
EM BUSCA DO ESQUIVO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ENTRE A CAIXA-PRETA E O PROJETO POLÍTICO*

Sergio Boisier

Resumo

O artigo é dirigido tanto aos estudiosos do desenvolvimento regional quanto aos que têm a responsabilidade de formular propostas que dêem respaldo e incentivo a esse processo.

O documento se divide em dois capítulos. No primeiro, dá-se um ordenamento e sistematização a diversas idéias expostas em trabalhos anteriores, e que têm uma relação com as novas características do desenvolvimento regional ou territorial. No segundo, incluem-se novos conceitos sobre os fatores causais do desenvolvimento em escala territorial, insistindo-se na necessidade de se formularem verdadeiros projetos políticos para uma articulação consistente, densa e inteligente de tais fatores, com o propósito de se estabelecerem reais processos de desenvolvimento.

* *Tradução não revista pelo autor.*

Há motivos de ordem *macro* e de ordem *micro* para que haja, em cada país, um interesse muito sério — tanto do ponto de vista intelectual quanto político — no desenvolvimento territorial, entendido no seu sentido lato.

Na perspectiva *macro*, as tendências políticas e econômicas de escala mundial estão provocando mudanças significativas na geografia política, ao gerarem, simultaneamente, processos aparentemente contraditórios e que tendem a desconfigurar o conceito de Estado nacional, a produzir estruturas semelhantes a *quase-Estados supranacionais* (como os organismos da União Européia) e a dar vida a *territórios dentro dos países (subnacionais) e a cidades*, os quais passam a ser novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e mercados. Pode-se mesmo dizer que é crescente a percepção da inconciliabilidade entre o objetivo de tornar-se competitivo e a manutenção de estruturas decisórias centralizadas. Essa constatação permite prever uma ampla e progressiva demanda por descentralização, o que inclui, evidentemente, a *descentralização política/territorial*, que fará aumentar a importância do remanejamento territorial.

Já na perspectiva *micro*, reconhece-se cada vez mais o fato simples e irrefutável de que a realização do projeto de vida de cada indivíduo depende significativamente do comportamento do *entorno* em que ele vive. A avaliação periódica — e muitas vezes negativa — dessa relação constituiu, pelo menos em parte, motivo para muitas decisões de migração.

A velocidade da mudança no mundo contemporâneo afeta não apenas a esfera material; também é afetada a esfera das idéias e conceitos, ou — em termos mais gerais — o próprio conhecimento e os paradigmas que o fundamentam. De fato, não é somente o conhecimento acumulado pela humanidade que duplica em lapsos de tempo cada vez menores; ao mesmo tempo, uma parte deste se torna obsoleta e deixa de ter utilidade sob o ponto de vista explicativo e normativo.

Uma parcela importante do conhecimento que se tinha sobre a fenomenologia do desenvolvimento regional deixou de ter relevância, entre outros motivos, pela transformação de contextos econô-

micos *fechados* em *abertos* e pelos efeitos da revolução científica e tecnológica sobre o *papel da distância*.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

Isso explica a renovação epistemológica em marcha. Os fundamentos científicos do conhecimento sobre *regionalidade* estão em plena transformação e não é fácil uma previsão do resultado final ou definitivo. Talvez o único fator evidente seja a consciência do absurdo de permanecer apegado ao passado.

O presente documento se estrutura em dois capítulos: no primeiro, o autor coleta e sistematiza várias idéias que foram desenvolvidas ultimamente, às vezes independentes umas das outras. De um modo geral, estas idéias relacionam-se com o aparecimento de *novos cenários* para o desenvolvimento regional. O segundo capítulo avança na configuração de um pensamento mais estruturado, de caráter explicativo/normativo, sobre a *causalidade* do desenvolvimento regional. Em um sentido figurado, processa-se a passagem do primitivo *triângulo do desenvolvimento regional* [Boisier (1980)] para o atual *hexágono do desenvolvimento regional*, sem solução de continuidade, insistindo-se no papel de um projeto político que articule inteligentemente os vértices desse hexágono. Adota-se aqui um ponto de vista semelhante ao das modernas teorias sobre a inteligência, ao se enfatizar a necessidade de tornar mais *densas* as conexões entre os vértices, com o propósito de provocar os fenômenos de sinergia, retroalimentação e desenvolvimento.

1 Uma Nova Epistemologia Regional

1.1 Novos Cenários e Novos Conceitos para o Desenvolvimento Regional

Uma concepção atualizada e contemporânea do desenvolvimento regional leva a reconhecer que se trata de um processo em curso com três cenários interdependentes e de recente configuração: há um cenário *contextual*, um cenário *estratégico* e um novo cenário *político*.

O novo cenário contextual é o resultado da interação de dois notáveis processos que estão, atualmente, presentes em todos os países. Trata-se do processo de *abertura externa*, impelido pela força

da *globalização*, e do processo de *abertura interna*, por sua vez impulsionado pela força da *descentralização*. O primeiro é um processo essencialmente econômico, enquanto o segundo é um processo político.

Por trás da *globalização* pode-se ainda identificar uma dupla de elementos básicos: a microeletrônica — como tecnologia genérica, que torna a *globalização* tecnicamente possível — e a nova ordem política internacional, caracterizada por *monopolaridade política*, *multipolaridade econômica* e *regionalismo aberto*, para se usar a noção cunhada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) na descrição da atual simultaneidade e multiplicidade dos acordos comerciais dos países.

A abertura externa de qualquer país pode ser medida a qualquer momento e classificada como *alta* ou *baixa*. É um fato, por exemplo, que o Chile mostra um alto grau de abertura externa atualmente (medido por um coeficiente que compara o valor do comércio externo com o valor do PIB), mais alto que o de quase todos os países da América Latina.

Ora, a abertura externa é perseguida com o objetivo de enquadrar as exportações nacionais em dois espaços do comércio internacional: em modernidade e em competitividade. Ocupar o espaço da modernidade significa vender produtos e/ou serviços com um elevado conteúdo de progresso técnico, algo que costuma ser medido por meio da proporção de valor agregado no preço final. Ocupar o espaço da competitividade significa vender produtos e/ou serviços com capacidade para aumentar, sistematicamente, a própria participação de mercado em segmentos produtivos e/ou de serviços também em expansão.

Um efeito particularmente importante da *globalização* aparece no plano da política e da geografia política mundial. Na estruturação dos grandes blocos econômicos, como na União Européia, ocorre uma certa desconfiguração devida a uma simultâneo fortalecimento do Estado nacional e outras estruturas que indicam a existência de um quase Estado supranacional. Paralelamente, assiste-se ao fortalecimento das cidades e regiões, que surgem como *novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e merca-*

dos. É como se a globalização funcionasse como uma espécie de lente convexa: quando se olha para um lado, está-se privilegiando o micro; quando se olha para o outro, está-se privilegiando o macro.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

Outros autores sustentam posição idêntica em relação ao fenômeno acima descrito. Assim, Delamaide (1994) afirma das novas *super-regiões* europeias:

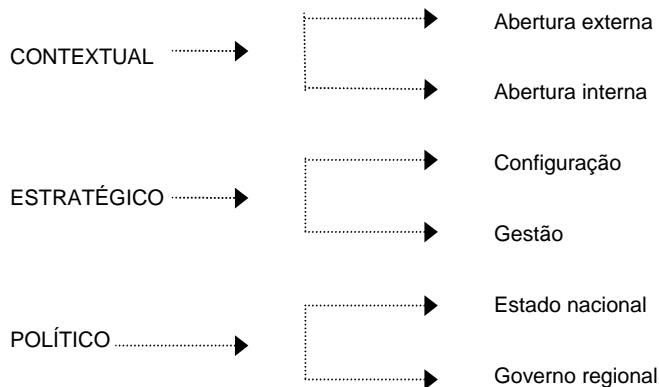
“Superregions reflect the dual trend so paradoxical at first sight — toward economic, and even political, integration of countries, on the one hand, and simultaneously toward greater autonomy at the smaller, regional level, where social and cultural cohesion is greater”.

“In this play of countervailing forces of integration and disintegration, new blocs of economic and cultural cohesion are emerging. As the continent grows closer together economically and politically, the traditional nation-states are breaking into their component parts, regions with a history that long predates that of the nation-state itself. These historic territories, pursuing their own interests in a more integrated Europe, are recombining across old national borders to form new entities — Europe’s superregions”.

O que importa mesmo é que os territórios organizados¹ exercem um papel completamente novo atualmente, ao entrarem de vez na busca de *competência* e *competitividade* [Ohmae (1995)]. Deve-se observar que a noção de *território organizado* não depende em nada da escala de tamanho.

FIGURA 1 Novos Cenários

¹ O conceito de território pode ser adjetivado como natural, equipado e organizado. O primeiro descreve um território sem intervenção humana; o segundo refere-se exatamente ao equipamento físico derivado da ação do homem; o terceiro nomeia um território em que vive uma comunidade dotada de certos princípios organizacionais.



Por trás da descentralização, ou seja, por trás da força que vem impulsionando o processo político de abertura interna, pode-se distinguir a presença de quatro elementos, cujo conjunto está produzindo ambientes hoje mais propícios para a descentralização.

Em primeiro lugar, deve-se mencionar a revolução científica e tecnológica e seus impactos sobre o sistema de produção industrial, e também sobre as comunicações e transportes. Expressando de uma forma muito sintética, pode-se dizer que a revolução científica e tecnológica em curso (RC&T) está criando uma nova geografia industrial,² apoiada na miniaturização, na desmontagem das economias de escala *retrocedendo* na cadeia produtiva, e na possibilidade de se *desdobrar* os processos produtivos em fases e lugares, sem perder a rentabilidade nem a eficiência. Essa modalidade exige que as empresas se desloquem de ambientes decisórios centralizados para outros de tipo desconcentrado e/ou descentralizado.

A própria revolução científica e tecnológica produz mudanças não menos importantes no plano das comunicações e no plano dos transportes. Em relação ao primeiro, é preciso observar a drástica

² Nova geografia industrial, que foi batizada pelo economista espanhol A. Vázquez Barquero de *economia difusa*. O sociólogo também espanhol M. Castells a denominou *economia de geometria variável*. Em todo caso, trata-se da atual convivência de instalações fabris, dos mais diversos tamanhos, localizadas em cidades também de tamanhos muito variados, o que é muito diferente da paisagem fordista, com aquela correspondência biunívoca predominante: grande estabelecimento — grande cidade.

redução no *custo de transmissão* de voz, dados e mensagens, bem como o aparecimento de uma complexa tecnologia de transmissão de imagens, que faz com que o contato face a face seja agora mediatizado por aparelhos eletrônicos. Com relação ao segundo, deve-se fazer menção às inovações tecnológicas e de gestão nas diferentes variedades modais de transporte, que também representaram uma notável redução no custo de transporte, ou nas limitações impostas pelo espaço ou pela distância.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

Tudo isso contribui, novamente, para gerar ambientes organizacionais mais propícios a sistemas descentralizados de tomada de decisões.

Em segundo lugar, não se pode deixar de mencionar os processos de transformação do Estado, em curso em quase todos os países, os quais produzem, também, direta ou indiretamente, ambientes descentralizadores. Sob o título genérico de *transformação do Estado*, coexistem duas necessidades contemporâneas: a necessidade de modificar o Estado enquanto órgão regulador do regime de acumulação (visto que é a própria RC&T a transformadora do regime de acumulação) e a necessidade de transferir poder a diversos organismos da sociedade civil, a fim de materializar a *aposta política em favor da sociedade civil*, característica da atual modalidade da democracia latino-americana. O conceito quase indefinível de sociedade civil foi objeto de recente análise cuidadosa, orientada por John Hall (1995).

Em terceiro lugar, a descentralização está sendo estimulada como uma megatendência universal, em função das crescentes demandas por maior autonomia da parte de organizações de base territorial incrustadas na sociedade civil de muitos países. Trata-se de uma força que, em certos casos, evolui para verdadeiras patologias, que terminam por destruir o próprio Estado nacional, como se pode observar nitidamente na Europa.

Em quarto lugar, a descentralização está vinculada a tendências privatizadoras fortemente incorporadas ao atual modelo de política econômica vigente em grande parte do mundo (de certa forma como consequência da globalização). Quando as atividades produtoras de bens ou serviços são privatizadas, mantendo indepen-

dência da racionalidade do ato privatizador (desde considerações de saúde fiscal e até por razões puramente ideológicas), aumenta o número de decisores independentes em determinado sistema econômico e social, criando-se, portanto, um fenômeno de redistribuição de poder. Pelo menos do ponto de vista da teoria econômica, isso equivale a uma maior descentralização. Deve-se acrescentar, finalmente, em relação a esse novo cenário contextual, que já não é possível pretender que um país seja competitivo, mantendo estruturas decisórias centralizadas. A descentralização, portanto, passa a tornar-se o centro do debate por razões puramente macroeconômicas. Isso, em si, configura uma situação original.

A abertura interna também pode ser medida a qualquer momento; pode-se, então, tal como no caso da abertura externa, chegar à conclusão de que a abertura interna é *alta* ou *baixa*. Para isso existem os indicadores econômicos, como a proporção de gasto fiscal realizado pelas instâncias nacionais de nível regional ou local, ou indicadores políticos, como, por exemplo, a existência e o modo de geração de corpos políticos nacionais igualmente de nível regional ou local.

Qualquer que seja o caso, a abertura interna tem como alvo incluir a população na dupla condição: de equidade e participação. Em outras palavras, trata-se de distribuir os lucros derivados exatamente da abertura externa de um modo mais equitativo do que ocorreu no passado, e de outorgar à população um papel mais destacado na definição de opções políticas pertinentes a cada escala territorial.

Com esses antecedentes já se pode notar que o novo cenário contextual coloca as autoridades de nível regional — estados e municípios — diante do formidável desafio: como ajudar suas respectivas áreas territoriais a alcançarem condições de competição e modernidade, sem perderem a equidade e a participação?

A resposta a esta pergunta leva à formulação de duas outras: qual é a configuração territorial mais adequada para isso? Qual é a que oferece as maiores possibilidades de êxito?

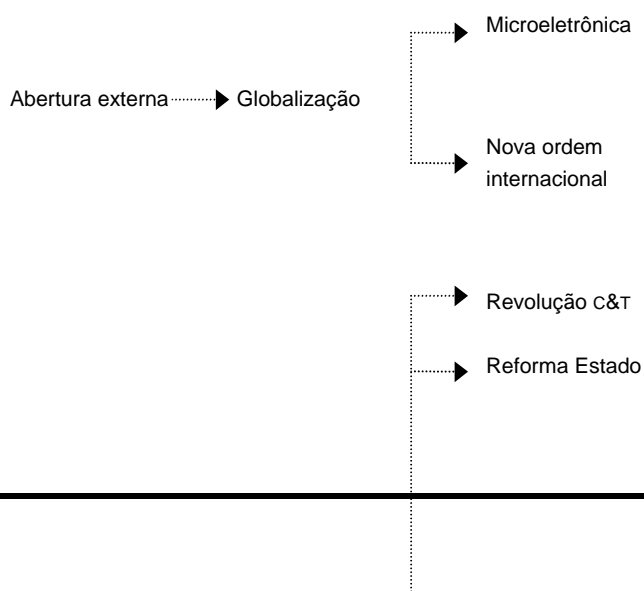
Tais perguntas estão na base do segundo dos novos cenários do desenvolvimento regional: o cenário estratégico, construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e novas modalidades de gestão regional.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

1.2 Em Torno da Configuração

Ainda que não se possa responder, de modo taxativo, às perguntas acima, ao menos será possível indicar certas características que deveriam estar presentes em qualquer configuração territorial *vencedora*. Para maximizar as possibilidades de *vencer* no *jogo* da competição internacional, é preciso ser *veloz*; a velocidade é indispensável para se aproveitar oportunidades, para se entrar e sair rapidamente de acordos e de redes. Também é uma condição para se maximizar as possibilidades de triunfo, a qualidade da flexibilidade, ou seja, a capacidade de oferecer uma ampla gama de respostas aos requisitos do contexto. A flexibilidade diz respeito tanto à possibilidade de resposta em escalas diferentes, quanto à possibilidade de resposta em estruturas diferentes. A *maleabilidade* parece ser, igualmente, uma qualidade-chave para se lograr êxito; trata-se da capacidade de moldar a própria estrutura aos interstícios do meio ou às formas mutantes do ambiente.

FIGURA 2
Novo Cenário Contextual



Abertura interna▶ Descentralização

.....▶ Demandas da
sociedade civil

.....▶ Privatização

Cabe observar desde logo que velocidade, flexibilidade e maleabilidade são três atributos inversamente ligados ao tamanho.

A essas características devem-se acrescentar outras três. A *cultura*, produtora de identidade e de auto-referência, surge como um elemento adicional de competitividade, ao facilitar a introdução do aspecto *diferencial* nos mercados tendentes à homogeneização. Por outro lado, a *resiliência* — capacidade para reconstituir a estrutura quando danificada por elementos exógenos (desde insetos capazes de destruir toda uma espécie arbórea até programas culturais empacotados) — vem associar-se à diversidade presente no sistema. Finalmente, a *complexidade sistêmica* do território organizado representa a aplicação do princípio da *variedade necessária* de Ashby ao campo da competição internacional. Se o jogo da competição é uma atividade complexa que se desenvolve de acordo com regras também complexas, não se pode pretender ganhar mediante sistemas simples. A complexidade [Morin (1994)] tem várias dimensões: multiplicidade de subsistemas reconhecíveis no interior do sistema observado (no interior de uma região, por exemplo), hierarquia de tais subsistemas, articulações não-lineares entre elementos e recursividade.³ Paralelamente, pode-se observar que a complexidade territorial é também um requisito para uma junção adequada de qualquer território ao comércio internacional.

Com esses elementos à vista, cabe agora buscar o território organizado mais adequado para maximizar as possibilidades de vitória no jogo internacional. A preferência atual por um tamanho pequeno

³ Como indica Iná Elias de Castro: "Reproblematizar a região, como objeto de pesquisa, requer: a) superar postulados determinísticos e simplificadores; b) incorporar, como questão central, a complexidade dos fenômenos; c) considerar a escala como problema fenomenológico e não matemático" [Castro (1994)].

deve equilibrar-se com outras características e deve submeter-se a critérios práticos. Isso leva a fixar a atenção na divisão político-administrativa tradicional, a qual, no caso do Chile, corresponde a províncias históricas (na Colômbia, corresponderia aos departamentos; no Brasil, aos estados).

Surge, assim, uma nova forma de diferentes arranjos territoriais, hierarquicamente ordenados, que têm como base o conceito de *região pivotal*, definida como o menor território organizado que, simultaneamente, apresenta atributos de complexidade sistêmica, cultura (capaz de gerar identidade) e resiliência.

Essas regiões pivotais podem associar-se a outras regiões pivotais ou simplesmente a outros territórios organizados, de forma livre, voluntária e democrática, submetendo a associação ao único requisito da contigüidade geográfica, para dar origem a regiões de maior tamanho, denominadas *regiões associativas*. Há inúmeros exemplos práticos desse tipo de acordos, tanto na Colômbia quanto no Chile, bem como em outros países.

Finalmente, as regiões pivotais ou as regiões associativas podem formular acordos e compromissos estratégicos, de longo prazo, com outras regiões (pivotais ou associativas), com propósitos definidos (elaborar novos produtos de alta tecnologia, posicionar-se melhor no cenário internacional, etc.) e mecanismos regulatórios específicos, sem que haja a necessidade da contigüidade geográfica, a fim de produzir verdadeiras *regiões virtuais*, similares às corporações virtuais que já proliferam no mundo internacional dos negócios [Boisier (1994)]. De novo, resultaria longa a enumeração dos casos práticos que mostram o surgimento dessas novas categorias regionais, todas possíveis graças à revolução científica e tecnológica. Portanto, é fundamental entender a flexibilidade que deve acompanhar nossa atual percepção do conceito de região.⁴

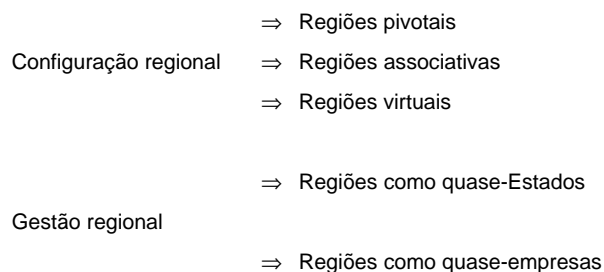
⁴ A especialista brasileira Liana Maria da Frota Carleial declara a esse respeito: "Defende-se, aqui, que a categoria regional deve representar unidades espaciais que se diferenciam e que podem estar referidas a diferentes níveis de análise. Pode-se utilizar a categoria regional para tratar questões que ocorrem a nível de Estado, município ou parcialidades de qualquer desses níveis, como regiões urbanas, rurais, agrícolas ou industriais" [Carleial (1993)].

Convém observar que essa nova estrutura articulada de diferentes regiões representa a colocação em prática de um paradigma de *baixo para cima*, que contrasta com o paradigma dominante, chamado, precisamente, de paradigma *do centro para baixo*. É importante notar que essa forma de permitir o surgimento de regiões é essencialmente democrática, pois entrega a iniciativa e a sanção às próprias comunidades locais. A Constituição colombiana de 1991 oferece exatamente isso, de modo particular em seus artigos 306 e 307, que regulamentam a conformação de novas categorias regionais a partir dos departamentos e das atuais regiões (*Consejo Nacional de Planeamiento Económico y Social* — CORPES).

1.3 Em Torno da Gestão

Não menos importantes são os novos conceitos que surgiram com relação ao modo de administrar o desenvolvimento regional, tendo sempre presente o desafio, antes referido, que toda autoridade territorial deve agora enfrentar.

FIGURA 3 Novo Cenário Estratégico



Fala-se agora da *região como quase-Estado*. Esse conceito se usa para se colocar a questão do *poder político*, e portanto a dimensão política do desenvolvimento regional, em primeiro lugar. O argumento é o seguinte: todas as regiões se encontram, a todo momento, articuladas entre si por relações de *dominação e dependência*, hierarquicamente ordenadas. No Chile, por exemplo, a região Metropolitana *domina* a região de Biobío, a qual, por sua vez, domi-

na a região de Los Lagos, e esta domina a região de Aysén. Isso não é resultado da perversidade de nenhum agente nacional ou estrangeiro; é o resultado inevitável e lógico da operação de um *sistema* (chamado Chile, configurado, para o caso de um sistema multi-regional, e que tem uma estrutura de condução chamada Estado, ao qual é solicitado que *otimize* o *resultado* do sistema). Argumento igual é válido na Colômbia: a região Occidente domina a região Caribe ou, dentro da região Occidente, Antioquia domina Caldas; este departamento, por sua vez, domina Quindío, e assim por diante. Acontece que, para se obter um resultado ótimo sob o ponto de vista agregado (por exemplo, um crescimento econômico máximo), devem ser subotimizadas algumas partes do sistema (por exemplo, algumas regiões) e isso se alcança mediante o uso de variadas formas de dominação, que *não são outra coisa senão uma expressão da apropriação desigual do poder político*. Essas formas de dominação no sistema regional, por vezes são de natureza quantitativa (simplesmente se traduzem em um verdadeiro freio ao crescimento econômico regional) e por vezes são de natureza qualitativa (estimula-se o crescimento, mas este é utilizado a serviço dos interesses da região dominadora e não a serviço da população da região dependente). Essa forma de dominação, por sua sutileza, adquire contornos de dominação *ideológica*.⁵

Isso significa que o principal problema para toda região que queira acelerar seu crescimento ou dar o salto qualitativo para o desenvolvimento consiste em como romper sua relação de dominação/dependência, para substituí-la por outras modalidades (por exemplo, relações cooperativas).

Como se disse que tais relações derivam de um controle assimétrico do poder político, romper a relação de dominação supõe, para a região, *acumular poder político*. A pergunta é: como uma região

⁵ Leonardo Guimarães Neto mostra esse fenômeno com absoluta clareza no país no qual, por seu tamanho e diversidade, esse fato é ainda mais evidente, o Brasil: "Em resumo, partindo na frente e operando num mercado interno protegido, a indústria do Sudeste — de São Paulo, particularmente — impôs suas condições ao dinamismo e à estrutura produtiva das demais regiões, ao conquistar seus mercados. Nas economias regionais, enquanto alguns segmentos puderam se desenvolver em função dos espaços deixados pela região industrializada e das exigências provenientes do próprio desenvolvimento da industrialização brasileira, outros foram destruídos ou inibidos pela competição inter-regional" [Guimarães Neto (1995)].

acumula poder político? Isso é resolvido mediante dois processos: o primeiro, pela *transferência* de poder político incorporada em um projeto nacional descentralizador (como o que opera com timidez o Chile e com algo mais de audácia, pelo menos financeira, a Colômbia), e segundo, por meio da criação de poder político, algo que se obtém mediante o consenso político, o pacto social, a cultura da cooperação e a capacidade de criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento. Eis, portanto, a relevância do conceito de *projeto político regional* como instrumento de criação de poder político.

O conceito de região como quase-Estado é, então, uma espécie de lembrete da necessidade de impor uma visão política do desenvolvimento regional. Como a acumulação de poder político é inseparável de questões relacionadas à estrutura social da região e com a forma de funcionamento da sociedade, chega-se à importante conclusão de que são os assuntos de politicologia e sociologia os de maior importância na hora de se intervir a favor do desenvolvimento. Essa proposição contrasta com as visões economicistas do passado.

Há também, a noção da *região como quase-empresa*. Quando se toma a região como quase-Estado peca-se por defeito; quando, porém, a região é tomada como *quase-Empresa*, está-se pecando por excesso. Desse modo, e somado ao que foi sugerido em diversas oportunidades, é necessário introduzir no plano de gestão regional alguns procedimentos característicos do planejamento estratégico, tal como vem sendo praticado, com êxito, pelas grandes corporações.

Nessa linha de argumentação, defende-se o ponto de vista de que todo governo (territorial) deve apresentar uma estratégia (que é apenas uma parte de um projeto político regional) que responda a quatro perguntas correspondentes à identificação de quatro pares de variáveis:

a) o que produzir e onde vender? Diante do século XXI, a escolha de um perfil produtivo regional deve basear-se, preferencialmente, no desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas ou competitivas, originadas, como bem se sabe, em inteligentes esforços de parcerias na pesquisa científica e tecnológica. Trata-se de agre-

gar e agregar progresso técnico à produção regional. Quando se considera a resposta à primeira parte da pergunta, deve-se ter em mente que a região deve assumir, também, a responsabilidade de interromper (previamente e não depois) atividades não-competitivas em nível nacional ou internacional (como no caso da mineração de carvão na região de Biobío no Chile, seriamente afetada pela concorrência de La Guajira). Finalmente, responder sobre onde vender significa desenvolver, de modo permanente, estudos de mercado e sistemas de *marketing* que permitam inventar ou descobrir espaços de comércio adequados;

b) que projetos desenvolver e como financiá-los? A primeira parte da pergunta relaciona-se com o desenvolvimento e a manutenção de verdadeiros *bancos de projetos*, postos à disposição dos investidores potenciais e alinhados com o perfil produtivo previamente identificado. O financiamento precisa ser associado a uma moderna engenharia financeira, que faça uso de toda a arquitetura institucional recentemente desenvolvida, tal como *leasing*, sociedades de fiança compartilhada, *factoring*, etc.;

c) com que recursos humanos pode-se contar e como empregá-los? Provavelmente não existe responsabilidade maior para uma administração regional do que ajudar a gerar emprego para sua própria população. Devem ser avaliadas as características qualitativas da população e projetados programas de reciclagem e de formação acelerada em função, novamente, do perfil produtivo antes identificado. Para tarefas desse tipo, é fundamental a cooperação entre o governo e o sistema científico e tecnológico regional;

d) qual é a imagem corporativa e como promovê-la? Se atualmente os territórios organizados (regiões, províncias, etc.) tornaram-se os novos atores na competição internacional por capital, tecnologia e mercados, é necessário que desenvolvam imagens corporativas que demonstrem sua integridade e unicidade, não apenas como uma soma de atividades. A promoção deve fazer uso de todos os instrumentos possíveis: feiras, eventos, material audiovisual, estabelecimentos permanentes (no estilo de casas provinciais argentinas em Buenos Aires) e escritórios de promoção de negócios.

1.4 Em Torno do Estado e dos Governos Regionais

O terceiro cenário para se repensar o desenvolvimento regional é um cenário político que, como nos anteriores, é construído sobre a interseção de dois processos: a modernização do Estado (do ponto de vista territorial) e as novas funções dos governos territoriais.

Seria ingênuo pensar que uma bem-sucedida superação dos novos desafios contextuais (por parte dos governos regionais) dependesse apenas da atuação desse nível de governo. Parece sensato supor que a modernização na gestão dos governos regionais deveria estar enquadrada num processo similar do próprio Estado nacional.

O tema da modernização do Estado já se tornou recorrente no discurso político e acadêmico de toda a América Latina. Entretanto, não deixam de surpreender, de um lado, o enfoque reducionista (com certeza fortemente ideologizado) de certas posições que tomam a modernização como mera *redução*, e o enfoque simplista, de outro, em afirmações que consideram a modernização do Estado como uma questão puramente tecnocrática, vinculada à informatização, eficiência procedimental, administração de pessoal, etc.

Certamente, um dos ângulos da modernização, freqüentemente omitido apesar da crescente evidência de sua importância, é a modernização do Estado sob o ponto de vista territorial.

Para citar, novamente, como exemplo, o caso chileno, muitos parecem dar por esgotado o tema apenas fazendo referência à Lei Orgânica de Governo e Administração Regional de 1993, a qual, sem dúvida alguma, introduziu efetivamente um forte elemento modernizador, ao criar a institucionalidade de governo e de administração regional, mas esta trata de uma questão mais formal que real. Sabe-se, de sobejo, que há um forte rasgo cultural nesse país em apegar-se, quase que exageradamente, à letra da norma, além de conceder um crédito generalizado ao fato de que basta a lei para se resolver um problema. Não há a consciência de que, mais que de modernização, necessita-se de modernidade.

Um recente trabalho [Boisier (1995)] explorou esse assunto e chegou à conclusão de que um Estado moderno, do ponto de vista

territorial, é um Estado em que podem ser identificadas as seguintes características:

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

QUADRO 1

Um Estado Moderno do Ponto de Vista Territorial

- 1) compreende e entende sua própria estrutura sistêmica territorial;
- 2) é *inteligente*, ou seja, descentralizado e organizado em rede;
- 3) compreende a inter-relação entre objetivos nacionais e o papel do território;
- 4) pode, por conseguinte, explicitar a contribuição de cada região ou território a cada objetivo;
- 5) a partir daí, pode construir cenários territoriais futuros;
- 6) com a informação, incorpora a territorialidade no projeto político nacional;
- 7) reconhece a si mesmo como uma instituição desdobrada em duas dimensões: o Estado nacional e um conjunto de quase-Estados regionais;
- 8) aceita a variedade, e, portanto, permite e estimula a maleabilidade nas estruturas de governo e administração;
- 9) incorpora nos quase-Estados regionais a velocidade e apóia a existência de sistemas de informação e análise conjuntural;
- 10) estabelece um marco regulatório mínimo para facilitar a flexibilidade;
- 11) estimula, nas estruturas dos quase-Estados regionais, o surgimento da imaginação criativa e a ativação de duas novas funções (condução política e animação social);
- 12) reconhece-se como um Estado *territorial* e é capaz de exercer tanto liderança territorial quanto liderança política.

FIGURA 4

Novo Cenário Político

	Gestão política	⇒ Negociação
Novas Funções dos governos regionais		⇒ Sinergia
	Animação social	⇒ Informação

Como se pode avaliar, não é pouco o que falta a muitos países para configurar um Estado que busque, funcionalmente, a modernização e a modernidade dos governos territoriais.

Sob outra perspectiva, cabe recordar que, na mensagem presidencial de 1994 ao plenário do Congresso, o presidente do Chile declarou que, durante o sexênio de governo, seria duplicada a proporção de investimentos públicos decididos pelas próprias regiões, chegando-se a 42% do total. Se, na data de hoje, os investimentos públicos representam cerca de 25% dos investimentos totais, a meta governamental implicará a entrega de recursos equivalentes a algo em torno de 10% dos investimentos geográficos brutos do Chile ou, em média aritmética simples, 0,81% por região! Em termos absolutos, atingir-se-iam cifras regionais médias da ordem de 50 milhões de dólares por região, ou US\$ 630 milhões no total (cifra que representa cerca de um décimo da que se pode encontrar em um país como a Colômbia, por exemplo).

Este simples exercício evidencia dois assuntos: primeiro, é relativamente rápido — em termos históricos e em certos países — o repasse de recursos para as regiões, já que os investimentos públicos subirão de zero a mais de 40%, em cerca de dez anos. Segundo, no Chile, os governos regionais serão sempre modestos fornecedores de recursos. Quanto à Colômbia, o governo nacional transferiu (em 1994), a todas as instâncias públicas administrativas de nível não-nacional, nada menos do que US\$ 6 400 milhões — cifra aparentemente impressionante mas que, se submetida a uma análise similar à que foi feita no caso chileno, resulta em algo tão inexpressivo como o que ocorre naquele país.

A conclusão deve ser clara: se os novos governos regionais desejam ser atores verdadeiramente relevantes, sob o ponto de vista de um desenvolvimento racional de suas próprias regiões, deverão inventar novas formas de governo que lhes permitam ter acesso a recursos de diferente natureza, mas de crescente importância no desenvolvimento como, por exemplo, recursos psicossociais.

A esse respeito, e independentemente das tarefas que emanam de uma gestão quase empresarial das regiões, despontaram duas sugestões de novas tarefas para qualquer governo regional. A primeira delas, de natureza eminentemente política, consiste na *liderança regional*; a segunda, mais sociológica, consiste na *animação regional*. A gestão regional se traduz em processos sistemáticos e permanentes de negociação *para cima* (principalmente com o governo nacional e secundariamente com os outros agentes externos), *para os lados*, ou seja, com o conjunto de agentes e atores propriamente regionais, e *para baixo*, com os municípios e outros atores da base social. A animação regional se desdobra em duas funções igualmente sistemáticas e permanentes: uma função de *agente catalisador*, capaz de fazer surgir sinergia a partir do encontro permanente dos agentes individuais, e uma função *informacional*, capaz de coletar, processar e reestruturar o enorme fluxo de informação *entrópica*, que circula em torno dos agentes de desenvolvimento de uma região. Tais agentes, apenas com recursos próprios, dificilmente poderiam processar tais fluxos. Supõe-se que o governo regional está em melhores condições de devolver a massa de informação aos usuários potenciais, de forma estruturada (ou seja, em função do próprio projeto de desenvolvimento da região), a fim de reduzir a incerteza decisória, reduzir custos de transação e desenvolver o fluxo de decisões em função de um quadro estratégico.

É importante observar que a *negociação para cima* adquire uma importância impensável no passado, levando-se em conta a *crescente exogeneidade do crescimento econômico regional*. Com efeito, à medida que se intensifica a globalização, aumenta a mobilidade espacial do capital, tanto nacional quanto transnacional (principalmente este último). Uma proporção crescente dos investimentos alocados em qualquer região tende a amparar-se em capital extra-

regional. Por isso, há a necessidade de se potencializar a capacidade de negociação regional para se obter, *primeiro*, a radicação do capital e, *segundo*, o melhor ajustamento possível dessa radicação com os delineamentos estratégicos regionais.

Por sua vez, o principal instrumento de negociação para cima é um *projeto regional*, com suficiente grau de consenso (e sem ocultar o dissenso). Esse projeto é o resultado preciso da capacidade de *negociação para os lados e para baixo* do governo regional, ou seja, de sua capacidade de mobilização da sociedade civil e de sua imaginação para assentar essa mobilização num rumo desafiante e aglutinante.

Naturalmente, assumir essas novas tarefas pressupõe uma profissionalização das administrações regionais, tarefa conjunta entre o setor público e o setor acadêmico. Além disso, é necessária a preparação de um *projeto regional* que permita, por exemplo, que os diversos projetos de investimento sejam avaliados não apenas em razão de seus méritos intrínsecos, mas sobretudo em função de sua contribuição para o projeto regional. É legítima a queixa vinda de supervisores membros dos conselhos regionais, nesse mesmo sentido. Se a maior parte das regiões não dispunha, até há pouco, de uma estratégia ou de um projeto político, a soma de projetos de investimento tendia a configurar um resultado aleatório, sob o ponto de vista de sua contribuição para o desenvolvimento regional. É curioso observar-se que, há pouco tempo, um importante jornal da capital chilena criticou, exacerbadamente, o ministro de Planejamento e Cooperação com a introdução de indesejáveis critérios *políticos* na avaliação de projetos destinados a favorecer as regiões. O jornal em questão ignora ou omite que são impossíveis decisões de investimento estritamente neutras e técnicas⁶ e que os critérios puramente econômicos de avaliação *premiam* as localidades já

⁶ Poucos anos atrás, Miguel Arraes, governador de Pernambuco (Brasil) afirmava, na imprensa local, que "ninguém pode disputar tecnicamente com Pernambuco o direito de ser a sede" de um importante projeto de refinaria de petróleo da PETROBRÁS. Segundo o mesmo jornal, um assessor do governador, menos ingênuo, indagava-se se em alguma parte do mundo um projeto de US\$ 600 milhões dependia de decisões puramente técnicas.

desenvolvidas, em virtude da presença de importantes economias externas.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

A animação, enquanto função catalisadora do governo regional, adquire mais e mais importância à medida que é reconhecida a importância da *sinergia* como fundamento do desenvolvimento regional endógeno e, sobretudo, como base da *capacidade local e regional de inovação*: peça-chave do desenvolvimento contemporâneo.

As explicações tradicionais sobre a capacidade local ou regional de inovação, todas baseadas em determinantes isolados ou não relacionados da inovação, obscureceram mais do que esclareceram a *causalidade espacial*, na opinião de Walter Stöhr. O mesmo autor acrescenta que a progressiva especialização funcional das regiões (que vai muito além da tradicional especialização setorial), retirou de muitas delas, de modo especial das mais periféricas, a maioria das funções-chave necessárias para a inovação. O que essas áreas precisam, pois, é da *reintegração* dessas funções-chave em uma modalidade sinérgica.

Segundo vários estudos empíricos, os componentes importantes das redes regionais de interação sinérgica parecem ser: as instituições de educação e de treinamento, P&D, consultoras de administração e tecnologia, capital de risco, capital de trabalho e, sobretudo, funções decisórias radicadas localmente. O papel do governo local ou regional aparece sempre como um fator-chave na conformação dos *aglomerados sinérgicos porterianos*.

A segunda forma de esclarecer a função de animação consiste no processo de recircular a informação de forma estruturada, de modo a superar o entropismo, reduzir a incerteza e facilitar que a tomada de decisões do conjunto dos agentes regionais relevantes adquira um alto grau de pertinência com respeito ao projeto regional.⁷

⁷ Talvez o melhor exemplo da falta de capacidade para se concretizar esta função de recirculação estruturada da informação possa ser visto, no caso do Chile, na falta de um exercício interpretativo, ao nível de cada região, do significado das cifras 1960 — 1992 do PGB regionalizado, divulgadas pelo Banco Central daquele país. Já se saberia, em cada região, o grau de importância que teve a estrutura produtiva intersetorial, por um lado, e a competitividade nacional dos setores produtivos, por

Se forem reconsiderados, nesse contexto, os novos cenários do desenvolvimento regional em economias de mercado abertas e descentralizadas, como descritos na parte inicial do presente documento, torna-se fácil chegar novamente à conclusão de que o desafio principal para qualquer governo territorial (seja regional, provincial ou municipal) consiste em encontrar o modo de auxiliar sua área a inserir-se no contexto do comércio internacional, de forma moderna e competitiva e, no contexto da descentralização nacional, de uma forma eqüitativa e participativa.

Pode fazê-lo uma instância como o governo chileno de Valdivia ou a administração de Quindío na Colômbia? Deve poder fazê-lo, à medida que seja capaz de formular um projeto coletivo, no âmbito dos marcos estabelecidos pela proposta regional.

2. Um Enfoque Contemporâneo aos Fundamentos do Desenvolvimento Regional

O conceituado Stanford Research Institute, em documento amplamente divulgado em 1990, apontava para o seguinte:

“Na década de 80, três tendências inter-relacionadas modificaram, de um modo fundamental, a natureza das vantagens comparativas e a receita para o êxito do desenvolvimento econômico. As aglomerações regionais, as ramificações industriais e o embasamento econômico transformaram-se em fatores mais importantes do que quaisquer outros para a determinação dos vencedores e dos perdedores na economia global dos anos 80.(...) O embasamento econômico explica, com maior precisão, os êxitos da economia global do que os tradicionais fatores de clima de negócios. O embasamento econômico representa o complexo entrelaçamento de recursos necessários para se ter êxito na competição vigente na economia global. Aí estão incluídos trabalhadores treinados, com adaptabilidade e mentalidade empresarial, tecnologia e recursos de pesquisa e desenvolvimento acessíveis, capital financeiro disponível, infra-estrutura física adequada e alta qualidade de vida. Esse embasamento econômico atingiu importância bem maior para um

outro, na dinâmica do crescimento regional, informação básica para se enfrentar processos de reconversão, os quais estão no horizonte de todas as regiões.

crescimento econômico de alta qualidade que os fatores tradicionais associados a um clima de negócios, tais como mão-de-obra barata, terras de baixo custo e incentivos fiscais especiais”.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

Em linha mais ou menos semelhante situa-se grande parte do raciocínio de D. North, Prêmio Nobel de Economia, que enfatiza a importância dos aspectos institucionais no desenvolvimento e defende o reconhecimento do que nunca deveria ter sido esquecido: a racionalidade instrumental própria da economia explica apenas uma parte da conduta dos agentes sociais, consumidores, produtores, etc. O *esquivo desenvolvimento* de Marshall Wolfe foi esquivo em parte devido aos enfoques parciais que aparecem dando *racionalidade* às intervenções públicas.

Defende-se aqui a tese de que o desenvolvimento de um território organizado, como a província de Valdivia⁸ no Chile, ou o departamento del Valle na Colômbia, depende da existência, da articulação e das condições de manejo de seis elementos, que normalmente estão presentes em qualquer território organizado. Esses elementos são: a) atores, b) instituições, c) cultura, d) procedimentos, e) recursos, e f) entorno.

Esses elementos interagem de um modo *denso* ou *difuso*, de forma *aleatória* ou então de uma forma *inteligente* e estruturada. O desenvolvimento resultará apenas de uma interação densa e inteligentemente articulada, mediante um projeto coletivo ou um projeto político regional. Do contrário, não se terá senão uma *caixa preta*, cujo conteúdo e funcionamento se desconhece. Todos esses elementos devem ser estudados em campo, ou seja, devem ser avaliados e analisados caso a caso. Tal como nas modernas teorias da inteligência humana, este documento sustenta a opinião de que o número de conexões binárias entre os elementos anotados mantém relação direta com a possibilidade de gerar processos de desenvolvimento.

⁸ As numerosas referências à província de Valdivia, no Chile, devem-se ao fato de que a referida província, integrante da região dos Lagos, no sul do país, conserva há muito tempo um conflito separatista, em função de sua própria regionalidade. Boa parcela das idéias expostas na segunda parte deste trabalho foi utilizada pelo autor como parte de propostas relacionadas ao contexto do referido conflito, em um estudo solicitado pelo governo do Chile.

a) *Atores*. Em relação aos atores e/ou agentes do desenvolvimento, importa, inicialmente, identificá-los por categorias: quais são os de natureza individual, os de natureza corporativa e os de natureza coletiva.

Os atores individuais podem ser identificados, nitidamente, pelo uso do *software* ELITE, desenvolvido no Instituto Latino-Americano e do Caribe de Desenvolvimento Econômico e Social (ILPES) para essa finalidade [Boisier *et alii* (1995)]. Esse *software* oferece a lista individualizada dos membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência. Trata-se de uma informação de grande importância para se conhecer a *estrutura de poder regional* e para se iniciar um processo *participativo* de preparação de um projeto. Além disso, o mesmo *software* permite calcular o índice de *possibilidade de conflito* existente na região, uma informação sem a qual se navega às cegas nas águas do desenvolvimento regional.

Os atores corporativos (sindicatos, agrupamentos empresariais, estudantis, etc.) são identificáveis de modo muito mais simples, já que sua legalidade está, em geral, regulamentada pelo Estado, por mecanismo de concessão de personalidade jurídica.

Os atores coletivos nem sempre existem, pois consistem, na verdade, em movimentos sociais regionais, de pouco significado geral em alguns países latino-americanos, mas de grande valor em outros, como na Bolívia, Colômbia ou Peru.

Em segundo lugar, importa determinar o *ethos* de cada categoria de ator, ou seja, deve-se deixar evidente o conjunto de características que orientam a conduta dos atores (por exemplo, é preciso investigar se existe, no empresariado, algum elemento comportamental associado a uma certa *lealdade* ao lugar).

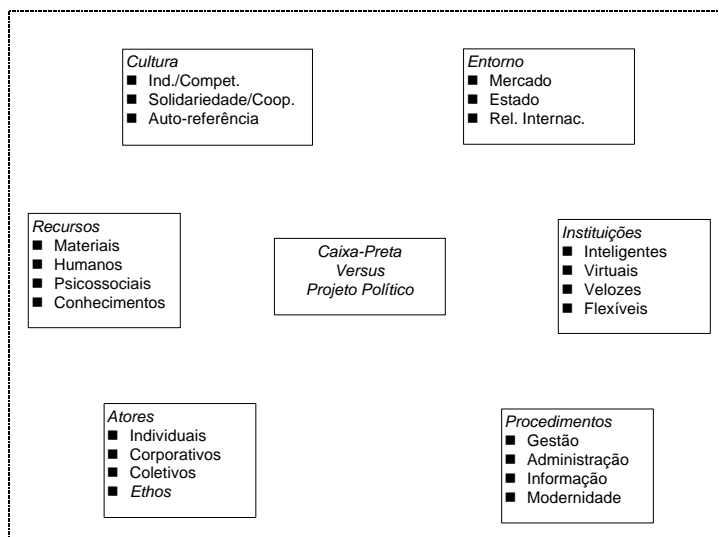
É importante descobrir a regionalidade (ou grau de provincianismo) das demandas dos diferentes setores, ou sua capacidade de articular lógicas coletivas. Existem estudos empíricos, em vários países, que mostram a importância deste componente do *logro-n* de McClelland (1961) na conduta empresarial, base para que se possa falar, com propriedade, da existência de empresários regionais.

b) *Cultura*. Dois são os elementos de interesse com relação à cultura regional⁹ e a sua incidência nos processos de desenvolvimento.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

⁹ Vale assinalar, o uso do termo cultura em relação ao desenvolvimento (uma cultura do desenvolvimento) e não em sua acepção mais geral, ligada a uma cosmovisão e a uma ética, e menos ainda na acepção restrita de conhecimento.

FIGURA 5
Hexágono do Desenvolvimento Regional
[S. Boisier (1995)]



A cultura do desenvolvimento se manifesta de duas maneiras extremas: em alguns lugares prevalece uma cultura *competitiva/individualista*, capaz de gerar crescimento, mas sem capacidade de gerar um verdadeiro desenvolvimento. Em outros lugares, há o predomínio de uma cultura *cooperativa/solidária*, capaz de gerar *equidade* sem crescimento. É importante descobrir a forma em que ambos os padrões culturais estejam combinando, já que as situações extremas não são comuns. Em inúmeros trabalhos já se comentou que uma das chaves do sucesso — como também da incapacidade de se produzir uma réplica — dos distritos industriais italianos parece consistir na boa combinação microeconômica e meso-social da cooperação e da concorrência.

Ainda em relação a esses aspectos, deve-se lembrar o clássico estudo de J. Walton (1977) sobre os *estilos* de desenvolvimento e o papel das burguesias locais em Monterrey, Guadalajara, Medellín e Cali.

Afora a mescla cultural presente num determinado território, importa pesquisar a capacidade da cultura do lugar¹⁰ para produzir *auto-referência*, ou seja, identificação da sociedade com seu próprio território ou, dito de outro modo, a capacidade dessa cultura para introduzir códigos referenciais nas mensagens de auto-identificação territorial. Que códigos ou que referenciais podem estar por trás de uma mensagem do tipo *yo soy valdiviano*, no Chile? Quais as imagens que dão sentido à mensagem transcrita ou à mensagem *yo soy paisa*, na Colômbia? Qual é seu alcance territorial? Em certos casos específicos como o de Valdivia no Chile, não é clara a diferença entre urbano e regional, na mensagem *yo soy valdiviano*.

c) *Recursos*. São quatro as categorias de recursos que interessam ao desenvolvimento.¹¹ Inicialmente, os tradicionais recursos *materiais* (recursos naturais, equipamento de infra-estrutura e recursos de capital); em segundo lugar, os recursos *humanos*, não apenas em quantidade, mas sobretudo em relação à qualidade, vinculação regional e contemporaneidade; em terceiro lugar, os recursos *psíco-sociais*, que adquirem importância cada vez maior e são associados a questões como a autoconfiança coletiva, a vontade coletiva, a perseverança, o consenso, etc., visivelmente presentes em muitas localidades; em quarto lugar, os recursos de *conhecimento*, elemento fundamental para o desenvolvimento no século XXI na *sociedade do conhecimento*, usando uma expressão de Sakaiya (1994). Peter Drucker (1993) usa, também, o conceito de sociedade do conhecimento, mas é mais cauteloso — nem por isso menos firme — ao fazer previsões:

“Seria idiotice predizer, hoje, o surgimento da Sociedade do Conhecimento, do mesmo modo que teria sido prematuro vaticinar, em 1776 — ano da Revolução dos Estados Unidos, da Riqueza das Nações de Adam Smith, e da máquina a vapor de James Watt — a chegada da sociedade capitalista, sobre a qual Karl Marx escreveu cem anos mais tarde; foi, também, tolice de Marx anunciar, *com a infalibilidade da ciência*, como seria a sociedade do século XX.

¹⁰ Nesse contexto, o termo *readquire* sua aceção tradicional.

¹¹ De acordo com Porter (1990), os fatores da produção seriam de cinco tipos: i) recursos humanos, ii) recursos físicos, iii) recursos de conhecimento, iv) recursos de capital, e v) recursos de infra-estrutura.

Contudo, uma coisa, sim, é previsível: a mudança maior vai ocorrer na forma e no conteúdo do conhecimento, seu significado e sua responsabilidade, e o que se entenderá por pessoa educada.”

Existe uma excelente análise da variedade de recursos para o desenvolvimento local, em um notável trabalho coletivo (Manual de Desenvolvimento Local), dirigido por Jaime del Castillo (1994) e destinado ao governo basco.

d) *Instituições*. Uma adequada *institucionalidade* constitui outro dos fatores importantes para se estimular o desenvolvimento — tema favorito nos trabalhos do Prêmio Nobel da Economia Douglas North. O que realmente interessa no exame da institucionalidade regional, nesse caso, não se restringe a uma pura e simples listagem das instituições públicas e privadas; trata-se, antes, de avaliar em que medida as instituições existentes são flexíveis, velozes, inteligentes e virtuais. A flexibilidade é exigida para ajustar as instituições à realidade instável do ambiente;¹² a velocidade se torna, agora, indispensável para entrar e sair de acordos e de redes e para aproveitar oportunidades num entorno que não pára de mudar com incrível velocidade; a *inteligência* institucional diz respeito, principalmente, à capacidade de aprender e à capacidade de estabelecer articulações com outras instituições; a *virtualidade* (tão em moda ultimamente) é uma condição para se proceder a operações *ad hoc* diante de algumas situações específicas, bem como para se configurar arranjos estratégicos, como os que foram mencionados no comentário sobre os novos conceitos regionais.

Para North (1992), as “instituições são as regras do jogo de uma sociedade, ou, mais formalmente, são as restrições concebidas pelo homem que conformam à interação humana”. Essas restrições podem ser formais (regulamentos ou leis) ou informais, como convenções e códigos de conduta. Agregue-se a isso a distinção que North faz entre instituições (regras do jogo) e organizações, sendo que as primeiras são as que têm uma capacidade real para influir no resultado econômico de uma sociedade.

¹² Em outras oportunidades já se comentou que a Lei Orgânica de Governo e Administração Regional do Chile criou uma institucionalidade (os governos regionais) inteiramente rígida, quando estabeleceu organograma idêntico para cada um dos treze governos, com absoluto desprezo pelas heterogeneidades regionais.

No presente texto sustenta-se, implicitamente, que tanto as regras do jogo (a natureza institucional em si) quanto as estruturas operacionais (organizações) estão diretamente associadas ao resultado social.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

As instituições (regionais, no presente caso) estão envolvidas nos custos de transação. Com efeito, é maior a facilidade para a formação da sinergia indispensável ao desenvolvimento endógeno nas regiões nas quais os custos de transação são menores, pois os agentes e atores compartilham os mesmos códigos culturais, como também o mesmo sistema jurídico e um conjunto de relações propícias para o surgimento da mescla cultural cooperação/concorrência.

Alguns dos organismos que definem o mapa institucional de qualquer região, e que precisam ser estudados em função das características exigidas pela contemporaneidade, são: os organismos de governo, as diretorias dos serviços públicos, as empresas públicas, a universidade, a imprensa local, as associações de caráter gremial ou corporativo, as principais organizações não-governamentais (ONGs) e os municípios.

e) *Procedimentos*. Instituições com as características anteriormente descritas, porém, não são suficientes. Também os procedimentos adotados são importantes, uma vez que não existe uma correspondência automática entre as instituições e os procedimentos.

O procedimento mais importante, no caso, refere-se à natureza da gestão do governo territorial. Usa-se o termo *governo* em seu sentido mais próximo da ciência da política, ou seja, como o conjunto de ações que representam o exercício da autoridade, a capacidade de liderança e a tomada de decisões de curto e longo alcance. Atualmente confunde-se, na prática, esse entendimento de gestão de governo com o de tecnologia da gestão do desenvolvimento, que se expressa pela capacidade de construção de um projeto político regional ou provincial, como é o caso. Existe para isso toda uma metodologia à disposição dos governos provinciais e regionais [Boisier (1992)].

Os procedimentos administrativos concernentes ao manejo cotidiano do governo e a prestação de serviços para a comunidade são os

que vêm logo a seguir em importância (após a gestão política em si). O manejo orçamentário, a administração de pessoal, a gestão de projetos de investimento e as relações públicas são freqüentemente citadas como quatro componentes essenciais de uma boa administração.

Parece mais atual destacar a crescente importância — quanto aos procedimentos existentes num determinado território — do manejo da informação e de sua transformação em conhecimento, como já foi abordado em outras partes deste documento, ao se comentar sobre a nova função de animação, que agora os governos de nível administrativo não-nacional devem exercer. Gerar, captar e processar informação, transformando-a em conhecimento, e difundi-lo simultaneamente e de maneira massiva e seletiva, constituem incontornáveis desafios de procedimento para *todas* as organizações do mapa institucional territorial.

Finalmente, pode-se dizer que são necessários procedimentos sintonizados com a modernidade, dotados de todas as características descritas em diversas partes deste documento e que levam a uma *bem-entendida* modernidade.

f) *Entorno*. O último dos elementos do hexágono do desenvolvimento relaciona-se com tudo o que é externo à região ou à província. É o meio externo, configurado pela multiplicidade de organismos, sobre os quais não se tem controle (apenas capacidade de influência), mas com os quais a região como um todo se articula necessariamente. Trata-se, fundamentalmente, do mercado em sentido lato, do Estado e do tecido de relações internacionais. Atualmente, essas últimas aparecem com renovada importância à luz de novos esquemas de cooperação internacional de caráter horizontal, ou seja, de região para região (por exemplo, no Chile, o acordo região do Bío-Bío/região Emilia-Romagna). Em relação ao mercado, trata-se de conhecer as modalidades de comércio, antes de conhecer apenas seu volume, ou seja: padrão geográfico do comércio, formas de intermediação, tratado e acordos, importação com ou sem tecnologia, mecanismos estabelecidos para estudos permanentes de mercado, formas de promoção, etc. As relações com o Estado são, é claro, as mais importantes e vão desde o conflito aberto, passando pela cooperação, até a dependência total; por

outro lado, essas relações estão associadas aos efeitos regionais do quadro da política econômica. Sem dúvida, aqui se advoga por uma forma de articulação região/Estado que seja de cunho cooperativo.

EM BUSCA DO
ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A
CAIXA-PRETA E O
PROJETO POLÍTICO

Evidentemente, o desenvolvimento de um território organizado (região, província ou localidade) não depende apenas da existência dos seis elementos descritos, nem da sua qualidade, mas depende, basicamente, do modo de articulação. Uma articulação densa e inteligente produzirá, inevitavelmente, o desenvolvimento; uma articulação difusa e aleatória impede o surgimento do desenvolvimento.

Em qualquer região ou qualquer território organizado devem ser avaliados dois aspectos: como está estruturado cada um dos elementos e como eles se articulam entre si? Para um território, a tarefa básica do desenvolvimento é a de modernizar seus componentes e gerar um projeto coletivo que os articule e direcione.

Várias das idéias aqui expostas foram submetidas à prova em diferentes lugares. Talvez o esforço mais abrangente tenha sido ainda o que foi realizado no Chile em 1990, na região do Bío-bío. Nessa oportunidade, o ILPES, com financiamento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e por solicitação do Ministério de Planejamento e Cooperação, auxiliou o governo regional a formular um projeto coletivo de desenvolvimento, caracterizado pela idéia-força: *A Região do Bío-bío ao Encontro do Século XXI*. O trabalho de campo evidenciou as carências regionais em quase todos os vértices do hexágono, mas deixou bem claro, principalmente, que falta uma *vontade coletiva e fruto de consenso* para um desenvolvimento moderno, algo que, pouco a pouco, vem mostrando seu lado negativo na performance econômica e social da região. O mesmo fenômeno também foi analisado por Rojas (1994) para o empresariado da província de Concepción.

Bibliografía

- BOISIER, S. *Política económica, organización social y desarrollo regional*. — Santiago de Chile: ILPES, 1980. (Caderno ILPES, 29)
- . *El difícil arte de hacer región*. — Cusco, Peru: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, 1992
- . *Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales*. — Madrid: 1994. (Estudios Territoriales, 102)
- . *La modernización del Estado: una mirada desde las regiones*. — Santiago de Chile: CPU, 1995. (Estudios Sociales, 85) en prensa
- BOISIER, S. *et Alli. Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional*. — Santiago de Chile: ILPES/DPPR, 1995. (Serie Investigación, Doc. 95/14)
- CARLEIAL L. M. da Frota. A questão regional no Brasil contemporâneo *In: Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*, L. Lavinias, L.M. da Frota Carleial y M. R. Nabuco (orgs.). — São Paulo: ANPUR/HUCITEC, 1993.
- del CASTILLO J., B. Berroeta, M. M. Bayón y E. Cordero. *Manual de desarrollo local*. Bilbao: Departamento de Economía y Hacienda, Gobierno Vasco, 1994.
- de CASTRO I. Elias. Visibilidade da Região e do Regionalismo: A Escala Brasileira em Questão *In: Integração, região e regionalismo*, Lavinias, L. M. da Frota Carleial y M. R. Nabuco (orgs.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1994.
- DELAMAIDE, D. *The new superregions of Europe*. — New York: Plume/Penguins, 1994.
- DRUCKER, P. *Post-capitalist society*. — Stoneham, Ma.: Butterworth Heinemann Ltda, 1993.

-
- GUIMARÃES, NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo *In: Desigualdades regionais e desenvolvimento*, Rui de Britto Alvares Affonso y Pedro Luiz Barros Silva (orgs.). São Paulo: UNESP, 1995.
- HALL, J. A. *Civil society. Theory, history, comparison.* — Cambridge: Polity Press, 1995.
- MCCLELLAND, D.C. *The achieving society.* — New Jersey: D. Van Nostrand Princeton, 1961.
- MORIN, E. *Introducción al pensamiento complejo.* — Barcelona: gedisa, 1994.
- NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance.* — New York : Cambridge University Press, 1992.
- OHMAE, K. *The end of the nation state. The rise of regional economies.* — New York: The Free Press, 1995.
- PORTER, M. *The competitive advantage of nations.* — New York: The Free Press, 1990.
- ROJAS, C. *El desarrollo y la competitividad a través de la articulación de los actores sociales. Una reflexión para Concepción.* — Santiago de Chile: ILPES/DPPR, 1994. (Serie Investigación, Doc. 94/08)
- SAKAIYA, T. *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento.* — Santiago de Chile: Andrés Bello, 1994.
- SRI. *International, economic success in the 1990's.* — Menlo Park, California: 1990.
- WALTON, J. *Elites and economic development. Comparative studies on the political economy of Latinamerican Cities.* — Austin: University of Texas Press, 1977.