

O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO DEBATE CONTEMPORÂNEO: a desnaturalização do discurso e das práticas

Rosângela Nair de Carvalho Barbosa¹

Resumo: O texto aborda criticamente a questão do desenvolvimento regional. Apresenta alguns temas de análise para desnaturalizar o excessivo otimismo em torno do desenvolvimento regional. O texto destaca que essa reconceitualização do desenvolvimento atende as novas exigências da divisão social do trabalho, em contexto de mundialização capitalista.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Mundialização Capitalista; Território

Abstract: The text addresses the critical issue of regional development. Presents some issues of analysis for the excessive optimism surrounding denaturalize regional development. The text emphasizes that the reconceptualization of development meets the new requirements of social division of labor in the context of capitalist globalization.

Keywords: Regional Development; Capitalist Globalisation; Territory

Introdução

As mudanças produtivas e do trabalho nas últimas duas décadas recolocaram na ordem do dia a questão regional e essa reconsideração do tema decorre das feições tomadas pela divisão do trabalho que fomentaram novas nuances entre região e mundo (HARVEY, 1992). Nesse processo, novas e reiteradas desigualdades sociais e regionais se projetaram nos territórios ao lado da emergência de práticas sociais e políticas de novo porte. De maneira genérica, ao lado da crescente ação homogeneizadora da mundialização da economia viu-se ganhar vulto a reconfiguração da heterogeneidade e da fragmentação regionais.

Mas, sem sombra de dúvida, o debate sobre a região não é novo no Brasil, tendo ocupado com desenvoltura o cenário acadêmico e político em diferentes épocas e com diferentes enfoques (OLIVEIRA, 1981; 2003). Tanto as Ciências Sociais, como a História,

¹ Doutora. Faculdade de Serviço Social/Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.
rosangelanair@uol.com.br



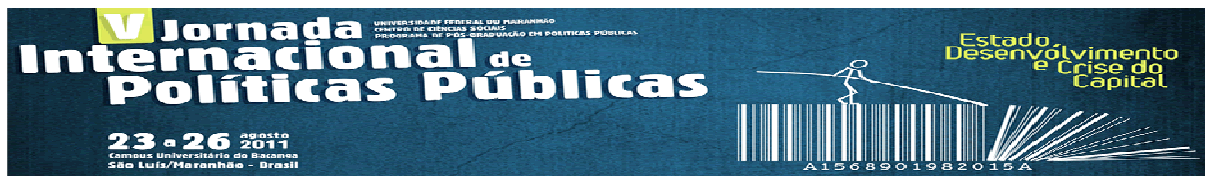
a Economia, os Estudos Literários e a Geografia, cada qual tematizou, a seu modo, a região. Visto de longe, observa-se nessas proposições a tensão entre local e mundo, o universal e o singular. No fundo, esses debates colocam em questão a problemática da relação determinação dos processos sociais sobre as ações específicas e a possibilidade de autonomia do específico perante o contingenciamento social.

Em termos etimológicos, o termo região é carregado de muitos sentidos. A polissemia atravessa noções amplas relacionadas à relação parte/todo, a localização, bem como a caracterização do domínio ou ocupação do espaço. A vertente que mais vinculou a região ao poder (no sentido de reino), todavia, perdeu pouco a pouco expressão de modo que a esfera do político na modernidade urbano-industrial parece se realizar fora desse recorte local. Isso não quer dizer que a região se divorciou da política, ao contrário, pois os atos relativos à região ou a sua nomeação são absolutamente políticos. Entretanto, a idéia de recorte do espaço é a que primordialmente atravessa as variadas e abrangentes noções de região, e, muito menos a vida política.

Por outro lado, evidenciamos na pesquisa que vimos realizando sobre o tema que a trajetória do pensamento social a esse respeito é marcada por idas e vindas no tocante à importância dada às regiões na configuração dos processos sociais. Num frequente jogo de luz e sombra, esse vacilo repercute ainda hoje, afinal, num mundo marcado pela maior unificação dos processos socioeconômicos as regiões específicas perderam visibilidade em favor da maior homogeneização das redes mercantis dos processos mais mundializados. As interpretações a esse respeito são bem diferenciadas, como veremos em seguida.

Perspectivas Ideoteóricas das Noções Contemporâneas de Desenvolvimento Regional

A abordagem neopositivista, por exemplo, vê a região com certo funcionalismo do espaço que opera num sistema de fluxo em que cada segmento desempenha um conjunto de funções: “regiões funcionais” ao empreendimento capitalista, dinamizadas por um centro polarizador urbano. Na verdade, o debate nesse campo de abordagem se divide entre o argumento da região como dotada de homogeneidade e uniformidade para coesão regional com preponderância da funcionalidade das partes que prioriza os fenômenos em rede ou fluxos (HARVEY, 2005).

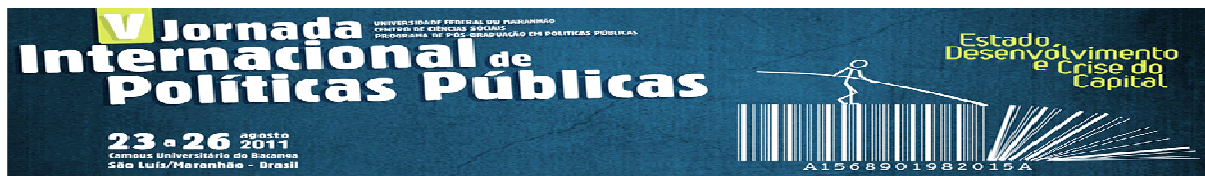


A partir do marxismo pode-se ver a homogeneização monopolística do espaço econômico ocasionando o desaparecimento das regiões em decorrência da concentração e centralização do capital. Essa tendência não seria total e acabada na medida em que o processo de reprodução do capital é desigual e combinada havendo sobrevivências de especificidades que realimentam mais a frente a sede de ampliação da rede mercantil. A reprodução desigual e combinada potencializa homogeneidade e diferenciação. E, nesse sentido, a desigualdade socioregional acaba por exigir um pensamento sobre a região. Nesse sentido, a partir da divisão regional do trabalho, a região pode ser vista como fundamentada

na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes peculiar a essas formas e, portanto, também nas formas de luta de classes e do conflito social em escala mais geral. Uma região seria, em suma, o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por conseqüência uma forma especial de luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição. (OLIVEIRA, 1981,p.29)

Por outro lado, Gramsci olhou a questão regional associando as dimensões econômica, política e ideológica. Reconheceu a região como dotada de práticas sociais específicas que articulam cultura e política para defesa de interesses econômicos articulados ao espaço regional. Esse é o raciocínio para explicar o conceito de bloco histórico regional pensado a partir da situação agrária na questão meridional italiana. Ao tecer essa interpretação, Gramsci coloca em cena o problema do poder ampliando a concepção de dominação e direção (coerção e consentimento). A expressão material e simbólica do capitalismo é desigual e articula hegemonias e blocos históricos (e regionais). Nesse sentido, a região é atravessada por contradições entre as classes dominantes locais e como tal precisa ser pensada e enfrentada. A questão meridional é motivo para Gramsci problematizar as diferenças e hierarquias da divisão regional do trabalho, repondo a idéia da força motriz do capitalismo industrial típico sobre as demais ações econômicas sobreviventes. Nessa linha, evidencia a necessidade do projeto comunista lidar com a solidariedade dos trabalhadores a partir da questão regional imaginando-se alianças com os segmentos mais espoliados, no caso do sul agrário italiano (GRAMSCI, 1987).

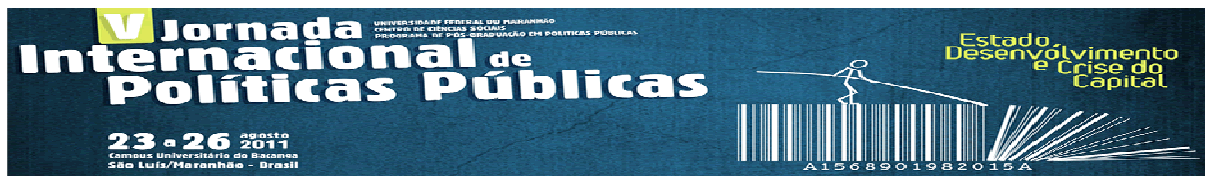
Em termos históricos concretos, evidenciamos que a mundialização do capital a partir dos anos 1980 operou uma transformação discursiva e de práticas sobre a relação



da teoria do valor com o território, transcendendo os limites do Estado-nação e isso significou uma reconfiguração do pensamento sobre a região (HARVEY, 2005). A velocidade das mercadorias impingiu novo ritmo a espacialização provocando desterritorialização e reterritorialização de capitais provocando a configuração de processos econômicos que se apresentam quase a-geográficos e, por isso, não referidos às relações de poder que lhe são inerentes. As dinâmicas institucionais dos Estados passaram a absorver receitas técnicas comuns de desregulação de proteções sociais, liberalidade de mercado e variadas escalas de dinamização econômica local regional, nacional ou internacionais. Os tradicionais espaços da política foram reconfigurados e o discurso sobre a supremacia da tecnologia nos processos sociais ganhou terreno amparado pela justificativa da competitividade.

A financeirização da vida capitalista tornou a política uma peça de menor monta para coalizões tamanha sua independência das regulações nacionais; para isso contou favoravelmente o endividamento dos países periféricos pela dependência de recursos externos para financiar suas economias (BRANDÃO, 2007). O controle monetário fugiu das prerrogativas efetivas da política dos Estados-nação e passou a figurar como um dos itens da receita técnica de controle do déficit público. As dinâmicas de fluxos financeiros e de firmas multinacionais tornaram os mecanismos supranacionais uma realidade a encobrir relativamente os Estados nacionais ao passo que nesse mesmo processo fragmentações culturais e demandas econômicas locais também convergiam para deslocar processos sociais da abrangência da escala nacional. Nesse campo contraditório os Estados foram optando pelos caminhos que tornavam possível ampliar a inserção internacional da economia e isso significou converter a inovação tecnológica em senhora do destino e destronar as regulações políticas e entidades organizativas dos trabalhadores que resistissem a esse processo em favor da competitividade internacional. Nessa plataforma se justifica o custo social do crescimento do desemprego, a competição pela maior empregabilidade dos trabalhadores e a intensificação do trabalho nas empresas.

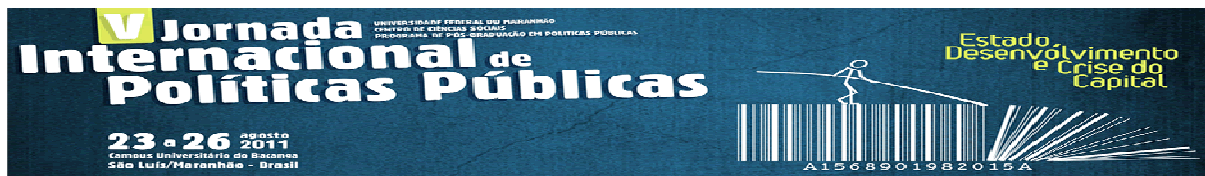
Em verdade, o desmonte do Estado keynesiano-fordista e desenvolvimentista reconfigura a institucionalidade necessária para o desenvolvimento capitalista. Se antes, no Brasil o desenvolvimentismo havia organizado os blocos de capital e os mercados com o anteparo de processos inflacionários e do financiamento externo para conter as crises,



agora, a desconstrução do Estado planejador impõe novos contornos para as relações entre as classes sociais e as escalas geopolíticas (DINIZ, 2007).

Nesse quadro, nos anos de 1990, emerge uma nova narrativa baseada na noção de governança visando atender essa variedade de atores sociais que passam a ser requeridos no contexto socioeconômico (PUTNAM, 2002). A terminologia decorre dos estudos técnicos e prescrições do Banco Mundial que desejavam legitimar a atuação das agências multilaterais em situações de Estados nacionais “com baixa governabilidade” o que para eles se assemelhava a corruptos. A noção de governança surgiu para separar a política da administração dos recursos do país, deixando a primeira dimensão à soberania e a segunda aos cuidados do receituário do Banco Mundial em torno da boa gestão dos recursos. Esse divórcio possibilitou a ação dos organismos internacionais encapsulando o desenvolvimento à retórica gerencial.

Esse caminho possibilitou reaver a velha mística liberal da separação entre política e mercado, disseminando a idéia de uma agenda autônoma de gestão da economia e instituições, distanciada do imprevisível mundo da política. O impulso em torno da disseminação dessas novas práticas era avalizada pelo interesse e necessidade na recepção de fluxos de investimentos dos organismos internacionais que condicionavam os recursos à introdução de estruturas baseadas na nova governança, ou seja na confluência de práticas para minorar incertezas de mercado para o investimento do capital mundializado e evitar intercorrências da ordem da política como alteração de normas e acordos econômicos. A boa governança então era aquela que alargava os espaços institucionais de governança, tirando do Estado a preponderância sobre o mercado e diminuindo as pressões das demandas por políticas sociais, subsídios ou questões do trabalho. Embora os documentos do Banco Mundial apresentem essa narrativa como um recurso aparentemente técnico para as questões do desenvolvimento, nas entrelinhas e nos pressupostos subjaz uma argumentação político-ideológica de recomposição da ordem capitalista. A despolitização do desenvolvimento aparece agora questionada posto que o receituário sugere a transferência de poder dos espaços políticos para contextos externos à esfera pública e aos espaços democráticos conquistados na sociedade. Nesse sentido, os conflitos e as desigualdades sociais foram redimensionados para fora da órbita das questões de desenvolvimento.



Paralelamente a esse quadro, o processo de redemocratização brasileiro dos anos de 1980 fez emergir uma crença acentuada na politização das instituições e nas questões da vida que antes eram tratadas privadamente. Então em meio ao processo de crise da vida capitalista mundial, o Brasil vê se configurar a politização da vida e dos espaços governativos, ampliando o espaço público para além da esfera estatal. Mas, as questões postas aqui eram hegemonicamente de outra natureza, envolvendo a proposição de ampliação da política.

O caminho da reforma neoliberal dos anos de 1990 foi o da despolitização dos temas centrais da sociedade. Uma miríade de novas institucionalidades foram erguidas como fóruns, conselhos, consórcios, entre outros, que via de regra passam a concentrar os espaços-força da boa governança por fora da arena de ação governativa ou onde o governo é um dos atores sociais que entra em consenso com os demais atores sobre as questões de interesse público. Todos se tornam parceiros e os interesses e conflitos não são postos em questão o que é o próprio testemunho do encurtamento da política.

A passivização operada com incorporação da temática da participação na agenda hegemônica não pode aqui ser negligenciada, em especial porque é apropriada de modo subordinado aos interesses hegemônicos e esvaziada de sentido. Ainda que cresçam os espaços de participação da sociedade em arenas desse tipo, vê-se diminuir os dispositivos efetivamente decisórios desses eventos ao passo que a indistinção social dos componentes é neutralizada por uma agenda de discussões sobre temas da alçada dos entendidos na governabilidade técnica ou dos dotados de poder econômico. Vemos então se realizar uma democratização formal que produz uma imagem mais moderna das institucionalidades bem ao gosto da maior segurança para o capital internacional que nos documentos do Banco Mundial aparecem como consenso social e segurança. Uma das questões chaves aí são os artefatos de consenso, pois os interesses divergentes e os conflitos são desestabilizadores do ambiente de investimento requerido, por isso a necessidade de capacitar os atores sociais para o consenso, de modo que a realidade seja transfigurada em problema de qualificação para a superação da visão de disputa.

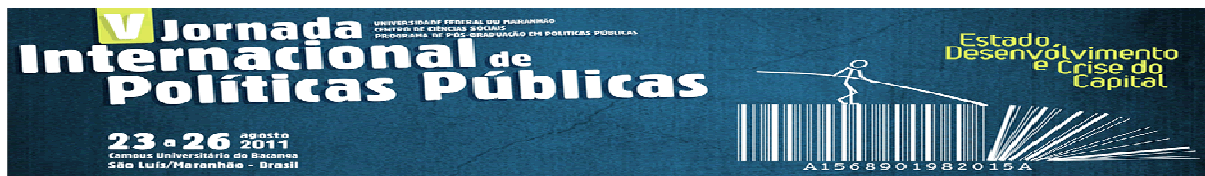
Com essa ausência de sentido da política na esfera pública representada nesses variados mecanismos institucionais podemos evidenciar o soerguimento da atenção à proximidade como se o sentido de pertencimento social não passasse mais pelas instituições políticas criadas e ampliadas, e por isso a grande valorização da vizinhança.



Mas uma contradição se expressa nesse terreno na medida em que os problemas sociais não se produzem nesse campo, mas dependem do enfrentamento de desigualdade sociais e conflitos econômicos que tem sua causação longe da proximidade o que torna a vizinhança um terreno movediço para lidar com os problemas de coesão social imaginados na argumentação técnica na área. De toda forma, desse modo o local entra no repertório da mundialização capitalista e movimentam anseios que acabam apaziguando o mal estar com a ordem.

Por outro lado, o lugar ganha sentido também como expressão concreta de território estratégico para empresas competitivas como as chamadas cidades empresas que gerem seus recursos como negócio buscando estabilidade social e financeira, além de se manterem conectadas ao mercado global. Essa estabilidade possibilita lidar com o capital móvel e flexível como cidade confiável, todavia, contraditoriamente, a mercantilização das cidades e a liberalização das políticas urbanas tem acentuado a fragmentação e segregação socioespacial expressas na problemática da violência urbana, segurança e criminalização da pobreza (COMPANS, 2005). A redução de custos para mobilidade das empresas e infraestrutura urbana se expressa ao lado do acirramento da transferência de poder possibilitada pela desregulamentação liberal dos últimos anos, diminuindo a influência dos sindicatos, associações e partidos políticos na arena política. Esse poder migrou ainda mais para as grandes corporações que ao prometer mais emprego e investimento teve apoio local sem controle social sobre suas ações efetivas.

As mudanças exigem tanto medidas supranacionais quebrando regulações de fronteiras quanto ações infranacionais (locais e regionais) para assegurar condicionalidades favoráveis à mobilidade das empresas e capital financeiro e para recompor a base de legitimidade política referida agora ao espaço subnacional. A argumentação se referencia em bases pragmáticas voltadas para maior atenção às demandas específicas locais e para as condições em que os sujeitos sociais estão radicados. Trata-se de uma nítida mudança das idéias sobre o quadro econômico e social que valoriza o lugar como espaço da experiência comum, o pragmatismo como orientação para enfrentamento da crise do capitalismo. O empreendedorismo como modo de lidar com a competitividade do mercado e o consenso como estratégia para dinamização econômica tendo como pano de fundo o paradoxo da diferenciação social que emerge

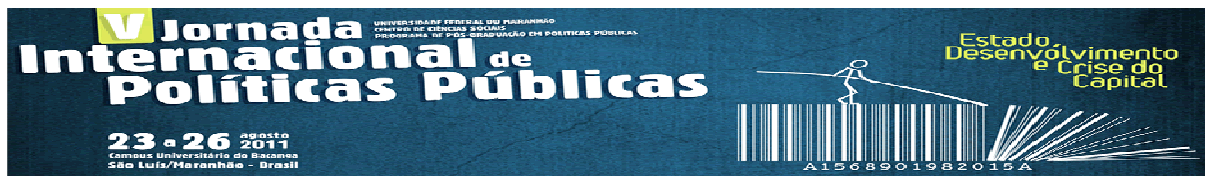


das condições das classes sociais envolvidas. Aos empresários o anseio pela consolidação na cidade de vantagens competitivas do mercado internacional e aos segmentos organizados dos trabalhadores locais o desejo de ver alargada a oferta de trabalho bem como os condicionantes de empregabilidade desse novo contexto econômico e tecnológico. Os interesses divergentes submergem em aparato de simulado consenso na medida em que a estrutura não adere à distribuição equivalente de poder e ganhos.

Conclusão

Na perspectiva apresentada, pode-se assinalar que o chamado poder local não expressa necessariamente ampliação da democracia na medida em que a localidade não ganha autonomia e autodeterminação já que a agenda se vincula à problemática da competitividade internacional, aos atrativos para se tornar lugar de investimento empresarial e competir com outras localidades transferindo seus problemas econômicos e sociais para outros territórios. Esse ambiente pragmático e empreendedor do local e região se sustenta na invisibilidade do aprofundamento da diferenciação social para acesso a bens e serviços, bem como no poder de participação substantiva daqueles segmentos ligados aos problemas legítimos de justiça social na localidade.

As imposições de mercado supralocais se sobrepõem à capacidade decisória dos arranjos institucionais locais encolhendo o poder sobre ações predatórias das empresas – em termos de relações de trabalho e meio ambiente – em favor de possíveis aumentos do volume de emprego e das receitas públicas. Quando não é o mercado diretamente, são as políticas nacionais que aparecem como promotoras das agendas e ações locais estimuladas por fundos dirigidos a determinados segmentos geográficos que promovem a competição entre territorialidades para disputar recursos por meio das coalizões locais. Também assim, a localidade não está livre e autodeterminada na escolha de suas alternativas políticas, mas pressionadas pela força do dirigismo centralizado o que restringe a autonomia dos sujeitos na localidade. Distante do poder de decisão e dos recursos, a localidade tende a seguir a pauta entorno da coalizão local para mobilizar fundos o que está longe de ser exercício de poder local. Dependentes dos recursos e sem conhecimento técnico participam dessas novas institucionalidades locais sem efetivo poder, muitas vezes encenando um teatro de sombras sobre as vantagens das soluções

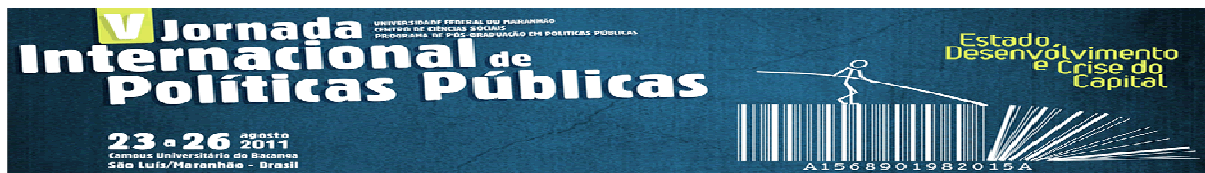


endógenas, se apresentando efetivamente como retórica de persuasão para as necessidades exógenas da economia e da política nacional e supranacional.

Uma das chaves para potencializar esse ambiente é a capacitação para as exigências socioeconômicas, por isso ganha expressão as noções de capital social e capital humano como fatores de desenvolvimento segundo as agências multilaterais. A comunidade precisa adquirir conhecimentos e renovar atitudes de modo a forjar a sinergia comunitária em favor da maior atratividade do local por sua estabilidade social, vocação e instrumentalização técnica para às necessidades econômicas. A mudança de comportamento dos diferentes segmentos sociais se torna essencial para constituir uma localidade sustentável porque capaz de responder às necessidades voláteis do mercado e da estabilidade fiscal. A capacitação instrumental ganha relevo para suplantar o despreparo das instituições e indivíduos para concorrer pelos recursos escassos promovendo um ambiente ambíguo de aparente comunitarismo e valorizada competição.

A capacitação ao lado da parceria são os elementos que conformam os elementos discursivos mais reivindicados na retórica sobre essa institucionalidade local visando produzir o consenso. Os temas objeto de abordagem são tratados de modo naturalizado como destituídos de raízes históricas e ideológicas. Isso faz com que a diferenciação social seja encoberta por narrativas universalizantes como melhoria da qualidade de vida ou desenvolvimento como se esses anseios fossem comuns e não objeto de disputa de interesses de classes que envolvem escolhas diferenciadas que não atendem igualmente aos grupos e classes sociais. Por outro lado, a retórica da busca do consenso menciona o diálogo como estratégia técnica como se a linguagem e a argumentação fossem dispositivos comuns aos segmentos dotando-os de igualdade de condições. A assimetria de poder parece ser encoberta pelo dispositivo de diálogo baseado em agendas supostamente comuns e universais amenizando a exposição do conflito, evitando o ambiente de litígio avesso à nova cultura da sustentabilidade dos investimentos econômicos.

Nessa perspectiva, a noção hegemônica de desenvolvimento se aproxima da idéia de gestão de fatores para potencializar o crescimento econômico e administrar os problemas de sustentabilidade ambiental, violência e pobreza. Na sua pseudoconcreticidade, o desenvolvimento é tomado como anseios universais das sociedades unificando diferentes segmentos sociais a despeito de sua diferenciação



socioeconômica. O que redonda em uma nova faceta do fetiche do desenvolvimento capitalista.

Referencia

BRANDÃO, Carlos. *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. São Paulo: Unicamp, 2007.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São paulo: UNESP, 2005.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Rio de Janeiro: IUPERJ; Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GRAMSCI, A. *A questão meridional*. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1987.

HAVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. *A questão regional: a hegemonia inacabada*. *Estudos Avançados*, 7(18). São Paulo: USP, 1993.

_____. *Crítica à razão dualista – O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAMALHO, José Ricardo. *Dinâmicas sociopolíticas em novos territórios produtivos*. *Caderno CRH*, v.18, n.v.19, n. 46. Salvador: jan/abr 2006.

SANTOS, Milton. *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.