicas e ideológicas, campos nos quais existem carências consideráveis que devem ser sanadas para se concretizarem, na prática, o potencial de justiça das políticas regionais.

“Aqueles que têm por missão ler, ensinar e pesquisar sobre desenvolvimento, devem assumir sua porção de culpa pela atual falta de perspectiva. Um dos principais papéis sociais dos acadêmicos e intelectuais é o de fornecer um sentido de perspectiva, com vistas a orientar outros membros da sociedade que estão preocupados com as questões e os problemas do dia-a-dia. Contudo, atualmente existem poucos indícios de tal orientação intelectual no campo dos estudos do desenvolvimento... E aqueles entre nós que se dizem especialistas do planejamento regional são tão culpados quanto qualquer um”.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

Diane Conyers

1 Modelos Reais de Desenvolvimento Regional na América Latina

Conforme já foi escrito diversas vezes, a experiência em matéria de políticas públicas de desenvolvimento regional na América Latina pode ser rastreada, com bastante exatidão, desde sua origem, por volta de 1947. Nesse momento, foram criadas, no México, as Comissões das Bacias Hidrográficas (Papaloapan e Tepalcatepec foram as primeiras) como organismos de desenvolvimento regional, baseadas no modelo da TVA (Higgins e Savoie (1995), são referências obrigatórias para a história da TVA; Barker e King (1970), para a história da experiência mexicana). No Brasil, criou-se, no ano anterior, a CODEVASF (Comissão para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco). Dessa forma, discorrerei sobre as políticas existentes há mais de meio século, tempo mais que suficiente para que se possam extrair lições e conclusões. Diversas sínteses sobre as variadas experiências latino-americanas em matéria de políticas públicas sobre desenvolvimento territorial podem ser encontradas nos escritos de Stöhr (1972), de Mattos (1986) e de Boisier (1996/a), sendo que os dois últimos enfocam mais a teoria dessas experiências. Os estudos mencionados fazem referências muito generalizadas a todo o subcontinente; alguns dos países de maior porte teriam capítulos especializados em qualquer publicação sobre desenvolvimento

regional. A experiência da Argentina pode ser estudada em diversos trabalhos de Rofman, Rocattagliata, Coraggio, Gatto e outros; só sobre o Brasil deveriam ser mencionadas as extensas citações encontradas nos trabalhos de Haddad, Rocha Magalhães, Monteiro da Costa, Guimarães Neto, Cavalcanti, Tolosa e tantos outros; quanto ao México, são referência obrigatória os trabalhos de Garza, Hiernaux, Wong e Unikel.

Os modelos reais de desenvolvimento regional ou territorial, em sentido mais amplo, foram construídos de acordo com três processos: (1) a regionalização dos países; (2) a descentralização dos sistemas de decisão públicos e privados; (3) o próprio desenvolvimento das regiões, supostamente descentralizado por definição. Pode-se dizer que o primeiro desses processos fracassou por completo; o segundo ainda não se configurou e a cultura centralizadora ainda domina a vida na América Latina; e o terceiro ainda é raramente adotado.

De acordo com um trabalho recente realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD (1997), um último exame da situação da regionalização na América Latina (como institucionalização de uma nova repartição territorial, ou seja, como uma nova divisão político-administrativa), revela um panorama desapontador, pelo menos para aqueles que foram fervorosos defensores da regionalização. De fato, no final do século, o Chile, a Nicarágua, o Peru e a República Dominicana já tinham sistemas regionais estabelecidos e institucionalizados, de maneira constitucional ou simplesmente legal. Desses casos, o que ainda é interessante hoje é o do Chile. No Peru, a Constituição de 1993 relegou as questões regionais a segundo plano. Existem vários outros países nos quais a regionalização é apenas de caráter administrativo e funciona como artifício planejador, como por exemplo o Brasil e a Colômbia, o que não deixa de ser relevante. Estamos muito longe de alcançarmos o triunfo, de tornar realidade a premissa, tão impregnada das idéias de modernização social dos anos 60, de que a regionalização é a ferramenta imprescindível da modernização, sobretudo porque, na época, o conceito de modernização estava vinculado à redução das desigualdades (sociais e territoriais). Uma nova repartição territorial ajudaria no processo de integração nacional (física, econômica e sociopolítica), e seria crucial para superar a falta de integração interna, diagnosticada, com razão,

como um sério entrave ao desenvolvimento.

Talvez não fosse assim, talvez se tenha retificado a região como conceito e instrumento; a síndrome de Pigmalião não foi alheia aos antigos planejadores regionais e a sua própria criação. Talvez o certo fosse, e continua sendo, que o território é importante para a modernização, mas entendido de maneira flexível e complexa ao mesmo tempo, como um leque no qual região passa a ser um elemento ou uma configuração a mais entre várias outras.

O processo de regionalização que se tentou implantar na América Latina a partir dos anos 60 foi prematuro e os problemas conceituais ou de definição, os problemas políticos ou de ordem prática, foram separados. O que é uma região? É uma pergunta que, para muitos, ainda não tem resposta precisa. Um dos últimos acadêmicos europeus que se fez essa pergunta foi Hilhorst (1981), e ele próprio respondeu que a região era provavelmente mais uma construção mental que uma realidade objetiva. É possível que seja assim. No entanto, é evidente a mudança do nível de discussão se se examina a literatura do início dos anos 70 e a do final dos anos 90. Os trabalhos difundidos pelo IPGH (1969), ou produzidos por Stöhr (1969) e Meot (1974), entre outros, ilustram o primeiro período e os de Hilhorst (1981, op. cit.), Carleial (1993), de Castro (1994), Boisier (1996/a, op. cit.), e tantos outros, o segundo.¹ Os conceitos iniciais (a partir do século XIX) baseavam-se, sobretudo, na geografia; os mais contemporâneos posicionam-se no campo das configurações simbólicas, como foi definido por Bourdieu.² Na América Latina, uma última e excelente discussão sobre a evolução da idéia de região foi apresentada por Hiernaux (1995), que, afastando-se da geografia tradicional, afirma que: "A região é, assim, uma articulação coerente de articulações sistêmicas entre diversos grupos e cosmovisões espaço-temporais", uma concepção, pode-se dizer, que dá margem à diversidade na construção regional.

¹ Esta é apenas uma referência reduzida a alguns especialistas que escreveram sobre a questão da definição da América Latina; não pretende ser uma bibliografia completa sobre o tema.

² Vide trabalho clássico de Pierre Bourdieu (1997).

Os esforços de regionalização contemplaram quase que exclusivamente o aspecto econômico e, portanto, utilizaram somente as categorias puramente econômicas, fato esse que determinou seu relativo fracasso. É bem verdade que, na época, os conceitos de Bourdieu sobre poder simbólico ainda não eram conhecidos, isto é, o poder de fazer coisas com a palavra. O próprio Bourdieu (1993; 141) se refere à questão regional, como indica a seguinte citação:

“Nesse sentido, o poder, o poder simbólico é um poder de consagração ou de revelação, um poder de consagrar ou de revelar as coisas que já existem. Quer dizer que não faz nada? Na verdade, como uma constelação que, de acordo com Nelson Goodman, começa a existir somente quando é selecionada e designada como tal, um grupo, classe, gênero, região, nação, começam a existir como tal, para aqueles que fazem parte deles e, para os outros, apenas quando são distintos, segundo um princípio qualquer, dos outros grupos, quer dizer, mediante o conhecimento e o reconhecimento”.

Agora percebemos a importância de um enfoque como o de Bourdieu que aponta, como se pode deduzir, a questão geral da cultura como elemento de construção regional, uma cultura que acrescenta e separa simultaneamente, que unifica internamente (na diversidade) e distingue externamente.³ A força da palavra (da linguagem, do discurso) como força capaz de criar uma realidade latente ou mesmo inexistente é, contudo, muito mais antiga que o pensamento do sociólogo francês. Não está escrito no primeiro versículo do Evangelho segundo São João: “No princípio era o Verbo”?

Ademais, claramente, a região deixou de ser um conceito situado no espaço físico das relações banais e passou a situar-se no espaço cibernético das relações virtuais; deixou de ser inicialmente um conceito pré-perrouxiano e passou, sem solução de continuidade, a

³ À luz do pensamento de Bourdieu, parece ridícula a situação da regionalização chilena para a qual foram usados, e se usam ainda, números romanos em vez de patronímicos para denominar as regiões; infelizmente, cada vez mais se observa uma auto-referência instantânea das pessoas a essas caixas postais: sou da V (região), sou da VIII (região)! São expressões freqüentes que denotam deficiência mental ou o poder do discurso.

ser um conceito pós-moderno, virtual. Deve-se entender também a região como uma comunidade imaginária, segundo a expressão de Anderson (1991) em seu estudo sobre patriotismo e nacionalismo: ela é imaginária porque os cidadãos da menor nação (região) jamais conhecerão a maioria de seus co-nacionais (co-regionais), nunca se encontrarão, nem escutarão falar deles, mas, mesmo assim, na mente de cada um, todos fazem parte de uma comunidade.

Todas as generalizações sobre a América Latina servem apenas de referência e nem mesmo o comentário atribuído à poetisa Gabriela Mistral é suficientemente preciso: “As únicas coisas que os países ao sul do Rio Grande têm em comum são a língua e a religião”. Ela omitiu, olímpica, mais da metade da população que reza em português! Algo semelhante ocorre com a descentralização: poucas generalizações são válidas em um subcontinente onde, do ponto de vista da superfície e da população, apenas quatro países com regime federalista (em teoria, descentralizados por definição) representam muito mais da metade da superfície e da população. Talvez se o único ponto em comum fosse a cultura centralista mencionada por Véliz (1984), seria de indisfarçável cunho burbônico.

Ao analisarmos alguns trabalhos recentes [Affonso (1996); Boisier (1997/a); CLAD (1997); Fernández (1995); Morris (1992); Peterson (1997); PNUD (1997)] chega-se às seguintes conclusões com relação ao estado da arte da descentralização no final do século na América Latina:

a) Os países que adotam sistema federativo (Argentina, Brasil, México, Venezuela) entendem por descentralização a recuperação do federalismo, federalismo expropriado pelas forças históricas do centralismo; a Venezuela é o caso paradigmático pois, mais que a recuperação do federalismo, colocou em prática sua própria organização constitucional com uma defasagem de mais de um século.

b) Os países que adotam sistema unitário (nos quais, segundo alguns autores, encontra-se o único contexto em que parece legítimo falar em descentralização) mostram uma gama variada de avanços no sentido da descentralização e também de retrocessos. A descentralização territorial,⁴ como vem sendo definida aqui, isto é, que cria regiões,

encontra sua máxima expressão no Chile, a partir da Constituição de 1980 e da promulgação da Lei Orgânica Constitucional de Governo e Administração Regional (LOGGAR) em 1993; já a descentralização fiscal e política registra, na Colômbia, o maior avanço.⁵ A Bolívia é um caso muito interessante pelo esforço descentralizador empreendido, que visa, por um lado, a maior democratização e municipalização, e, por outro, beneficiar os departamentos, por meio da Lei de Descentralização Administrativa de 1995. No caso do Peru, registrou-se retrocesso no processo de descentralização no que diz respeito à configuração dos governos regionais e o papel das regiões. Finot (1997; 55) sintetiza corretamente alguns processos descentralizadores: "Para o Brasil, a descentralização política foi uma reivindicação democrática, para a Argentina, uma maneira de solucionar a crise financeira do Estado, para o Chile, um processo de modernização do Estado, para a Colômbia, uma alternativa para a crise política do Estado e para a Bolívia, uma resposta ao movimento regional que lutava por uma descentralização que beneficiasse as capitais dos departamentos". Nada de estranho nesses argumentos, pois as forças centrípetas e centrífugas da descentralização giram em torno do Estado.

c) Os maiores entraves para o avanço mais rápido da descentralização parece residir no enraizamento cultural. Séculos de organização política centralizada e de organização trabalhista dependente, de um Estado incontestavelmente pesado, de uma sociedade civil sem força, de clientelismo nas relações sociais, de alteridade culposa na racionalização das interpretações da situação pessoal e coletiva são

⁴ A descentralização territorial, a vertente descentralizadora mais importante do ponto de vista do assunto tratado neste estudo, consiste na criação de um sujeito jurídico, de uma pessoa jurídica de direito público, com os atributos descentralizados (personalidade própria, orçamento próprio e normas de funcionamento próprias) que exerce suas funções e competências em um âmbito territorial definido (região, província, estado, comuna, etc.) apenas com controle de tutela. Tal figura jurídica pode ser o território ou o organismo (o governo regional no caso do Chile).

⁵ Na Colômbia, as cinco regiões administrativas (regiões CORPES) não são juridicamente constituídas. A descentralização política e territorial ocorre, na Colômbia, com as eleições para governadores e prefeitos. Os departamentos e os municípios recebem recursos importantes transferidos pelos cofres públicos.

fatores que dificultam uma mudança de atitude para a assimilação de modelos mais autônomos.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

d) A globalização impõe uma dialética de difícil síntese para a descentralização. Por um lado, como já foi dito, não se pode ser competitivo com estruturas decisórias centralizadas e isso seria motivo para a descentralização; por outro lado, a tentativa de cada organização de ter posicionamento individualista (da pessoa física até regiões e países) no jogo globalizador pode gerar tantos perdedores que o resultado final (a síntese) traga maior demanda por centralização em busca de novos apoios do Estado!

e) O temor da desordem fiscal, resultado da suposta incapacidade dos novos governos territoriais de manejar eficientemente suas novas responsabilidades financeiras e de um incontável aumento do gasto corrente derivado do aumento da burocracia pública, parece ter algum impacto na mente de muitos formuladores de políticas, não importa quão infundadas sejam ambas as suspeitas.

De acordo com a formulação de Boisier (1993) para o caso particular do Chile, as dificuldades futuras do processo descentralizador são relacionadas com a percepção cidadã (capacidade comparativa do modelo descentralizado versus o centralizado em termos da realização do projeto pessoal de vida in situ), com a eficácia e a eficiência na prestação de serviços à população (agora descentralizados e antes centralizados, ou seja, com a qualidade da gestão governamental), com o grau de governabilidade que a própria descentralização determina, e com a capacidade de condução política do Estado do processo de descentralização. Esse mesmo tipo de análise é facilmente aplicável ao resto da América Latina.

O panorama de desenvolvimento regional, no estágio em que se encontra hoje, pode dificilmente ser elevado ao primeiro plano, sobretudo, por uma questão óbvia: por definição, trata-se de um processo, não importa como seja definido, de longo prazo, com uma velocidade de movimento tipo geleira,⁶ difícil de ser demonstrado em períodos curtos. Se Marshall Wolfe qualificou, com razão, o desenvolvimento de esquivo,⁷ com mais razão deveríamos utilizar esse mesmo qualificativo com relação à sua dimensão regional.

Observando-se o mapa da América Latina do ponto de vista histórico (para enquadrar a pesquisa no meio século mencionado acima) e geográfico (desde o Rio Grande até a Patagonia) para identificar os casos de desenvolvimento regional que obtiveram êxito,⁸ provavelmente a maioria dos observadores estaria de acordo em apontar casos como os de Guadalajara, no México, São Pedro Sula, em Honduras, Carabobo, na Venezuela, Medellín, na Colômbia, Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, Concepción, no Chile, Córdoba e Neuquén, na Argentina, Curitiba (Paraná) e Santa Catarina, no Brasil e, por fim, em uma perspectiva mais ampla e mais atraente, mas ainda em sua fase inicial, o Ceará, também no Brasil.⁹ Dada a subjetividade do conceito de desenvolvimento (regional), essa seleção é, inevitavelmente, arbitrária e discutível; contudo, outra lista de exemplos de sucesso pode mostrar algumas variações de conteúdo, mas dificilmente de escala.

Não se trata de fazer uma análise profunda desses casos, apenas algumas observações gerais. A mais importante se refere ao alto grau de endogeneidade que, em geral, observa-se nesses casos, que é ainda maior com relação ao papel dos atores sociais locais. Esse fato vem reforçar empiricamente uma hipótese central para muitos analistas contemporâneos: o desenvolvimento territorial é, por definição, um processo endógeno, se é constatado, nesses casos, não só o crescimento efetivo mas também o desenvolvimento, o que ainda falta ser provado! Outra observação que adquire cada vez mais importância com os embates contra a ortodoxia neoliberal é, em todos esses casos, que o Estado e o mercado, ou o setor público e o privado, trabalharam mais em cooperação que em oposição, com muitas variantes, é fato: forte componente estatal na Argentina e no Chile, forte componente privado na Colômbia, etc.

⁶ Expressão usada há muitos anos por A. Kuklinski em um de seus trabalhos.

⁷ Alusão à obra clássica, *El desarrollo Esquivo* (1976), do sociólogo da CEPAL (já falecido), publicada pelo Fondo de Cultura Económica.

⁸ O critério de êxito seria a cristalização de um processo de (pelo menos) crescimento econômico nítido em termos de área geográfica e estruturação de um centro que compete com o centro tradicional, como por exemplo, o que se observa na Argentina com relação a Córdoba e Buenos Aires.

Uma questão que dificultou, sem dúvida, a possibilidade de gerar mais casos de sucesso em termos de desenvolvimento regional foi a crença de que a transferência (territorial) de recursos do centro para a periferia era a base do crescimento. Não havia muita confiança nas capacidades endógenas e, ao mesmo tempo, as transferências assumiram a forma de um jogo fantasmagórico de soma zero e, dada a distribuição territorial do poder político, essas transferências refletiram mais uma contabilidade social imaginária que a realidade.

Onde é possível encontrar uma avaliação do estado da arte em matéria de desenvolvimento regional na América Latina? É uma pergunta difícil ser respondida porque, se por um lado estima-se que uma avaliação de tal alcance seja tarefa muito demandante, deve-se ainda acrescentar o lastimável estado das informações estatísticas sobre essa questão; a prática, relativamente comum no passado, de divulgar as cifras do PIB de acordo com os cortes territoriais, algo que em algum momento era feito regular e oficialmente em meia dúzia de países, foi quase abandonada.¹⁰ Nem falemos de estatísticas mais sofisticadas. Mesmo que as informações estivessem disponíveis, não é claro que elas pudessem ser transformadas em conhecimento capaz de desvendar a complexidade e a subjetividade do desenvolvimento.

Ainda seguimos amarrados, do ponto de vista conceitual e de mensuração, a um conceito de desenvolvimento introduzido por Seers há exatos trinta anos: o desenvolvimento significa a redução da pobreza, do desemprego e da inequidade. Melhor que o produto per capita, sem dúvida, mas ainda insuficiente. Embora mantendo esse enfoque limitado, praticamente inexistem avaliações empíricas, em nível agregado latino-americano, que representem o estado da arte em matéria de desenvolvimento regional. Remotamente, cabe referência ao já antigo estudo do ILPES, preparado para a Conferência de Ministros e Chefes de Planejamento da América Latina e o Caribe, celebrada no ano de 1980 na Cidade da Guatemala.¹¹ A principal conclusão assinalava textualmente: “Na medida em que a evidência empírica disponível revela uma tendência ao agravamento dos pro-

9 Em alguns casos, a identificação coincide com a cidade e, em outros, com a jurisdição da qual fazem parte.

blemas regionais, é de se prever que, durante os próximos anos, a maior parte dos governos da região deverá incrementar seus esforços em matéria de planejamento regional, formulando políticas explícitas e mais operativas nesse campo” [ILPES, 1980, p.169].¹²

Ultimamente, surgem estudos sobre convergência regional em matéria de taxas de crescimento econômico, tanto no Brasil, por parte de Guimarães Neto (1997), como na Colômbia, por parte de Cárdenas (1993) principalmente, e de Mesa e Hincapié (em andamento), baseados nas mais atualizadas teorias de crescimento econômico. Se estudos desse tipo demonstrassem existir convergência regional de longo prazo, caberia reconhecer a presença de um genuíno desenvolvimento, na medida em que a convergência inter-regional suponha redução das iniquidades em nível interpessoal. Mas ainda é prematuro fazer conclusões sobre o assunto.

De modo que pode-se concluir que os modelos reais de desenvolvimento regional na América Latina não parecem ter sido eficazes, já que não lograram produzir desenvolvimento, ao menos de maneira visível ou expressiva. Aqui, cabe parafrasear o poeta espanhol García Lorca: “o desenvolvimento das regiões nos escapa como peixes surpresos, uns poucos cheios de luz, a maior parte repleta de frio”.

Isto é positivismo. Estes são os fatos, escassos exemplos de regionalizações de natureza constitucional (com não raras dúvidas acerca de sua funcionalidade contemporânea), processos de descentralização que ora avançam ora retrocedem, e desenvolvimento territorial extre-

¹⁰ Nesse sentido é louvável o esforço mais ou menos sistemático do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) para calcular anualmente um Índice de Desenvolvimento Humano por jurisdições subnacionais.

¹¹ O estudo em questão faz parte do Caderno do ILPES 28 (1982).

mamente incerto, que reflete nossa incapacidade coletiva para transferir, por meio de um adequado manejo do território, os benefícios do desenvolvimento a partir da matriz abstrata da macroeconomia à matriz concreta das pessoas de carne e osso.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

Diante de uma situação como a que descrevi, faz-se necessário um esforço para escapar definitivamente da tradicional explicação baseada na alteridade culposa, tão incrustada na cultura latino-americana, uma idéia que já estava implícita no clássico trabalho de Cardoso e Faletto sobre a dependência. De certo, não somos ilhas na globalização, somos parte de um sistema global e, em conseqüência, tudo nos atinge,¹³ mas não justifica uma sobre-determinação sistêmica de alguns (não podemos fazer nada porque não temos grau de liberdade suficiente, já que nos situamos na base da estrutura sistêmica mundial), ou a mania tradicional de construir uma verdadeira iconografia de demônios externos culpados de nossa situação (o imperialismo em primeiro lugar, associado a um capitalismo dependente, em segundo lugar, não permitem o desenvolvimento regional, etc.), fenômenos tão poderosos que sequer podem ser exorcizados. Talvez, aquilo que flutuava no ar em um importante seminário, realizado em Bogotá, em 1979 (citado adiante), siga válido: nossas deficiências de natureza cognitiva são consideráveis e isso nos tem impedido de construir modelos mentais de desenvolvimento regional como base para uma ação social eficiente. O capítulo seguinte desse trabalho explora essa questão.

Essas deficiências de natureza cognitiva aumentaram em conseqüência dos múltiplos efeitos da revolução científica e tecnológica sobre o território, a ponto de necessitarmos agora, nas palavras de Bervejillo (1997), a reinvenção do território. Segundo Bervejillo “os territórios são, dessa forma, ao mesmo tempo questionados e reafirmados enquanto âmbitos e sujeitos do desenvolvimento”.

¹² Essa afirmação, analisada retrospectivamente e comparada aos fatos que se sucederam, evoca Dante: condena aqueles que a formularam (o autor encontra-se entre eles) à mesma pena que sofriam no Inferno (Círculo Oitavo) os astrólogos e videntes, ou seja, a viver eternamente com a cabeça voltada para trás, em direção ao passado, como punição por sua incapacidade de auscultar o futuro!

¹³ Escrevo este parágrafo em plena “gripe asiática” (30/1/98) que, para muitos, é e será bem mais séria que uma mera gripe.

2 Modelos Mentais de Desenvolvimento Regional na América Latina

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

Os modelos mentais são representações simbólicas de uma realidade percebida ou construída por um ator.¹⁴ São descritivos ou previsíveis. Constituem, em parte, o mundo do que é e, em parte, o do que deve ser e sua utilidade prática está em sua possibilidade de conduzir a ação. Na realidade, os modelos mentais deveriam preceder os modelos reais,¹⁵ e esses últimos deveriam ser resultado dos primeiros. Contudo, raramente a realidade se constrói de uma maneira racional, e as diferenças entre o que é positivista e o que deveria ser construtivista costumam ser importantes, diferenças em grande parte resultantes da tradicional separação entre sujeito e objeto no paradigma do positivismo.

A intervenção sobre os processos de desenvolvimento territorial, na América Latina ou qualquer outro lugar, teria que ter sido precedida pela construção de modelos mentais.¹⁶ Não tem acontecido dessa forma e essa falta de sincronia entre teoria e prática foi muito mencionada no Seminário Internacional “Estilos de Desenvolvimento e Estratégias de Desenvolvimento Regional”, realizado em Bogotá, em 1979. O livro publicado após essa reunião pelo ILPES (1981) destaca o divórcio entre a teoria e a ação.

Não houve muito avanço nos últimos vinte anos. No fundo, sabíamos pouco sobre a natureza do processo de desenvolvimento no território, e continuamos sem saber muito!

As principais carências em matéria de modelos mentais para respaldar a engenharia das intervenções territoriais, termo que parece mais adequado para descrever uma ampla gama de modalidades de

14 Não confundir com o conceito de sistemas simbólicos (arte, religião, língua) de Bourdieu.

15 Que, por sua vez, são sempre e primeiramente modelos mentais descritivos e sintéticos da realidade.

16 Em psicologia cognitiva, o conceito de modelo mental tem outras conotações, mais paradigmáticas.

fomento ao desenvolvimento regional, ficam tarefas pendentes para o século XXI (expressão muito própria da CEPAL), e são ligadas a quatro aspectos, diferentes entre si, mas não independentes: metodológicos, epistemológicos, de praxis e ideológicos.

2.1 Aspectos Metodológicos

Temos grande dificuldade de construir modelos mentais sobre o desenvolvimento territorial e regional por causa dos obstáculos descritos a seguir. Em primeiro lugar, cabe destacar que somos especialistas no que chamamos de paradigma positivista que dificulta o entendimento da complexidade, devido ao pressuposto alinhamento e causalidade presentes em tal paradigma, e o desenvolvimento é, por definição, um problema complexo, muito variado, demandante e desordenado. Edgar Morin (1994) e Dora Fried (1994) indicam que o paradigma da complexidade pressupõe um novo método de saber, diante do qual não se trata de buscar o conhecimento geral nem a teoria unitária, mas encontrar um método que detecte as ligações, as articulações. Isso implica, segundo a psicóloga argentina, um princípio organizador do conhecimento que associe a descrição do objeto com a descrição da descrição e com a descrição do descritor, que outorgue tanta força à articulação e à integração quanto à distinção e à oposição. Em segundo lugar, devemos lembrar que também estamos mais do que treinados no uso do método (científico) analítico, de profundas raízes cartesianas, o que dificulta entender a dimensão holística e sistêmica do desenvolvimento. Mas não se trata só de declarar o caráter sistêmico da região e de seu processo de desenvolvimento; é preciso entender a natureza sistêmica, por exemplo, conhecer a estrutura e a organização e, sobretudo, as leis ou os princípios que a governam. Segundo Johansen (1996), as leis da organização social são cinco: 1) lei da viabilidade; 2) lei da complexidade; 3) lei da hierarquia da autoridade; 4) lei do conflito; 5) lei da minimização. A compreensão dessas leis é essencial para estruturar processos de engenharia das intervenções territoriais, já que as propostas devem estar sujeitas às restrições que essas leis impõem; do contrário, as propostas não passarão de wishful thinking. Cabe acrescentar que, na ação prática, tendemos a preferir a entropia à sinergia, apesar de ser o desenvolvimento um fenômeno essencialmente sinérgico, muito embora Prigogine sustente que a entropia

conduz a um mundo de maior complexidade. Aqui emergem umas das maiores contradições do pensamento sobre o desenvolvimento, uma vez que, por um lado, sustentamos que o desenvolvimento regional pressupõe crescente complexidade da região (ou seja, aumento da diversidade, da hierarquização, da recursividade e da resistência), o que, conforme Prigogine, suporia apoiar-se numa crescente entropia; por outro lado, a idéia do desenvolvimento como ação coletiva consciente está ligada ao fortalecimento da sinergia, à obtenção de maior complexidade por meio de fenômenos sinápticos, de articulação e coordenação. Então, sinergia e entropia simultaneamente, ou a desordem entrópica cria a ordem sinérgica? Além do mais, mesmo quando se aceita a natureza não material do desenvolvimento, como fenômeno axiológico, subjetivo e histórica e espacialmente específico, tenta-se, de todas as formas, alcançá-lo por meio de ações concretas, muitas vezes, inclusive, apenas ligadas a projetos de infra-estrutura. Prossequindo com as dificuldades metodológicas, depreciamos o papel dos atores, de carne e osso, e também corporativos e coletivos, e fica difícil entender, assim, que o desenvolvimento é, em termos processuais, permanente e pesado processo de tomada de decisões, que estão nas mãos, precisamente, dos atores. Assim, a questão crucial da coordenação não é considerada. Nunca se dará suficiente ênfase à dificuldade de se coordenar decisões interdependentes, cujo número aumenta exponencialmente em relação ao número dos tomadores de decisão. Como esse tipo de matriz de decisão não pode mais ser controlado por mecanismos estatais (a planificação tradicional) nem por mecanismos de mercado (eficientes no campo microeconômico), faz-se necessário o estabelecimento de redes de coordenação, como foi proposto por Lechner (1997); tais redes são distintas dos projetos políticos de desenvolvimento. Por outro lado, o anonimato ao qual são submetidos os atores reais termina por esconder também as diferentes racionalidades com as quais operam. O mundo real, sobre o qual pretende-se intervir, é um mundo de múltiplas racionalidades que, ao serem colocadas em plano secundário, transformam as tentativas de intervenção em tentativas cegas ou guiadas apenas pela racionalidade econômica, que sempre predomina, apesar das formidáveis críticas de D. North. Cabe acrescentar o paralelo desconhecimento do papel das instituições e organizações, à exceção dos escassos exemplos da escola institucionalista do desenvolvimento (North, Williamson). Além do

mais, tratamos o futuro (a construção do futuro) com métodos deterministas, próprios de uma época de poucas certezas, como mostram Medina e Ortegón (1997). Finalmente, nessa variedade de distorções, cabe mencionar o tradicional menosprezo pela cultura, como matriz geradora do desenvolvimento, seja ela entendida lato sensu (como cosmogonia e como ética, particulares a uma comunidade territorial), como indicou Parker (1995), seja entendida como um conjunto de atitudes individuais em processos como o trabalho, o ócio, a poupança, o risco, a associação, a concorrência, isto é, precisamente como cultura de desenvolvimento. A confiança nas relações interpessoais e interinstitucionais, intimamente vinculada à cultura e fator que é reconhecido hoje como de crucial importância para o desenvolvimento (quanto maior a confiança, menores são os custos da transação), foi um tema suscitado principalmente por Peyrefitte (1996), Luhman (1996) e Fukuyama (1995). Diga-se de passagem que a América Latina não revela cultura que leva à geração de relações de confiança, e isso acrescenta uma dificuldade a mais ao seu desenvolvimento.

2.2 Aspectos Epistemológicos

O conhecimento sobre desenvolvimento territorial tornou-se rapidamente obsoleto, principalmente como resultado da revolução científica e tecnológica e o predomínio do paradigma neoliberal em matéria de política econômica, duas questões que não são totalmente independentes. Simplesmente não sabemos de que depende o desenvolvimento de um território, embora nosso desconhecimento seja menor em relação ao fenômeno mais simples, concreto e material do crescimento econômico territorial.¹⁷ Em primeiro lugar, o conceito de desenvolvimento, imaterial, incomensurável, de valor, subjetivo e assintótico, não pode ser definido de maneira concisa e excludente (a menos que se adote definição como a de Seers) e deve ser entendido como o resultado de certo consenso social. Nesse contexto, parece importante conhecer a forma específica da articulação entre crescimento e desenvolvimento, atribuindo, ao primeiro, a mera condição de necessário, mas nunca suficiente; contudo não sabemos como é

essa articulação e somente podemos afirmar que não é nem linear nem seqüencial, que talvez se assemelhe a uma espiral.

O desafio é estimular o desenvolvimento territorial em amplo contexto caracterizado hoje por abertura econômica, pelo prevalescimento do mercado como mecanismo designador de recursos, e pela enorme e crescente multiplicidade de atores independentes ou relativamente independentes¹⁸ que tomam decisões que não podem mais ser coordenadas pelo aumento do controle nem pela atuação do sistema de preços, o que leva ao surgimento de mecanismos de coordenação em rede ou horizontais.

Temos carências cognitivas para descrever, entender e operar no novo âmbito do desenvolvimento territorial. Esse novo âmbito é extremamente complexo, na medida em que está integrado por três cenários emergentes: um cenário contextual, construído a partir dos dois processos básicos de abertura comercial e externa, por um lado, e política e interna, por outro; um cenário estratégico, construído mediante a conjunção de novas modalidades de organização territorial (e emergência de uma nova geografia virtual) e de novas modalidades de gestão territorial (a adoção de critérios e práticas de gestão privadas no âmbito de políticas públicas); um novo cenário político, que emana da necessária modernização do Estado nacional e da reformulação das funções de governo em nível subnacional, inclusive, para além das propostas de Osborne e Gaebler (1994).

Temos também carências cognitivas para entender os nexos de causalidade contemporânea do novo interno do desenvolvimento territorial, expressão que designa os fatores que determinam o crescimento, por um lado, e o desenvolvimento, por outro. Com

¹⁷ Sem ir tão longe como Kamal Salhi quando, em 1975, se perguntava se assistia por acaso ao enterro dos pólos do desenvolvimento, teríamos que olhar com muito mais cautela para as teorias sobre crescimento e desenvolvimento regionais, com exceção, talvez, de alguns enfoques como o milieu inovador. Como síntese das principais teorias, vide, entre outros: Cuadrado Roura (1995), de Mattos (1986, op.cit.), Higgins e Savoie (1995, op.cit.).

¹⁸ Sem prejuízo da paralela oligopolização produzida pela emergência de grupos econômicos.

relação ao crescimento, e levadas as últimas teorias de crescimento endógeno ao campo prático,¹⁹ observa-se que os mecanismos decisórios que determinam os fatores de crescimento (acumulação de capital, acumulação de progresso técnico, acumulação de capital humano, demanda externa e efeitos diferenciados do quadro da política econômica global e setorial) tendem a distanciar-se dos mecanismos sócio-econômicos locais, ao transformar o crescimento em fenômeno cada vez mais exógeno e exigir, do próprio território, nova modalidade de ação, fundada na maximização de sua própria capacidade de influenciar aquelas condicionantes exógenas. No que tange ao desenvolvimento, uma vez projetado o crescimento, é escasso o conhecimento sobre sua causalidade. As últimas propostas assinalam os seguintes fatores: recursos (numa leitura atualizada do termo, que vai dos naturais aos cognitivos, simbólicos e psicossociais); instituições (sobre as quais a preocupação centra-se na sua inteligência organizacional e contemporaneidade); procedimentos (notadamente aqueles referentes ao governo, à administração e à informação); cultura (de desenvolvimento, produtora de capital social conforme Putnam); e, finalmente, inserção do território em seu próprio entorno, (basicamente articulação com o aparato do Estado e articulação com o comércio internacional).

¹⁹ Ver o trabalho de Mattos C. A. (1996) para uma apresentação dos modelos endógenos de crescimento (Romer, Lucas, etc.).

Estas novas e promissoras perspectivas são essencialmente hirschmannianas, no sentido de que conferem maior importância a uma articulação densa e direcionada dos fatores assinalados do que à simples expressão individual de cada um deles ou de seu conjunto. Essa articulação densa e direcionada, na verdade uma espécie de sinapse neuronal, dotada de inteligência social, pode resultar do fator sorte (improvável) ou pode decorrer de esforço deliberado de intervenção, algo que pressupõe uma engenharia. Para tanto, como se disse, a geração de relações interpessoais e interinstitucionais de confiança é considerada quase como um pré-requisito do desenvolvimento, o que, inegavelmente, apresenta dificuldades no caso da América Latina, espaço em que a cultura pouco favorece a confiança. É difícil superar o aporte do estudo empírico de Putnam sobre a Itália, no que diz respeito à relevância de sua cultura, inclusive cultura política, para o desenvolvimento local e regional. Sobre uma forma particular e negativa de construção de um padrão cultural inibidor do desenvolvimento – a cultura da dependência – como matriz da alteridade e do pessimismo coletivo, a psicóloga venezuelana Maritza Montero (1997) escreveu magistralmente sobre ideologia e alienação e identidade. Em particular, a noção de foco de controle parece explicar várias atitudes sociais com relação às dimensões exógenas e endógenas do desenvolvimento local.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

Há pelo menos dois trabalhos recentes de Boisier (1996b, 1997b) que dão conta dos esforços desenvolvidos para delinear com precisão nova epistemologia do desenvolvimento regional, apoiada nos conceitos de um novo entorno e de um novo interno.

2.3 Aspectos Referentes à Praxis

Sabemos como organizar as coisas na prática, de acordo com determinada *rationale*, para fomentar processos de crescimento e de desenvolvimento? A resposta é necessariamente negativa, uma vez que, se temos carências metodológicas e epistemológicas, dificilmente as ações práticas ajustar-se-ão a um padrão racional (práxis como racionalidade da ação) que leve ao objetivo desejado. Como se disse, se não se sabe para onde ir, pouco importa o caminho escolhido.

Existe, aparentemente, uma percepção não racional, subliminal, por

parte de muitos atores sociais, sobre tais carências e como o não agir se revelaria remédio pior do que a enfermidade; o que, na prática, ocorre com frequência é, para empregar uma expressão popular de caça desportiva, fazer pontaria na manada, de forma que as propostas oficiais de desenvolvimento regional se assimilem mais ao supermercado de carências do que a uma proposição que repouse sobre uma estrutura lógica da situação.

Em termos práticos, a capacidade de articulação dos atores sociais mediante processos de construção sociocultural e política será axial e, para tanto, será necessário associar à tradicional racionalidade instrumental da economia outros fatores, tais como a racionalidade comunicativa (que permitirá a descoberta de formas de convívio em harmonia e mútua dependência, respeitada a autonomia dos indivíduos), a racionalidade do diálogo (como fundamento dos vínculos de conduta que constituem a língua e as emoções),²⁰ ou ainda como o estruturalismo construtivista (para compreender a gênese das estruturas sociais, como aponta Amtmann (1997) em recente trabalho sobre identidade e articulação de atores, no qual faz referências a Habermas, Maturana e Bourdieu. "O ato de conversar cria realidades e a língua é fundamental porque é o instrumento com o qual se configura o mundo", sustenta Amtmann, em declaração fortemente influenciada pelas idéias do biólogo chileno Maturana, conduzidas ao nível do funcionamento organizacional por Fernando Flores. Muita água correu por baixo da ponte desde a época em que o planejamento era feito entre quatro paredes por tecnocratas, até os dias de hoje em que projetos são exercícios coletivos levados a cabo em redes de conversação.

Dotado de elevado conteúdo de coordenação horizontal, esse processo de construção sociocultural e política coincide com aquilo que se denomina com frequência como projeto político regional, um pro-

²⁰ Em 1990, o autor dirigiu uma equipe de cooperação técnica com profissionais das Nações Unidas e o governo do Chile, com o propósito de ajudar o governo da região do Bio-Bio (a principal do país) a preparar o projeto de desenvolvimento da região, utilizando, nessa experiência, os conceitos de Habermas, Maturana e Flores, e enfrentando dificuldades consideráveis derivadas da cultura dos líderes regionais e da falta de confiança.

cesso associativo com elevado grau de inclusão social, que substitui, na complexidade da sociedade de nossos tempos, as noções de plano ou estratégia, demasiado simplistas do ângulo da distribuição social do poder e demasiado estreitos para propiciar a inter-subjetividade e o construtivismo. Em que pese o fato de que o desenvolvimento tem muito de heurístico, o desenho de um procedimento, inclusive um fluxograma, que facilite as coisas na prática ou sirva como carta náutica para qualquer tipo de trabalho, não é tarefa difícil; aliás, propostas encontráveis na literatura e já utilizadas na prática não comportam mais do que uma dúzia de tarefas.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

Mas existe ainda outro aspecto a ser considerado. Assim como ensinar teoria do jogo de bilhar a um campeão da modalidade não necessariamente melhorará sua performance (mas sim, possivelmente, sua compreensão do jogo e portanto das causas de seus erros e acertos), a superação das falhas metodológicas, epistemológicas e praxeológicas do fomento do desenvolvimento regional não assegura, de nenhuma forma, sua emergência. Há que considerar também componentes artísticos e de acumulação de experiências do fomento ao desenvolvimento. Não há aula magna que possa ensinar a um funcionário ou a um perito como negociar com uma comunidade, ou como comportar-se adequadamente no momento de discutir uma proposta na mesa de negociação ²¹, e não há nada que se possa equiparar à lição de um fracasso. Assim, será necessário seguir fazendo provas de erro e acerto, tratando de minimizar o seu custo social, e para tanto, o conhecimento é de grande utilidade.

2.4 Aspectos Ideológicos

A partir de uma perspectiva mais ampla, de país ou nacional, caberia comentar que, do ponto de vista da ideologia subjacente ao modelo dominante de política econômica, o neoliberalismo, modelo defen-

²¹ Há uma interessante experiência na província de Cajamarca, no Peru, de acordo com comentário de Mayo (1997).

dido por vezes acriticamente, por meio de discurso reducionista e simplificado sobre o papel do Estado (quanto menos, melhor), cerceiam-se as possibilidades de desenvolvimento territorial não necessariamente igualitário, porém harmônico e solidário. Aparentemente, não haveria espaço para uma política regional (nacional) no modelo neoliberal. Conforme sustentou Hilborst, na aula de encerramento do ano letivo de 1996 no Institute of Social Studies, Haia, o entorno ideológico atual não apresenta bons augúrios para as regiões periféricas dos países mais pobres. Curiosamente, a Organização Mundial do Comércio (OMC), precisamente o novo anjo guardião do liberalismo comercial, não parece concordar com essa visão das coisas, já que permite o recurso a subsídios em atividades ou setores específicos, desde que estejam enquadrados num plano regional! Textualmente, o Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias da Rodada Uruguai (Parte IV, Artigo 8, seção 8.2b) preceitua claramente a assistência a regiões menos favorecidas, sempre que tal assistência seja prestada no âmbito de um marco geral de desenvolvimento regional. Assim, bem lido o argumento neoliberal, encontra-se espaço de sobra para uma política regional, naturalmente, coerente com a lógica básica do modelo, mas alienada da contemporaneidade, fato que desaconselha, desde logo, que sejam ressuscitados velhos fantasmas, como a tentação de retomar antigas iniciativas regionais.

Como já se disse, a globalização pode ser, para muitas regiões, o que a lâmpada é para a mariposa noturna: uma atração fatal, mesmo que o vôo seja pouco inspirado ou desprovido de inteligência. O bom senso indica que ninguém melhor que o Estado pode prover as regiões da inteligência necessária para a inserção na globalização, que reduza a probabilidade de resultado negativo (observe-se a postura conservadora e simultaneamente realista da proposta anterior).

No dia 15 de março de 1998, o presidente do Conselho de Ministros da Itália, professor Romano Prodi, fez conferência na sede da CEPAL (O Desenvolvimento da América Latina no Novo Cenário Mundial), na qual sustentou: "Muito embora a Comissão da União Européia tenha desenvolvido estratégias audaciosas a respeito, a implementação de políticas de desenvolvimento (regional), na ausência de proteção nacional, é algo sempre complicado. Num contexto aberto e competitivo, a estabilidade econômica dos países e o êxito competitivo dos

sistemas produtivos dependem sobretudo da capacidade de ativar processos de crescimento endógeno, ou seja, de gerar empresas, competitividade e inovações através das instituições locais e suas relações". Diante dessa confissão dispense provas!

Uma política regional moderna, contemporânea, pode ser vista como uma verdadeira matriz de informações, na qual cada vetor representa uma política específica, da qual, por sua vez, cada elemento será instrumento específico dessa política²² (o principal papel do Estado será lograr que os distintos atores tomem decisões coerentes em função da transmissão de informação e não da de ordens, como no passado). Assim, o primeiro vetor corresponderia à política de ordenamento territorial, para não permitir que essa questão seja resolvida por meio de um ordenamento por omissão, engendrado pela lógica do mercado. Os elementos desse vetor corresponderiam a: (1) proposta de divisão político-administrativa (que pode ser idêntica à divisão atual); (2) designação de funções para cada uma das unidades anteriores, ou seja, definição do papel e da contribuição de cada região para o projeto nacional; (3) estabelecimento das prioridades territoriais de desenvolvimento, pois nem tudo pode ocorrer ao mesmo tempo em todas as partes; (4) proposta de um sistema de assentamentos humanos; (5) desenho de infra-estrutura pesada de obras em transportes, comunicações, energia, irrigação e assim por diante; e (6) proposta de megaututilização do solo.

Um segundo vetor coincidiria com uma política de descentralização com instrumentos tais como: (1) arquitetura política, institucional e administrativa de cada unidade da divisão político-administrativa; (2) divisão de competências exclusivas, concorrentes, compartilhadas e residuais; (3) fisco, ou seja, origem dos recursos financeiros à disposição das entidades descentralizadas; (4) mecanismo de controle (de legalidade) e de solução de conflitos. Um terceiro vetor corresponde à política de fomento ao crescimento e ao desenvolvimento, apoiada em: (1) ajuda à competitividade regional; (2) ajuda à reconversão

²² Uma tentativa de avançar na reformulação de uma política regional no contexto latino-americano ocorreu em seminário internacional promovido em Brasília no ano de 1996 pela Fundação Konrad Adenauer e o IPEA. De particular relevância são os trabalhos de Boisier, Costa Filho e Haddad.

produtiva, que agora é uma questão colocada no horizonte de todas as regiões; (3) ajuda à geração e difusão de conhecimento (incluindo inovações técnicas); (4) ajuda à redução da pobreza e ao aumento da equidade intra-regional. Observe-se que se trata de quatro assuntos de caráter permanente e de difícil solução pela própria região. Finalmente, um quarto vetor que dá forma à política regional é de ordem procedimental e técnica e corresponde aos processos que garantem a coerência do conjunto de proposições regionais de crescimento econômico, incluindo: (1) a modelização correspondente; (2) o desenho de um processo de retroalimentação de informação que gere um percurso de convergência nacional/regional; (3) uma solução de crescimento regional coerente que evite que a descentralização se transforme em caos.

Pareceria que, se a linha de argumentação desenvolvida até aqui é correta, então deveria proceder-se a uma radical reforma dos programas de educação em desenvolvimento territorial, tanto no nível do ensino secundário, quanto no de pós-graduação, sem mencionar sequer a necessidade de mudança não menos radical e urgente em vários programas de capacitação para funcionários públicos territoriais, que são oferecidos, hoje em dia, em várias partes. De outra forma, corre-se o risco de consolidar um erro gigantesco: transferir do alto para baixo a responsabilidade de governar sem transferir o recurso mais valorizado, o conhecimento pertinente. Sem prejuízo da ênfase que neste e em outros trabalhos se tem colocado sobre a transferência do alto para baixo, não se pode esquecer que ao amparo da globalização ocorre, em paralelo, um processo de transferência da capacidade de governo do alto para ainda mais alto, ou seja, do nível nacional a um novo nível supranacional, como se vê tão claramente na Europa.

O que dizer, finalmente, com respeito às potencialidades das políticas públicas regionais na América Latina? A única resposta sensata é que elas seguem sendo enormes em sua potencial contribuição ao bem-estar das pessoas, tanto do ponto de vista material quanto do social e político. Só que a concretização desse potencial, algo ainda não realizado, segue dependendo de um trípode de ouro: o conhecimento científico, o consenso social e o poder político coletivo.

3 Conclusões

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

Um só exemplo tomado da realidade do maior país da América Latina, o Brasil, é suficiente para ilustrar a situação de desenvolvimento territorial no final do milênio.

O jornal Folha de São Paulo, importante diário da mais importante cidade latino-americana, comentava em 1996 o resultado do estudo do PNUD “Índice de Desenvolvimento Humano”, com uma epígrafe intitulada: CHESOTHO. Um neologismo impossível de se decifrar a menos que se leia o comentário. Chesotho é um país imaginário, virtual, formado pela República Tcheca na Europa, país de considerável nível relativo de desenvolvimento, e Lesotho, na África, de desenvolvimento muito precário, se é que caberia falar nesse caso em desenvolvimento à la Seers.

O jornal mostrou criatividade e, sobretudo, memória, posto que, já na década de 70, um importante economista brasileiro, Edmar Bacha, havia publicado um artigo que se transformou em um quase clássico intitulado BELÍNDIA, país imaginário formado pela união da Bélgica com a Índia. Bacha utilizou tal país imaginário para discorrer acerca da distribuição da renda no Brasil. A Folha de São Paulo criou Chesotho para ilustrar as abissais diferenças de índices de desenvolvimento humano que o PNUD demonstrava para os diferentes estados membros do Brasil. Cabe acrescentar aos comentários do periódico a observação de que Chesotho seria pior que Belíndia, e que, em vinte anos, a situação do desenvolvimento territorial nacional deteriorou-se, num país que teve substancial melhoria em termos globais.

Nesse mesmo período, alguns estados do Brasil (Paraná, Santa Catarina e outros) experimentaram processos de desenvolvimento real. A pergunta que de imediato se coloca é: quanto tempo podem perdurar tais processos se a população dos estados que tiveram relativo retrocesso percebem a diferença e iniciam processos maciços de migração, algo que as comunicações de massa da mídia de hoje seguramente estimulam? Em outras palavras, é possível o desenvolvimento regional sustentado no tempo em contexto nacional no

qual se aguçam as diferenças regionais?

Que alguns estados do Brasil tenham experimentado processos de desenvolvimento bem-sucedidos é algo que valoriza as capacidades endógenas desses territórios. Certamente encontram-se, aí, exemplos passíveis de serem aplicados a outras regiões. Que o panorama nacional aponte regressão na situação interestadual, traduz negativamente a ação do Estado, bem como a falta de uma política nacional de desenvolvimento regional (como a que reivindica, com muita precisão, Tania Bacelar de Araújo (1995)) ou uma aposta do Estado, em estrita consonância com o modelo neoliberal, e, em consequência, a favor das regiões que logram seu desenvolvimento nesse contexto e que, assim, contribuem de forma mais significativa ao alcance dos grandes objetivos macroeconômicos (reconversão, competitividade, estabilidade, etc.).

Há mais de dez anos, intitulamos um trabalho “A Articulação Estado-Região: a Chave do Desenvolvimento Regional”, e não é surpreendente que a linha de argumentação exposta naquele documento leve a concluir, de modo análogo, que o desenvolvimento regional, seja no nível de regiões específicas, seja no nível do sistema nacional de regiões, depende criticamente da articulação entre dois atores institucionais: o Estado nacional e a própria região. Em outras palavras: não há desenvolvimento sustentado para uma região se não ocorrer no bojo de política nacional de desenvolvimento regional; este não é viável se não se apoiar nas capacidades endógenas das regiões e se não mostrar congruência com a política econômica geral. Não se trata, por certo, de esperar a substituição do modelo neoliberal de política econômica, algo que busca mais a ingenuidade que a utopia, mas sim, cabe esperar, depois do World Report 1997 do Banco Mundial, mudança na concepção e no papel do Estado, posicionando-o em ponto médio entre o minimalismo da ortodoxia e o maximalismo da nostalgia, ponto esse do qual se possa retomar postura mais ativa a favor de políticas distributivas.

As conclusões tiradas daquele documento são, no meu entendimento, claras. Construir novo conhecimento (que acabará por transformar-se em novo paradigma) é a condição básica para efetuar intervenções territoriais inteligentes, seja no nível de regiões específicas,

seja no nível nacional. Os argumentos a favor da primeira conclusão parecem ser de muito peso; não somente o fracasso do ciclo anterior de experiências (1947/1997) aponta muito corretamente para a questão da pertinência cognitiva, mas também a ampla mudança de contexto atual exige conhecimento novo. Há aqui então uma tarefa e uma responsabilidade imensas que recaem sobre o mundo acadêmico, posto que a geração de novo conhecimento supõe superar nossas carências metodológicas e epistemológicas, e essa é tarefa do sistema educacional. O poder político parece ser o segundo requisito para se intervir com possibilidade de êxito; não se mudam as coisas por voluntarismo, mas mediante o uso do poder. O poder político que toda região deve acumular reconhece duas fontes: a descentralização, quando se traduz em transferência de poder, e a concertação social, quando conduz a uma verdadeira criação de poder (a união faz a força). O poder que se acumula na comunidade regional não é o poder para fazer uma revolução, só alcança para fazer modificações nos parâmetros do estilo de desenvolvimento, não nos parâmetros do sistema, pela simples razão de que o poder é alimentado precisamente pelo sistema e os sistemas sociais não são tendentes à autodestruição! Finalmente, a concertação baseia-se no consenso de que, longe de ser unânime é capaz de favorecer o coletivo, o que é de interesse do grupo, em detrimento dos não menos legítimos interesses particulares. O consenso é reconhecer a pluralidade, o direito das minorias, a racionalidade na administração do conflito e, por que negá-lo, deriva, por sua vez, de uma particular forma de cultura: a cultura cívica, tão destacada na pesquisa italiana de Putnam. Sem a superação de nossas carências em matéria de práxis, ou seja, sem saber como articular atores e instituições na prática, será difícil gerar consenso e poder.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

De fato, se não se supera a estreita e ideologizada visão do modelo neoliberal, se não se faz sua leitura à maneira sugerida pela OMC ou pelo presidente do Conselho de Ministros da Itália, não haverá espaço para política regional nacional; sem essa política, os casos isolados de desenvolvimento regional bem-sucedidos serão necessariamente efêmeros, pois qual indivíduo vai querer ficar residindo em lugar decadente se pode livremente emigrar, dentro de seu país, para outro lugar próspero? A famosíssima canção do Nordeste brasileiro

composta por Luiz Gonzaga, Asa Branca, descreve poeticamente o processo comentado, a emigração nordestina que foge da seca para o atraente Sul.

Ao terminar este documento, a pergunta que se formula, inevitavelmente, é: em qual das categorias criadas por Diane Conyers nos classificarão?²³

AVESTRUZ: Os que adotam este enfoque aceitam a atual situação internacional e suas implicações como inevitáveis e adaptam suas atividades de acordo com elas. É o grupo de menor resistência. Os que o seguem têm razoável possibilidade de sobrevivência pessoal e, com um pouco de sorte, podem alcançar o sucesso financeiro e profissional.

JEREMIAS: Termo que descreve aqueles acadêmicos e outros intelectuais que profetizam o apocalipse. Os Jeremias acreditam que a raça humana está a caminho da destruição, ou, pelo menos, de um longo período de regressão.

DESERTOR: São aqueles que abandonam toda tentativa de influenciar o processo de desenvolvimento. Alguns abandonam suas profissões; outros continuam nelas mas apenas com o corpo; seu espírito encontra-se em outro lugar.

VISIONÁRIO: Os visionários são pessoas que adquiriram um sentido de perspectiva e o usam para tentar identificar e promover enfoques alternativos aos problemas do mundo.

“O que realmente necessitamos hoje, em matéria de ciências sociais, é de um pensador revolucionário, alguém que possa nos fornecer um novo paradigma e uma liderança carismática...”
(D. Conyers)

²³ As categorias: Avestruz, Jeremias, Desertor, Visionário descrevem as condutas e os enfoques pessoais e institucionais adotados em uma reunião de especialistas no desenvolvimento regional diante da situação atual do mundo real. São perfeitamente apropriadas.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

Referências Bibliográficas

- ABAD B. C. Crecimiento Económico y Desarrollo a Largo Plazo. A la búsqueda de un Nuevo Consenso. Pensamiento Iberoamericano, n. 29. Madrid: AECI/CEPAL, 1996.
- AFFONSO R.B. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. Rui de Britto Alvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva (orgs.), A Federação em Perspectiva. FUNDAP São Paulo:FUNDAP, 1995. 1995.
- AMTMANN C.A. Identidad Regional y Articulación de los Actores Sociales en Procesos de Desarrollo Regional. Revista Austral de Ciencias Sociales, n.1. Universidad Austral de Chile — Valdivia, 1997.
- ANDERSON B. Imagined. Communities, Londres e New York: Verso, 1991.
- BACELAR T.de Araújo. Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. R. Affonso e P.L.Barros (orgs.), A Federação em Perspectiva, São Paulo, FUNDAP, 1995.
- BARKER D., T. KING. Desarrollo Económico Regional (enfoque por cuencas hidrográficas de México), Siglo XXI — México, 1970.
- BERVEJILLO F. Reinención del Territorio. Un Desafío para Ciudadanos y Planificadores-Agentes del Desarrollo. Documento presentado no Foro Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Regional — Santafé de Bogotá, 1 a 3 de dezembro de 1997.
- BOISIER S. Descentralización en Chile: antecedentes, situación actual y desafíos futuros. Contribuciones, n. 4. Buenos Aires: Fundación K. Adenauer/CIEDLA, 1993.

-
- _____. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas, n. 13. Brasília: IPEA, 1996.
- _____. La Política Regional en América Latina Bajo el Signo de la Globalización. Debates, n. 12. Brasília, Fundação K. Adenauer, IPEA/1996c.
- _____. La Construcción Intelectual del Regionalismo Latinoamericano: Nova Economia, vol.4, n. 1, Belo Horizonte: CEDEPLAR — 1996/a.
- _____. América Latina: entre la centralización y la descentralización: Helmsing B. e Guimarães J. (eds.), Locality, State and Development. Haia: ISS, 1997a.
- _____. El Vuelo de una Cometa. Una Metáfora para una Teoría del Desarrollo Territorial. Revista Eure, n. 69, U. Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos — Santiago de Chile, 1997b.
- BOISIER S. et alii. Experiencias de Planificación Regional en América Latina. Una Teoría en Busca de una Práctica. Santiago de Chile: ILPES/SIAP, 1981.
- BOURDIEU P. Symbolic Power. Critique of Anthropology, n. 13/14, Sage Publications Londres: Sage Publications, 1997.
- _____. Las Cosas Dichas. Barcelona. GEDISA Editorial, 1993.
- CÁRDENAS M., PONTÓN A. e J.P.Trujillo. Convergencia y Migraciones Interdepartamentales en Colombia : 1950-1989. Coyuntura Económica, Fedesarrollo.— Santafé de Bogotá, Colombia, abril, 1993.
- CÁRDENAS M., PONTÓN A. Crecimiento del PIB Departamental en Colombia: 1950-1989. Coyuntura Social, Fedesarrollo — Santafé de Bogotá, Colombia, abril, 1993.

- CARLEIAL L. M. da Frota. A Questão Regional no Brasil Contemporâneo: reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. Lavinias L. e L.M.da Frota Carleial e M.R.Nabuco (orgs.), São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993.
- CEPAL. Evolución Reciente de la Pobreza en Chile. LC/R.1773 — Santiago de Chile, 1997.
- CLAD. Desafíos y Perspectivas de la Descentralización. ANALES 1, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública (Rio de Janeiro, 1996) — Caracas, 1997.
- CONYERS D. Whatever Happened to Development ? A personal view from Africa: Helmsing B. e Guimarães J. (eds.), Locality, State and Development. Haia: ISS, 1997.
- COSTA-FILHO A. Globalização e Políticas Regionais Nacionais na América Latina. Debates, n. 12. Brasília: Fundação K. Adenauer/IPEA, 1996.
- CUADRADO R. J.R. Planteamiento y Teorías Dominantes sobre el Crecimiento Regional en Europa en las Últimas Cuatro Décadas. EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, vol. XXI, n. 63, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile — Santiago de Chile, 1995.
- DE CASTRO I.E. de Visibilidade da Região e do Regionalismo: a escala brasileira em questão. Integração, Região e Regionalismo, Lavinias L. e L.M. da Frota Carleial e Nabuco M.R. (orgs.), Rio de Janeiro: Bertrams Brasil, 1994.
- DE MATTOS C.A. Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Práctica Latinoamericana de Planificación Regional: Pensamiento Iberoamericano n. 10, Madri: AECI/CEPAL, 1986.

_____. Modelos de Crecimiento Endógeno y Divergencia Interregional: nuevos caminos para la gestión regional? Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile — Santiago de Chile, 1996.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

DE SOUZA C.M. Constitutional Engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization. 1997.

FERNÁNDEZ G. Descentralización en América Latina. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 1995.

FRIED D. Nuevos Paradigmas, Cultura y Subjetividad. Buenos Aires: PAIDOS Editorial, 1994.

FINOT I. Descentralización y Participación en América Latina: cómo conciliar eficiencia con equidad. ILPES/DDGL, 1997.

FUKUYAMA CONFIANZA, F. Las Virtudes Sociales y la Capacidad de Generar Prosperidad. Buenos Aires: Editorial Atlantida, 1995.

GUIMARAES L. NETO. Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. Planejamento e Políticas Públicas n. 15, Brasília: IPEA, 1997.

_____. Dinâmica Regional no Brasil. (versão preliminar) — Brasília, IPEA, 1997.

HADDAD P. A Experiência Brasileira de Planejamento Regional e suas Perspectivas. Debates n. 12. Brasília: Fundação K. Adenauer/IPEA, 1996.

HIGGINS B., SAVOIE D.J. Regional development theories and their application. New Brunswick: Transaction Publishers. 1995.

HIERNAUX D. La Región Insoslayable: Revista Eure n. 63, U. Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile, 1995.

HILHORST J.G.M. On Unresolved Issues in Regional Development Thinking. Occasional paper n. 81, Haia: ISS, 1981.

- ILPES. Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe: Guatemala, 1980.
- _____. El Estado Actual de la Planificación en América Latina y el Caribe, Cuaderno n. 28 — Santiago de Chile, 1982.
- ILPES/SIAP. Planificación Regional en América Latina. Una Teoría en Busca de una Práctica. 1981.
- JOHANSEN O. Las leyes de la Organización Social. Estudios de Administración, vol.3, n. 1, U. de Chile — Santiago de Chile, 1996.
- LECHNER N. Tres Formas de Coordinación Social: Revista de la Cepal n. 61 — Santiago de Chile, 1997.
- LUHMAN N. Confianza. Barcelona: Antrhopos, 1996.
- MAYO M. La Mesa de Concertación de Cajamarca-Perú. Seminario Internacional sobre Articulación de actores locales en el desarrollo local, SUR Profesionales — Santiago de Chile, 1997.
- MEDINA J., ORTEGÓN. Prospectiva: construcción social del futuro. Santiago de Cali, Colombia: ILPES/Universidad del Valle, 1997.
- MEOT H. El Concepto de Región. Documento C/25-A — Santiago de Chile, ILPES, 1974. mimeo
- MONTERO M. Ideología, Alineación e Identidad Nacional. Ediciones de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, 4. Ed. — Caracas, 1997.
- MORIN E. Introducción al Pensamiento Complejo.— Barcelona: GEDISA, 1994.
- MORRIS A. e LOWER S. (eds.) Decentralization in Latin America. An Evaluation, 1992.
- OSBORNE D. e GAEBLER T. Reinventando o Governo. Brasília: MHC Comunicação, 1994.

PARKER C. Identidad, Modernización y Desarrollo Local. Revista de La Academia, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, n. 1 — Santiago de Chile, 1995.

POST-SCRIPTUM SOBRE
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: MODELOS
REAIS E MODELOS
MENTAIS

PETERSON G.E. Decentralization in Latin America: learning through experience. World Bank LAC Studies, Washington: Wiewpoints, 1997.

PEYREFITTE A. La Sociedad de la Confianza. Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1996.

PNUD. Cooperación Política para la Descentralización del Estado. — Santiago de Chile: 1997.

PUTNAM R. Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy. Princeton U. Press, 1993.

STÖHR W. The Definition of Regions in Relation to National and Regional Development in Latin America. Regionalización, Documentacion del I Seminario sobre Regionalización, Rio de Janeiro: IPGH, 1969.

_____. El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas. Buenos Aires: SIAP, 1972.

VELIZ C. La Tradición Centralista de América Latina. Barcelona: ARIEL, 1984.

WOLFE M. El Desarrollo Esquivo. México: F.C.E., 1976.