

O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional

Simone Uderman

- Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia);
- Economista, Mestre em Economia e Doutora em Administração – Universidade Federal da Bahia (UFBA);
- Professora Adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e Assessora Técnico-Econômica da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia).

Resumo

Este artigo descreve as principais modificações observadas no modelo de atuação do Estado e nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, a partir da segunda metade do Século XX. Apresentam-se o modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista e as políticas de desenvolvimento regional correlatas, analisando-se as razões do seu enfraquecimento a partir da década de 1970 e a expansão do discurso neoliberal ao longo dos anos 1980. Identifica-se a formatação, a partir dos anos 1990, de um novo padrão de intervenção estatal, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva. Argumenta-se que esse padrão gradualmente incorpora políticas de desenvolvimento regional sustentadas pela idéia de capital social e pela reformulação do próprio conceito de desenvolvimento econômico, sem conseguir construir, todavia, uma agenda de intervenção que traduza em resultados efetivos as idéias e recomendações de ordem geral colocadas.

Palavras-chave:

Estado. Políticas Públicas. Desenvolvimento Regional.

1 – INTRODUÇÃO

Ao longo do período de vinte anos que se inicia em meados da década de 1950, as políticas de desenvolvimento regional fundamentaram-se, de maneira geral, no conceito de pólos de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de grande potencial de irradiação. (PERROUX, 1977; MYRDAL, 1960; HIRSCHMAN, 1958). Em diversas regiões do mundo, formuladores de políticas públicas dedicados à busca de ferramentas eficazes para solucionar problemas de crescimento e desenvolvimento desigual propuseram ações dessa natureza. Apoiando-se numa visão intervencionista do Estado (ROSENSTEIN-RODAN, 1943; NURKSE, 1953, 1957), tais propostas, à medida que se disseminavam e ganhavam consistência, reforçavam estruturas públicas de planejamento e execução, conformando um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, buscava a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos. (BIELSCHOWSKY, 1996).

Após cerca de duas décadas de relativo sucesso, o modelo desenvolvimentista começou a dar claros sinais de esgotamento, que se evidenciavam na severa crise fiscal, na inflação crônica e na prolongada estagnação econômica que afligia os principais países da América Latina no final dos anos 1970. A partir daí, o foco das preocupações deslocou-se do reduzido nível de poupança, da insuficiência de mercados institucionalizados e da ausência de iniciativas empresariais de porte para o elevado grau de endividamento externo, a indisciplina fiscal, as altas taxas inflacionárias e as distorções provenientes do modelo protecionista vigente. Ganham cada vez maior evidência as teses de que a excessiva intervenção estatal provocava deformações no processo de alocação de recursos, acentuando a concentração de renda e as dificuldades de caixa dos governos. Assim, propagava-se a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública e disciplina macro-

econômica. Ações em favor do desenvolvimento regional perdiam a sua relevância, ao tempo que se enfraqueciam as estruturas institucionais montadas com a finalidade de formular e executar políticas voltadas para as regiões menos favorecidas. No plano internacional, as idéias neoliberais disseminadas ao longo dos anos 1980 respaldavam essa dinâmica, criando um ambiente favorável ao novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus mecanismos de ajuste.

Os péssimos indicadores de desempenho da economia latino-americana apontavam, contudo, já na virada dos anos 1990, a necessidade de que fosse posto em prática um conjunto de ações dirigidas para a modernização produtiva e a integração competitiva, com foco orientado para a reestruturação industrial. Difundia-se o discurso de que a manutenção do equilíbrio macroeconômico não seria condição suficiente para o crescimento e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade constituía-se em tarefa central a ser **desempenhada de forma conjunta pelos setores público e privado**. Ao mesmo tempo, o caráter regressivo do ajuste implementado, as crescentes disparidades regionais e a deterioração das condições sociais dos estratos mais pobres da população evidenciavam a importância de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, incitando a sua incorporação às diretrizes de desenvolvimento.

Começava a ser construído um modelo de intervenção em novas bases. Por um lado, disseminava-se a visão de que o Estado teria um importante papel a cumprir no âmbito da regulação das atividades econômicas. Por outro, a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcara a ação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a ação do Estado à promoção da expansão industrial, começava a ser questionada, ao tempo que parecia se ampliar o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, conseqüentemente, o escopo de atuação do poder público no sentido de fortalecer esse processo. O conceito de capital social (PUTNAM, 1993, 1995; WOOLCOCK, 1998) passava a permear o discurso de organismos internacionais, governos e organizações

não-governamentais, sustentando ações do poder público em favor do desenvolvimento local.

Obedecendo à seqüência sumarizada, o propósito deste artigo é discutir as principais mudanças observadas nas teorias do desenvolvimento regional e nos modelos de intervenção do Estado a partir da segunda metade do Século XX, associando-as a redefinições observadas nos padrões produtivos e organizacionais da indústria. Assim, estrutura-se, além desta introdução, em quatro seções adicionais. Na primeira delas, apresenta-se o modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista e as políticas de desenvolvimento regional correlatas, analisando-se as razões do seu enfraquecimento a partir da década de 1970. Na seção subsequente, discutem-se a expansão do pensamento neoliberal e os ajustes observados nas propostas de ação pública ao longo dos anos 1980, identificando-se as principais conseqüências desses movimentos. A quarta seção, por sua vez, procura descrever a formatação de um novo padrão de intervenção estatal, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva. Trata, ainda, da emergência de um conjunto de intervenções públicas sustentadas pela idéia de capital social, pela reformulação do conceito de desenvolvimento econômico e pela primazia do espaço local. Na última seção do trabalho são sistematizadas as principais conclusões obtidas.

2 – O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E O PLANEJAMENTO REGIONAL

Na segunda metade da década de 1950, diversos teóricos voltam a sua atenção para o tema do desenvolvimento econômico, tentando explicar as suas causas e os principais meios para desencadear um processo de expansão. Dentre as questões que passam a recheiar o debate teórico nesta área, destaca-se o estudo da polarização da produção econômica no espaço, entre outras razões pela grande influência que exerceu na aplicação e disseminação de políticas de desenvolvimento regional. O termo “pólo de crescimento” foi introduzido na literatura econômica por François Perroux, tendo sido sistematizado pela primeira vez em artigo publicado

em 1955. O argumento básico apresentado era o de que a expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada, mas em pontos ou pólos de crescimento de intensidades variáveis. No interior desses pólos, o crescimento e as transformações deles decorrentes teriam início, afetando o conjunto da economia pela transmissão dos seus efeitos positivos através de diferentes canais. (PERROUX, 1977, p. 94).

Em contraste com as tradicionais teorias de crescimento balanceado, que consideram a existência de um incremento proporcional dos fluxos que manteria a economia equilibrada mesmo durante períodos de expansão, Perroux (1977) sustenta que o estudo do crescimento deveria concentrar-se no processo pelo qual as atividades aparecem, ampliam a sua importância e, em alguns casos, desaparecem, incorporando três conceitos fundamentais à análise: indústria motriz, complexo de indústrias e pólos de crescimento. As chamadas indústrias motrizes, exercendo um papel indutor do crescimento de outras firmas (indústrias movidas) pela compra de bens de natureza diversa, teriam a capacidade de fomentar a formação de um complexo de indústrias localizadas próximas umas das outras, promovendo a formação de um pólo regional.

Em que pese a utilização da expressão “pólos de crescimento”, a teoria concebida por Perroux (1977) é essencialmente uma teoria de desenvolvimento, cujo propósito é explicar o processo de mudança estrutural na economia e nos sistemas institucionais e sociais, e não uma teoria de crescimento econômico, que se concentra apenas nas condições de expansão da produção. A implantação ordenada de muitos empreendimentos confere um efeito dinâmico à economia, desencadeando um movimento de transformação da estrutura produtiva vigente capitaneado pela expansão industrial e trazendo novas perspectivas para o desenvolvimento regional. Assim como Schumpeter (1982, 1984), Perroux (1977) enfatiza a importância da inovação empresarial nos investimentos que sustentam o processo de expansão, questionando a noção estática de equilíbrio predominante nos principais modelos utilizados até então e destacando o fato de que as taxas de crescimento variam consideravelmente entre os diversos setores econômicos.

Perroux (1977), originalmente, não estava particularmente preocupado em detalhar aspectos do desenvolvimento no plano geográfico. As aplicações da teoria dos pólos concentraram-se basicamente em problemas inter e intra-regionais, podendo ser identificadas na raiz de políticas públicas formuladas em diversos países. Na verdade, não é coincidência que essa teoria tenha rapidamente atraído o interesse de agentes envolvidos com o planejamento regional. Em primeiro lugar, porque a criação de pólos é claramente demonstrada no espaço; em segundo, pelo fato de que a sua natureza abrangente, ou seja, a sua alegada capacidade de integrar vários aspectos relevantes do desenvolvimento, torna-a particularmente importante para a abordagem de cunho regional, uma vez que o sucesso ou fracasso do desenvolvimento de uma área determinada é normalmente atribuído a um complexo grupo de fatores. Assim, a provisão de base científica para o planejamento regional, materializada numa teoria que integra aspectos do desenvolvimento no espaço (HERMANSEN, 1972), sem muita dificuldade foi absorvida pelos formuladores de políticas públicas.

Simultaneamente aos esforços teóricos empreendidos por Perroux, autores como Myrdal (1960) e Hirschman (1958) formulam conceitos e análises convergentes com a teoria dos pólos de desenvolvimento. Myrdal defende a validade do princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa ligado ao desenvolvimento, ressaltando a existência de efeitos cumulativos na realização de investimentos produtivos. Trabalhando com os conceitos de efeitos regressivos e propulsores (*backwash* e *spread effects*), acredita que o processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade (e vice-versa), o que o leva a concluir que “o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade” (MYRDAL, 1960, p. 42). Assim, argumenta em prol da intervenção do Estado no desenvolvimento regional.

Hirschman (1958), por sua vez, questiona a doutrina do crescimento balanceado, alegando que o processo de desenvolvimento pressupõe uma mudança estrutural incompatível com o conceito de equilíbrio. Amparando-se na idéia de

economias de aglomeração, formula os conceitos de efeitos para trás e para frente, que traduzem os impactos regionais provenientes da implantação de indústrias. A partir de um modelo simples de duas regiões, analisa esses impactos, incorporando à sua formulação os conceitos de efeitos polarizadores e difusores. Entendendo que, no longo prazo, os efeitos difusores seriam a chave para a redução das desigualdades regionais e que a ocorrência de processos desse tipo em países de industrialização retardatária não se daria, usualmente, de forma espontânea, adota uma postura explicitamente intervencionista, justificando a ação do poder público em favor do desenvolvimento¹.

As proposições de Perroux (1977); Myrdal (1960) e Hirschman (1958), evidenciando a relevância da complementaridade dos projetos instalados, apóiam-se na compreensão da importância dos requisitos de escala para o êxito dos projetos industrializantes. O argumento em defesa da incisiva ação pública dirigida para o desenvolvimento regional, por sua vez, parte da crença na necessidade de um impulso desenvolvimentista inicial. A influência exercida por estudiosos como Rosenstein-Rodan e Nurkse nessas formulações é de grande relevância.

Rosenstein-Rodan (1943) chama a atenção para uma série de questões relacionadas a processos de industrialização de economias deprimidas², defendendo, em linhas gerais, os seguintes argumentos (ROSENSTEIN-RODAN, 1943), afinados com as condições de escala exigidas pelo padrão de produção industrial vigente:

1 Referindo-se à obra de Myrdal (1960), o próprio Hirschman (1958) afirma que os conceitos de *backwash* e *spread effects* correspondem exatamente aos de *polarization* e *trickling down effects*. De fato, as idéias de Hirschman apresentam plena convergência com as formulações de Myrdal, fortalecendo a idéia de que intervenções do Estado voltadas para a atração de investimentos concentrados em dado espaço geográfico provocariam um efeito expansivo encadeado.

2 A despeito de abordar o caso de regiões européias deprimidas, as idéias e conceitos apresentados nesse artigo servem de inspiração para análises e políticas públicas aplicadas a regiões periféricas de industrialização tardia, uma vez que a característica de insuficiência de renda e mercado frente aos requisitos de escala industrial fordista é comum a esses espaços.

- De modo a prover os requisitos de escala e viabilizar o tamanho ótimo das unidades industriais, as áreas de industrialização devem ser suficientemente amplas;
- a industrialização de áreas deprimidas implica a aplicação de um volume elevado de investimentos fixos e de um dado conhecimento tecnológico que ampliam os riscos do capital e reduzem a mobilidade dos fatores e a flexibilidade do sistema;
- o recurso ao capital externo (na forma de empréstimos ou investimentos) é uma alternativa adequada para viabilizar esses processos de industrialização;
- a supervisão e as garantias do Estado constituem-se em *conditio sine qua non* para investimentos internacionais em larga e suficiente escala, à medida que reduzem substancialmente esses riscos; e
- as instituições de investimento internacional tratam de forma inapropriada a possibilidade de industrialização dessas áreas, à medida que dirigem o capital para projetos individuais e pequenas unidades, deixando de aproveitar as vantagens de economias externas que adviriam de um esquema de industrialização planejada envolvendo a implantação simultânea de muitas indústrias complementares que impulsionariam o desenvolvimento (*big push*).

Nurkse (1953, 1957), partindo da constatação de que o tamanho limitado dos mercados dos países subdesenvolvidos desencoraja investimentos privados em qualquer indústria isolada e de que a falta de iniciativas empresariais, por sua vez, bloqueia o desenvolvimento dos mercados, define o que se convencionou chamar de círculo vicioso da pobreza. Como forma de romper esse ciclo, propõe que se estabeleça e estimule um padrão balanceado de investimentos complementares em diferentes indústrias, o que propiciaria a criação de economias externas dinâmicas³. Assim, formula a doutrina do

3 Conforme esclarece Furtado (1986, p. 203), trata-se de maximizar “as economias externas e de aglomeração resultantes da

crescimento equilibrado, da qual se pode inferir a recomendação de uma ampla ação estatal no plano econômico.

Embora reconheça as dificuldades a serem enfrentadas, Nurkse (1953, 1957) afirma que a via de industrialização – que não deve implicar um exclusivo crescimento industrial, mas a expansão equilibrada de todos os setores para satisfazer a elevação da demanda decorrente do crescimento de renda originado do conjunto de investimentos iniciais – deve ser trilhada para que se alcance um patamar mais elevado de desenvolvimento. Nesse sentido, sua análise converge integralmente com as posições defendidas por Singer (1950) e Prebisch (1959), que detalham a tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos primários e concluem que a superação do desenvolvimento impõe, necessariamente, o recurso à industrialização.

A ênfase conferida à necessidade de uma ação estatal mais diligente fortalece a concepção de princípios e a execução de estratégias de natureza desenvolvimentista em diversos espaços nacionais e subnacionais, sustentando a adoção de um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, busca a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos na segunda metade dos anos 1950. (BIELSCHOWSKY, 1996).

A despeito das controvérsias registradas nos debates teóricos e conceituais em torno do tema, podem-se, em linhas gerais, definir os contornos do pensamento desenvolvimentista a partir dos seguintes pontos⁴:

- A industrialização é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento;

complementaridade das atividades industriais e, num horizonte temporal mais amplo, as economias de escala”.

4 Bielschowsky (1996) sistematiza esses pontos, fazendo referências explícitas ao Brasil. A seqüência de tópicos apresentada, contudo, pode ser aplicada ao modelo desenvolvimentista de uma forma geral.

- não há como alcançar uma industrialização eficiente e racional nos países periféricos através das forças espontâneas do mercado, de modo que é necessário que o Estado a planeje;
- o planejamento deve incluir metas de expansão econômica e os instrumentos de suporte correspondentes; e
- o Estado deve captar e orientar o uso de recursos financeiros, além de promover investimentos diretos em setores nos quais a presença da iniciativa privada seja insuficiente.

A atividade de planejamento aparece, portanto, como tarefa essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, cabendo também ao Estado um papel decisivo no esforço de atração e estruturação das atividades industriais. A elaboração de estratégias e planos de desenvolvimento e o estabelecimento de políticas públicas dirigidas para a operacionalização das propostas apresentam-se como ações essenciais para orientar e conduzir movimentos de industrialização em espaços periféricos, consolidando o desenho institucional e a forma de operação do modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista.

Do ponto de vista privado, a intervenção estatal justificava-se em função da reconhecida insuficiência de bases técnicas e financeiras, contraposta à necessidade de implementação de grandes projetos interligados e dependentes de vultosos investimentos simultâneos em infra-estrutura e na produção de matérias-primas, máquinas, equipamentos e bens de consumo, muitas vezes condicionados à adoção de tecnologias não-disponíveis no mercado interno⁵. Esse mesmo reconhecimento validava ações de estímulo ao ingresso de capital estrangeiro, que se beneficiava das especificidades de processos

5 Segundo Furtado (1981, p. 41), o processo de industrialização por substituição de importações “ocorria em economias destituídas de qualquer autonomia tecnológica”. Outros autores também enfatizam a dependência tecnológica e financeira embutida no modelo de industrialização usualmente adotado em países periféricos entre a década de 1950 e o final dos anos 1970. (TAVARES, 1986; SERRA, 1982; DRAIBE, 1985).

de industrialização tardios para expandir as suas bases de acumulação. Desse modo, a convergência de interesses públicos e privados, nacionais e internacionais, fortalecia a adoção dos princípios desenvolvimentistas e consolidava estruturas de planejamento, coordenação e intervenção do Estado.

A aceitação da aplicação de políticas econômicas como um poderoso instrumento de promoção da industrialização respaldou uma forte onda de intervenção estatal, que contou com o apoio de instituições de fomento internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU). Conforme afirma Bresser Pereira (1995, p. 9):

A idéia do *big-push* – um aumento dramático e planejado do investimento com base em apoio internacional – era uma das bases teóricas para a estratégia do Banco Mundial de dar prioridade ao financiamento à infra-estrutura. A segunda estratégia básica – a proteção à indústria nascente e substituição de importações – também recebeu apoio do Banco.

A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), instituída em 1948, também representava um importante reforço ao avanço do modelo desenvolvimentista, validando a ação interventora do Estado e a formação de centros de planejamento e formulação de políticas públicas. A análise da Cepal chamava a atenção para a necessidade de planejamento e intervenção pública no sentido de transformar as economias periféricas, orientando a acumulação capitalista e os processos de desenvolvimento nacionais através de ações dirigidas ao fortalecimento das atividades industriais. Em linhas gerais, argumentava-se que a industrialização espontânea observada desde os anos 1930 não poderia prosseguir sem um “esforço de planejamento capaz de conferir racionalidade e eficiência à captação e alocação de recursos”, uma vez que enfrentava dificuldades provenientes de estruturas pouco diversificadas, marcadas por níveis de produtividade reduzidos. (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 333). Reconhecendo que o caminho da industrialização requeria uma escala fordista de produção e dependia de investimentos superiores à capacidade de poupança doméstica, além de muitas vezes envolver o acesso a tecnologias ainda não disponíveis

internamente, recomendava-se o recurso ao capital estrangeiro.

Esse modelo de intervenção estatal, ajustado aos requisitos de uma industrialização tardia nos moldes do paradigma técnico-econômico fordista, respalda o desenvolvimento industrial em diversos países até o final dos anos 1970. A grave crise fiscal, os processos inflacionários crônicos e a prolongada estagnação econômica que assolam a economia latino-americana nesse momento evidenciam, contudo, o esgotamento do padrão de desenvolvimento anterior. O foco das preocupações desloca-se, então, do insuficiente nível interno de poupança e tecnologia, da restrição de mercados e da ausência de iniciativas empresariais para o elevado grau de endividamento externo, as dificuldades fiscais, o significativo patamar inflacionário e as supostas distorções decorrentes do modelo intervencionista adotado.

Assumem cada vez maior destaque as teses de que a excessiva intervenção estatal, distorcendo o processo de alocação de recursos, aguçaria a concentração de renda – contribuindo, desse modo, para os elevados índices de pobreza e exclusão – e as dificuldades de caixa dos governos. (COLCLOUGH, 1990). Dissemina-se, então, a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública – materializadas nos programas de privatização, desburocratização, desregulamentação e liberalização comercial – e disciplina macroeconômica. As ações de desenvolvimento regional perdem força, assim como as instituições destinadas à formulação e execução de políticas públicas dirigidas às regiões menos favorecidas.

3 – A EXPANSÃO DO PENSAMENTO NEOLIBERAL

Ao longo dos anos 1980, a expansão das idéias neoliberais cria um ambiente propício a um novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização

do uso dos seus mecanismos de ajuste. Conforme afirma Williamson (1992, p. 43), que cunhou a famosa expressão “Consenso de Washington” quando sugeriu uma **taxonomia de dez pontos relativos às reformas políticas e econômicas** prescritas para a América Latina⁶, a concordância se dá em torno das exigências colocadas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o governo dos Estados Unidos para a renegociação dos passivos e o **aporte de novos recursos**. Tais exigências, associadas à percepção de que o equilíbrio macroeconômico sobrepenha-se aos objetivos imediatos de desenvolvimento e subordinava o processo de reestruturação produtiva, reforçam os preceitos liberalizantes e a soberania do mercado, redefinindo as atribuições, prioridades e o próprio desenho institucional do Estado⁷.

Embora houvesse uma expectativa de que os organismos multilaterais de crédito – mantendo-se fiéis à sua missão original de promotores do desenvolvimento inspirados nas idéias keynesianas – adotassem uma posição favorável aos países endividados, Bresser Pereira (1995, p. 21), analisando a denominada “crise de identidade do Banco Mun-

6 O pacote de medidas prescritas pelo Consenso de Washington incluía o combate à inflação através do ajuste fiscal, a privatização de empresas estatais, a liberalização comercial, a prevalência de taxas de juros de mercado e a abertura da maior parte dos setores aos investimentos estrangeiros. (BAER, 2004). Nas palavras do próprio Williamson (1992, p. 45-46), o programa de reformas, que pode ser resumido como “prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa diferem bastante da facilidade de obtenção de déficits orçamentários e empréstimos externos, da confiança nos empreendimentos estatais, da substituição de importações e da teoria da dependência [...]”.

7 As reformas de caráter estrutural envolviam a privatização de empresas estatais, a desburocratização e a desregulamentação dos mercados, sob o argumento de que um modelo de organização do setor produtivo baseado na propriedade e gestão privada, conferindo maior eficiência ao sistema, facilitando a reconstituição do equilíbrio de caixa do governo e desonerando o setor público dos custos associados à operação empresarial e das atribuições relativas ao seu gerenciamento, seria capaz de sustentar as condições de pagamento dos serviços da dívida externa e o manejo mais competente dos instrumentos de política macroeconômica. No Brasil, as reformas estruturais, assim como o processo de abertura dos mercados, intensificaram-se a partir da década de 1990. Não obstante, as preocupações com o equilíbrio macroeconômico e as restrições fiscais e financeiras do Estado arrefeceram, ainda nos anos 1980, políticas de natureza setorial e regional.

dial”, chama a atenção para o fato de que se tornou logo claro que a postura que o Banco assumia servia às **necessidades que tinham os países credores de “administrar a crise da dívida externa e proteger os seus bancos comerciais”**. Como enfatiza Bresser Pereira (1995, p. 23):

A crise da dívida abriu, de facto, a oportunidade para o Banco transformar-se, de uma instituição que financia e promove o desenvolvimento, em uma instituição que impõe condições as quais obrigam os países em desenvolvimento a seguir as diretrizes econômicas que o Primeiro Mundo julga serem adequadas.

Gradualmente, as economias latino-americanas incorporam essas diretrizes, formatando programas ajustados ao modelo de crescimento orientado para o mercado. Assim, ao longo dos anos 1980, os objetivos de adensamento econômico, reestruturação produtiva e reforma institucional são relegados a segundo plano, em favor de medidas de suposto efeito imediato direcionadas para o combate à inflação e o pagamento dos serviços da dívida externa.

Além da premência em solucionar questões de curto prazo, a indispensável necessidade de mudança de foco das políticas de desenvolvimento até então vigentes dificultava a definição de uma linha de ação estatal que contemplasse o planejamento de longo prazo. Frente às aceleradas mudanças tecnológicas, produtivas, institucionais e políticas, a necessidade de empregar um novo modelo de intervenção contrapunha-se, nesse momento, ao desconhecimento dos caminhos mais eficazes a serem seguidos e aos riscos associados à adoção de fórmulas ainda não-testadas.

Segundo Rosenthal (2006), reinava certa perplexidade entre a tecnocracia latino-americana diante da profunda e prolongada crise e dos desafios do desenvolvimento no marco de novas e dinâmicas circunstâncias. Ajustes provocados pela capacidade das novas tecnologias disponíveis e por mudanças fundamentais na natureza dos mercados (KUMAR, 1997) tornavam ainda mais duvidosos os resultados provenientes da execução de ações públicas. Se, por um lado, parecia claro que os tradicionais processos de produção fordista apresentavam dificuldades,

altos custos e longos prazos de maturação para a realização das necessárias adaptações, o que os tornava pouco adequados para atender aos requisitos de mercados cada vez mais fragmentados e dinâmicos, por outro, a forma encontrada pelo capitalismo para superar a crise fordista ainda não estava suficientemente definida para que se estruturassem propostas de intervenção do Estado ajustadas à nova realidade⁸.

Adicionalmente, o crescente nível de exposição aos mercados internacionais e a maior fluidez de recursos decorrentes da intensificação do processo de liberalização econômica e do aprofundamento da tendência de globalização motivado pela rápida difusão das novas tecnologias da informação (GRAY, 1999) conferiam grau ainda maior de incerteza aos resultados das possíveis ações estatais em prol do desenvolvimento. Na opinião de Evans (2004, p. 134):

Os planejadores do desenvolvimento que tiveram a má sorte de operar nas décadas de 1970 e 1980 em vez de nas décadas de 1950 e 1960 enfrentaram uma economia global que frustrava as receitas fáceis para o desenvolvimento. Exportações de produtos manufaturados, e não mais um aumento de capacidade de produção de insumos industriais básicos, era o novo foco da “conspiração multidimensional a favor do desenvolvimento”. A crescente importância dos serviços, não só como o apoio aos fabricantes mas também como mercadorias internacionais por seu próprio direito, confundiu ainda mais o cenário. Não é de surpreender que a fórmula neo-utilitária – colocar o Estado fora da economia – tenha tido um crescente atrativo. Certo ou errado, era um claro programa de ação.

Assim, generalizam-se idéias neoliberais acerca do papel do Estado na economia e difundem-se argumentos em defesa do livre mercado global⁹.

8 Diversos autores dedicam-se a analisar a crise fordista e seus principais impactos sobre a estrutura e a organização da indústria. Uderman (2006) sistematiza o debate sobre o tema.

9 Segundo Bresser Pereira (2003, p. 359), “quando o Estado desenvolvimentista, que fora tão bem-sucedido em promover o desenvolvimento industrial, entrou em crise nos anos 1980, nossas elites perderam o rumo”. Nesse momento, a ideologia neoliberal, que se tornava dominante nos Estados Unidos, encontrou terreno fértil nos países em desenvolvimento.

As políticas de ajuste macroeconômico assumem o papel de instrumento de ação estatal por excelência, constatando-se um generalizado desmonte e/ou um claro processo de enfraquecimento das estruturas de planejamento regional e dos órgãos e instituições voltados para a execução de políticas de desenvolvimento.

As conseqüências do ajuste implementado sob a orientação dos organismos internacionais e sob os auspícios do processo de expansão do pensamento e das práticas neoliberais são facilmente percebidas quando se examinam os indicadores de desempenho da economia, que justificam a expressão “década perdida” utilizada para ilustrar a magnitude do retrocesso observado na grande maioria dos países da América Latina. Segundo dados da Cepal, verificou-se, no intervalo 1981/1989, um declínio de 8,3% no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da região, acompanhado de uma sensível redução do coeficiente de inversão bruta em capital fixo, que passou de 22,5% para 16,4% do PIB. (CEPAL, 1996, p. 22, p. 25, p. 38)¹⁰. As principais fontes de impulso do período precedente – uma industrialização apoiada fundamentalmente na demanda interna e um sustentável crescimento dos investimentos, sobretudo públicos ou induzidos pelo Estado – perdiam visivelmente o dinamismo.

O panorama traçado evidenciava, já na virada dos anos 1990, a necessidade de um conjunto de ações dirigidas para a modernização produtiva, com foco orientado para a reestruturação industrial e a integração competitiva. Começa a se disseminar o discurso de que a manutenção do equilíbrio macroeconômico, apesar de atributo necessário, não é condição suficiente para o crescimento, e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade – respaldada pela incorporação de progresso técnico e pela elevação dos índices de produtividade – constitui-se em tarefa central a ser desempenhada de forma conjunta e articulada pelos setores público e privado. As próprias instituições multilaterais de crédito, que, por mais de

¹⁰ Esses dados excluem Cuba. Para o Brasil, registra-se uma queda de 0,4% no PIB *per capita* e uma retração de 21,0% para 17,7% do coeficiente de inversão, considerando-se o mesmo período.

uma década, defenderam a idéia de que os países em desenvolvimento deveriam “ajustar seus preços, voltar a confiar no mercado e dismantelar a máquina existente de intervenção estatal”, passam a reconhecer que “um papel ativista e positivo do governo poderia ser um fator decisivo para o rápido crescimento industrial”, evidenciando o fato de que havia uma ampla mudança nas perspectivas do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico. (EVANS, 2004, p. 49).

Paralelamente, o caráter regressivo do ajuste implementado e a deterioração das condições sociais dos estratos mais pobres da população evidenciavam a importância de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, incitando a sua gradual incorporação às diretrizes de desenvolvimento. Assim, após um período de consagração do Estado mínimo de contornos neoliberais, começa a ser construído um modelo de intervenção em novas bases. Nesse processo, o conceito de capital social é importante, pois sustenta a ação estatal numa esfera não-econômica, consolidando a idéia de constituição e fortalecimento de redes como eixo de suporte ao desenvolvimento. Esse movimento relaciona-se também às transformações observadas no paradigma de produção fordista e nos requisitos colocados a partir da disseminação da microeletrônica e das tecnologias da informação, associadas a processos produtivos e organizacionais mais flexíveis, que valorizam a constituição de redes de empresas de porte variável.

4 – UM NOVO MODELO DE INTERVENÇÃO ESTATAL

O formato da atuação estatal, embora ainda ditado por determinantes de ordem macroeconômica que apontam em direção à liberalização comercial e financeira e à manutenção de um estrito controle das contas públicas, é também afetado, a partir do início dos anos 1990, por profundas reformulações nos padrões de organização da produção e no ambiente institucional e regulatório. Conforme descrito por Cimoli e Katz (2002, p. 11), referindo-se aos esforços empreendidos por países latino-americanos em direção à realização de reformas orientadas para o mercado,

such a major change in the global incentive regime prompted enormous macro-, meso- and microeconomic changes. The production structure and the institutional and regulatory framework of each one of the Latin American economies is currently in the process of a deep, long-term structural transformation.

Nessa perspectiva, o papel atribuído ao Estado não se limita à implementação das medidas econômicas requeridas para a estabilização monetária, o equilíbrio do balanço de pagamentos e o ajuste financeiro-fiscal dos governos, mas abrange também a criação de estruturas e a formulação de políticas e programas voltados para o processo de transformação produtiva e institucional. **Essa tendência pode** ser entendida, numa perspectiva dialética, como uma exigência do próprio aprofundamento do modelo neoliberal difundido. O esquema de substituição de importações que sustentara os processos de industrialização tardios havia criado, na maioria dos segmentos industriais, estruturas produtivas não-competitivas, resguardadas da concorrência externa por um forte aparato de proteção. O processo de abertura dos mercados e de intensificação dos fluxos de recursos no plano internacional, aumentando a importância da adaptação célere dos sistemas produtivos internos a um maior grau de exposição e interação com outras economias (BAUMANN, 1996; GRAY, 1999), impõe a formulação de políticas de competitividade, sustentadas por um ambiente macroeconômico favorável. Ao mesmo tempo, a saída do Estado da esfera de produção propriamente dita e a extensão dos processos de privatização de empresas públicas reforçam a necessidade de construção de um modelo de regulação consistente, com vistas a planejar e fiscalizar a atuação do setor privado.

No Brasil, registra-se, ainda na década de 1980, a reprivatização de 38 empresas, que haviam sido absorvidas pelo Estado, na maioria dos casos, em função de dificuldades financeiras. Em 1990, a criação de Programa Nacional de Desestatização amplia a magnitude e o escopo do processo de privatização, tornando-o parte importante do conjunto de reformas econômicas já iniciadas. Segundo Amann e Baer (2005), o programa de privatização brasileiro, um dos maiores do mundo, expande-se com vigor a

partir de 1994, impulsionado pelo ingresso de capital externo e pelo apoio creditício do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A criação de agências reguladoras torna-se, então, “one of the most important channels through which the state can influence economic activity”. (AMANN; BAER, 2005, p. 425)¹¹.

Paralelamente a esses movimentos, o avanço tecnológico e a emergência de estruturas produtivas e procedimentos operacionais mais flexíveis, que apresentam maior capacidade de adaptação à nova dinâmica dos mercados segmentados, transforma de maneira cada vez mais explícita o tradicional sistema de produção fordista, exigindo formas originais de intervenção do poder público em favor do desenvolvimento econômico. A despeito das dificuldades naturais de encontrar caminhos apropriados para a ação pública num novo contexto ainda não suficientemente definido, verifica-se um movimento intelectual de renovação do planejamento, entendido como forma de correção dos mercados nos pontos em que suas deficiências apresentam-se mais exacerbadas. Assim, admite-se a abrangência da missão do Estado e o equívoco da retórica liberalizante que não compreende o novo momento como uma etapa de reformulação da ação pública e dos objetivos e atribuições governamentais, mas como o reconhecimento da primazia e auto-suficiência do mercado.

Na visão de Evans, a ausência de intervenção condenaria os países recém-industrializados à exclusão da indústria mestra do século XXI, de modo que “renegar o envolvimento do Estado é desconfortavelmente semelhante a renegar um lugar na produção de tecnologias da informação.” (EVANS, 2004, p. 135-136). Nesse sentido, o Evans (2004) não acredita que o envolvimento do Estado torne-se anacrônico à medida que as mudanças tecnológicas avançam, mas, tão-somente, que é necessário encontrar uma combinação de papéis e estratégias que seja adequada para o desenvolvimento industrial.

¹¹ Uma importante característica do movimento de desestatização no Brasil é o fato de que foi conduzido basicamente através do estabelecimento de contratos de concessões, em alternativa à possibilidade de transferência permanente dos ativos. Essa opção confere ao Estado um papel ainda mais relevante na regulação do processo.

A definição desse novo modelo de atuação do Estado, contudo, não parece ser uma tarefa trivial. Stiglitz (2003), por exemplo, chama a atenção para o fato de que a desregulamentação foi levada longe demais e ressalta a importância de encontrar um marco regulatório adequado, que equilibre as atribuições dos governos e dos mercados. Ressaltando os equívocos das políticas neoliberais implementadas, contraria o argumento de que o governo é necessariamente ineficiente, apontando falhas de mercados a serem corrigidas pela via da intervenção pública. No entanto, ao rechaçar a adoção de um modelo uniforme e defender a existência de alternativas diversas, apropriadas às especificidades de cada realidade nacional, Stiglitz (2003) evidencia as dificuldades de estabelecer os novos parâmetros de atuação pública em prol do desenvolvimento¹².

Apesar dessas dificuldades, parece ganhar força a idéia de que os princípios fundamentais de um novo modelo incluem a mobilização social, a busca de maiores níveis de igualdade e a criação de um entorno empresarial que ofereça condições propícias aos investidores. Os elevados índices de desemprego, a crescente concentração de renda e os resultados pífios alcançados em termos de crescimento econômico indicam a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, em que o Estado desempenha um papel de grande relevância. A questão regional ressurge em novas bases, subtraindo o lugar primordial ocupado pelas políticas de apoio à industrialização no passado e incorporando um espectro de objetivos mais amplo.

Ainda na década de 1990, o conceito de capital social, tratado como o “*missing link*” dos estudos teóricos e das políticas aplicadas ao desenvolvimento (FINE, 1999, p. 4), passa a permear o discurso de organismos internacionais, governos e organizações não-governamentais. Definido como o conjunto de informações, normas e confiança recíproca que integra uma rede social capaz de facilitar a ação coletiva e ordenada voltada para o mútuo benefício de seus membros (WOOLCOCK, 1998, p. 153-155;

12 Coutinho (2006) também argumenta que a escolha do modelo e o desenho da moldura regulatória requerem análises caso-a-caso, envolvendo especificidades setoriais e institucionais.

PUTNAM, 1995, p. 67), o conceito de capital social fortalece e aperfeiçoa argumentos em defesa de investimentos coordenados em capital físico e humano (PUTNAM, 1993, p. 35), sustentando propostas de ação estatal dirigidas aos processos de desenvolvimento regional¹³.

A generalização da noção de capital humano, introduzida por economistas neoclássicos como Theodore Schultz e Gary Becker ainda nos anos 1960, foi importante para a redefinição dos requisitos associados às novas proposições, à medida que evidencia a relevância da dotação de trabalhadores educados, treinados e saudáveis para a determinação dos níveis de produtividade dos fatores de produção ditos “ortodoxos.” (WOOLCOCK, 1998, p. 154)¹⁴. A valorização dessas habilidades relaciona-se às transformações observadas no paradigma fordista e às novas exigências vinculadas à utilização da microeletrônica e das tecnologias da informação, que sustentam processos produtivos e organizacionais mais flexíveis e realçam propostas – envolvendo esforços públicos – voltadas para a promoção de pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, o apoio à formação de redes de empresas e a consolidação de aglomerados produtivos locais (PORTER, 1993; ERBER; CASSIOLATO, 1997; CASSIOLATO; SZAPIRO, 2000).

Ao tempo que se readmite a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questiona-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período de substituição de importações, reduzindo o campo de ação do Estado à promoção da expansão industrial. Amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como consequência, modifica-se

13 Embora a idéia de capital social possa ser entendida como um campo de análise da sociedade, uma vez que incorpora diversas vertentes associadas à dinâmica da organização social, tem sido usual a instrumentalização do conceito, que passa a sustentar estratégias de ação em favor do desenvolvimento.

14 Adicionam-se, assim, novos elementos à tríade de fatores de produção identificada pelos economistas neoclássicos anteriores (terra, trabalho e capital físico, entendido como o estoque de ativos materiais).

também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo. Mesmo num plano estritamente industrial, estudos que incorporam a idéia de produção flexível nos moldes pós-fordista destacam a importância de redes de colaboração, ressaltando que o processo de acumulação é fundamentalmente uma atividade social.

Partindo da experiência italiana, Putnam (1993, 1995) chama a atenção para a importância da organização comunitária e do engajamento cívico, afirmando que o capital social tem-se tornado um ingrediente vital para o desenvolvimento econômico em todo o mundo. Saxenian (2000), por sua vez, ressalta a importância da formação de redes colaborativas interinstitucionais no processo de desenvolvimento do *Silicon Valley*, nos Estados Unidos. Com base nessas e em outras conhecidas pesquisas sobre o tema, recomendações e propostas de políticas públicas dirigidas para o fortalecimento institucional, para a qualificação de pessoal e para a formação de redes, *clusters*, Sistemas Locais de Inovação e Arranjos Produtivos Locais (APLs) ocupam um destaque crescente nas agendas de desenvolvimento regional. (AMARAL FILHO, 2001)¹⁵. Essas concentrações geográficas de empresas relacionadas potencializariam a geração de externalidades provenientes da maior possibilidade de cooperação, da redução dos custos de transação e da instituição de mecanismos de transmissão de informações, compartilhamento de experiências e difusão de inovações tecnológicas e organizacionais. (PORTER, 1993).

15 O Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais, elaborado pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais está Disponível em: <<http://redesist.ie.ufrj.br>>. Apresenta um conjunto de definições organizado a partir de uma base conceitual desenvolvida no escopo dos trabalhos de pesquisadores associados e nas contribuições de autores que têm servido de referência ao tema das aglomerações produtivas. (LASTRES; CASSIOLATO, 2006). Embora possam ser identificadas diferenças conceituais em certa medida relevantes, a aplicação de políticas públicas baseadas nos diversos conceitos tem seguido uma mesma direção. De um modo geral, “as noções de arranjos produtivos locais, distritos industriais e *clusters*, aplicados a experiências de desenvolvimento local, envolvem, em maior ou menor grau, concentração de pequenas e médias empresas, em um território geograficamente delimitado.” (CAPORALI; VOLKER, 2004, p. 232).

A importância da ação do Estado, nesse contexto, dificilmente é refutada. Embora uma visão culturalista, que atribui à capacidade auto-organizativa da sociedade a exclusiva responsabilidade pelo desenvolvimento do capital social, ainda se sustente¹⁶, o papel mais ativo do Estado na garantia da formação e manutenção do capital social é ressaltado pela maioria dos autores que tratam dessa questão. (CASTILHOS, 2002). Para Putnam (1995), por exemplo, o Estado pode contribuir para a formação de capital social através de políticas públicas criativas, que encorajem e criem condições favoráveis à livre organização dos agentes e instituições. Assim, “*social capital, as our italian study suggests, works through and with states and markets, not in place of them.*” (PUTNAM, 1993, p. 42). Evans (2004, p. 314), assumindo uma visão ainda mais estatista do processo, argumenta que o esforço voltado para garantir a integridade “das instituições estatais aumenta a possibilidade de montar projetos de transformação social.” Sua crítica ao trabalho de Putnam assume um caráter sobretudo metodológico, à medida que contesta a clássica separação entre as esferas pública e privada como base para a autonomia do Estado. (LOTTA; MARTINS, 2004).

Considerando o Estado uma criação contingente histórica, cujas propriedades dependem das dotações institucionais específicas e do caráter da estrutura social, e não como uma entidade genérica cujo impacto econômico pode ser deduzido a partir das predileções inerentes aos burocratas (Evans, 2004), Evans formula dois importantes conceitos, que se constituem, em conjunto, na chave para o desenvolvimento. O primeiro deles, denominado autonomia, refere-se à habilidade estatal de formular projetos coletivos, que se sobrepõem aos interesses individuais perseguidos pelos dirigentes públicos. Esse conceito associa-se a uma estrutura burocrática eficiente e a um corpo técnico qualificado, que compõem canais institucionalizados para a negociação contínua de

16 “Conservadores como Francis Fukuyama localizam a fonte do capital social na ‘cultura’, argumentando que enquanto o Estado pode destruir fontes de capital social (como a igreja na Rússia Soviética), ele é inerentemente mal-preparado para promovê-las [...] O estoque de capital social – assumindo que mais é de fato melhor – é, portanto, aprimorado pelo desmantelamento do Estado.” (WOOLCOCK, 1998, p. 157).

objetivos e políticas públicas¹⁷. Retrata, portanto, a organização interna do Estado. O segundo, designado parceria (*embeddedness*), trata das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade. Parte-se, aqui, do suposto de que os Estados devem estar inseridos socialmente para serem eficientes, estabelecendo conexões sólidas com grupos sociais através do compartilhamento de projetos de transformação.

Essas duas dimensões, necessariamente associadas, são tidas como imprescindíveis para o êxito da intervenção pública no processo de desenvolvimento. Um aparato de Estado suficientemente coerente e coeso garante a possibilidade de que se estabeleçam sólidas parcerias com a sociedade, descartando a opção do isolamento como forma de preservação e garantindo a necessária inserção social. Observa-se, assim, uma mudança importante no papel proposto para o Estado: de um regulador da ação e da interação social, o Estado passa à condição de mobilizador de capital social e criador de bases institucionais para a mobilização das iniciativas coletivas. (LOTTA; MARTINS, 2004).

Conforme ressalta Woolcock (1998), os conceitos de autonomia e parceria formulados por Evans associam a idéia de desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*) – vinculada à criação de laços sociais comunitários que possibilitem a formulação de uma estratégia de desenvolvimento endógena – ao modelo de desenvolvimento de cima para baixo (*top-down*), atrelado à emergência de burocracias formais e ao cumprimento de leis que assegurem que os interesses e habilidades individuais possam ser canalizados para grandes empreendimentos coletivos com uma margem razoável de segurança e predição. Assim, as ações do “Estado autônomo” devem motivar a emergência de iniciativas de âmbito local, que sustentam modelos de desenvolvimento *bottom-up*, uma vez que o fortalecimento de redes e habilidades ocorre em nível local. Ainda que precise ser complementado, o estoque de capital social da comunidade na forma de integração é visto como a base para

17 Przeworski (1994) também chama a atenção para a importância das estruturas institucionais de controle da autonomia, uma vez que o monopólio dos instrumentos de coerção organizada traz a eterna possibilidade de que o Estado aja de acordo com interesses próprios.

fazer deslançar iniciativas de desenvolvimento. (WOOLCOCK, 1998, p. 175).

Essa visão parece ser incorporada por diversas instâncias públicas e distintas instituições preocupadas com o tema do desenvolvimento, incluindo o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a ONU¹⁸. Segundo Fine (1999), transformações no plano intelectual e ideológico estariam enfraquecendo uma agenda baseada na dicotomia Estado *versus* mercado e na caracterização do mercado e do Estado como bom e ruim, respectivamente, sustentando: “*a new development agenda based on new keynesianism and social capital.*” (FINE, 1999, p. 1). O reconhecimento da relevância da ação intervencionista do Estado não representaria, nesse contexto, um acirramento das contradições entre as práticas desenvolvimentistas e neoliberais, mas um claro arrefecimento dos conflitos, à medida que as novas estratégias tornariam mais difusas as ações públicas, afastando-as do foco produtivo direto¹⁹. O Estado assume, então, um papel indireto na promoção do desenvolvimento industrial, cuidando da organização e do fortalecimento das bases de apoio à industrialização.

Nesse sentido, a idéia de capital social assume grande relevância, pois sustenta a ação estatal num plano não-econômico ou não-mercantil. O conceito de capital social, embora apoiado no uso de recursos econômicos e na produção de riqueza, uma vez que se correlaciona positivamente à trajetória de crescimento material da economia, situa-se numa dimensão diversa e mais abrangente do

18 Essas instituições criaram áreas especialmente dedicadas à promoção do capital social. Nas *homepages* do Banco Mundial e do BID podem ser encontradas diversas referências a essas iniciativas, bem como publicações institucionais que tratam do assunto. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/poverty/scapital> e <http://www.iadb.org>>. Os textos reunidos por Atria e Siles (2003) refletem a preocupação da Cepal com as pesquisas referentes ao capital social.

19 A visão de que todas as comunidades locais dispõem de um conjunto de elementos endógenos que podem concretizar as suas possibilidades de desenvolvimento, desde que conduzidos por uma ação mobilizadora e criativa, desloca o foco das intervenções públicas em favor do desenvolvimento regional de questões vinculadas à expansão industrial *stricto sensu*. Nesse sentido, concilia as propostas de intervenção do Estado à visão neoliberal, restringindo o escopo da ação pública.

que aquela que abriga os demais tipos de capital, envolvendo elementos vinculados a bens públicos, redes sociais e cultura. (FINE, 1999)²⁰. Assim, a sua incorporação às análises e recomendações de políticas públicas alarga o espectro da discussão, encobrendo alguns aspectos controversos e ressaltando a confluência de interesses em torno de determinados tipos de intervenção. Como consequência, observa-se que:

Where the developmental state literature previously stood as a critique of the old consensus, it can now either be overlooked or be repackaged as new in terms of a much less radical content attached to market imperfections and social capital [...] in this way, the politics of bringing the state back in and the theory of the developmental state have become tied to the notion of social capital and more amenable to the tacit postulates of the mainstream economic theory associated with the Washington consensus [...] to deploy social capital as a generalized proxy for the developmental state in ways such that conflict and its analytical prerequisites can be secondary, muffled or even be brought out. (FINE, 1999, p. 13-14).

De acordo com essa percepção, a idéia de capital social teria provido o Banco Mundial da capacidade analítica de propor uma nova agenda de desenvolvimento, sem precisar romper com os velhos pressupostos neoclássicos ou tecer críticas substantivas ao modelo anteriormente defendido. (FINE, 1999, p. 12). Estaria pendente, contudo, a construção de uma agenda de intervenção concreta, que traduzisse em ações efetivas os conceitos e recomendações de ordem geral colocados. De acordo com Portes e Landolt (1996, p. 20), “*no one, however, has come up with a reliable formula to produce social solidarity and trust in communities lacking them, although exhortations are heard from pulpits every Sunday*”.

20 Desse modo, refere-se, sobretudo, a relações interpessoais e sociais envolvendo normas de confiança e engajamento, que se retroalimentam e se transformam em requisitos multidimensionais essenciais para o desenvolvimento econômico e para a formulação de uma efetiva política governamental voltada para esse fim.

Além disso, alguns estudiosos afirmam que a prescrição de construção e ampliação do capital social parte de um diagnóstico equivocado ou incompleto dos principais problemas enfrentados, podendo levar a desperdício de recursos e novas frustrações. Na opinião de Boisier (2003), um alto nível de capital social não garante a superação de um problema específico, tampouco a superação do subdesenvolvimento. Embora esse autor admita o capital social como uma importante semente do desenvolvimento, não o considera mais relevante que outras formas de capital, uma vez que a pobreza e o desenvolvimento são fenômenos sistêmicos complexos. Em consonância com esta visão, Portes e Landolt (1996, p. 21) afirmam que:

It is not the lack of social capital, but the lack of objective economic resources – beginning with decent jobs – that underlies the plight of impoverished urban groups. Even if strengthened social networks and community participation could help overcome the traumas of poverty, no one knows how to bring about these results. Undoubtedly, individuals and communities can benefit greatly from social participation and mutual trust, but the outcomes will vary depending on what resources are obtained, who is excluded from them, and what is demanded in exchange.

Assim, a noção de capital social, embora importante para o alargamento do conceito de desenvolvimento e a incorporação de objetivos de natureza social às políticas de fomento regional formuladas, parece insuficiente para alimentar a construção de um novo modelo de ação pública, capaz de definir intervenções concretas e eficazes. A valorização do local, muitas vezes contaminada por visões que conferem exagerada autonomia aos elementos e agentes endógenos, desconsidera, ou pelo menos minimiza, a importância de um projeto nacional de superação do subdesenvolvimento, que pressupõe transformações estruturais vinculadas a uma ação incisiva do Estado e de unidades produtivas dominantes, fortemente influenciada pelos movimentos do capital no plano internacional²¹. A problemática industrial, que se manifesta nas

21 Brandão (2004) alerta para a importância de combater o pensamento único da endogenia exagerada, que negligencia aspectos fundamentais para a compreensão dos processos de desenvolvimento regionais.

propostas de fortalecimento de empresas de menor porte e no estímulo ao desenvolvimento de *clusters*, arranjos produtivos locais e redes de empresas, perde a primazia como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional, surgindo envolta nos processos de fortalecimento do potencial endógeno. O foco da ação do Estado desloca-se do estímulo à constituição de um pólo de produção capaz de desencadear um processo expansivo para a criação de um entorno atraente à maior articulação entre agentes, recorrendo à transposição de experiências localizadas exitosas e à generalização de metodologias de fomento ao capital social.

Ainda que nesse processo de assimilação possam ser incorporados elementos incompatíveis com o ambiente institucional, a estrutura socioeconômica e o estágio de desenvolvimento local, regional e nacional, em função da pluralidade de situações e da possível inconsistência das prescrições generalizadas às especificidades de cada espaço, a adoção de procedimentos social e institucionalmente aceitos, que torna as organizações isomórficas, justifica-se pela necessidade de legitimar a sua atuação, de modo a fortalecer as suas condições de suporte externo, ampliar a sua segurança e estabilidade e garantir a sua sobrevivência. (DOWLING; PFEFFER, 1975)²². De acordo com Meyer e Rowan (1977, p. 340), “*institutionalized products, services, techniques, policies, and programs function as powerful myths, and many organizations adopt them ceremonially*”.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período desenvolvimentista, as políticas de promoção de pólos de desenvolvimento tinham como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais, capazes de beneficiar-se de economias de escala significativas vinculadas ao padrão de produção fordista tradicional. O ônus desse modelo de intervenção sobre a capacidade fiscal e financeira do Estado, os resultados pontuais dos projetos industriais fomentados e as indicações

de que importantes transformações atingiam o paradigma técnico-econômico vigente estabeleceram novos marcos para as políticas de desenvolvimento regional e o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Por um lado, diretrizes de ajuste e disciplina macroeconômica impuseram-se como prioridade absoluta, fortalecendo um modelo neoliberal apoiado pelos organismos multilaterais de crédito. Por outro, a emergência de sistemas de produção mais flexíveis, baseados no estabelecimento de redes de fornecimento e colaboração, requeriam formas originais de intervenção do poder público, ainda não suficientemente claras diante da velocidade das mudanças e do curto espaço de tempo decorrido desde o seu início.

A expansão do pensamento neoliberal e a perplexidade das instâncias de desenvolvimento diante dos novos elementos da realidade criaram, ao longo dos anos 1980, um ambiente propício a um padrão de atuação pública distinto do anterior, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus próprios mecanismos de ajuste. A formulação de políticas públicas passou a seguir orientações do Banco Mundial e do FMI no sentido de equilibrar as contas públicas e estabelecer condições para a renegociação dos compromissos externos, relegando-se a segundo plano as preocupações com o planejamento e o fomento regional.

A partir da década de 1990, observa-se a estruturação de um novo padrão de intervenção pública, marcado pela construção de um aparato de regulação econômica e por diretrizes de modernização e integração competitiva. O formato da atuação estatal, embora ainda ditado por determinantes de ordem macroeconômica, passa a ser também direcionado por transformações nos padrões produtivos e organizacionais da indústria e no ambiente institucional e regulatório. Essa tendência pode ser entendida como uma exigência do próprio aprofundamento do modelo neoliberal difundido, que expunha à concorrência externa setores pouco competitivos e impunha a construção de um modelo de regulação voltado para o planejamento e a fiscalização das ações privadas. Percebe-se um movimento intelectual de renovação do planejamento,

22 Dowling e Pfeffer (1975) acreditam que organizações mais visíveis e dependentes de suporte político e social tendem a se engajar mais ativamente em comportamentos do tipo legitimizador.

entendido como forma de correção dos mercados nos pontos em que suas deficiências apresentem-se mais exacerbadas, reconhecendo-se o exagero da retórica e das práticas liberalizantes.

Os elevados índices de desemprego, as desigualdades socioespaciais e a crescente concentração de renda observada nos países latino-americanos, por sua vez, indicavam também a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, em que o Estado desempenharia um papel de grande relevância. Generalizava-se o entendimento de que os princípios fundamentais de um novo modelo incluíam a mobilização social, a busca de maiores níveis de equidade e a criação de um entorno empresarial que oferecesse condições propícias aos investidores, valorizando-se as condições locais e incorporando-se diretrizes derivadas do conceito de capital social. Assumem grande relevância as habilidades relacionadas à qualificação da mão-de-obra e à capacidade de estabelecer vínculos de parceria e cooperação, o que se associa às transformações observadas no paradigma fordista e às novas exigências vinculadas à utilização da microeletrônica e das tecnologias da informação, que sustentam processos produtivos e organizacionais mais flexíveis e destacam ações dirigidas à promoção de pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, ao apoio à formação de redes de empresas e à consolidação de aglomerados produtivos locais.

Readmite-se a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questionando-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a ação do Estado à promoção da expansão industrial *stricto sensu*. Propagam-se as preocupações com o desenvolvimento local e dissemina-se a visão da indústria como parte de uma rede de atividades mais ampla, o que se coaduna com a intensificação dos processos de desverticalização produtiva e a conseqüente necessidade de integrar atividades externas associadas à produção industrial propriamente dita. Amplia-se, nesse sentido, o leque

de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como conseqüência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo.

Entretanto, se o reconhecimento da importância da ação regulatória do Estado e do seu papel como agente promotor de um processo de desenvolvimento econômico que incorpore metas de equidade social e espacial estabelece princípios fundamentais para a concepção de novas abordagens, parece ainda prematuro falar de um novo modelo de intervenção do Estado. A formulação de propostas alternativas de desenvolvimento regional pragmáticas e exequíveis, com efetiva capacidade de transformação estrutural, ainda requer uma base de sustentação mais sólida. A construção de uma agenda de intervenção que traduza em resultados efetivos as idéias e recomendações de ordem geral colocadas a partir do conceito de capital social e da ampliação das condições de suporte ao desenvolvimento, portanto, carece ainda de maior rigor.

Abstract

This article describes the main changes observed in the model of state acting and in the public policies towards the regional development from the 1950s onwards. It is presented the developmental state intervention and its regional development policies correlated, analyzing the reasons for the weakening of this model in the 1970s, and the expansion of neoliberal policies from the 1980s onwards. The formation is identified, from the 1990s, of a new pattern of state intervention and characterized by the construction of a state regulatory apparatus, and by an agenda towards productive modernization and competitive integration. It is argued that this new model gradually incorporates regional development policies based on the idea of social capital, and on a new concept of economic development however the interventions derived from the general ideas and recommendations presented are not yet able to sustain significant results.

Keywords:

State. Public Policies. Regional Development.

REFERÊNCIAS

AMANN, E.; BAER, W. From the developmental to the regulatory state: the transformation of the government's impact on the Brazilian economy. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 45, p. 421-431, 2005.

AMARAL FILHO, J. do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

ATRIA, R.; SILES, M. (Comp.). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe**: en busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003.

BAER, W. Book reviews. **The World Economy**, v. 27, n. 5, p. 746-749, May 2004.

BAUMANN, R. Uma visão econômica da globalização. In: BAUMANN, R. (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus: SOEET, 1996. p. 33-51.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BOISIER, S. El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo. In: SEMINARIO TALLER CAPITAL SOCIAL, UNA HERRAMIENTA PARA LOS PROGRAMAS DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA URBANA Y RURAL, 2003, Santiago de Chile. **Anais...** Santiago de Chile: CEPAL, 2003. Mimeografado.

BRANDÃO, C. A. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **O BNDES**: privatização: histórico. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/historico/history.asp>>. Acesso em: 25 nov. 2005.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política: de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 1, p. 57, jan./mar. 1995.

CAPORALI, R.; VOLKER, P. (Org.). **Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais**: Projeto Promo - Sebrae - BID: versão 2.0. Brasília, DF: Sebrae, 2004.

CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. **Novos objetivos e instrumentos de política de desenvolvimento industrial e inovativo em países selecionados**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000. (Estudos temáticos. Nota técnica, 13. Projetos, arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico).

CASTILHOS, D. S. B. **Capital social e políticas públicas**: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. 172 f. Dissertação (Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago: Naciones Unidas, 1996.

CIMOLI, M.; KATZ, J. **Structural reforms, technological gaps and economic development**: a Latin American perspective. Santiago: Naciones Unidas, 2002. (Serie Desarrollo Productivo, 129).

COLCLOUGH, C. Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción. In: COLCLOUGH, C.; MANOR, J.

(Comp.). **Estados e mercados?:** el neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 11-44.

COUTINHO, L. Regulação e desenvolvimento. **Valor Econômico**, 13 dez. 2004. Primeiro Caderno. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/canal_aberto/clipping/fevereiro2004/clipping040213_valor.html>. Acesso em: 19 out. 2006.

DOWLING, J.; PFEFFER, J. Organizational legitimacy: social values and organizational behavior. **The Pacific Sociological Review**, v. 18, n. 1, p. 122-136, Jan. 1975.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 84).

ERBER, F. S.; CASSIOLATO, J. E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 2, p. 32-60, abr./jun. 1997.

EVANS, P. **Autonomia e parceria:** estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FINE, B. The developmental state is dead: long live social capital?. **Development and Change**, v. 30, p. 1-19, 1999.

FURTADO, C. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. **Revista de Economia Política**, v. 1, n. 1, p. 41-49, jan./mar. 1981.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GRAY, J. **Falso amanhecer:** os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HERMANSEN, T. Development poles and development centers in national and regional development: elements of a theoretical framework. In: KUKLINSKY, A. (Ed.). **Growth poles and growth centers in regional planning.** Netherlands: Mouton & Co, 1972. p. 1-67.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development.** New Haven: Yale University Press, 1958.

KUMAR, K. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna:** novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Mobilizando conhecimentos para desenvolver arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas no Brasil.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. Disponível em: <<http://www.ielpr.org.br/apl/uploadAddress/glossario.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2006.

LOTTA, G.; MARTINS, R. Capital social e redes sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Salvador. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2004.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **The American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, Sept. 1977.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: UFMG, 1960. (Biblioteca Universitária).

NURKSE, R. Foreign aid and the theory of economic development. **The Scientific Monthly**, v. 85, n. 2, p. 81-85, Aug. 1957.

_____. **Problems of capital formation in underdeveloped countries.** New York: Oxford University Press, 1953.

PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional:** textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PORTER, M. **A vantagem competitiva das nações.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

PORTES, A.; LANDOLT, P. The downside of social capital. **The American Prospect**, v.7, n. 26, p. 18-21, May/Jun. 1996.

PREBISCH, R. International trade and payments in an era of coexistence: commercial policy in the underdeveloped countries. **The American Economic Review**, v. 49, n. 2, p. 251-273, May 1959. Papers and Proceedings of the Seventy-first Annual Meeting of the American Economic Association.

PRZEWORSKI, A. **Democracia e mercado no leste europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Re-lume Dumará, 1994.

PUTNAM, R. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, v. 6, n.1, p. 65-78, 1995.

_____. The prosperous community: social capital and public life. **The American Prospect**, v. 4, n. 13, p. 35-42, Spring 1993.

ROSENTHAL, G. La Cepal en los años noventa. In: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La Cepal en sus 50 años**: notas de un seminario conmemorativo. Santiago: Naciones Unidas, 2000. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/10704/lcg2103e.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2006.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialization of Eastern and South-eastern Europe. **The Economic Journal**, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, Jun./Sept. 1943.

SAXENIAN, A. **Regional advantage**: culture and competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

_____. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982. V. 1. p. 56-121.

SINGER, H. W. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **The American Economic Review**, v. 40, n. 2, p. 473-485, May, 1950. Papers and Proceedings of the Sixty-second Annual Meeting of the American Economic Association.

STIGLITZ, J. **Os exuberantes anos 90**: uma nova interpretação da década mais próspera da história. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

UDERMAN, S. **Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional**: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia. 2006. 221 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

WILLIAMSON, J. Reformas políticas na América Latina na década de 80. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, p. 43-49, jan./mar. 1992.

WOOLCOCK, Michael. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, v. 27, p. 151-208, 1998.

Recebido para publicação em 25.06.2007.