



MESA 3

A ATUALIDADE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MARCOS COSTA LIMA

É uma honra estar nesta mesa e agradeço o convite a Rosa Furtado e ao Pedro de Souza. Para a Universidade Federal de Pernambuco é uma alegria receber este seminário Internacional, e também é ocasião para dizer a todos aqui, muito brevemente, do excelente trabalho que está sendo conduzido pela Rosa e pelo Pedro no Centro Internacional Celso Furtado. Quem for ao Rio de Janeiro pode visitar o Centro no subsolo do prédio do BNDES, com direito a conhecer a biblioteca Celso Furtado, inaugurada recentemente. É a biblioteca pessoal de Celso Furtado. Esta é uma homenagem particular a Rosa, que vem se empenhando para que o Centro não fique confinado à discussão que se processa sobre o desenvolvimento, apenas, digamos, no “Triângulo das Bermudas”, mas que também venha ao Nordeste.

Ano passado, a Rosa e o Pedro organizaram três seminários: um aconteceu aqui no Recife, o outro na Paraíba e o terceiro em Fortaleza. Deste último pude participar e apresentei um trabalho publicado pela editora Contraponto,¹ no qual discuto as concepções de Celso Furtado sobre tecnologia e subdesenvolvimento.

No *site* do Centro Celso Furtado vocês vão encontrar uma série de trabalhos, e também os *Cadernos do desenvolvimento*, e todos estão ali na íntegra e podem ser “baixados” com facilidade. Meus estudantes vêm fazendo um excelente uso desse material tão rico. Não são apenas os documentos escritos por Celso, mas

¹ Revisitando a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. In: *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, p.113-128.

também análises de projetos apoiados pelo Centro – inclusive (para finalizar essa pequena propaganda do Centro, do qual tenho a honra de ser membro), o Centro também está fazendo uma seleção para o oferecimento de bolsas de mestrado e de doutorado que têm sido muito aproveitadas pelo Brasil afora.

Esta mesa que presido tem um caráter muito particular. Nós tivemos, pela manhã, uma mesa mais nostálgica, como aquela em que o Chico de Oliveira, depois uma mesa com um certo tom de “dá certo”, um título da lavra da querida Tania Bacelar e que, como disse o Jair do Amaral, dá certo em termos. Esta mesa que abre a tarde se inicia pela discussão do desenvolvimento regional num contexto mais macro, que lida com a dimensão mais internacional das regiões mundiais. Sei que o papel de um coordenador de mesa é muito mais de mediação dos temas e reflexões apresentadas por cada um dos expositores e, sobretudo, ele não deve falar muito, mas antes de passar a palavra para os nossos convidados, dois dos quais não brasileiros, gostaria de dizer umas poucas palavras que, talvez, possam trazer alguns elementos que venham a ser aproveitados na intervenção dos professores e no debate que seguirá.

Em primeiro lugar gostaria de fazer uma referência a um economista que sempre foi muito pouco citado no Brasil e na América Latina: o economista do desenvolvimento inglês Dudley Seers. De um artigo seu de 1963, intitulado “Os limites do caso especial”,² extraí dois trechos muito lúcidos e que dizem o seguinte: “A economia parece muito lenta na sua adaptação às exigências de sua principal tarefa no presente, que é a eliminação da pobreza aguda na África, na Ásia e na América Latina”. E depois dessa constatação, ele faz uma pergunta importante, que acho que pode inspirar a mesa, pois é disto que ela trata: “Será que o corpo teórico existente consegue explicar o que precisa ser explicado e pode oferecer ajuda politicamente essencial?”. Esta é a grande pergunta que Dudley Seers estabeleceu.

Ele, ainda, em tom jocoso mas sério, cita um teórico das relações exteriores que muito aprecio, Edward Carr.³ E diz o seguinte, citando-o: “Antes de estudar economia, estude o economista. E antes de estudar o economista, estude o meio histórico e social”.

² SEERS, D. Os limites do caso especial {1} {Publicado pela primeira vez no *Boletim* do Oxford Institut of Economics and Statistics, da Universidade de Oxford, edição de Basil Blackwell Publisher (nº. 25, 2, maio de 1963). Tradução de Paula Lima e Artur J. Castro Neves para a *Revista de História & Ideias*. Porto: ed. Afrontamento, 1978, nº. II.}

³ CARR, E. H. (1892-1982). Historiador inglês, de esquerda, tornou-se um teórico das relações internacionais como um dos fundadores da escola realista. Escreveu nesse campo um livro clássico, intitulado *Vinte anos de crise*, 1919-1939, traduzido para o português pela Editora da Universidade de Brasília em 2001.

Com essas frases de Dudley Seers e de Edward Carr, a minha humilde contribuição para esta mesa é a seguinte: vivemos num País que no pós-guerra fazia o que a China está fazendo hoje, e em parte também, com menos intensidade, a Índia. O Brasil, nos anos 1950, 1960 e 1970, chegou a ter taxas de crescimento industrial de 12%, e na média de todos os setores, taxas de 8% durante anos a fio. Não obstante todo esse crescimento chamado de “Anos gloriosos”, em plena economia keynesiana de pleno emprego, gerou-se internamente uma série de deficiências, deformações provocadas pelo capitalismo. Essas deficiências, essas deformações, que o professor Amit Bhaduri aqui ao meu lado chama de “desenvolvimento predatório”, fizeram com que o Brasil se modernizasse, criando o seu parque industrial, e alcançando o passo da segunda revolução tecnológica, mas com profunda desigualdade social e concentração de renda, que terminou se fundindo ao nosso passado escravista, de governos autoritários, oligarquias etc. Isso tudo vem se somar, enquanto problemas, ao longo do tempo e vem bater às portas do presente.

Pois bem, tivemos esse crescimento, que foi interrompido em certa medida (pelo menos na sua forma) em 1964, num episódio que abriu um processo em toda a América Latina de regimes autoritários. Estes regimes autoritários são aqueles que vão facilitar a punção que o capitalismo central faz nessas regiões, estendendo-se até o governo Geisel no Brasil. Mas a diferença é que, nessa segunda fase, o Brasil, os países da América Latina e outros em desenvolvimento, como o México, fizeram seu desenvolvimento a partir de poupança externa internacional. E esse quadro sofre uma alteração radical nos anos 1980, após os choques do petróleo e o aumento do valor do dólar, fazendo com que o fluxo maior da moeda hegemônica fluísse para os Estados Unidos. Para o Brasil, para a nossa economia – que crescia com poupança externa, com o aumento da taxa de juros –, mas também para todos os países periféricos que se enlacram numa dívida externa, será um desastre de grandes proporções, pois passamos a ter de gerar grandes excedentes de exportação para enfrentar a rolagem da dívida sem sequer tocar no principal. Essa alta do dólar vai alterar a configuração desses países, que terão como resultado, ao longo dos anos 1980, 1990 e até hoje, um processo de perda de soberania e atrelamento aos controles do FMI e do Banco Mundial, que aplicavam, impiedosamente, suas receitas monetaristas.

O Brasil constrói uma indústria, faz uma transição campo-cidade radical, com um processo de acumulação primitiva de uma violência inaudita. Em 1950 o Brasil tinha não mais que 70 milhões de habitantes; hoje temos uma

população quase três vezes superior. Expulsamos a população para os meios urbanos sem nenhuma infraestrutura, sem cuidado, e é a isso que chamo de processo radical de acumulação primitiva, que espero seja aprofundado pelo nosso convidado indiano. Sobretudo porque, no contexto da mundialização atual, tanto a China como a Índia são países que ainda não fizeram essa transição. E isso faz diferença. A Índia tem mais ou menos 66% da sua população vivendo no campo, nem todos trabalhando na agricultura, mas vivendo em pequenas aldeias. E a China, uns 50%. Praticam uma política de abertura e uma política neoliberal, mas diferenciadas das que o Brasil praticou. Mas, de qualquer forma, elas têm tido efeitos perversos sobre a sociedade nos dois países.

Assim, além da dívida externa, que ficamos pagando durante anos, protelamos os investimentos necessários à educação, à saúde e até mesmo às infraestruturas tão fundamentais que foram feitas no período Vargas, mas foram abandonadas no governo Juscelino. E mais do que isso, o Estado também sofreu um processo de dilapidação e sucateamento, já que o neoliberalismo ditava que o mercado por si só era capaz de equacionar os problemas econômicos. A máquina pública foi apresentada como ineficiente e gastadora. Felizmente, a partir do governo Lula tem havido um esforço de recomposição do perfil do Estado. Inclui-se nisso também o processo de dilapidação das universidades federais, que nós bem conhecemos, ampliado radicalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso. Esse é um outro esforço que o atual governo está fazendo, criando universidades públicas longe do litoral. Já dizia Jacques Lambert – que na década de 1950 escreveu *Dois Brasis*, um livro que ficou célebre e faz parte da coleção Brasileira – que o Brasil era uma “sociedade de caranguejos” que não saía do litoral. Então, toda essa política de formação de quadros de profissionais no interior do País é fundamental. Nesse sentido, eu gostaria até de discordar um pouco do Luiz Felipe de Alencastro, em sua conferência de abertura ontem à noite, sobre a questão da centralidade do Rio de Janeiro, porque não foi pouca coisa construir Brasília, visto que ela empurra o Brasil para o interior.

O que eu quero destacar neste momento é que, justamente nos anos 1980, quando a Europa, os EUA, o Japão e um pouco a Coreia estavam fazendo a sua reconversão produtiva (ou técnico-produtiva), nós estávamos endividados. Por isso, no mundo que vai surgir ao final dos anos 1980 – o mundo da *flex specialization* (como eles a intitulam) ou do *pós-fordismo* –, nós aqui estávamos numa região, a América Latina, completamente depredada pela punção do grande capital. Saindo desse processo, tivemos a recuperação, é verdade, do

processo democrático, que foi extremamente importante. A América Latina está fazendo bonito nesse aspecto (salvo o caso de Honduras, recentemente). Mas são mais de 20 anos de processo democrático em todo o subcontinente, o que é fundamental para o mundo contemporâneo.

Pois bem, saímos dos regimes autoritários e entramos no Consenso de Washington. Entramos também numa, digamos, política neoclássica, numa “política do equilíbrio” completamente falsa! Porque, na verdade, o que dizem os economistas positivistas é a economia se resolve no mercado, e que este resolve todos os nossos problemas, o que não é verdade. As crises se aprofundam. Nós passamos a praticar essa política neoliberal à risca, o que aprofundou, evidentemente, o processo de desigualdade, de concentração de renda em toda a região.

Hoje estamos vivendo um dilema. O capitalismo já mostrou a que veio, sobretudo esse capitalismo financeiro que exerce uma violência muito grande. Esse capitalismo que vem de crise em crise, desde aquela da Malásia em 1997, hoje tem um elemento que lhe é inerente e vem conjugado a esse processo, que é a aceleração de uma utilização irracional dos recursos naturais, o que vem gerando grandes impactos na estrutura física do planeta. O conceito de *desenvolvimento sustentável* foi apontado e pintado como capaz de criar um capitalismo com face humana. Mas na verdade a pintura foi com “cores muito fortes”, foi uma forma de o capitalismo novamente se apropriar de um conceito que chamava a atenção para uma situação muito grave da estrutura física do planeta. Toda essa articulação do capital financeiro com a NASDAQ, com a nova economia, exige que o sistema produza em nível de capital intensivo e com obsolescência programada, ao tempo em que enxuga a mão de obra. Muita tecnologia, capital intensivo, e criando um padrão em escala mundial, jogando com todo o mundo. Mesmo na periferia, quando as multinacionais começam a transferir suas empresas para lá, essas empresas chegam incorporando muito pouca mão de obra. Mas se pensarmos no capitalismo dos anos 1970, nos tempos da economia de um John Kenneth Galbraith, o sistema produtivo era um sistema comparativamente muito mais generoso do que o sistema predatório das finanças e da acumulação da hegemonia financeira atual.

Vou concluir dizendo o seguinte: nós temos no País uma tradição forte – na economia, na sociologia, nas ciências sociais, na política – de discussão sobre o *desenvolvimento*. Essa discussão tem, inclusive, já os seus primeiros aportes antes do fim da Segunda Guerra Mundial, quando Michal Kalecki, Rosenstein-Rodan e outros já estavam pensando sobre o futuro, o que seria a Europa oriental antes

de ela ter sido demarcada pela União Soviética. E depois, nós temos a contribuição de uma série de autores que numa vertente ou noutra constróem para nós uma reflexão, talvez do ponto de vista teórico a mais importante que já tivemos para a região. Não só para o Brasil, mas para toda a região. A Cepal de Prebisch foi um norte para a região; hoje ainda é uma instituição importante, mas que fez concessões ao jogo da globalização.

E o que é mais chocante disso tudo é que, após a tremenda crise da *subprime*, da especulação imobiliária que tomou conta do mundo afluente e estourou em agosto de 2008, os grandes líderes das potências centrais se reuniram em Londres e saíram com uma resolução pífia: rearticulação do sistema por meio da recomposição do Fundo Monetário Internacional, que foi exatamente um dos organismos centrais no processo de predação.

Nunca foi tão importante para a intelectualidade que se sente responsável – e está envolvida nas lutas sociais com os movimentos que buscam soluções mais generosas em termos de diminuição da pobreza e de políticas sociais inclusivas, e tem essa preocupação com os destinos do País, sobretudo quanto ao bem-estar da maioria da população – buscar novas alternativas para um sistema que já se mostrou completamente inadequado para um projeto de humanidade melhor e mais equânime.

Desculpem, me alonguei demais, mas agora vou passar a palavra para o professor Amit Bhaduri. É necessário dizer umas poucas palavras sobre ele. Ele se doutorou em Cambridge nos anos 1960 e foi aluno da professora Joan Robinson, que é um nome importantíssimo para a economia política e a teoria econômica. E saiu de Calcutá. Hoje é professor na Universidade Jawaharlal Nehru, em Delhi, que congrega um conjunto muito amplo de intelectuais, economistas, cientistas sociais, antropólogos extremamente críticos. Publicou uma obra imensa. Eu queria lembrar a vocês um “pequeno grande livro” que o professor Bhaduri publicou recentemente, *Desenvolvimento com dignidade*. Quando o li, imediatamente me pareceu uma resposta direta ao professor Amartya Sen, que escreveu um livro intitulado *Desenvolvimento como liberdade*. A partir daí, procurei outros artigos do professor Bhaduri sobre *desenvolvimento predatório*, nos quais ele faz uma crítica muito aguda dos malefícios do capitalismo na forma como vem se processando. Ele frequentou, como visitante, universidades de alto nível na Áustria, Itália, México, Alemanha. Também esteve no Kerala CDS (*Centre for Development Studies*). Por tudo isso, professor Bhaduri, é uma grande satisfação tê-lo entre nós! Tenha a palavra, por gentileza.

AMIT BHADURI

PARADOXOS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE

Desenvolvimentos históricos são sempre multifacetados. Processos econômicos, políticos e sociais se entrelaçam de maneira inextrincável no curso do desenvolvimento. A “economia de desenvolvimento” se torna estéril sem a compreensão das políticas desenvolvimentistas que a acompanham e que envolvem a interação do Estado com os principais agentes. No centro desse processo político-econômico está o papel exercido pela industrialização, tema cujo debate se preocupa essencialmente com os fatores econômicos e políticos que devem ser moldados de modo a contribuir para a transformação da economia, política e sociedade. Não deve ser trivializada simplesmente em estatísticas de taxas de crescimento do PIB.

Até o recente colapso financeiro havia um clichê amplamente aceito de que a economia de mercado capitalista era boa para criar riqueza, mas não tão boa para distribuí-la. Essa peça de sabedoria convencional despreza o fato inconveniente de que o modo como a riqueza é criada determina em grande parte a forma como ela será distribuída. Ideias tais como criar riqueza promovendo corporações e em seguida distribuir essa riqueza por meio de ações do Estado, como impostos altos – ou por intermédio da responsabilidade social corporativa –, evitam a questão real por uma razão simples. Se o Estado quer que as corporações criem riqueza, também precisa fornecer uma estrutura de apoio institucional e de incentivo não apenas para se beneficiar, mas também para exercer controle sobre o processo de produção e de distribuição gerados por essa riqueza. A ideia de que os benefícios do crescimento de algum modo “respingariam até as camadas mais baixas”, mesmo sem uma ação pública firme, foi lançada para confundir essas questões.

Nas últimas duas décadas, dois dos maiores e mais populosos países do mundo – China e Índia – cresceram em níveis consideravelmente mais altos do que a média mundial. Nos últimos anos, a taxa de crescimento do produto nacional da China tem sido cerca de três vezes a média mundial, enquanto a da Índia é de aproximadamente duas vezes. Isso levou a uma perspicaz defesa da globalização por parte de um antigo economista chefe do FMI (Stanley Fisher). Ainda que a China e a Índia sejam os dois únicos países entre 150 nações cujas informações estão disponíveis, esse economista nos lembrou que, juntos, eles representam a maioria dos pobres do mundo. Isso significa que, mesmo que os países ricos e pobres não estejam convergindo em termos de renda *per capita*, a taxa de crescimento deles –

muito superior à mundial – indica que a fase atual da globalização está reduzindo a desigualdade e pobreza mundial a níveis sem precedentes.

Meias verdades estatísticas podem às vezes causar mais danos do que inverdades. E essa pode ser uma delas, pelo menos no caso indiano. Uma vez que os cidadãos da Índia podem expressar suas opiniões com razoável liberdade, pelo menos na época das eleições, seus vereditos eleitorais do regime de alto crescimento deveriam ser positivos, mas quase sempre são negativos. É por isso que se repete um padrão previsível. No período imediatamente anterior às eleições, o governo anuncia medidas populistas a favor dos pobres, mas essas medidas são geralmente esquecidas logo depois do pleito.

Qual é exatamente a natureza desse alto crescimento, paradoxalmente flutuando no ar estatístico sem base popular? A Índia há muito se acostumou com grande pobreza coexistindo com crescimento moderado, e continua a ter entre um terço e um quarto de sua população vivendo em condições sub-humanas. Nas duas últimas décadas, o número de indianos condenados à pobreza absoluta caiu lentamente, mas ainda assim continuam a existir cerca de 303 milhões de pessoas na miséria. Por outro lado, a China se saiu melhor: o número dos pobres absolutos caiu de 53% para 8%, uma redução de 45 pontos percentuais, um grande feito se comparado, na melhor das hipóteses, aos 17 pontos percentuais da Índia. Contudo, ainda que a China tenha crescido mais rapidamente, a desigualdade e a pobreza relativa também cresceram mais velozmente do que na Índia. Alguns dizem que a crescente distância entre os segmentos mais ricos e mais pobres da sociedade chinesa nos últimos anos foi uma das piores registradas na história econômica recente, exceto, talvez, do ocorrido nos antigos países socialistas logo após o colapso da União Soviética. A participação na renda nacional dos 20% mais pobres da população chinesa contemporânea é 5,9%, comparados com 8,2% na Índia. Isto significa que os 20% mais pobres da China e da Índia recebem cerca de 30% a 40% da renda *per capita* média de seus países. Contudo, os 20% mais pobres da Índia estão em situação melhor em termos relativos, mas pior em termos absolutos, porque a China tem o dobro da média da renda *per capita* da Índia em termos de poder de compra e dólar. O coeficiente Gini da China cresceu para um valor próximo a 0,50 (em 2006), um dos mais altos do mundo. A desigualdade também cresceu na Índia, mas de modo menos dramático. Entre 1993-1994 e 2004-2005, o coeficiente subiu de 0,25 para 0,27 nas áreas urbanas, e de 0,31 para 0,35 nas áreas rurais. As dimensões de desigualdade, entre as regiões, entre profissões e setores, e particularmente entre áreas urbanas e rurais,

também cresceram rapidamente em ambos os países, até mais rápido na China do que na Índia. Resumindo, a China se saiu melhor do que a Índia na redução de pobreza absoluta e taxa de crescimento, mas permitiu que a distância entre ricos e pobres aumentasse mais rapidamente durante seu período recente de alto crescimento.

Um fato central se destaca. Apesar de vastas diferenças nos sistemas políticos dos dois países, a desigualdade crescente é um fator comum que acompanha o crescimento acima da média. Pelo menos no caso da Índia, podemos identificar três importantes aspectos nos quais o crescimento e a desigualdade crescente estão conectados. Em primeiro lugar, em contraste com o passado – quando menos de 4% de crescimento, em média, estava associado a 2% do aumento de empregos –, a Índia experimenta uma taxa de crescimento de cerca de 7-8%, mas o aumento de empregos regulares mal superou 1%. Isto significa que a maior parte do crescimento, cerca de 5-6% do PIB, não vem da expansão de empregos, mas, sim, de melhor desempenho do trabalhador ou da produtividade laboral. De acordo com estatísticas oficiais, entre 1991 e 2004 os empregos diminuíram no setor público organizado, e o setor privado organizado não conseguiu compensar a queda. No setor corporativo, e em algumas indústrias organizadas, o crescimento da produtividade vem basicamente da mecanização e de jornadas mais longas de trabalho. Edward Luce, do *Financial Times* (Londres), relatou que na metalúrgica Jamshedpur, o gigante corporativo Tata empregava 85 mil trabalhadores em 1991 para produzir 1 milhão de toneladas de aço, que valiam US\$ 0,8 milhão. Em 2005, a produção cresceu para 5 milhões de toneladas, valendo cerca de US\$ 5 milhões, com apenas 44 mil trabalhadores, o que significava um aumento de dez vezes da produtividade por trabalhador. De modo similar, entre 1999 e 2004, a Tata Motors, em Pune, reduziu o número de trabalhadores de 35 mil para 21 mil, mas cresceu a produção de veículos de 129 mil para 311 mil – o que indica um aumento de quatro vezes na produtividade por trabalhador. Stephen Roach, economista chefe da Morgan Stanley, relatou casos similares na fábrica de motocicletas Bajaj, que empregava 24 mil trabalhadores para produzir 1 milhão de unidades em meados da década de 1990. Ajudada pela robótica japonesa e pela tecnologia de informação indiana, conseguiu, em 2004, que 10.500 trabalhadores fizessem 2,4 milhões de unidades, um aumento de seis vezes na produtividade por trabalhador. Pode-se continuar com muitos outros exemplos dessa “eficiência” alcançada graças à mecanização e à redução de trabalho realizadas no mundo

corporativo, mas as implicações macroeconômicas dessa microeficiência nas fábricas raramente são apontadas.

O aumento da produtividade no trabalho, sem o aumento correspondente de recompensas e de salários, gera enorme lucro e melhora a competitividade internacional de preços em um mundo globalizado. Contudo, essa não é toda a história, talvez não seja sequer a parte mais importante da história. Na Índia, todo o setor organizado representa menos de um décimo da força de trabalho e o setor corporativo cerca de um terço disso, ou quase 4%. Por simples aritmética, um crescimento anual de 5-6% de produtividade na economia inteira só é possível se o setor não organizado – representando os 90% restantes da força de trabalho – também contribuir com o crescimento na produtividade. Não estão disponíveis informações diretas, mas vários microestudos e pesquisas indicam que o crescimento da produtividade laboral no setor não organizado – incluindo a maior parte da agricultura – vem do aumento de horas de trabalho, uma vez que esse setor não tem leis trabalhistas eficazes ou seguro social para proteger trabalhadores, enquanto a categoria de autônomos, totalizando 260 milhões de pessoas, explora a si mesma e às suas famílias para sobreviver. Esta é a categoria que mais se expande no regime de alto crescimento. A subcontratação no setor não organizado, aliada à casualidade do trabalho em grande escala, tornou-se outro esquema conveniente para garantir jornadas mais longas sem custo maior.

O crescimento lento de empregos regulares é particularmente perigoso em uma democracia pobre como a Índia, porque reduz a mobilidade social e aumenta o descontentamento. Contudo, a desigualdade tem um aspecto pior do que o desemprego crescente. Os governos federais e estaduais da Índia convergem em uma ideia oposta ao do Estado de bem-estar social. Ao invés de usar o Estado para moderar o impacto negativo do mercado sobre os pobres, fornecendo o básico para viverem, o governo promove o alto crescimento, destruindo muito mais modos de vida do que criando emprego. Os recursos naturais da Índia – solo, água, litoral e florestas – são exigidos pelo governo em nome do “interesse público” e entregues, geralmente, a corporações privadas para mineração, industrialização e criação de zonas econômicas especiais. Assim, a competitividade internacional é promovida não apenas no chão da fábrica, mas muito além da fábrica, criando centenas de milhares de refugiados internos, expulsos de seus lares, terras e modos de vida. Eles geralmente são os aborígenes e estão entre os mais pobres que viveram nessas terras por séculos. Como na China, na Índia também há milhares de movimentos de resistência locais,

grandes e pequenos, e essa dimensão política e ambiental do alto crescimento é cada vez mais visível em ambos os países.

Contudo, a desigualdade na Índia é exacerbada por outra razão. A abertura cada vez maior da economia indiana às finanças internacionais resultou na paralisação de muitas das políticas públicas de apoio aos pobres. Apesar de a Índia importar mais do que exporta (ao contrário da China), sua confortável posição em reservas estrangeiras, ultrapassando os US\$ 230 bilhões em 2008, é principalmente resultado de investimentos de portfólio acumulados e ingresso de capital de curto prazo de várias instituições financeiras internacionais. É um equilíbrio delicado, uma vez que as políticas fiscais e monetárias do governo devem agir de acordo com os interesses dos mercados financeiros para evitar evasão de capital. Assim, temos um Ato de Responsabilidade Financeira e Gerenciamento de Orçamento (2003) restringindo o gasto do déficit, e ganhou força a ideia de que o governo deve aumentar os recursos por meio de privatizações e das chamadas parcerias público-privadas. Medidas que agitam o “sentimento” dos mercados financeiros – como aumentar o déficit fiscal, impondo um imposto de transação de títulos – são postas de lado. A ideologia raramente debatida publicamente, mas vigorosamente buscada por governos de todas as cores, é manter a felicidade dos grandes empresários do setor público nos mercados financeiros. Contudo, uma vez que os bancos privados e instituições financeiras costumam seguir o FMI e o Banco Mundial, isso implica que essas agências multilaterais têm poder considerável na direção de políticas do governo, enquanto o fardo de tais políticas é colocado sobre os pobres do país. A desigualdade e o sofrimento crescem enquanto “disciplina” imposta pelos mercados financeiros, e as instituições de Bretton Woods exigem que o Estado encolha e privatize áreas de serviço social como saúde e educação básicas, assim como a distribuição pública de alimentos.

O impressionante na dinâmica de crescimento em andamento é que é alimentada continuamente pela desigualdade crescente. Mais de três, em quatro indianos, não têm uma renda diária de US\$ 2. Eles mal conseguem fazer parte de um mercado crescente que atende aos 25% mais ricos da população. Contudo, a lógica – ditada pelo poder de compra – é produzir bens para os quais há demanda bastante; então, os preços altos podem ser praticados, com belos lucros. Com a desigualdade mais alta, a renda dos 15-20% mais ricos cresce rapidamente e esse grupo afortunado de indianos procura produtos que estão além das condições da maioria da sociedade. Conforme a renda das seções privilegiadas cresce rapidamente, o mercado para produtos de luxo que elas

exigem cresce ainda mais rápido por meio da operação de “elasticidade de renda de demanda”, que mede o crescimento de demanda de um determinado produto graças ao aumento de 1% da renda em preços constantes. Como vários estudos mostraram, esses produtos, tipicamente enquadrados como “luxo” ao invés de “necessidades”, têm elasticidade de receita maior do que a unidade. Assim, a demanda cresce consideravelmente mais rápida do que até mesmo a renda das parcelas mais ricas. E a maioria desses produtos não pode ser feito por produtores menores no setor não organizado ou por artesãos de vilas. Eles geralmente exigem muito mais energia, água e recursos minerais processados por valor de unidade. Assim, a maioria é expulsa do mercado, tanto como produtores como consumidores, enquanto a crise ambiental piora. E no centro do processo de crescimento existe um mecanismo de reforço mútuo de *feedback* positivo entre a desigualdade e a taxa de crescimento, ambas progressivas, cada uma alimentando a outra para traçar uma trajetória de alto crescimento que, por sua própria natureza, deve afetar cada vez mais o sistema democrático da Índia.

Entretanto, em um cenário global isso é levado ao paradoxo supremo. Décadas de alto crescimento melhoraram o status internacional político e econômico da Índia, e um fortalecimento do nacionalismo e da autoconfiança é visível na classe média. A Índia hoje tem maior poder de barganha internacional se decidir usá-lo, e isso pode contribuir para a maior igualdade internacional de muitos modos. Contudo, isso é alcançado a custo da crescente desigualdade interna e de uma marginalização maior de seus cidadãos mais pobres. Talvez este seja o paradoxo supremo de um processo de crescimento em um país em desenvolvimento que depende criticamente da globalização guiada pelo mercado.

CARLOS BRANDÃO

**DESENVOLVIMENTO NACIONAL, POLÍTICAS REGIONAIS E O PODER DE
DECISÃO SEGUNDO CELSO FURTADO**

“A rígida hierarquia social e o monopólio da informação em mãos de poucos explicam a arrogância e o autoritarismo da classe dirigente. Assim, o ecológico, o econômico, o social e o político se entrelaçaram para produzir o duro cimento em que alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste”. (FURTADO, 1989, p. 23)

As problemáticas nacional e regional são mais do que decisivas e atuais no Brasil. São recorrentes, se entrecruzam e se confundem, se tornando constitutivas e cruciais para qualquer reflexão acerca de possíveis alternativas estratégicas futuras de desenvolvimento para o País.

Qualquer caracterização mínima do nacional brasileiro deve conter, como ingredientes mínimos, seu grande porte, sua dimensão continental em variados aspectos, suas diversidade, heteronomia e heterogeneidade estruturais. Também dever-se-ia acrescentar o fato peculiar de o Brasil ser, apesar de congenitamente erigido sobre estruturas deformadas, destinado, como apontaremos, a experimentar ciclicamente taxas elevadas de crescimento econômico.

O processo de crescimento econômico é contraditório: “em uma economia que não cresce, todas as prioridades perdem nitidez, reduz-se o espaço para a ação” (FURTADO, 2002). Assim, o crescimento econômico possibilita a exploração de recursos ociosos, latentes e ocultos, que só são ativados em ambiente macroeconômico dotado de dinamismo. Por outro lado, por “fundar-se na preservação de privilégios” (FURTADO) o crescimento enubla a plena identificação dos interesses, dificultando os tensionamentos exigidos pelo processo de desenvolvimento durável e consistente.

Ao contrário, qualquer boa noção de desenvolvimento deve ressaltar sua natureza de processo de *exercitar opções alternativas* frente a uma temporalidade construída e não imediata, apta a sustentar escolhas, apresentando trajetórias abertas, sujeitas a decisões estratégicas e embates em contexto de incontornável diferenciação de poder (de comando sobre o destino de determinada sociedade). Ou seja, esse processo estrutural é atinente às formas de organização social que são erigidas historicamente, por meio das quais socialmente se extrapolam as necessidades momentâneas (engendrando um horizonte temporal mais largo e duradouro), *dando uso não conjuntural aos seus feitos coletivos, gerando propósitos não instantâneos e diretos, podendo eleger trajetórias alternativas*. Nesse sentido, ao

contrário da preservação de privilégios que representa o processo de crescimento econômico, o desenvolvimento é tensão. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças sociais que perenizam o subdesenvolvimento. O processo de desenvolvimento exige assunção da conflitualidade, a dinâmica de ação das facções das classes sociais, identificar sujeitos sociopolíticos portadores de decisão transformadora. Impõe a análise das hegemonias, dos poderes e das hierarquias, construindo mediações diversas (espaciais, sociais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, interestatais, geoeconômicas, inter-regionais, interurbanas e geopolíticas).

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o Brasil nunca conheceu verdadeiro processo de desenvolvimento, posto que, malgrado dispor de mecanismos dinâmicos de crescimento econômico cíclico, convive com poderosas e permanentes estruturas de reprodução de desigualdades que ampliam suas heterogeneidades estruturais e perenizam sua situação de subdesenvolvimento. Por um lado, a economia brasileira é dotada de gigantescas massas redundantes de capital, que encontram escasso destino nas órbitas e circuitos internos a nosso “sistema econômico nacional”, mas realiza recorrentemente uma itinerância expansiva de “fuga para a frente” que lhe permite conhecer taxas razoáveis de crescimento. É essa característica que foi percebida pelos nossos intérpretes, com destaque para Ignácio Rangel, Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda. Os dois últimos falam, respectivamente, dos ciclos de negócios facilitados e da verdadeira procissão de milagres em que se constituiu a história brasileira. Por outro lado, ao mesmo tempo, o País se configura como uma das maiores máquinas de produção e reprodução de desigualdades, de toda ordem e natureza, do planeta.

Nesse sentido, armar estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento requer que se busque construir maior homogeneização social, isto é, que se promovam mudanças nas relações de propriedade, buscando habilitar os atores mais destituídos e marginalizados para que os mesmos possam acessar novos horizontes de possibilidades. Requer ainda que se procure ativar recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Como afirma Furtado,

“[...] a superação do impasse com que nos confrontamos requer que a política de desenvolvimento conduza a uma crescente homogeneização de nossa sociedade e abra espaço à realização das potencialidades de nossa cultura [...]. A questão central se limita a saber se temos ou não possibilidade de preservar nossa identidade cultural”. (FURTADO, 2000, p. 6)

Dentre as habilitações necessárias, o acesso a terra e à educação são fundantes. Como afirma Tânia Bacelar (2009, p. 41), Celso Furtado “estava convencido, à luz do que ocorreria, que enquanto não se mexer na estrutura fundiária e não se promover o acesso da população ao conhecimento, a tragédia regional não será equacionada”.

Este ensaio procura discutir como os temas do desenvolvimento nacional e regional estão intimamente ligados à análise dos centros de decisão e seus mecanismos de legitimação. Lembra nossos mecanismos de reprodução de estruturas de dominação arcaicas e demonstra como o Brasil construiu uma trajetória truncada de desenvolvimento, que recorrentemente trava o processo de homogeneização e o acesso mais amplo a direitos fundamentais, ao lado de constituir uma deformada aplicação de recursos produtivos que reduzem a eficiência do sistema econômico e coloca o País em uma posição subordinada no contexto internacional, dificultando a construção plena da Nação. Nesse contexto, a implementação de políticas regionais que pudessem fazer aflorar nossa diversidade, ao mesmo tempo que enfrentasse o desigual desenvolvimento de suas regiões, fica seriamente comprometida.

O enfrentamento de nossas enormes desigualdades inter-regionais apenas poderia se dar no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento que refortalecesse o constitutivo papel do espaço nacional. Ao contrário do que assevera parte da literatura especializada, a escala nacional continua sendo decisiva e foi ampliada no período recente. A escala nacional é constitutiva do processo de desenvolvimento capitalista. O nacional é um complexo constructo histórico, sociopolítico e econômico que apresenta variadas dimensões: o domínio sobre os instrumentos de coordenação e regulação; sobre determinada circunscrição espacial historicamente construída; sobre o sistema de normas e instituições; sobre a manipulação dos preços fundamentais da economia (câmbio, juros, salários) e dos esquemas específicos de endividamento público; dos registros dos direitos sobre a propriedade privada etc. O espaço nacional é a moldura de enquadramento e disciplinarização da potência mercantil que, via macrounidades políticas, possa lograr algum controle e coação das macrodecisões

sobre as microdecisões autônomas privadas. Ou seja, a construção da escala nacional envolve a criação de domínio, de se exercer controle, moderar, disciplinar a mercantilização. Essa circunscrição deve moldar os cálculos e microdecisões empresariais favoráveis a composições de portfólios que valorizem menos a retenção de massas de riqueza monetária do que as inversões em empreendimentos produtivos, geradores de trajetórias sustentáveis de crescimento econômico. O poder nacional deve defender a criação de oportunidades internalizadas de acesso a bens e serviços e coordenar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas.

O ordenamento jurídico-legal do espaço nacional e os arranjos administrativos e de gestão são fundamentais e dependem da correlação de forças políticas estabelecidas em cada conjuntura histórica. Caracteres distintivos em dado recorte espacial são definidos pelas peculiares estruturas de propriedade, distribuição da renda e da riqueza e pelas estruturas de consumo de suas classes sociais montadas. Por outro lado, configurações sociais criativas, estruturas e processos inovativos e de interação entre produção e inovação, sistema de aprendizado (científico, tecnológico, educacional-cultural etc.), aptos a interpretar informações e conhecimentos e os reelaborar, criando competências e dinâmicas adaptadas às suas especificidades histórico-culturais, são elementos importantes do sistema social de forças produtivas nacionais. A depender das especificidades da base produtiva montada e das estruturas empresariais com que se pode contar, avança-se mais ou menos na construção de graus de autonomia e soberania do arcabouço legal-institucional nacional que é legitimado na escala nacional. Assim, erguer a escala nacional envolve proteção e controle sobre os mecanismos “autorreguladores” das forças mercantis, ciente que o mundo real-concreto capitalista é composto de rivalidades e relações hierárquicas entre os Estados Nacionais, suas moedas, sistemas financeiros e sistemas empresariais etc., e não um campo homogêneo de relações mercantis em ambiente de concorrência perfeita, em um mundo plano e numa plataforma inerte espacial.

Mas o espaço nacional é também uma configuração cultural, social e política. É o lócus privilegiado do poder e arena de constituição, enfrentamento e concertação de interesses, de alinhamento político mínimo, para além das clivagens de frações de classe e interesses. Abriga o conjunto das forças sociais (re)produtivas e dos sistemas empresariais, o ambiente, o arcabouço e o ordenamento jurídico-legal, os arranjos administrativos e de gestão que a correlação de forças políticas estabelece em dado território nacional.

Assim, o federalismo (enquanto pacto territorial de poder) é o objeto analítico fundamental para se realizar as mediações teóricas necessárias entre o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento regional. Em várias obras, Celso Furtado chama a atenção para essa questão, pois em países federados como o Brasil,

“[...] somente a vontade política pode evitar que a difusão da racionalidade econômica venha transformar um tecido social diversificado num amálgama de consumidores passivos. E essa vontade política entre nós é inseparável do federalismo. O problema institucional maior que se coloca à sociedade brasileira é exatamente esse de estimular a capacidade criativa em todos os segmentos, capacidade que entre nós tem raízes regionais”. (FURTADO, 1999, p. 53)

Sem um mínimo de cooperação, solidariedade e conciliação dos interesses intra e inter-regionais dificilmente se avançará na construção de um projeto nacional de desenvolvimento que construa cidadania, acesso a direitos e logre enfrentar as forças fragmentárias dos indivíduos-consumidores (representados por instâncias políticas ultraconservadoras), elaborando outras formas de convivência civilizatória que refundem nosso trunfo de diversidade e inventividade regionais. Como insistiu Furtado (1999, p. 46), “no Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma”. Ele propõe um esforço intelectual e político de transformação social que, enraizado em nossas especificidades históricas, seja capaz de lograr a constituição de formas sociais mais acionadoras de nossa criatividade e diversidade cultural, “fazendo aflorar nossas energias contidas”, para desmontar vigorosamente nossas desigualdades sociais e regionais. “Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação desta riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional” (FURTADO, 1999, p. 46).

A natureza e o sentido de uma intervenção política sistêmica, com o objetivo de constituir estratégias de desenvolvimento em países continentais, heterogêneos e desiguais como o Brasil, só poderiam se dar em contexto em que as forças federativas dos pactos territoriais de poder estivessem colocados em questão.

Por suas características de tamanho e heterogeneidade, o estudo da experiência europeia de construção federativa de estratégias de desenvolvimento continental, nacional e regional pode ajudar a elucidar pontos importantes para o caso brasileiro.

Possíveis lições ao Brasil do desenvolvimento continental, nacional e regional na Europa contemporânea

Não resta nenhuma dúvida que nas três últimas décadas as disparidades inter-regionais em todo o mundo se acentuaram muito em suas diversas dimensões e formas de manifestação: exclusão social, travamento político e marginalização socioeconômica de pessoas e porções territoriais.

A fim de enfrentar tal fenômeno do aumento do fosso entre as regiões mais e as menos desenvolvidas, a experiência europeia é a mais ousada da história. Não apenas pela magnanimidade desse empreendimento, mas, sobretudo, pela diversidade, heterogeneidade estrutural e variedade cultural, geográfica e histórica da Europa. Assim, o estudo aprofundado, teórico e empírico dessa experiência ganha importância e pode aportar, sem dúvida, importantes lições para o estudo da dimensão territorial do processo de desenvolvimento no Brasil e a discussão de possíveis estratégias de ação pública que lograssem combater as desigualdades regionais e sociais e, simultaneamente, valorizasse nossas múltiplas diversidades.

A Comunidade Europeia, contando hoje com 27 países membros e três candidatos a ingresso, tem o experimento mais avançado teórico e politicamente nesse sentido, procurando constituir critérios e mecanismos para operar adequadamente ações estratégicas continentais, nacionais e regionais. Um ponto decisivo, de partida, é que a Europa é hoje o principal palco de observação de ações que buscam reconstruir e respeitar os diversos planos (analíticos e políticos) das escalas espaciais (local, regional, nacional etc.) e, simultaneamente, construir, de forma extremamente original, a difícil escala supranacional. Em outras palavras, a experiência da política regional europeia se destaca pela envergadura e complexidade do empreendimento de se construir efetivamente, pela primeira vez na história da humanidade, a escala supranacional, não obstante a valorização e o respeito às lógicas, às estruturas e às dinâmicas de todas as outras escalas espaciais, do local ao global.

Nesse sentido, a experiência criativa e ousada da Europa contemporânea reveste-se da maior importância por procurar, assumindo toda a conflitualidade, a construção durável do processo de desenvolvimento, da promoção sociopolítica de renovados patamares de coesão econômica, social e territorial, concentrando recursos e ações em prioridades específicas para transformar a Europa em uma economia mais dinâmica e competitiva e com menores disparidades intra e inter-regionais.

Esse ousado experimento histórico, bastante original e avançado, apresenta uma abordagem inovadora das escalas espaciais e instrumentos de intervenção, com o propósito de promover estratégias territorializadas de desenvolvimento.

Foi reforçado o objetivo maior de reconstruir permanentemente o federalismo enquanto pacto territorial do poder, para não deixar aumentar o hiato entre as regiões e buscar-se a convergência de renda e riqueza entre elas. A lista dos objetivos da política regional europeia é elucidativa dos desafios postos: promover o desenvolvimento de regiões em atraso; reconverter regiões em declínio; facilitar o ajuste estrutural de áreas rurais; promover áreas com baixa densidade populacional; combater o desemprego etc. Assim, as políticas de coesão procuram contrabalançar os aumentos de desníveis entre as áreas mais pobres e as mais ricas da Europa.

Tendo por base os valores maiores da solidariedade (com regiões desfavorecidas) e coesão (buscando reduzir disparidades), busca-se não somente o apoio às regiões atrasadas como, também, a construção simultânea das coesões econômica, física, social, política e territorial, sempre com a definição da escala mais adequada para se ativar os potenciais inovativos e de desenvolvimento, aumentando sua capacidade de reação e resposta e o empenho em extrair o melhor de suas potencialidades. Nesse contexto, a coerência entre a coesão e a concorrência é um desafio importante.

Ao lado do apoio às áreas em retardo, declínio ou estagnação (ou com necessidade de reconversão produtiva), negociações e mecanismos de preparação para a adesão (no contexto do alargamento), típico das estratégias do prisma mais redistributivo-compensatório, que pensam o conjunto territorial como um todo, há o apoio à reorientação estrutural da economia para as atividades baseadas no conhecimento, encorajando a inovação. Ou seja, simultaneamente se apoiam as regiões desfavorecidas (elegíveis para se beneficiarem do apoio transitório em busca da convergência) – em um esforço de melhor distribuição inter-regional dos frutos do processo de crescimento econômico – e se apoiam os sistemas empresariais e produtivos rumo à uma inserção mais competitiva no contexto internacional.

Uma das principais orientações estratégicas para este período é “ter em conta a dimensão territorial da política de coesão”. Ou seja, “a política de coesão deve adaptar-se às necessidades e características específicas dos territórios, em função dos problemas ou das oportunidades resultantes da situação geográfica”.

Também a análise dos princípios da intervenção dessa política é decisiva para a orientação das estratégias de desenvolvimento e possível lição para o caso brasileiro: *subsidiariedade* para que se procure esgotar em um nível menor as possibilidades de intervenção da política pública (ou seja, a instância superior

age apenas se a inferior foi incapaz de alcançar aquele objetivo); *concentração* em objetivos prioritários, para evitar sobreposição de mecanismos e descoordenação de estratégias; *adicionalidade* para que os esforços financeiros e os recursos à disposição de uma região possam receber uma adição (um equivalente) ou contrapartida local; *programação* para organizar ações plurianuais; *cooperação* para que haja articulação (parcerias em concertação) entre instituições e governos.

Estão sendo construídas renovadas institucionalidades, arranjos institucionais, contratos e pactos territoriais. Importantes na atual fase da política regional são a integração e a cooperação regionais e o reforço de capacidades institucionais. Além disso, é fundamental estudar os novos arranjos institucionais, como os pactos territoriais, isto é, acordos (estruturados em nível supramunicipal e infrarregional) contractualizados em documento estratégico que contém compromissos operativos e financeiros. Parte importante dessa visão europeia de implementar estratégias continentais está ancorada nas possibilidades de armar contratos sociais territorializados de desenvolvimento, procurando entender o território como ligadura, junção, confluência, ao mesmo tempo em que este encerra conflitualidade, contenda de interesses múltiplos e lócus de possibilidades de concertação de projetos em disputa. Esses contratos buscam articular horizontalmente os agentes políticos de determinada escala. Buscam comprometer, compartilhar e construir uma lógica mais cooperativa entre escalas, níveis e esferas – lançando mão de variados instrumentos institucionais, jurídicos, urbanísticos etc., e politizando as relações –, e tentam vencer as competências superpostas, rediscutir atribuições e evitar a dispersão da autoridade e de recursos.

Transcendendo a escala nacional, a União Europeia implementa, de forma original, a construção da escala supranacional. O empreendimento da comunidade europeia assume a construção conflituosa e complexa da escala continental, enquanto revaloriza escalas locais e regionais.

Assim, a União Europeia vem experimentando um conjunto de políticas que procuram realizar de forma democrática a transferência de atribuições, ora para os âmbitos supranacionais, ora para os âmbitos subnacionais, dentro de uma perspectiva de que a construção de espaços públicos para a construção cotidiana de pactações federativas é o principal desafio da política comunitária em seu corte regional. Construir a supranacionalidade, avançando no processo de alargamento com o ingresso de novos estados-membros, desafia a composição da necessária intergovernabilidade.

Nessa construção original de escala acima da nacional há a assunção explícita de que essa é uma elaboração política e institucional inerentemente conflituosa. Lição importante, contrariando a literatura atual, que advoga um consenso preestabelecido nas discussões da promoção de estratégias de desenvolvimento.

Travamentos e impasses do desenvolvimento nacional e regional no Brasil

No caso brasileiro, os desafios são enormes, pois caberia, simultaneamente, romper com as forças reacionárias e desarticuladoras da construção nacional e estabelecer estímulos à identidade/diversidade/diferenciação/variedade, constituindo politização e participação cidadã que lograsse promover arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos, reelaboradas continuamente.

Na dimensão territorial do desenvolvimento,

“[...] a descentralização regional do poder central deveria ser acompanhada de um planejamento plurianual, que permitisse compatibilizar as aspirações das distintas regiões. Só o planejamento permite corrigir a tendência das empresas privadas e públicas a ignorar os custos ecológicos e sociais da aglomeração espacial das atividades produtivas. Com efeito, somente o planejamento permite introduzir a dimensão ‘espaço’ no cálculo econômico.”
(FURTADO, 1999, p. 56)

Entretanto, ampliar a margem nacional de arbítrio (desenvolvimento), em um contexto em que “entregaram uma nação em construção travada ao mercado” (FURTADO) e em que há enorme opressão sobre os subalternos, é tarefa hercúlea. O desafio político é ganhar poder de comando sobre os centros de decisão, em uma situação em que alguns poucos “nichos decisórios” estão internalizados e a maioria se encontra sob controle externo, e em que há o progressivo estreitamento dos horizontes temporais (e da legitimidade) para as ações públicas estruturantes e coordenadoras.

O contraponto teórico e político das forças reacionárias e conservadoras (de um caminho pré-definido, um modelo importado de desenvolvimento, considerado colonizadamente como “melhor”) deve estar orientado por uma visão de que construir o verdadeiro caminho para o processo de desenvolvimento nacional, no sentido de estender suas opções e alternativas, ampliando seu leque de oportunidades, requer o enfrentamento em várias frentes, forjando novo

patamar de homogeneidade social que se traduza em enriquecimento cultural, no sentido de Celso Furtado, e em apropriação dos avanços tecnológicos e dos novos padrões civilizatórios.

É nesse sentido que se impõe a investigação das decisões intertemporais dos agentes, da estratificação social, do poder diferencial dos sujeitos, e seus mecanismos de reprodução. É preciso, nesse esforço teórico e político, assumir o caráter contingente da história em aberto, pois “mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção. As condições requeridas para que este elemento se manifeste com vigor dão-se historicamente” (FURTADO, 1994, p. 37). Furtado associa o esforço pelo desenvolvimento recorrente aos processos de iniciativa, criatividade, melhorias nos “sistema de incitações”, inventividade e enriquecimento do universo de valores capaz de incrementar a capacidade de ação, superando a passividade e o imobilismo das decisões. Uma vez consolidadas, essas ações estratégicas pelo desenvolvimento podem constituir estruturas sociais capazes de gerar “forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder”.

O esforço de enfrentar o subdesenvolvimento e de construir o desenvolvimento deve estar orientado pela pergunta sobre a natureza e a potência dos centros de decisão e do poder de comando, abrindo espaço ao cálculo intertemporal. No sentido da elaboração analítica furtadiana, as estratégias de desenvolvimento exigem “atos planejadores” de preocupação com um horizonte temporal para além do imediatismo e do imobilismo, procurando engendrar possíveis e alternativas vias, trajetórias, estilos e modos de desenvolvimento, estruturando opções (possibilitando respostas diversas e concretas a problemas concretos). Portanto, deriva daí uma perspectiva de desenvolvimento que necessariamente envolve tempo e espaço nas decisões de como alocar (intertemporalmente, interespacialmente, intersetorialmente etc.) recursos produtivos e econômicos, e excedente social. A análise dos centros de decisão envolve se questionar recorrentemente como se estruturam os poderes e as hierarquias que determinam as ações cruciais e a cadeia de reações a esse poder de comando. Impõe-se dimensionar com quais sujeitos sociopolíticos históricos podemos contar.

Celso Furtado desenvolveu a ideia de que “a reflexão sobre o desenvolvimento, ao conduzir a uma progressiva aproximação da teoria da acumulação com a teoria da estratificação social e com a teoria do poder, constituiu-se em ponto de convergência das distintas ciências sociais” (FURTADO, 1980, p. 26). Há decisões de diferentes naturezas:

“[...] decisões há que visam exatamente a limitar o poder de iniciativa de certos agentes; ou a canalizar esse poder em função de objetivos de ordem mais geral [...] É a partir da identificação dos centros de onde emanam essas decisões destinadas a compatibilizar as iniciativas da multiplicidade de agentes, que exercem poder em graus distintos, que se define o perfil de um sistema econômico. A necessidade de lograr um certo grau de coerência entre as atuações desses centros coordenadores explica a presença de um centro hegemônico. [Não obstante] A ação de um centro emissor de decisões coordenadoras pode esgotar-se em certo espaço ou pode confinar-se setorialmente.” (FURTADO, 1978, p. 18)

Cabe averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes econômicos, por exemplo, do mundo da finança e do mundo produtivo, procurar entender como vai se redefinindo, no processo histórico, o modo de relacionamento entre os heterogêneos espaços urbano-regionais. O andamento da acumulação de capital promove a coerência imposta a processos, lógicas e dinâmicas muito diversas e variadas. Cabe às forças sociais, ao Estado e ao processo de planejamento procurar conter essas lógicas instrumentais e promover o avanço sociopolítico e cidadão.

Essas lógicas privatistas mudam de forma, devendo tais forças sociais e políticas insurgentes com o processo de subdesenvolvimento buscar conter a exacerbação de “tendências atávicas de nossa sociedade ao elitismo e à opressão social, pois formas mais sutis e insidiosas de dependência, infiltradas nos circuitos financeiros e tecnológicos, vieram substituir a tutela antes exercida pelos mercados externos na regulação de nossas atividades produtivas” (FURTADO, 1985, p. 11). Dever-se-ia buscar frear o ímpeto dos “sistemas de símbolo importados que com frequência ressecam nossas raízes culturais” e que buscam a “uniformização dos padrões de comportamento, base da criação de grandes mercados” (FURTADO, 1985, p. 15).

Em suma, torna-se necessário apreender o processo de desenvolvimento capitalista, suas estruturas e sobre o papel de sujeitos e agentes cruciais tomando decisões e provocando reações a decisões, em um contexto histórico em aberto, contingente, à espera de forças sociais que lhe deem conteúdo e sentido e logrem construir trajetórias mais autônomas, assentadas em sua específica riqueza cultural, e vias plurais alternativas de desenvolvimento. Como “toda decisão envolve uma forma de exercício de uma forma de poder”, seria preciso

“[...] ver os processos econômicos como cadeia de decisões e estas como estruturas de poder [...] Não existe organização sem coordenação e controle, e para que se efetivem a coordenação e o controle é indispensável que existam centros diretores capazes de definir objetivos [...] todo centro de decisão tende a aprofundar o seu horizonte temporal, isto é a planejar sua ação [...] neste contexto da economia vista como uma organização, a ideia de planejamento como técnica destinada a elevar a eficiência dos centros de decisão surge naturalmente”. (FURTADO, 1980, p. 33)

Nesse contexto, “importa identificar a natureza do sistema de dominação: seu relacionamento com a estratificação social, seus meios de legitimação, sua organização no espaço, seus meios de reprodução etc.” (FURTADO, 1980, p. 33).

Certamente, Furtado foi o autor no mundo que mais deu contribuições para o entendimento da natureza da condição de subdesenvolvimento (e a precariedade de seus centros de decisão) e dos desafios de sua superação. Segundo ele, os impasses e constrangimentos estruturais na tarefa de armar vias históricas possíveis e alternativas de se reter e comandar excedente social com crescentes graus de autonomia e colocar em ação as potencialidades de um sistema de forças produtivas, constituindo um “sistema econômico nacional” que promova acumulação reprodutiva e homogeneização, de forma simultânea, no tempo e no espaço são hercúleos. Como integrar produtiva e socialmente uma nação, evitando os riscos de fragmentá-la? Como enfrentar a falta de “homogeneidade social” e os percalços da modernização dos modos de vida miméticos? Como desatar as energias da criatividade contida e valorizar a riqueza cultural de uma civilização nacional com alta diversidade? Como afirmar a necessidade da presença constitutiva do Estado e do planejamento para estruturar estratégias concretas de desenvolvimento?

Deixou, em variadas oportunidades, a brilhante mensagem aos jovens economistas para que se afastassem da atração fácil das concepções teóricas importadas, que pouco ajudam a pensar as especificidades do Brasil, ao mesmo tempo que se esforçou por transmitir notável crença no futuro do Brasil.

Caberia destacar seus instigantes ensinamentos para que o desenvolvimento continental, nacional e regional caminhassem juntos, pois, dentre muitos desafios, seria preciso promover a integração latino-americana “no sentido de ampliar as dimensões atuais e potenciais dos mercados, por meio de esquemas de integração econômica dentro da região”; buscar a homogeneização social, a habilitação e a entitulação, “modificando a organização agrária e empresarial, a fim de eliminar as formas antissociais do poder econômico” (FURTADO, 1969, p. 62); elaborar uma

Repactuação Federativa Cooperativa, assumindo que somos um Estado Federativo e não Unitário etc. Em suma, promover a (re)construção da Nação.

Em suma, os desafios civilizatórios brasileiros postos são enormes, pois

“[...] todos os povos aspiram a ter acesso ao patrimônio comum da humanidade, o qual se enriquece permanentemente. Resta saber quais são os povos que continuarão a contribuir para esse enriquecimento e quais aqueles que serão relegados ao papel passivo de simples consumidores de bens culturais adquiridos nos mercados. Ter ou não ter acesso à criatividade, eis a questão.” (FURTADO, 1999, p. 53)

Se o Brasil tem, sobretudo em potência, de forma latente, capacidade criativa e inventividade e o gigantesco trunfo das diversidades, “somente a vontade política é capaz de canalizar as forças criativas para a reconstrução de estruturas sociais avariadas e a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de vida” (FURTADO, 1985, p. 11). Se os desafios nacionais são imensos, os regionais também o são: “temos que ter muita cautela, porque o futuro realmente é sempre muito complexo quando se trata de regiões [...] onde são tantas as variáveis que intervêm” (FURTADO, 2005, p. 27).

Segundo Furtado (1984, p. 26), “o que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente”. Neste sentido, cabe questionarmos se há no horizonte brasileiro possibilidade de legitimar transformações de envergadura requeridas por nossos imensos e complexos desafios, de natureza estrutural, no que diz respeito às questões nacional e regional. Infelizmente, a resposta parece ser negativa, pelo menos em horizonte próximo.

Referências

Livros

ALENCAR JR., J. S. (org.) (2005). *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

AMIN, A. (2007). Política regional em uma economia global. In: DINIZ, C. C. (org.) (2007). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

ARAÚJO, T. B. (2009). Desenvolvimento regional no Brasil. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO (2009). *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto.

BRANDÃO, C. (2007). *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da UNICAMP.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. (2009). *Desarrollo regional y escalas espaciales*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores/ UNL.

FURTADO, C. (1966). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. (1974). *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1975). *Análise do "modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (1978). *Criatividade e dependência na civilização ocidental*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____. (1980). *Pequena introdução ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Nacional.

_____. (1984). O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO (2009). *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Rio de Janeiro: Contraponto.

_____. (1985). Desenvolvimento e cultura. MASCARENHAS, S. (org.). (1985). *Raízes e perspectivas do Brasil*. Campinas: Papyrus.

_____. (1989). *A fantasia desfeita*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1992a). *Brasil: a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1998). *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (1999). *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2003). Discurso de Celso Furtado proferido na cerimônia de recriação da Sudene. In: ALENCAR JR., J. S. (org.) (2005). *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

RANGEL, I. (2005). *Obras reunidas*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Periódicos

BRANDÃO, C. (2008). O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. In: *Economia-Ensaio*, (22): 2, 29-49.

FURTADO, C. (1969). Esferas de influência e desenvolvimento: o caso da América Latina. In: *Separata da Revista Análise Social*, nº 25 e 26, Lisboa, p. 50-66.

_____. (1970). Perfil da procura e perfil do investimento. *In: Separata da Revista Análise Social*, nº 27 e 28, Lisboa, p. 163-187.

_____. (1992b). O subdesenvolvimento revisitado. *In: Economia e Sociedade*, Campinas (1): 5-19, agosto.

_____. (1994). A superação do subdesenvolvimento. *In: Economia e Sociedade*, Campinas, (3): 37-42, dezembro.

_____. (2000). Reflexões sobre a crise brasileira. *In: Revista de Economia Política*, 20 (4): 23-7, out./dez.

Documento eletrônico

EUROPEAN UNION (2009). http://europa.eu/pol/reg/index_en.htm. *Regional policy*.

XAVIER GIZARD

Num lapso de 20 anos, a política regional europeia virou o primeiro orçamento da União Europeia em termos de valor, superior ao da política agrícola comum: 350 bilhões de euros estão sendo investidos entre 2007 e 2013, num orçamento total de cerca de 1 000 bilhões de euros. É verdade que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) foi criado em 1973, mas até 1988 dispôs de poucos recursos, como acontece com o esquema criado recentemente pelo Mercosul.

Por que foi criada a política regional europeia?

Em 2005 foi adotado um novo Tratado chamado “Ato Único”, fruto do empenho de Jacques Delors, então presidente da Comissão Europeia. O seu objetivo era relançar a construção europeia por meio do aprofundamento do Grande Mercado Único, o que teria efeitos assimétricos sobre as economias dos Estados membros, mais ou menos bem armadas para fazer face a uma concorrência mais aberta. Então, no Tratado esse objetivo aparecia acompanhado de outro princípio: garantir “a coesão econômica e social”. Além disso, esse processo coincidia com a entrada da Espanha e de Portugal na União, países que na época registravam um nítido atraso de desenvolvimento em relação à média europeia.

Para traduzir nos fatos essa exigência de solidariedade, foi escolhida uma via original: ao invés de uma simples divisão de um pacote financeiro entre as administrações centrais dos Estados membros, se decidiu o lançamento de planos regionais de desenvolvimento em escala infraestatal, em acordo com as autoridades públicas regionais.

Três grandes objetivos foram visados no decurso dos últimos 20 anos:

- um maior esforço em favor das regiões ditas “em atraso de desenvolvimento”, aquelas em que o Produto Interno Bruto por habitante é inferior a 75% da média da União;

- o acompanhamento das outras regiões;
- o apoio à cooperação territorial entre regiões.

Esses objetivos se concretizaram de acordo com quatro princípios básicos:

- o empenho financeiro europeu, que deve se somar ao empenho nacional e regional;

- a subsidiaridade, ou seja, a responsabilidade confiada ao nível geográfico mais apropriado;

- a plurianualidade que dá segurança aos atores regionais na sua estratégia de investimento, os cofinanciamentos sendo garantidos por um prazo de sete anos;
- uma política destinada a todas as regiões de modo a associá-las ao projeto europeu, prevendo, claro, um apoio financeiro degressivo dependendo do nível de prosperidade de cada uma das regiões.

Esses 20 anos corresponderam a um período de fortalecimento das instituições públicas regionais na sua participação na construção europeia. Foi só no Tratado de Maastricht, em 1992, que foram reconhecidas juridicamente as autoridades públicas subestatais, por intermédio da constituição de um órgão consultivo: o Comitê das Regiões, chamado a dar o seu parecer sobre todas as políticas europeias com impacto territorial. Foi preciso esperar o Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1º de dezembro de 2009, para ver as regiões e as cidades reconhecidas nos seus setores de competência.

Esses progressos não aconteceram apenas devido à boa vontade dos Estados membros. As regiões se dotaram das organizações necessárias para ganhar progressivamente reconhecimento e influência. A Conferência das Regiões Periféricas Marítimas (CRPM) é uma dessas organizações.

Na origem dessa organização está a situação de grande pobreza na qual se encontrava a região da Bretanha, na França, nos anos 1950. Esse quadro produziu o que se chamou de “a revolta bretã”, que não deixa de ter algumas semelhanças com a do Nordeste brasileiro: ausência de água corrente e de eletricidade nas zonas rurais, um forte êxodo de população. No decorrer dos anos 1960, a região conseguiu:

- um apoio muito forte do Estado, se traduzindo na criação da política agrícola comum europeia;
- a transferência da indústria e de centros de pesquisa na área das tecnologias da comunicação;
- um desenvolvimento considerável dos níveis de educação e de formação;
- a criação de uma política nacional de planejamento territorial;
- e os primeiros germes de um nível regional de governo.

Foi então que esses pioneiros bretões intuíram que o seu futuro se decidiria tanto em Paris como em Bruxelas, onde se desenvolviam as instituições europeias. Convidaram então, em junho de 1973, 22 outras regiões da periferia europeia para um encontro em Saint-Malo, e deste encontro nasceu a CRPM. Reencontrava-se assim uma tendência constante da história da Bretanha na sua

relação com a França: sempre que a Bretanha se encontrava “fechada” nas fronteiras alfandegárias do Estado ela definhava; cada vez que as fronteiras se abriam, ela prosperava. Daí a ideia de transformar em “locais de troca” regiões que eram “periferias”, “becos sem saída”. No entanto, para isso era necessário:

- alianças entre regiões confrontadas com a mesma realidade;
- e advogar em favor de um desenvolvimento “policêntrico” do território europeu, e não de um desenvolvimento baseado numa relação “centro-periferias”.

Tudo isso nos conduziu a três batalhas:

- a batalha institucional para que fosse reconhecido o papel das regiões na cena nacional e europeia;
- a batalha econômica para criar um tecido de atividades competitivas;
- e a batalha para a criação de uma política marítima europeia, levando em conta a realidade geográfica dessas regiões.

Em 35 anos, a CRPM reuniu desse modo 160 regiões, representando cerca de 200 milhões de habitantes. Essa história lembra a de algumas recentes organizações de regiões da América do Sul, a Olagi, Zicosur, Codesul, Crecenea e a do seu antepassado, a Sudene.

As perspectivas para o futuro próximo podem se reunir em torno de três eixos:

1. O prosseguimento da política regional europeia.

Mesmo que essa política tenha sido indubitavelmente benéfica, não se pode deixar de constatar que, apesar da convergência entre os Estados membros da União Europeia:

- há o fosso entre as regiões mais ricas e as mais pobres não foi reduzido;
- os mais ricos conservam uma distância considerável em relação aos mais pobres;
- e as ajudas concretizadas até o presente foram eficazes para a redução do fosso em matéria de infraestruturas físicas (estradas, saneamento etc.), mas muito menos convincentes na área dos investimentos imateriais.

Além disso, novos desafios se apresentam diante das regiões europeias, assim como das regiões de outros continentes:

- a crise financeira e o seu impacto sobre a economia real embaralham o quadro dos investimentos necessários para assegurar o futuro dos tecidos regionais das empresas e as perspectivas de emprego;
- a mudança climática põe as mesmas questões aos responsáveis territoriais;
- uma boa parte das respostas úteis passa pelos fatores imateriais e, em

consequência, por políticas regionais de valorização desses fatores, da base para cima (*bottom up*), e não apenas pela absorção das inovações provenientes do exterior.

Essas questões surgem num contexto em que os economistas neoliberais parecem não ter entendido nada da crise mundial dos últimos dois anos e tentam propor a sua visão deturpada como base para a discussão que se inicia sobre o orçamento 2014-2020 da União Europeia. Essa visão exclui a associação dos atores territoriais à preparação e execução das políticas necessárias.

2. *O futuro para a estranha construção europeia.*

Há cerca de cinco anos, o economista norte-americano Jeremy Rifkin publicou uma bela obra: *O sonho europeu*. Nessa obra, descrevia a União como a invenção pós-nacional mais avançada para responder aos desafios do século XXI. A socióloga Saskia Sassen foi também a primeira a teorizar o papel cada vez mais importante das autoridades públicas infraestatais num século XXI que seria o do “desajustamento do Estado” tal como ele se consolidou no século XIX.

Essas análises são lidas com prazer na Europa e no Brasil, também, sem dúvida, enquanto no dia a dia se marca passo, com o sentimento angustiante de que bem poucas coisas avançam.

3. *O peso da globalização galopante.*

Do mesmo modo que 35 anos atrás certas regiões europeias se davam conta do fato de que o seu futuro se decidiria tanto em Bruxelas como nas suas capitais nacionais, hoje várias regiões dos cinco continentes se dão conta que o seu futuro se decide também no cenário mundial. Decidiram, então, criar uma voz para as regiões, em escala mundial.

Uma primeira organização nasceu em 2003, depois da cimeira de Johannesburgo, sobre o tema do desenvolvimento sustentável: o *Network of Regional Governments for Sustainable Development* (NRG4SD), hoje co-presidido pelo estado de São Paulo e pelo País de Gales. Essa organização tem um papel muito ativo na negociação do protocolo de Copenhague, que reconheceu o papel das regiões na luta contra as mudanças climáticas.

Em outros pontos do globo nascem e crescem outras organizações em função de variadas circunstâncias políticas, como é caso na América do Sul, na África ocidental etc. Em escala global, essas redes de regiões, reunidas em Cidade do Cabo, em 2008, decidiram criar o Fórum Global das Associações de Regiões (Fogar), visando uma globalização benéfica para o desenvolvimento de todos os

territórios. Receberam o apoio do PNUD, consciente da necessidade de trabalhar com instrumentos que simultaneamente possibilitem a criação de estratégias e permaneçam próximos da realidade.

O Fogar (que representa hoje um milhar de regiões dos cinco continentes) assinou um projeto de cooperação com a FAO a fim de mobilizar as regiões na luta contra a insegurança alimentar, uma das questões primordiais para que a globalização seja benéfica para todos – e este é o objetivo dessa organização.