



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

ILPES

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

## DIRECCION DE POLITICAS Y PLANIFICACION REGIONALES



Distr.  
GENERAL

LC/IP/G.100  
20 de diciembre de 1996

ORIGINAL: PORTUGUES

### GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS REGIONAIS NACIONAIS NA AMÉRICA LATINA: ALGUNS PONTOS PARA DEBATE \*/

Alfredo Costa-Filho \*\*/

Documento 96/35

Serie Ensayos

\*/ Este trabajo fue publicado anteriormente en la série "Debates" N° 11, Fundación Konrad Adenauer, con el título "A política regional na era da Globalização", 1966, São Paulo, Brasil.

\*\*/ Ex-Diretor Geral do ILPES, Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social, Nações Unidas. O autor elaborou este documento como consultor do IPEA. É a base de sua exposição no Seminário Internacional "Política Regional numa Era de Globalização", organizado conjuntamente pela FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER e o IPEA (Recife, Agosto/1996). As opiniões do texto são de sua responsabilidade, não coincidindo, necessariamente, com as das instituições aqui mencionadas. Versão sem revisão editorial.

96-12-1094

59600



**SUMARIO**Página

RESUMO .....	v
RESUMEN .....	vii
ABSTRACT .....	ix
I. GLOBALIZAÇÃO NO PADRÃO MODERNO DE DESENVOLVIMENTO .....	1
1. TRÊS FACES DO NOVO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO .....	1
2. GLOBALIZAÇÃO: UMA EXIGÊNCIA DO NÚCLEO DINÂMICO .....	3
II. REGIONALIZAÇÃO INTRA-NACIONAL NA AMÉRICA LATINA .....	4
1. MUTAÇÕES NA BASE TERRITORIAL DO DESENVOLVIMENTO .....	4
2. O DECLÍNIO PERSISTENTE DAS POLÍTICAS REGIONAIS .....	5
III. CONCLUSÃO .....	7
NOTAS .....	10
BIBLIOGRAFIA .....	17



## RESUMO

Este documento se refere à exposição do autor no Seminário internacional "POLÍTICA REGIONAL NUMA ERA DE GLOBALIZAÇÃO" (Recife, agosto/1996). Mais precisamente, à Sessão sobre "**Política Regional na América Latina: Experiências e Perspectivas**". De nenhum modo, porém, trata sistematicamente das diferentes políticas regionais que foram desenhadas e/ou praticadas ao longo desta Região. Reconhece que o ativo de experiências assim acumulado é rico, mas crê que o Brasil apresenta alguma singularidade nessa matéria.

Suas dimensões territoriais, a variação das densidades demográficas, a especificidade de seu modo de inserção externa, sua situação fiscal e sua herança de desigualdades sociais recomendam, entre outros fatores, o redesenho de políticas que (eventualmente) venham a promover o desenvolvimento regional, desde uma ótica integrada a nível da União. Este redesenho implica inovar, inclusive, com respeito à história - similarmente rica - que se tem nesse âmbito das políticas públicas.

Tal esforço de renovação encontra hoje um condicionamento inédito e decisivo, explicado pelo momento contemporâneo do desenvolvimento mundial. O conceito de "**globalização**" - que é medular nos vários debates deste Seminário - é uma espécie de signo, que merece uma compreensão expandida.

De este modo se inicia o presente texto (Capítulo I): encaixilhando a globalização no atual padrão de desenvolvimento produtivo-tecnológico. A continuação (Capítulo II), se vê a questão regional (intra-nacional) no âmbito latinoamericano. Por fim (Capítulo III), são resumidas algumas conclusões.

Por suas próprias natureza e dimensões, este trabalho evita a exposição teórica; tampouco lhe cabe a análise empírica sistemática. Recolhe uma avaliação geral do tema, sustentada em mais de duas décadas de trabalho constante com o processo de desenvolvimento da América Latina. Deve pois ser entendido como o sugere seu título: "**alguns pontos para debate**". As "notas" ao final, apontam textos que tangenciam ou ampliam tais pontos; numa leitura rápida, podem ser negligenciadas.

A presença da Fundação Konrad Adenauer garante ao Seminário duas essenciais complementações: **uma**, a visão europeia; **outra**, sua própria percepção da América Latina, onde já acumulou generosa e extensa tradição de cooperação em vários países.



## RESUMEN

El presente documento se refiere a la exposición del autor en el Seminario Internacional "Política regional en una era de globalización" (Recife, agosto de 1996), más precisamente, en la sesión sobre "Política regional en América Latina: experiencias y perspectivas". Sin embargo, en él no se aborda sistemáticamente ninguna de las diferentes políticas regionales que fueron diseñadas o implementadas en esta región; se reconoce que el acervo de experiencias así acumulado es valioso, pero se estima que Brasil presenta ciertas singularidades a este respecto.

Debido a sus dimensiones territoriales, la variación de las densidades demográficas, la especificidad de su modo de inserción externa, su situación fiscal y su legado de desigualdades sociales, entre otros factores, se recomienda volver a diseñar las políticas que, eventualmente, podrían contribuir a promover el desarrollo regional, desde una óptica integrada a nivel de todo el país. Este nuevo diseño implica innovar, aun respecto de la historia anterior -no menos fecunda- recogida en ese ámbito de las políticas públicas.

Tal esfuerzo de renovación encuentra hoy un condicionamiento inédito y decisivo, atribuible al momento contemporáneo del desarrollo mundial. El concepto de **globalización**, medular en los distintos debates del seminario, es una especie de símbolo, que merece una amplia comprensión.

De este modo, el trabajo se inicia con el Capítulo I, en que la globalización se ubica en el modelo actual de desarrollo productivo-tecnológico. A continuación, en el Capítulo II, se analiza la cuestión regional (intranacional) en el ámbito latinoamericano. Por último, en el Capítulo III, se presentan algunas conclusiones.

Dados el carácter y tamaño de este estudio, se evita en él toda exposición teórica; tampoco cabe aquí un análisis empírico sistemático. En cambio, se realiza una evaluación general del tema, sustentada en más de dos décadas de trabajo constante con el proceso de desarrollo de América Latina. De tal manera, el presente documento deberá entenderse, como se indica en el título, como

"algunos temas para el debate". En las "Notas" que figuran al final se mencionan textos que tratan tangencial o profundamente dichos temas; en una primera aproximación, su lectura podría obviarse.

La presencia de la Fundación Konrad Adenauer aporta al seminario dos complementos esenciales: por un lado, la visión europea; por el otro, su propia percepción de América Latina, en varios de cuyos países ya ha acumulado una generosa y extensa tradición de cooperación.





## ABSTRACT

This document relates to a presentation made by the author at the international seminar "REGIONAL POLICY IN THE ERA OF GLOBALIZATION" (Recife, August 1996) to be more precise, at the meeting on "Regional policy in Latin America: experiences and outlook". It does not attempt, however, to deal systematically with the different regional policies that have been formulated and/or implemented throughout the region. It recognizes that a wealth of experience has been accumulated in this way, but believes that Brazil displays some peculiar features in this area.

The size of the country, the variations in terms of population density, the specific nature of its linkages with foreign markets, the country's financial situation and legacy of social inequalities suggest the need, *inter alia*, for a reformulation of policies which may (possibly) come to promote regional development, based on an integrated approach at the federal level. This reformulation implies making innovations especially with respect to past experience -no less extensive- in this sphere of government policy.

A reform effort of this kind runs up against unprecedented and critical influences attributable to the current state of world development. "**Globalization**" -a theme central to the various debates of the seminar- is, in a sense, a phenomenon that needs to be understood more clearly.

Thus, the text (chapter I) begins by placing globalization in the perspective of the current pattern of productive/technological development. It proceeds (in chapter II) to analyse the regional (sub-national) question in the context of Latin America. Lastly (in chapter III), a few conclusions are set out.

By its very nature and scope, this study avoids theoretical analyses; nor does it contain any systematic empirical analysis. It provides a broad assessment of the issue, based on over two decades of continuous work on the process of development in Latin America. It should thus be understood, as its title suggests, as "**points for discussion**". The "notes" at the end refer to texts which touch or elaborate on certain points and may be omitted in a more cursory reading.

The presence of the Konrad Adenauer Foundation at the seminar ensures two essential complementary focuses: on the **one** hand, a European perspective; on **the other**, its own perception of Latin America, where, in a number of countries, it has already built up a considerable and generous tradition of cooperation.



## I. GLOBALIZAÇÃO NO PADRÃO MODERNO DE DESENVOLVIMENTO

1. O título deste trabalho reúne duas expressões que figuram de forma diversa no discurso atual sobre desenvolvimento: **uma**, é *globalização*, plenamente "na moda"; **outra**, *política regional de desenvolvimento*, em uso decadente, quando referida à praxis dos governos nacionais, sejam de países federativos ou unitários. Por certo, a oportunidade deste Seminário leva a indagar se há alguma relação de causa-e-efeito entre ambas situações. A resposta será positiva, com a advertência de que a anemia da questão regional, comparativamente às décadas dos 60s e 70s, tem etiologia mais complexa, que transcende os fenômenos afins com a *globalização*.

2. Com toda a concisão que esta oportunidade impõe, trata-se neste Capítulo De situar este fenômeno (*globalização*) em sua atual circunstância histórica. Embora multifacético, será observado só em duas de suas faces mais visíveis; simplificada a "real" (do seu lado propriamente econômico) e a "financeira" (voltada mais ao movimento internacional de capitais). A seguir, convirá lançar uma mirada - embora rápida - a uma terceira face, diga-se "cultural", freqüentemente ignorada porque revela processos que cabem mal (ou nem cabem) no positivista discurso econômico contemporâneo. Este Capítulo é encerrado com duas considerações: na primeira se destaca como a *globalização* decorre do novo padrão produtivo; na segunda, se indica o substrato doutrinário que acompanha este conceito.

### 1. Três faces do novo padrão de desenvolvimento

3. No uso mais freqüente, *globalização* vem se aplicando a duas peculiaridades, diferenciáveis mas intervencionadas, da situação internacional. **Uma**, de que o espaço da atividade corporativa mais dinâmica e inovadora ganhou amplitude mundial. Investimentos, produção e comércio são planejados e executados a esta escala. **Outra**, de que a esfera do capital financeiro ganhou mais autonomia e gira, velozmente, também a esta escala.<sup>1</sup> São complexas as interações entre ambos fenômenos e aqui só alcança insinuar um deles: tecnologia.

4. Esta insinuação implica situar a *globalização* no contexto de um fenômeno mais amplo, definitivamente associado à inflexão da História contemporânea. Embora haja raízes que despontam de décadas anteriores, os anos 70 marcam a virada decisiva: o sistema capitalista inaugura um novo padrão tecnológico.<sup>2</sup> Vai pondo fim, de forma lenta e gradual quando não abruptamente, aos projetos manufatureiros, aos processos fabris, às técnicas de comércio, às modalidades de financiamento, às formas de organização e interação empresarial, às pautas de reivindicações de medidas governamentais que caracterizaram os últimos dois séculos de desenvolvimento.<sup>3</sup> O "regional" resulta multiplamente afetado; dois aspectos serão tocados a seguir (Capítulo II): alteram-se o impacto territorial da atividade econômica e o clima para produzir políticas regionais.

5. É útil aclarar a origem do novo padrão tecnológico. De modo simbólico pode-se situá-la no momento em que se *digitalizaram* os controles numéricos das máquinas-ferramentas. <sup>4</sup> Em um resumo quase caricatural: no modo de produção pré-capitalista a mão-de-obra tem contato direto com seu "produto"; a primeira revolução industrial introduz entre ambos a máquina ("instrumentos de trabalho" articulados e animados mecânicamente); a última revolução introduz entre o trabalhador e a máquina um artefato computarizado de comando operacional (um mecanismo decisório automatizado). <sup>5</sup>

6. Naquela revolução, a dupla de insumos tradicionais (mão-de-obra e recursos naturais) ganha terceiro parceiro diferenciador: o "capital fixo" (o âmago da "fábrica-com-chaminé"); nesta última, ganha quarto parceiro ainda mais decisivo: "capital conhecimento". Ora pela via microeletrônica, ora embutido em algum "novo material" (eventualmente, um biomaterial), ora trafegando sob nova modalidade de radiação (circuitos óticos, raio laser etc), este insumo inovador se desloca em tempo real. É-lhe indiferente deslocar-se de Recife a Olinda ou de Recife a Tóquio: ele nulifica o espaço. Após seu aparecimento, a questão regional jamais seria a mesma (embora não apenas por esta desimportância relativa do espaço).

7. Esta reviravolta tecnológica explica muito do mundo contemporâneo, tanto olhado por sua face real como pela financeira (reveja-se o parágrafo 3). Pela **face real**, vê-se que o processo produtivo se desagrega em fases, dispersas pelos mais variados países. No comércio mundial, que crescem ali os fluxos de bens e serviços "internos" a cada grupo corporativo. <sup>6</sup> Ainda desde esta ótica, assiste-se a uma nova integração no processo decisório alocativo: as grandes corporações decidem tecnologia-produção-comércio segundo uma unificada lógica *global*. Ante esta, demasiados argumentos convencionais para atração de novas iniciativas às regiões desfavorecidas perdem inexoravelmente sentido. O novo padrão tecnológico transmutou as oportunidades reais no processo de desenvolvimento.

8. Na **face financeira**, o primeiro elemento chave a destacar é que o frenesí ininterrupto de capitais (em um giro que se estima em US\$ 1 trilhão/dia) é excassamente controlado ou controlável. Uma décima parte desses recursos estaria respaldada hoje em reservas dos Bancos Centrais; outro tanto, no máximo, se referiria à mobilização real de bens e serviços. Um segundo elemento é que neste lado deram-se drásticas mudanças nesses primeiros anos 90: de composição dos fluxos, de patrimônio, de destinos. <sup>7</sup> Vale ressaltar que América Latina veio sendo pouco privilegiada nesse aspecto da *globalização*. <sup>8</sup> Um terceiro elemento interessa à promoção do desenvolvimento: poder-se-ia reconhecer que todos esses fluxos são dominados pelo interesse privado e perguntar-se que passa com recursos da ajuda internacional: tampouco bastam. <sup>9</sup>

9. Cabe deixar consignado um reconhecimento: sem as facilidades brindadas pelo novo padrão tecnológico, a face financeira da situação mundial exibiria certamente outro

perfil. Em outros termos, este novo padrão produziu forte mutação nas condições de financiamento do desenvolvimento.<sup>10</sup> Até aqui foram esboçados alguns traços da *globalização*, observados desde dois ângulos muito explorados do seu rosto; de ambos, foram anotados detalhes que afetam novas políticas de regionalização. Há outro ângulo que merece ser lembrado: o **cultural**.<sup>11</sup>

10. O espaço aqui é demasiado aberto e haverá que ser ainda mais seletivo. Alcança registrar três considerações. **Primeira**, que se explica melhor, nessa esfera cultural, uma espécie de relação dialética - dentro do processo de *globalização* - entre forças que impulsionam a coesão e a homogeneidade e forças que desagregam, que impelem a diversidade. Este antagonismo é de interesse medular para a questão regional e a explicação *policêntrica* do processo de desenvolvimento.<sup>12</sup>

11. **Segunda**, que a *mundialização* de alguns valores e perfis de consumo, essenciais para o curso da economia globalizada, passam pelo cultural. No bojo da *interdependência*, países e regiões se influenciam mediante inovações tecnológicas, a circulação de novos bens e serviços, a disseminação de processos produtivos inovadores, a transmissão de práticas comerciais e financeiras inéditas mas também pela comunicação variada de procedimentos de consumo, de modos renovados de atuação política e de expectativas e percepções existenciais diferenciadas, todos estes elementos eminentemente culturais. Como o é a própria aceitação social de práticas (pretensa ou potencialmente) conducentes à modernização.<sup>13</sup>

12. **Terceira** e última, que a *modernização globalizada* move os cimentos das sociedades em desenvolvimento com ímpetus nem sempre bem avaliados. Este abalo pode se retransmitir até a mais remota instância local, desvanecendo sistemas autóctones de referência social, ampliando perplexidades e inseguranças.<sup>14</sup> E pode, ademais, imolar o social no altar de uma modernização na qual se cultua a técnica,<sup>15</sup> e se exorciza a equidade.<sup>16</sup>

## 2. Globalização: uma exigência do núcleo dinâmico

13. Para concluir esta breve visão do novo padrão produtivo convém remarcar um fato essencial: a *globalização* é um requisito *sine qua non* para a consolidação e difusão desse novo padrão. Calcado em estratégias intensivas em inovações (de produtos, de processos, de procedimentos comerciais, de recursos de organização), é-lhe imprescindível sustentar-se em esforço contínuo de pesquisa científica e tecnológica. O custo desse esforço impõe a ampliação das operações à escala mundial. Esta constatação, em si mesma já trivial, estimula minimamente uma observação.

14. A idéia em si de *globalização* é veiculada em mensagens - menos ou mais explícitas - que impulsionam sua própria expansão. Competir-ou-morrer, integrar-se--externamente-ou-ficar-fora-do-desenvolvimento, globalizar-se--ou-marginalizar-se, são exemplos, a esmo, de dilemas que ajudam difundi-la. Pululando na análise econômica

contemporânea e nos discursos políticos, tais dilemas vem acompanhados de um receituário ("standard") de medidas.<sup>17</sup> Para a questão regional este aspecto se reveste de duplo interesse: i) ela se altera pelos fatos concretos da *globalização* em si e, ii) também, indiretamente, pelas consequências que lhe chegam devido a posta em prática deste "kit" de políticas *modernizadoras*.<sup>18</sup>

## II. REGIONALIZAÇÃO INTRA-NACIONAL NA AMÉRICA LATINA

15. Esta bifurcação de interesses ordena este segundo Capítulo. Inicialmente, dos demasiados fatos imanentes da *globalização* que afetam a questão regional, destaca-se um que toca seu cerne: a "desterritorialização" do desenvolvimento. A seguir, se verifica, com mirada ligeira, a decadência das políticas regionais. Em ambos casos a realidade latinoamericana figurará como um grande pano de fundo, embora nem sempre explicitado.

### 1. Mutações na base territorial do desenvolvimento

16. Alcança apenas situar três idéias sobre este tema, sempre dentro da meta fixada ao começo deste texto: "levantar pontos para debate".<sup>19</sup> **Primeira**, já insinuada discretamente em uma observação anterior (parágrafo 6): o novo padrão tecnológico afeta o deslocamento *espacial* do processo de desenvolvimento. Do que se disse antes, isto é compreensível a partir de duas perspectivas, interrelacionadas. Por um lado, a maior ponderação de "informação/ conhecimento" no elenco moderno de insumos *desmaterializa* bens e serviços. Por outro, a velocidade de transmissão de decisões abole o espaço físico, sejam elas operacionais (para o processo fabril), alocativas (no movimento internacional de capitais) ou meramente organizacionais (para o metabolismo corporativo em si mesmo).<sup>20</sup>

17. Ainda que não se alcance explaná-la, uma **segunda** é que há relações essenciais entre território e cultura, claramente afetadas no processo contemporâneo de *globalização*. É ocioso insistir no quanto isto interessa às políticas aqui tratadas, embora seja este um tema freqüentemente ausente dos textos de economia.<sup>21</sup> Há pelos menos dois aspectos a discriminar. Um, referido a certa "ruptura" nessas relações, no meio das mensagens culturais globalizadas.<sup>22</sup> Outro, que o "local" pode tornar-se um vital fulcro de resistência (seletiva) ante esta avalanche de mensagens.<sup>23</sup>

Um caudal capaz de esmagar importantes identidades culturais, reduzindo algo que se poderia designar (a exemplo da ecologia): *sócio-diversidade*.<sup>24</sup>

18. Uma **terceira** idéia estende uma ponte ao tema político: a *a-territorialidade* do novo padrão produtivo está, cada vez mais, associada à percepção de um debilitamento progressivo do Estado-Nação. Por certo não se trata apenas disto, de que a modernidade ignore as fronteiras nacionais; de que bens, serviços e hábitos propiciados

pelo novo padrão produtivo se desloquem pela geografia política como o vento, alheio a elas. O receituário de medidas políticas prescrito para inserção moderna na economia globalizada (reveja-se parágrafo 14) está composto para produzi-lo; a anemia da função pública não é - na bula da *globalização* - um mero "efeito colateral". Por mais de um caminho se modifica, no novo padrão produtivo, de longo a longo, a distribuição do Poder no espaço físico.<sup>25</sup> A "produção" de políticas regionais reflete a mudança.

## 2. Declínio persistente das políticas regionais

19. Pode-se dizer que a cúpula dos especialistas regionais na América Latina, independentemente de suas posições doutrinárias (Boisier, De Mattos, Coraggio, Haddad, Legna, Monteiro da Costa, Uribe-Echeverria, Villamil, entre tantos outros) reconhece algum declínio nessas políticas, em comparação com três ou mesmo dois decênios antes. Um dos estudos mais recentes adverte debilidades em três dos principais âmbitos em que as políticas regionais evoluem: ordenamento territorial, descentralização e promoção do desenvolvimento.<sup>26</sup>

20. O caráter deste documento não permite transitar por este tema com a meticulosidade que ele merece. Há que conformar-se com um *ponteio* mínimo sempre no intuito de animação do debate, sem pretensões de exaustão ou de hierarquia pela importância. É oportuno remarcar que, em muitos casos senão em todos, há posições analíticas opostas a respeitar; em alguns, sequer se dispõe de estudos sistemáticos. Recorde-se que o fenômeno da *globalização* sofreu profundas alterações já na década atual (especialmente pelo que se observa, a partir de 1993, em sua face financeira) e há pouca análise de como estas mudanças repercutem no regional.<sup>27</sup>

21. Com a arbitrariedade que já se mencionou, alguns outros elementos que explicam certo empobrecimento das políticas regionais na região são os seguintes (os subtítulos são mera comodidade referencial e devem ser entendidos também como arbitrários):

- Realismo a muque: Na rica literatura latinoamericana sobre políticas regionais, a sensatez foi (às vezes) proporcional à veemência da crítica doutrinária; mas esta é avaliação *ex-post*: o mundo mudou e propostas então criticadas terminaram fenecendo por "morte natural"; a atual necessidade de realismo está imposta pela força dos novos fatos;<sup>28</sup>
- Obsolescência de bons propósitos: Com a emergência do novo padrão mundial de desenvolvimento, demasiados elementos que eram sensatos nas políticas regionais antes deixam de sê-lo; cabe acomodá-los aos novos tempos;<sup>29</sup>
- Dominância da política nacional: Até o fim dos anos 70s, a maior parte dos países da região exibiu uma configuração espacial concentrada em faixas litorâneas, resultado de políticas progressivas de

exportação;<sup>30</sup> em muitos, o lema "*exportar é a solução*" passou a orientar parte ponderável das políticas macroeconômicas posteriores (já na *globalização*); é provável que desequilíbrios regionais prévios hajam sido robustecidos;<sup>31</sup>

- Do Estado à sociedade: Numerosos textos sobre políticas regionais, em América Latina, denotam um movimento claro no sentido de trasladar, do Estado para outras instituições sociais, responsabilidades em impulsar o desenvolvimento; entre elas, a atribuição de capacidade de "animação" aos *territórios organizados*: nem sempre o traslado se fez adequadamente e muitas vezes a capacidade "receptora" esteve abaixo da necessária;<sup>32</sup>
- Do Estado ao mercado: Já se disse (parágrafos 13 y 14) que faz parte do credo doutrinário globalizador a aposta no mercado como mecanismo alocativo por excelência; na medida em que ele veio influenciando a praxis governamental na América Latina - com ritmos e ortodoxias variadas de país a país - o fomento ao desenvolvimento regional perdeu dois apoios que lhe são essenciais: na vertente econômica, com o debilitamento de políticas de longo prazo para setores produtivos (agrícola, industrial, etc); na vertente social, com a limitação das políticas compensatórias e o desmonte parcial dos sistemas de proteção social;<sup>33</sup>
- Um Estado desarmado...: Algumas funções remanesceram, e entidades públicas continuaram a afetar as realidades regionais, ora mediante projetos específicos (inclusive com financiamentos externos), ora pela rotina das agências regionais de desenvolvimento; contudo, esta ação - já comprometida estrategicamente pela ausência de um marco integrador "nacional" - foi debilitada na frente tática: faltaram-lhe *armas* (leia-se: instrumentos de política) e sobretudo *munição* (recursos fiscais);<sup>34</sup>
- ... com "vocação para desinvestir": O estado latinoamericano vem adotando como meta existencial o "equilíbrio fiscal"; com isto, sua capacidade de desenvolver regiões permanece débil; a alternativa de uma mudança pró-ativa para recuperar - em níveis significativos - condições para gerar saldos líquidos positivos nas contas da "poupança pública" (recuperar poder efetivo de investir) tem sido - em geral - ignorada.<sup>35</sup>
- enquanto a complexidade aumenta: Entretanto, o novo padrão produtivo - às medidas em que ele se difunde e em que cresce a "interdependência" (algo indissociável da *globalização*) - vai explodindo a complexidade das sociedades nacionais,<sup>36</sup> com rebatimentos na questão regional;<sup>37</sup> nas frações de território mais recônditas é possível encontrar vestígios desse fenômeno: fragmentação social, interações crescentemente intrincadas e dinâmicas assíncronas entre as diferentes categorias da vida coletiva;<sup>38</sup>



### III. CONCLUSÃO

22. Já no limite da extensão prevista para este documento, deseja-se comentar três últimas indagações: i) se a *globalização* facilita ou dificulta - no seu efeito líquido - o desenvolvimento regional; ii) se há oportunidade para este desenvolvimento, sem que sejam equacionados e mitigados os principais problemas gerados pela desigualdade social e, por fim, iii) se ainda passa - ou não - pelo Estado, a promoção do desenvolvimento nessas duas "dimensões" (social e regional). É útil resumir, por antecipação, conclusões aqui sustentadas: na primeira resposta justifica-se a dúvida; na segunda, é imperioso reconhecer sérias limitações e, na terceira, sem menosprezar algumas das propostas liberais em voga, a resposta é francamente positiva.

23. **Globalização e Desenvolvimento Regional:** Do que se disse deve ficar clara uma percepção: *globalização* deriva e ocorre-dentro de um novo padrão produtivo-tecnológico. Neste processo-contingente é que fará sentido buscar o efeito líquido sobre as possibilidades de desenvolvimento regional. Tecnicamente, o facilita: fatos marcantes do padrão moderno geram chances inéditas para produção de bens e serviços, muitas delas "captáveis" para o desenvolvimento de *territórios organizados* (entre tais fatos: plantas flexíveis, a organização descentralizável, divisibilidade de escala com folgada diferenciação de produtos, ajustáveis estes a distintos perfis de demanda). De outros pontos de vista, dificulta: a planta moderna é onerosa (a tecnologia de ponta sempre nasce cara) e de vida curta (as inovações semeiam obsolescências); a dotação de insumos (modal) das regiões mais desfavorecidas (mão-de-obra abundante com baixa qualificação e um elenco de recursos naturais) perdeu gravitação na economia atual e os esforços para geração de (novas) vantagens comparativas, para contrabalançar esta perda, implicam ações de longo prazo.

24. Do lado do financiamento, os fluxos internacionais são pouco adequados (em composição, patrimônio, ritmos, custo) para os requerimentos de regiões (intra-nacionais) mais atrasadas. Os que se geram internamente a cada país latinoamericano (com raríssimas exceções), sejam privados ou públicos, tem volumes e orientações que tampouco correspondem a tais requerimentos. Além do que, o "moderno" é que financiamento-investimento-comércio-tecnologia sejam decididos sob lógica mais integrada e, como se viu, esta hoje é uma lógica agudamente *desterritorializada*.<sup>39</sup>

25. O sensato parece ser optar pela dúvida. Há regiões mais atrasadas, neste ou naquele país, que descobrirão (ou descobriram) veios para emergência nesta realidade *globalizada*; parte ponderável delas, ao contrário, poderá permanecer marginalizada. As *vencedoras* necessitarão alcançar (ou já alcançaram) maior capacidade de organização social autóctone.<sup>40</sup> O uso inteligente (ademais de indispensável) dos mecanismos de mercado dificilmente bastará, contudo esta já seria resposta para outra pergunta.<sup>41</sup>

26. **Desenvolvimento regional e exclusão social:** Trata-se agora (veja-se parágrafo 22) de concluir se a exclusão social impõe limites a um desenvolvimento regional, quando se trate de melhor equilibrá-lo intra-nacionalmente. Cabem, pelo menos, três comentários. **Um**, que o novo padrão tecnológico tende a ser mais excludente que o anterior; e isto é tanto mais grave quanto um país seja menos desenvolvido.<sup>42</sup> **Dois**, que América Latina é continente demasiado heterogêneo no que se refere à equidade e à extensão territorial de cada país: a resposta a esta segunda indagação variará de caso a outro. **Três**, que em países com maiores níveis de desigualdade e grandes áreas sim, a exclusão social impõe restrições adicionais ao desenvolvimento regional.<sup>43</sup> Pois os "excluídos" - como os ventos e as frentes térmicas - também se deslocam desconhecendo as fronteiras territoriais internas. A oportunidade de-melhorar-de-vida na região mais desenvolvida nem precisa ser real; basta-lhes a esperança de que ela exista.

27. **Globalização, o "Regional" e o Estado:** Chega-se aqui à terceira indagação (cf. parágrafo 22): se nas políticas regionais (intra-nacionais) ainda faz sentido algum papel protagônico para o Estado. Cada palavra do subtítulo inspira uma consideração. Em cada caso já se assumirá a semi-conclusão anterior: em se tratando do Brasil, o "regional" e o "social" são pouco separáveis.

28. Aqui se abre a última oportunidade (neste texto) para uma síntese: analiticamente o processo de *globalização* se trifurca.<sup>44</sup> Há parte que é **destino**, um carma com força histórica irrefreável, ante o qual se justifica uma atitude coletiva de adaptação; outra é **solução**, e faz então sentido buscá-la ativamente, pois abre oportunidades inéditas para o progresso humano; enquanto uma última é **ameaça**, e então o lógico é resistir.

29. Se isto vale para países, com mais razão valerá para suas regiões: *lugares* mais "abertos", cujos "entornos" são os nacionais e muitos outros, conformados internamente. Em outras palavras: cujas "interdependências" (especialmente em tempos de *globalização*) sofrem maior "explosão de variedade". Pela ciência moderna da complexidade, isto é em si fonte de maior vulnerabilidade em termos de desenvolvimento futuro. Esta vulnerabilidade não é manejável mediante apenas mecanismos decisórios descentralizados (como o são os sistemas de preços de mercado).

30. O Estado entra neste processo pela porta ampla de um requerimento técnico; não precisa transpor nenhuma janela aberta por considerações doutrinárias. Compete-lhe - se democrático, em nome da sociedade - reduzir a entropia que constrange o desenvolvimento futuro. Nenhum outro ator pode distribuir seus atos por todas as regiões, no intuito de promovê-las e de robustecer a integração nacional. Esta mesma, ou é um amálgama de integração regional e integração social ou não será nem "integração", nem "nacional".<sup>45</sup>

31. Mas o requisito técnico pode ser moralmente neutro. A ética escancara múltiplas passagens por onde o Estado circula, sem ator substituto, nesse processo de desenvolvimento. As engrenagens da *globalização* mutilaram-no parcialmente como Estado-Nação mas não geraram - nem gerarão dentro de um horizonte previsível - outro ator-coletivo que ocupe seu lugar. Nenhum outro pode assumir a arbitragem da pugna social, nessa convivência mais efervescente que resulta da vigência de um padrão produtivo menos equitativo.

32. Há certa convergência de percepções, que procedem das mais diversas circunstâncias, onde a solidariedade predomina sobre eficiência-e-competição, este lema maior da *globalização*. Em prol de um desenvolvimento humano sustentável; ou da conciliação entre liberdade e justiça; ou de que, nas políticas sociais, se passe de uma "lógica de necessidades" a uma "lógica de direitos", são exemplos de conceitos que incentivam a revisão urgente dos desenhos e práticas das políticas públicas.<sup>46</sup>

33. Revisões estas que urgem nos dois âmbitos que, como se viu, se interpenetram: o regional e o social. Com respeito a cada um deles, para retomar o lema sob o qual se promove este encontro, pode-se afirmar que o respeito ao mercado (uma exigência ubiqüa da *globalização*) é essencial para preservar a liberdade, enquanto o respeito ao Estado é imprescindível para garantir a justiça. Se o processo de *globalização*, centrado no mercado e no *laissez-faire*, rompe este equilíbrio a seu favor, se continuará a acuar o Estado em nome dos Direitos Civis e a fazer retroceder - detrás dele - os Direitos Sociais à saúde, à nutrição, à habitação digna, à proteção social e, sobretudo, ao trabalho. Enfim, no país em que ocorra tal retrocesso, será difícil contabilizar avanços nas políticas que, a nível nacional, sejam executadas para promover suas regiões.

## NOTAS

1. Como se sabe, é volumosa a bibliografia a respeito do tema. Uma versão recente da controversia conceitual vigente está em BAUMANN, 1996; 33-54.

2. Adota-se aqui conceito amplo de tecnologia incluindo conhecimentos teóricos e práticos, 'know-how', procedimentos e métodos, experiência de ensaio-e-erro, além dos próprios equipamentos físicos. "Padrão" tecnológico é empregado em sentido similar ao de "paradigma": novo modo de solucionar problemas tecnológicos específicos (rompendo, *kuhnianamente*, com o modo anterior: DOSI, 1984; 14).

3. Na vasta literatura já disponível, muitos autores buscam identificar elementos de ciclos, neste último padrão de mudança. Uma visão mais ampla está em ARRIGHI, 1996; uma visão irônica, menos conhecida, está baseada numa teoria curiosa de um pensador indiano: "One of them, by the late Indian philosopher Sarkar, is useful in assessing the viability of the globalizing, privatizing market economy wave. Sarkar combines in his thinking the concern with vertical social dialectic between high and low, the exploited and/or repressed and the horizontal dialectic between three key elites: the military, the intellectuals and the merchants (*kshatriyah*, *brahmin*, *vaishya*). A key question is, who suffers so much as to be the next in line when any one of them is in power? According Sarkar, the military will be followed by the intellectuals (who have to be sustained by the state), and the intellectuals by the merchants. The net result is a circulation of elites, on top of people. That intellectuals struggle for freedom of expression (especially for themselves) is easily understood. That the intellectuals supported by the state come up with all kinds of state-led economies at the expense of the free initiative of the private sector is also easily seen. And that the merchants are so exploitative in their search for market share and profit that the masses finally protest, with major upheavals, also rings true. Sarkar's point is that at that particular point the merchants run to the military, usually also with the support of the intellectuals, demanding they do "something". That brutish something is done, and later on the military will usually be blame as the sole responsible. We are now living in the age of the merchant" (GALTUNG, 1995; 7/8).

4. "Hasta el comienzo de los 70s sólo existían dos grandes tipos de máquinas automáticas: los computadores de las grandes empresas y los automatismos de las industrias de 'proceso de flujo contínuo' (química e petróleo). En los 70s aparecen las primeras máquinas de control numérico y fué a fines de los 70s cuando tuvo lugar una rápida multiplicación de máquinas y sistemas automáticos". (VENCE DEZA, 1995; 359).

5. "En los sistemas de automatización flexible, particularmente en los más avanzados e integrados, los ritmos y la organización de la producción se desarrollan de acuerdo con el plan elaborado y las órdenes introducidas en el sistema, de manera que su ejecución y control 'se independizan' de la intervención del trabajador" (VENCE DEZA, 1995; 363).

6. Em alguns países o comércio intrafirmas alcança ao redor de 40% do comércio externo. O "regional" resulta afetado por mudanças nos critérios de localização da atividade empresarial (se retoma este assunto a seguir) e, indiretamente, por perdas fiscais associadas à nova lógica dos "preços de transferência". Sempre que cresça a pressão sobre os frágeis orçamentos fiscais, os governos centrais reduzirão ainda mais as possibilidades de praticarem políticas efetivas de desenvolvimento regional (sobre preços de transferência: OHANA, 1996).

7. Este autor tratou mais amplamente este tema em outro trabalho recente (veja-se *La diferente conyuntura de los años noventa* em, COSTA FILHO, 1995a).

8. Neste Encontro, não se trata de especular sobre políticas regionais em abstrato e sim de referi-las, sempre que possível, ao contexto mundial. Pode ser útil recordar que esta América Latina absorveu, em 1995, cerca de 28% do total de fluxos de capital para os países em desenvolvimento. Durante a *globalização*, Ásia continua como destino privilegiado. Comparativamente com o fluxo médio anual de capitais registrado no período 1973-1977 (início do novo padrão produtivo-tecnológico), os fluxos que beneficiaram a Ásia se expandiram pouco mais de 16 vezes até fins de 1995; os destinados à América Latina não chegaram a quadruplicar ("fluxos de capital" incluem aqui investimento líquido direto, aplicações em portfólio e outros fluxos líquidos de investimentos de longo e curto prazos, inclusive empréstimos oficiais e privados; dados originais em US\$ bilhões; Fonte: FMI, apud GM, 19.4.1996; pág.B-10). Ampla análise se encontra em estudo publicado durante aquele ano (FFRENCH-DAVIS y GRIFFITH-JONES, 1995).

9. Nesse período de *globalização* tampouco estes últimos conduzem ao otimismo, quando se examina o benefício para países mais necessitados; é duvidoso esperar que venham a ser efetivos para países (mais) emergentes. De fato, em 1995, "a percentagem do PIB dos países ricos dedicada à ajuda aos países pobres foi a mais baixa desde 1970" (o quarto de século em que se difunde o novo padrão produtivo; Fonte: OCDE; GM, 1.7.1996; pág. A22).

10. Tanto no conceito de *finance* como no de *funding* (veja-se BAER, 1993).

11. Um analista - com décadas de experiência pessoal na África, Ásia e América Latina - resume claramente: "cultura abrange todos os aspectos da vida: 'savoir-faire', conhecimentos técnicos, costumes relativos a roupas e alimentos, valores, religião, mentalidade, língua, símbolos, comportamento sóciopolítico e econômico, formas autóctones de tomar decisões e de exercer o poder, atividades produtoras e relações econômicas, etc". E acrescenta: "É útil lembrarmos esta concepção ampla de cultura, porque as teorias do desenvolvimento até agora utilizadas encaram este conceito de forma muito restrita" (VERHELST, 1992; 37).

12. Nota-se uma "interação contínua e tensa entre forças que promovem a integração global - que são freqüentemente econômicas mas também políticas e até mesmo culturais - e forças que recriam a autonomia local, as quais geralmente se revestem da linguagem da identidade cultural e de tradição" (MONTERO, 1996; 95). Ou, segundo outra ótica: "Integração, internacionalização, universalização, por um lado, e por outro, uma situação que leva à particularização, à emergência das regiões, à reivindicação de identidades". Logo, "O desenvolvimento não poderá nunca ser objeto de uma definição satisfatória para todos" (SINACEUR, M.A.: O Desenvolvimento para quê?, "Prefácio" a PERROUX, 1987; 20).

13. Um Informe preparado para a UNESCO, em seu esforço pioneiro para conceituar um "Novo Desenvolvimento", ilustra assim alguns riscos da *globalização*: "A implantação das técnicas avançadas nunca surge só, sendo acompanhada de mudanças locais no estilo de vida e de mimetismo inconsiderado, de imitação quase reflexa dos países ricos pelos produtores e consumidores dos países em desenvolvimento. Esse mimetismo... rompe solidariedades tradicionais e faz perder de vista as necessidades e aspirações do conjunto da população. Para fazer tão bem como o estrangeiro, para recuperar o atraso tecnológico, sacrificam-se homens e perpetua-se o seu estado de dependência" (PERROUX, 1987; 219).

14. Um renomado especialista uruguaio sublinha a necessidade de se indagar sobre novos horizontes para orientação de diferentes grupos sociais e indivíduos: "La respuesta es según creo, el desconcierto y la ruptura de imágenes y percepciones dadas como evidentes en momentos anteriores... Hasta hace algunos años existían - equivocadamente o no - imágenes claras acerca de la estructura y estratificación social; metas legítimamente constituidas para la movilidad, canales - eficientes o no - percibidos como válidos para el ascenso social. Muchas cosas han cambiado y tal vez a modo de inventario conviene recordar: los efectos del cambio técnico, la obsolescencia de los saberes específicos, su baja pervivencia en el horizonte temporal de la vida activa de los individuos, el desajuste permanente entre

demandas ocupacionales y saberes, el desempleo ya no friccional sino estructural (tampoco tradicional, sino moderno), el recurso a la necesidad de reciclaje permanente y los fenómenos asociados a ello en la esfera de las ideas, identidades e solidariedades" (FILGUEIRA, 1987).

15. Um autor recorda que uma pré-concepção acompanha a técnica desde há três séculos: "la de que cada innovación técnica ha de aplicarse (industrialmente, si se puede) porque es un paso adelante en la senda del progreso. Es lo que se conoce bajo el nombre de 'imperativo técnico'; un mandato éste que acaba haciendo de la técnica un proceso autónomo: algo más allá de la sociedad que ha de experimentar sus impactos sin plantearse siquiera (en nombre de la llamada 'racionalidad técnica') la posibilidad de su control. Un imperativo, en suma, que subyace hoy a una resucitada eugenesia que aspira configurar nuevas formas de humanidad más acordes con las demandas de la técnica" (SANMARTÍN, 1990;178).

16. Modernização que resulta, muitas vezes, de um "sistema transnacional de poderes" (sic) "cuja lógica não pode - sem se destruir a si própria - satisfazer as populações de outro modo a não ser segundo a hierarquia dos seus poderes de compra" (PERROUX, 1987; 271).

17. As medidas mais freqüentemente propostas incluem pelo menos quatro grupos: "Uno, sobre el **desarrollo**: se recomienda la captación de capital externo; prioridad para las exportaciones y modernización de la estructura productiva. Otro, de corto plazo y dominante, sobre la **estabilización**: mantención del valor de la moneda a cualquier costo, política monetaria estricta, incluyendo tasa de interés real positiva; ajuste fiscal y monetario del Balance de Pagos y, luego más, lastro de la moneda nacional en divisas fuertes (ancla cambial, dolarización, "currency board"). Los dos grupos siguientes son inextricables.

En el tercero está la piedra fundamental, **mercado**: criterio mercantil en las decisiones de asignación de recursos; eliminación de restricciones y reglamentos en comercio, con libertad de precios y de transacciones externas; y, desregulación de los mercados financiero y laboral. En conexión con ello, un grupo de propuestas relacionadas al **Estado**: encogimiento de funciones; abstención en la producción de bienes y servicios; reducción de tributos y de gasto público; privatización; reforma de la seguridad social y eliminación inexorable del déficit fiscal" (COSTA FILHO, 1995a; 16).

18. Um especialista no tema registra uma conclusão de extrema transparência, sobre qual interesse prevalece na composição deste receituário: "En esencia, el proceso de globalización significa que el mundo se reduce, generándose una tendencia hacia un mercado mundial único... Si bien es cierto que la globalización representa un desafío para los países en desarrollo en términos de su reducida capacidad para tomar decisiones en forma relativamente autónoma, también les brinda una gran oportunidad. Esta tiene que ver con el traslado progresivo de la industria manufacturera hacia estos países. **En la medida en que resulten convenientes para las empresas transnacionales**, estos países gozarán de mayores inversiones extranjeras, transferencias de tecnologías modernas y nuevas corrientes de comercio exterior" (negrito da transcrição; MORTIMORE, 1995; 11).

19. Transcende os limites deste documento tocar a dimensão ambiental, com a qual o desenho das políticas de desenvolvimento regional se torna necessariamente mais complexo (vg, CIMA, 1991). Há argumentos suficientes para se admitir que a orientação do desenvolvimento regional, segundo algum tipo de zoneamento ecológico-ambiental, também resulta afetada na globalização.

20. "O traço que caracteriza o fenômeno da globalização... é um progressivo debilitamento do grau de 'territorialidade' das atividades econômicas, no sentido de que indústrias, setores ou cadeias produtivas inteiras - sejam pertencentes à esfera real ou financeira - passam a desenvolver suas atividades com crescente independência dos recursos específicos de qualquer território nacional. Em tais circunstâncias, a localização das diversas operações de uma corporação se transforma em uma variável de escolha para as hierarquias corporativas transnacionais... Em

todo caso, a maior mobilidade de fatores (especialmente do capital) propiciada por estas tendências permite que as hierarquias corporativas elejam e substituam territórios dentro da 'aldeia global', sem perdas de eficiência, competitividade e rentabilidade" (LERDA, 1996; 240/241).

21. É oportuno recordar a advertência de um dos mais renomados especialistas em desenvolvimento regional: "É suficiente dizer que a relação cultural é um desafio ao cálculo e, muito especialmente, ao cálculo econômico" (PERROUX, 1987; 282).

22. "A produção cultural nesta modernidade-mundial é desterritorializada, isto é, ao ser absorvida por outras culturas, não leva mais a marca de sua origem específica... O sistema mundial contemporâneo é determinado portanto por uma lógica econômica indiferente às diferenças culturais" (MONTERO, 1996; 93).

23. Tal percepção é muito similar à de um dos principais teóricos da questão regional na América Latina. Refere-se ele ao requisito de uma resiliência regional (sic). "Resiliência... como condición de defensa y de generación del tejido regional... frente al potencial destructivo de agentes exógenos 'by product' de la propia globalización, desde bacterias y pestes, hasta 'mensajes culturales' envasados" (BOISIER, 1996; 11).

24. Vale a pena conhecer o que concluem duas investigadoras chilenas a partir de um trabalho direto com comunidades locais: "En la búsqueda y afirmación de la identidad, de pertenencia, el territorio presta su historia: se puede reconstituir una memoria colectiva. Los significados allí se van enhebrando... representa el lugar de encuentro de la diversidad... Confluyen también ahí los trabajadores y pobladores, distintos tipos de organizaciones sociales y comunitarias. Todo el abanico de representaciones y el hormigueo de las diferencias de la sociedad civil" (PETROWITSCH y SANTA CRUZ, 1989; 5/6).

25. Um ex-Embaixador francês na União Europeia adverte em um estudo recente sobre a democracia: "na idade das redes, a relação entre cidadãos e corpo político sofre a concorrência da infinidade de conexões estabelecidas fora de seu alcance, de modo que a política, longe de ser o princípio organizador da vida dos homens em sociedade, aparece como uma afinidade secundária, até uma construção artificial, pouco adaptada a solucionar os problemas práticos do mundo contemporâneo". Logo a seguir: "Da mesma maneira que a comunidade não mais se 'enquadra' na região que, por sua vez, não mais se 'enquadra' no Estado-Nação, a pequena decisão não decorre mais da grande. A crise de concepção espacial do poder repercute assim na tomada de decisões" (GUÉHENNO, 1994; 31). E influencia, de certo modo, a re-emergência do "poder local". Um único exemplo: uma autora brasileira sustenta que se assiste a um "revigoramento dos vínculos religiosos e étnicos marginalizados no século passado, com relativo êxito, pelo processo de consolidação dos Estados nacionais" (MONTERO, 1996; 91; op. cit.).

26. E contém, ao respeito, uma explicação original, inspirada na gênese - no entender do autor - das políticas públicas em geral. Estas se originariam i) por demanda social; ii) por iniciativa da tecnocracia ou pelo iii) poder de arbitragem do Estado. "El desarrollo regional, en una perspectiva nacional, no ha sido jamás una demanda de la sociedad... Han sido tecno-burocratas (de dentro do Estado) quienes han sido capaces de direccionar al Estado hacia la cuestión regional. Cuando esta tecno-burocracia se debilita, como ha sido el caso en América Latina, se debilita también el empuje para la formulación de políticas regionales. Mais adiante conclui sobre o terceiro fator (o Estado): "Resulta difícil concebir la existencia de una política regional moderna... en el seno de un Estado insuficientemente moderno" (BOISIER, 1996; 34-35; trabalho para o Seminário Internacional, Fundação Konrad-Adenauer/IPEA, Brasília, agosto).

27. Obviamente, uma avaliação de políticas regionais cai no campo das ciências sociais. Um estudo específico mostrou que demora de 3 a 5 anos a publicação de pesquisas neste campo, na América Latina. Quando se convertem em livros formais,

sua inclusão no currículo universitário demoraria mais (de 7 a 8 anos). Se tal situação não se alterou desde aquele estudo, não é de surpreender que análises empíricas do impacto da "globalização dos anos 90" ainda sejam excassas no tema aqui tratado (GAREAU, 1983).

28. Exemplo um: *"Carece-se de evidência de que coletividades locais possam dispor de autonomia política necessária para impulsar políticas públicas com alguma orientação distinta das que são fomentadas a nível nacional"* (DE MATTOS, 1989): toda a fase de políticas de ajuste (de 1980/1982 até agora; reveja-se a nota 17) confirma integralmente a advertência. Exemplo dois: *"Parece difícil que o Estado de um país em desenvolvimento possa desenvolver regiões atrasadas mais além do condicionamento dado pela conjuntura de desenvolvimento à escala mundial"* (CORÁGGIO, 1981; 159): de fato, a globalização vem condicionando muy fortemente as oportunidades de desenvolvimento regional.

29. Exemplo um: entre as principais funções de uma agência de desenvolvimento regional figurava (corretamente): *identificar investimentos (públicos ou privados) com alta rentabilidade, com efeitos multiplicadores sobre outras atividades da região e recomendar sua inclusão nos planos nacionais e regionais de investimento* (vg: RONDINELLI y BARCLAY, 1975; 115). Tudo isto soa agora como texto mumificado, expresso em alguma língua morta. Exemplo dois: a principal agência de desenvolvimento regional do Brasil apontava (corretamente): *"A única saída é o avanço do processo de integração nacional no sentido de "horizontalizá-lo": efetivamente reduzir disparidades inter-espaciais de desenvolvimento, o que supõe a descentralização dos investimentos e a formação de um portentoso mercado nacional de macrorregiões interdependentes"* (SUDENE, 1990; 128). No tocante aos investimentos: a capacidade governamental para descentralizá-los é hoje mínima; os privados sim se descentralizam (o novo padrão tecnológico o permite) mas sem atenção às disparidades regionais (reveja-se nota 20); por outro lado, a economia de "rede" que sim pode tornar-se um mercado portentoso, dificilmente pode ser armada e operada à escala macrorregional (intra-nacional). Por último, uma advertência redundante: não há nos exemplos intuito de crítica, só ilustrações sobre como o mundo mudou; e um alerta: muda seu próprio padrão de mudança!

30. Veja-se, por exemplo, MELCHIOR, 1980.

31. Continua a haver certo mimetismo na proposição de "políticas regionais" à imagem e semelhança do que se sugere para "políticas nacionais"; algo disto passa com a idéia de "inserção externa dinâmica". Convém alertar que esta não parece ser vertente fácil para explorar-se à escala regional (intra-nacional). Como não o é a nível de país: no último decênio da globalização (mais precisamente: 1984-1995) o comércio mundial cresceu quase 2,5 vezes enquanto a fatia brasileira caiu ali de 1,4% a 0,9% (GM, 24.5.1996; pág. A-4), alcançando o mesmo nível registrado em 1970. Neste momento (1996), na arena do comércio mundial continuam soltos os "tigres asiáticos" pioneiros (Coreia do Sul, Taiwan, Hong-Cong, Singapura) e novos "felinos" debutam com respeitável energia (Laos, Birmânia, Tailândia, Vietnam, além da própria China). Apostar na competitividade externa a nível regional (intra-nacional) exige alguma prudência.

32. Um dos principais autores dessa visão humanista sublinhava: *"O 'governo local' pode exercer uma função catalítica no desenvolvimento do território sob sua jurisdição porém, tal função depende de um ambiente decisional realmente descentralizado, que lhe garanta capacidades e recursos para gerar estratégias sociais de concertação"* (BOISIER et al., 1993; 113/114). Sustenta ainda que devem ser *"os territórios organizados novos atores na competência"*, nesses tempos de economia globalizada (BOISIER, 1996; 5). *"Os espaços territoriais menores e, particularmente, as regiões constituíram sempre âmbitos privilegiados para o exercício da participação cidadã. Na América Latina a criação de órgãos que contemplam formalmente a intervenção de representantes da cidadania a nível regional está associada tanto aos intentos de regionalização como à articulação de sistemas nacionais de planejamento"* (CUNILL, 1991; 85; tradução). O enfraquecimento



progressivo destes sistemas, nesses 5 lustros de *globalização*, também comprometeu este desejável movimento de descentralização.

33. Merece atenção o depoimento de umas das autoridades internacionais em matéria de desenvolvimento regional: "Nem uma só experiência histórica nos oferece, mesmo aproximadamente, um espaço econômico homogêneo ou um crescimento homotético e igualmente distribuído num espaço econômico ou territorial... Os 'todos' nacionais e os subconjuntos no seio de um todo nacional estão reunidos, mantêm-se juntos e evoluem em relações assimétricas" (PERROUX, 1987; 165). "Nas relações exteriores, a desigualdade das nações em recursos, em Poder, em capacidade científica e técnica, incita à formação de alianças e coligações... Entre subconjuntos estruturados no seio de uma nação e entre nações estabelecem-se as redes de uma economia de negociação (*bargaining economy*) com a participação direta ou a fiscalização dos poderes públicos. **É necessário fechar os olhos à realidade para sustentar que os preços bastam, por si sós, para arbitrar equitativamente os interesses e operar a afetação ótima dos recursos presentes e potenciais** (id. ibd.; 174; destaque da transcrição).

34. No caso brasileiro, a proliferação de municípios aumenta oportunidades de representação política por um lado mas, por outro, impõe maior complexidade à conformação de consensos nas regiões e ativa a disputa pelos parques fundos públicos. Recorde-se que desde 1970 (portanto sob signo do novo desenvolvimento "globalizado") o número de municípios haverá crescido 30% até o final de 1996 (superando 5.200). Na metade dos estados, a dependência de recursos da União supera 50%, numa escala que sobe de 51% no Ceará, até 89% no Acre, com respeito ao total de cada orçamento municipal (Fonte: Banco Central).

35. Tal fato recomenda prudência na aposta às capacidades regionais para, com recursos próprios, respaldar políticas públicas de promoção de desenvolvimento. Na conjuntura brasileira tal capacidade está comprometida também, como se sabe, a nível dos estados. Incluindo os componentes bancários, mobiliários e contratuais, a dívida líquida global dos estados e municípios (aproximadamente R\$ 77 bilhões em março) equivalia já a 11,5% do PIB (GM, 18/6/96). A manutenção de taxas de juros elevadas (medida de política que se explica no bojo da *globalização* financeira) tem influência inexorável no tamanho desta dívida.

36. Forçando os Estados a assumir novas funções e a aumentar seus gastos, os quais (como porcentagens dos PIBs) tendem freqüentemente a crescer. Isto ocorre no próprio seio da OECD, núcleo desenvolvido de onde emanam recomendações de liberalização: em um conjunto de 17 países, a relação "despesas governamentais / PIB" cresceu 70% desde 1960 (alcançando a média de 47,2% em 1994); com exceção da Bélgica, em cada um deles cresceu de 1980 a 1990 e também entre 1990 e 1994 (último dado conhecido; de 1990 a 1994, nos EUA passou de 33,3% a 33,5% e no Reino Unido saltou, de 39,9% a 42,9%; dados de OECD e FMI; GM, 21.5.1996).

37. Um dos teóricos do desenvolvimento regional já citado, é pinoeira -na América Latina - em incorporar este conceito à medula de sua proposição analítica (consulte-se a bibliografia de BOISIER, Sergio; em particular op. cit. 1996).

38. Isto é: econômica, social e política; complexidades (de composição, de relações e de ritmo) que tornam obsoletas demasiadas formas de compreender e analisar as realidades regionais. A formulação básica da análise categorial se encontra em HARTMANN, Nicolai: *Ontologia* (FCE, México, diferentes anos; vejam-se especialmente os volumes: "A Fábrica do Mundo Real" e a "Teoría Especial das Categorias"); a aplicação à realidade regional está mais tratada por CORÁGGIO, José Luis; ligações com o planejamento estão em outros trabalhos (em particular, COSTA FILHO, 1993 e COSTA FILHO, 1994).

39. Nas palavras de um autor argentino já citado: *"A crescente mobilidade e desmaterialização da moeda - hoje reduzida à pura informação eletrônica transmitida de maneira instantânea e simultânea por redes de computadores, através do espaço cibernético - faz com que as atividades dos mercados financeiros se tenham transformado em paradigma da 'desterritorialização' das atividades características do processo de globalização"* (LERDA, 1996; 250).

40. Esta tese vem sendo sustentada há tempos em trabalhos separados que, atualmente, já circulam integrados como "enfoque Haddad-Boisier". A proposta de Haddad enfatizou, desde um primeiro momento, os fatores endógenos como fulcro para promoção do desenvolvimento regional; a de Boisier, a negociação como recurso para influir alguns de seus elementos exógenos, com sentido estratégico. (bases de ambas argumentações figuraram em HADDAD, 1988; a ampla bibliografia de ambos autores, posterior àquela data, recolhe outros avanços).

41. Outro especialista já mencionado crê que na *globalização*, a resistência a um "sistema transnacional de poderes" (sic) tem como únicos recursos *"ações políticas à escala do mundo, apoiadas pelo aumento progressivo do peso dos países em desenvolvimento nos organismos internacionais e pela firmeza de governos locais"* (PERROUX, 1987; 271).

42. Cabe também breve digressão semântica; "exclusão social" dista muito de ser uma expressão unívoca. Uma forma suficiente é entendê-la tal como figura em um trabalho recente da OIT: *"como debilitamento ou ruptura de laços (ou vínculos) que unem o indivíduo à sociedade, aqueles (laços) que lhe fazem pertencer ao sistema social e ter identidade em relação a este"* (BARROS et. al, 1996; 1). Mão-de-obra formal e informal, pobreza e indigência, têm acepções que obedecem a outros critérios; este autor sustentou, em vários trabalhos, esta convicção de que o novo desenvolvimento é menos equitativo (vg. COSTA FILHO, 1995b). Por detrás destes cinco conceitos, uma fatalidade permeia todas as expectativas: o "emprego assalariado formal" (com relativa estabilidade) é uma instituição econômica em franco declínio histórico. *"La reducción del empleo tiene lugar por dos vías principales: el reemplazamiento material de actividades-humanas por actividades-máquina, con fuerte productividad potencial y mediante la búsqueda concomitante de una 'tasa de compromiso máxima' tanto de los hombres como de las máquinas"* (VENCE DEZA, 1995; 362).

43. Como é o caso de Brasil (veja-se o recente estudo: PNUD/IPEA; 1996).

44. Esta percepção, referida à reinserção externa de América Latina, foi sustentada inicialmente pelo autor no "Discurso de Abertura" da VII Conferência de Ministros e Chefes de Planejamento da América Latina e Caribe (Montevideo, maio/1989). Da mesma intervenção constava: *"Para los segmentos más retrasados de la población de América Latina y el Caribe, no es necesariamente cierto que la interdependencia actual los afecte de forma directa y es poco probable que la reinserción dinámica sea suficiente para renovarlos o redimirlos"*. Decorridos 7 anos, a prospectiva do ILPES permanece certa.

45. Como no texto a ordem de idéias seguiu, basicamente, pelo caminho do "territorial", pode ser oportuno um depoimento desde a ótica social: *"Debe observarse, de nuevo, que no hay ninguna medida práctica para aliviar la pobreza o mejorar la vida y garantizar el ascenso social de clases menos favorecidas que no requiera una acción por parte del Estado"* (GALBRAITH, 1995; 219).

46. Na ordem vejam-se, como exemplos bem variados em sua essência, os Informes Anuais do PNUD; a doutrina sustentada pela Fundação Konrad-Adenauer e que se vê de lema a este Seminário e um dos Informes de apoio à intervenção brasileira na Cúpula Social (COHEN, 1995).

## BIBLIOGRAFIA

- ARRIGHI, Giovanni: **O Longo Século XX**, UNESP, 1996, 393 pp. [2]
- BAER, Mônica: **O Rumo Perdido: a Crise Fiscal e Financiera do Estado Brasileiro**, Paz e Terra, 1993, 213 pp. [9]
- BARROS, Paula et al.: **Lecturas sobre la Exclusión Social**, OIT, Santiago de Chile, junio/1996, 116 pp. [42]
- BAUMANN, Renato: **Uma Visão Econômica da Globalização**, em BAUMANN, Renato (Coord.): **O Brasil e a Economia Global**, Ed. Campus/SOBEET, Rio de Janeiro, 1996, 292 pp. [1]
- BOISIER, Sérgio et all: **La Descentralización: el Eslabón Perdido de la Cadena Transformación Productiva con Equidad y Sustentabilidad**, ILPES, Santiago de Chile, Doc. 91/8, 1994, 113 pp. [32]
- BOISIER, Sérgio: **Política Regional en un Era de Globalización: ¿Hace Sentido en América Latina?**, ILPES, Doc. Seminário IPEA/Fundação Konrad-Adenauer, (Brasília, julho/1995) Santiago, 1996, 44 pp. [23, 26, 32, 37, 40]
- CIMA: **O Desafio do Desenvolvimento Ambiental**, CIMA/Secretaria de Imprensa, Presidência da República, Brasília, 1991, 204 pp. [19]
- COHEN, Amélia: **Relatório para a Cúpula de Desenvolvimento Social**, CEDEC/FMUSP, fevereiro/1995, 69 pp. [46]
- CORAGGIO, José Luis: **Las Bases Teóricas de la Planificación Regional en América Latina: un Enfoque Crítico**, em: BOISIER et all: **Experiencias de Planificación Regional en América Latina**, CEPAL/ILPES/SIAP, Santiago de Chile, 1981 (147-179). [28, 38]

---

\*/ Os números que figuram ao final, entre colchetes [ ], correspondem às Notas nas quais cada fonte foi explicitamente mencionada. Isto dá, a esta relação bibliográfica, certo caráter de índice onomástico. Em referências da imprensa periódica, CB e GM são: Correio Brasiliense; Gazeta Mercantil.

- COSTA FILHO, Alfredo - **Inflexões Recentes na Análise Prospectiva: Alguns Efeitos sobre o Poder Nacional**, ESG, R.Janeiro, 1993, 62 pp. [38]
- **Novos Requisitos para Formulação do Planejamento Estratégico Nacional**, SAE/PNUD, 1994, (limitado), 196 pp. [38]
  - **Estabilización y Desarrollo: ¿Dos Rutas para la Exclusión Social?**, PNUD, Brasília, Doc. I/NGP/B. Aires, 1995a, 62 pp. [7, 17]
  - **Un Desarrollo Social con Nueva Escala: Nota sobre el Espacio entre el Gobierno y la Empresa Privada**, PNUD, Brasília, Doc. II Colóquio NGP/Montevideo, 1995b, 44 pp. [42]
- CUNILL, Nuria: **Participación Ciudadana**, CLAD, Caracas, 1991, 262 pp. [32]
- DE MATTOS, Carlos A.: **Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Historia de la Planificación Regional y Urbana en América Latina**, AIIDPUR/Colégio de México, México, abril/1984, 27 pp. [28]
- **Falsas Expectativas ante la Descentralización**, en Nueva Sociedad, Caracas, N° 104, nov-dic/1989 (118-126). [28]
- DOSI, G.: **Technical Change and Industrial Transformation**, Mac Millan, Londres, 1984. [2]
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo y GRIFFITH-JONES, Stephany: **Las Nuevas Corrientes Financieras hacia la América Latina**, Trimestre Económico, México, 1995, 344 pp. [8]
- FILGUEIRA, Carlos: **Cambios en la Estructura y los Actores Sociales**, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre/1988. [14]
- GALBRAITH, John Kenneth: **Un Viaje por la Economía de Nuestro Tiempo**, Ariel, Buenos Aires, 1995, 219 pp. [45]
- GALTUNG, Johan: **Sustainable Policies of Development**, UNDP/Buenos Aires, Coloquio NGP/II, november/1995, 20 pp. [2]
- GAREAU, Frederick: **La Versión Multinacional de las Ciências Sociales**, em: Ciências Sociales, UNESCO, Caracas, 1983. [27]
- GUÉHENNO, Jean-Marie: **O Fim da Democracia**, Ed. Bertrand, Rio de Janeiro, 1994, 132 pp. [25]
- HADDAD, Paulo R. (Coord.): **Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise**, BNB, Fortaleza, 1989, 694 pp. [38]

- LERDA, Juan Carlos: **Globalização da Economia e Perda de Autonomia das Autoridades Fiscais, Bancárias e Monetárias** em, BAUMANN, Renato (Coord.): O Brasil e a Economia Global, Campus/SOBEET, R.Janeiro, 1996, 292 [20, 39]
- MELCHIOR, Enrique: **La Planeación Estatal en el Marco de la Planeación Nacional**, CEPAL, Brasília, junio/1980, 45 pp. [30]
- MONTERO, Paula: **Cultura e Democracia no Processo de Globalização em**, CEBRAP: Novos Estudos, N° 44, março/1996 (89-114). [12, 22, 25]
- MORTIMORE, Michael: **América Latina frente a la Globalización**, CEPAL/RETIE, 1995, 61 pp. [18]
- OHANA, E. Felipe: **Anotações sobre Preço Transferência e Observações sobre o Caso Brasileiro**, em BAUMANN, Renato (Coord.): O Brasil e a Economia Global, Campus/SOBEET, Rio de Janeiro, 1996, 292 pp. [6]
- PERROUX, François: **Ensaio sobre a Filosofia do Novo Desenvolvimento**, UNESCO/F.C. Gulbenkian, Lisboa, março/1987, 371 pp. [12, 13, 16, 21, 3, 41]
- PETROWITSCH, Verónica y SANTA CRUZ, Guadalupe: **Para Hacer el Territorio: Una Experiencia de Formación con Sindicatos Territoriales**, LIBRA, Santiago de Chile, 1989, 47 pp. [24]
- PNUD/IPEA: **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996**, PNUD, Brasília, 1996, 185 pp. [43]
- RONDINELLI, Dennis y BARCLAY, Jones: **Decision-Making, Managerial Capacity and Development: an Entrepreneurial Approach to Planning**, African Administrative Studies, N° 13, 1975 (104-118). [29]
- SANMARTIN, José: **"La Ciência descubre, la Industria aplica, el Hombre se conforma": Imperativo Tecnológico y Diseño Social** em, MEDINA, Manuel y SANMARTIN, José (Editores): Ciência, Tecnologia y Sociedad, Ed. Anthropos/UPB, Barcelona, 1990, 222 pp. (168-180). [15]
- SUDENE: **Modernização Regional em Curso, "30 Anos de SUDENE"**, SUDENE, Recife, 1990, 134 pp. [29]
- VENCE DEZA, Xavier: **Economía de la Innovación y del Câmbio Tecnológico**, Siglo XXI, Madrid, 1995, 471 pp. [4, 5, 42]
- VERHELST, Thierry G.: **O Direito à Diferença: Identidades Culturais e Desenvolvimento**, Ed. Vozes, abril/1992, 209 pp. [11]





