

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

O ESTADO E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Simone Uderman (Universidade do Estado da Bahia - UNEB)

## **O Estado e a Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional**

### **Resumo**

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

## **1. Introdução**

Ao longo dos vinte anos que se iniciam em meados da década de 1950, as políticas de desenvolvimento regional fundamentaram-se, de maneira geral, no conceito de pólos de crescimento e na dinâmica de atração de investimentos supostamente dotados de grande potencial de irradiação (PERROUX, 1955; MYRDAL, 1957; HIRSCHMAN, 1958). Em diversas regiões do mundo, formuladores de políticas públicas dedicados à busca de ferramentas eficazes para solucionar problemas de desenvolvimento desigual propuseram ações dessa natureza. Apoiando-se numa visão intervencionista do Estado (ROSENSTEIN-RODAN, 1943; NURKSE, 1953; 1957), tais propostas, à medida que se disseminavam, reforçavam estruturas públicas de planejamento e execução, conformando um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, buscava a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos (BIELSCHOWSKY, 1988).

Após cerca de duas décadas de relativo sucesso, o modelo desenvolvimentista começou a dar claros sinais de esgotamento, que se evidenciavam na severa crise fiscal, na inflação crônica e na prolongada estagnação econômica que afligia os principais países da América Latina no final dos anos 1970. A partir daí, o foco das preocupações deslocou-se do reduzido nível de poupança, da insuficiência de mercados institucionalizados e da ausência de iniciativas empresariais de porte para o elevado grau de endividamento externo, a indisciplina fiscal, as altas taxas inflacionárias e as distorções provenientes do modelo protecionista vigente. Ganhavam cada vez maior evidência as teses de que a excessiva intervenção estatal provocava deformações no processo de alocação de recursos, acentuando a concentração de renda e as dificuldades de caixa dos governos. Assim, propagava-se a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública e disciplina macroeconômica. Ações em favor do desenvolvimento regional perdiam a sua relevância, ao tempo em que se enfraqueciam as estruturas institucionais montadas com a finalidade de formular e executar políticas voltadas para as regiões menos favorecidas. No plano internacional, as idéias neoliberais disseminadas ao longo dos anos 1980 respaldavam essa dinâmica, criando um ambiente favorável ao novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus mecanismos de ajuste.

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

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

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

reformulação do conceito de desenvolvimento econômico e pela primazia do espaço local. Na última seção, por fim, são sistematizadas as principais conclusões obtidas.

## **2. O Estado Desenvolvimentista e o Planejamento Regional**

Na segunda metade da década de 1950, diversos teóricos voltam a sua atenção para o tema do desenvolvimento econômico, tentando explicar as suas causas e os principais meios para desencadear um processo de expansão. Dentre as questões que passam a recheiar o debate teórico nesta área, destaca-se o estudo da polarização da produção econômica no espaço, entre outras razões pela grande influência que exerceu na aplicação de políticas de desenvolvimento regional. O termo “pólo de crescimento” foi introduzido na literatura econômica por François Perroux, em artigo clássico publicado originalmente em 1955. O argumento básico apresentado era o de que a expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada, mas em pontos ou pólos de crescimento de intensidades variáveis. No interior desses pólos, o crescimento e as transformações dele decorrentes teriam início, afetando o conjunto da economia pela transmissão dos seus efeitos positivos através de diferentes canais (PERROUX, 1955, p. 94).

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

Embora o autor não estivesse originalmente preocupado em detalhar aspectos do desenvolvimento no plano geográfico, as aplicações da teoria dos pólos concentraram-se basicamente em problemas inter e intra-regionais, podendo ser identificadas na raiz de políticas públicas formuladas em diversos países. Na verdade, não é coincidência que essa teoria tenha atraído o interesse de agentes envolvidos com o planejamento regional. Em primeiro lugar, porque a criação de pólos é claramente demonstrada no espaço; em segundo, pelo fato de que a sua natureza abrangente, ou seja, a sua capacidade de integrar vários aspectos relevantes do

desenvolvimento, torna-a particularmente importante para a abordagem de cunho regional, uma vez que o sucesso ou fracasso do desenvolvimento de uma área determinada é atribuído a um complexo grupo de fatores. Assim, a provisão de base científica para o planejamento regional, materializada numa teoria que integra aspectos do desenvolvimento no espaço, sem muita dificuldade foi absorvida pelos formuladores de políticas públicas.

Simultaneamente aos esforços teóricos empreendidos por Perroux, autores como Myrdal (1957) e Hirschman (1958) formulam conceitos e análises convergentes com a teoria dos pólos de desenvolvimento. Myrdal defende a validade do princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa ligado ao desenvolvimento, ressaltando a existência de efeitos cumulativos na realização de investimentos produtivos. Trabalhando com os conceitos de efeitos regressivos e propulsores, acredita que o processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade (e vice-versa), o que o leva a concluir que “o jogo das forças de mercado opera no sentido da desigualdade” (MYRDAL, 1957, p. 42). Assim, argumenta em prol da intervenção do Estado no desenvolvimento regional.

Hirschman, por sua vez, questiona a doutrina do crescimento balanceado, alegando que o processo de desenvolvimento pressupõe uma mudança estrutural incompatível com o conceito de equilíbrio. Amparando-se na idéia de economias de aglomeração, formula os conceitos de efeitos para trás e para frente, que traduzem os impactos regionais provenientes da implantação de indústrias. A partir de um modelo simples de duas regiões, Hirschman analisa esses impactos, incorporando à sua formulação os conceitos de efeitos polarizadores e difusores. Entendendo que, no longo prazo, os efeitos difusores seriam a chave para a redução das desigualdades regionais e que a ocorrência de processos desse tipo em países de industrialização retardatária não se daria, usualmente, de forma espontânea, adota uma postura explicitamente intervencionista, justificando a ação do poder público em favor do desenvolvimento.

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

Rosenstein-Rodan (1943, p. 202-204) chama a atenção para uma série de questões relacionadas a processos de industrialização de economias deprimidas, defendendo os seguintes argumentos:

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

Nurkse (1953; 1957), partindo da constatação de que o tamanho limitado dos mercados dos países subdesenvolvidos desencoraja investimentos privados em qualquer indústria isolada e a falta de iniciativas empresariais, por sua vez, bloqueia o desenvolvimento dos mercados, define o que se convencionou chamar de círculo vicioso da pobreza. Como forma de romper esse ciclo, propõe que se estabeleça e estimule um padrão balanceado de investimentos complementares em diferentes indústrias, o que propiciaria a criação de economias externas dinâmicas<sup>1</sup>.

A ênfase conferida à necessidade de uma ação estatal mais diligente fortalece a concepção de princípios e a execução de estratégias de natureza desenvolvimentista em diversos espaços nacionais e subnacionais, sustentando a adoção de um modelo de atuação do Estado com características próprias. Esse modelo, conhecido como desenvolvimentista, busca a superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado, tornando-se hegemônico na maior parte dos países periféricos na segunda metade dos anos 1950 (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 250; p. 431). Apesar das controvérsias registradas nos debates em torno do tema, pode-se, em linhas gerais, definir os contornos do pensamento desenvolvimentista a partir dos seguintes pontos:

- a industrialização é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento;
- não há como alcançar uma industrialização eficiente nos países periféricos através das forças espontâneas do mercado, de modo que é necessário que o Estado a planeje;

- o planejamento deve incluir metas de expansão econômica e instrumentos de suporte; e
- o Estado deve captar e orientar o uso de recursos financeiros, além de promover investimentos diretos em setores nos quais a presença privada seja insuficiente.

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

Do ponto de vista privado, a intervenção estatal justificava-se em função da insuficiência de bases técnicas e financeiras, contraposta à necessidade de implementação de grandes projetos interligados e dependentes de vultosos investimentos em infra-estrutura e na atividade produtiva, muitas vezes condicionados à adoção de tecnologias não disponíveis no mercado interno. Esse reconhecimento validava ações de estímulo ao ingresso de capital estrangeiro, que se beneficiava das especificidades de processos de industrialização tardios para expandir suas bases de acumulação. Desse modo, a convergência de interesses públicos e privados, nacionais e internacionais, fortalecia a adoção dos princípios desenvolvimentistas e consolidava estruturas de planejamento, coordenação e intervenção do Estado.

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

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

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), instituída em 1948, também representava um importante reforço ao avanço do modelo desenvolvimentista, validando a ação interventora do Estado e a formação de centros de planejamento e formulação de políticas públicas. Em linhas gerais, argumentava-se que a industrialização espontânea observada desde os anos 1930 não poderia prosseguir sem um “esforço de planejamento capaz de conferir

racionalidade e eficiência à captação e alocação de recursos”, uma vez que enfrentava dificuldades provenientes de estruturas pouco diversificadas, marcadas por níveis de produtividade reduzidos (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 333). Reconhecendo que o caminho da industrialização requeria uma escala fordista de produção e dependia de investimentos superiores à capacidade de poupança doméstica, além de muitas vezes envolver o acesso a tecnologias ainda não disponíveis internamente, recomendava-se o recurso ao capital estrangeiro.

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

Assumem cada vez maior destaque as teses de que a excessiva intervenção estatal, distorcendo o processo de alocação de recursos, aguçaria a concentração de renda – contribuindo, desse modo, para os elevados índices de pobreza e exclusão – e as dificuldades de caixa dos governos (COLCLOUGH, 1990, p. 19). Dissemina-se, então, a visão de que as estratégias de crescimento deveriam abandonar a ênfase no processo de substituição de importações, no estímulo à poupança forçada e na forte ação estatal em âmbito produtivo, incorporando diretrizes de redução da intervenção pública – materializadas nos programas de privatização, desburocratização, desregulamentação e liberalização comercial – e disciplina macroeconômica. As ações de desenvolvimento regional perdem força, assim como as instituições destinadas à formulação e execução de políticas públicas dirigidas às regiões menos favorecidas.

### **3. A Expansão do Pensamento Neoliberal**

Ao longo dos anos 1980, a expansão das idéias neoliberais cria um ambiente propício a um novo padrão de atuação pública, orientado pelos princípios da superioridade do mercado e pela generalização do uso dos seus mecanismos de ajuste. Conforme afirma Williamson (1992, p. 43), que cunhou a famosa expressão “Consenso de Washington” quando sugeriu uma taxonomia de

dez pontos relativos às reformas políticas e econômicas prescritas para a América Latina<sup>ii</sup>, a concordância se dá em torno das exigências colocadas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o governo dos Estados Unidos para a renegociação dos passivos e o aporte de novos recursos. Tais exigências, associadas à percepção de que o equilíbrio macroeconômico sobrepunha-se aos objetivos imediatos de desenvolvimento e subordinava o processo de reestruturação produtiva, reforçam os preceitos liberalizantes e a soberania do mercado, redefinindo as atribuições, prioridades e o próprio desenho institucional do Estado.

Embora houvesse uma expectativa de que os organismos multilaterais de crédito – mantendo-se fieis à sua missão original de promotores do desenvolvimento inspirados nas idéias keynesianas – adotassem uma posição favorável aos países endividados, Bresser Pereira (1995, p. 21), analisando a denominada “crise de identidade do Banco Mundial”, chama a atenção para o fato de que se tornou logo claro que a postura que o Banco assumia servia às necessidades que tinham os países credores de “administrar a crise da dívida externa e proteger os seus bancos comerciais”. Como enfatiza esse autor,

a crise da dívida abriu, de facto, a oportunidade para o Banco transformar-se, de uma instituição que financia e promove o desenvolvimento, em uma instituição que impõe condições as quais obrigam os países em desenvolvimento a seguir as diretrizes econômicas que o Primeiro Mundo julga serem adequadas (BRESSER PERREIRA, 1995, p. 23).

Gradualmente, as economias latino-americanas incorporam essas diretrizes, formatando programas ajustados ao modelo de crescimento orientado para o mercado. Assim, ao longo dos anos 1980, os objetivos de adensamento econômico, reestruturação produtiva e reforma institucional são relegados a segundo plano, em favor de medidas de suposto efeito imediato sobre a inflação e o pagamento dos serviços da dívida externa. Além da premência em solucionar questões de curto prazo, a indispensável necessidade de mudança de foco das políticas de desenvolvimento até então vigentes dificultava a definição de uma linha de ação estatal que contemplasse o planejamento de longo prazo. Frente às aceleradas mudanças tecnológicas, produtivas, institucionais e políticas, a necessidade de empregar um novo modelo de intervenção contrapunha-se, nesse momento, ao desconhecimento dos caminhos mais eficazes a serem seguidos e aos riscos associados à adoção de fórmulas ainda não testadas.

Segundo Rosenthal (2000, p. 74), reinava certa perplexidade entre a tecnocracia latino-americana diante da profunda e prolongada crise e dos desafios do desenvolvimento no marco de novas e dinâmicas circunstâncias. Ajustes provocados pela capacidade das novas tecnologias disponíveis

e por mudanças fundamentais na natureza dos mercados (KUMAR, 1997, p. 59) tornavam ainda mais duvidosos os resultados provenientes da execução de ações públicas. Se, por um lado, parecia claro que os tradicionais processos de produção fordista apresentavam dificuldades, altos custos e longos prazos de maturação para a realização das necessárias adaptações, o que os tornava pouco adequados para atender aos requisitos de mercados cada vez mais fragmentados e dinâmicos, por outro, a forma encontrada pelo capitalismo para superar a crise fordista ainda não estava suficientemente definida para que se estruturassem propostas de intervenção do Estado.

Adicionalmente, o crescente nível de exposição aos mercados internacionais e a maior fluidez de recursos decorrentes da intensificação do processo de liberalização econômica e do aprofundamento da tendência de globalização motivado pela rápida difusão das novas tecnologias da informação (GRAY, 1998, p. 276) conferiam grau ainda maior de incerteza aos resultados das possíveis ações estatais em prol do desenvolvimento. Na opinião de Evans (1995, p. 134),

os planejadores do desenvolvimento que tiveram a má sorte de operar nas décadas de 1970 e 1980 em vez de nas décadas de 1950 e 1960 enfrentaram uma economia global que frustrava as receitas fáceis para o desenvolvimento (...) Não é de surpreender que a fórmula neo-utilitária – colocar o Estado fora da economia – tenha tido um crescente atrativo. Certo ou errado, era um claro programa de ação.

Assim, generalizam-se idéias neoliberais acerca do papel do Estado na economia e difundem-se argumentos em defesa do livre mercado global. As políticas de ajuste macroeconômico assumem o papel de instrumento de ação estatal por excelência, constatando-se um generalizado desmonte e/ou um claro processo de enfraquecimento das estruturas de planejamento regional e dos órgãos e instituições voltados para a execução de políticas de desenvolvimento.

As conseqüências do ajuste implementado sob a orientação dos organismos internacionais e sob os auspícios do processo de expansão das práticas neoliberais são facilmente percebidas quando se examinam os indicadores de desempenho da economia, que justificam a expressão “década perdida” utilizada para ilustrar a magnitude do retrocesso observado na grande maioria dos países da América Latina. As principais fontes de impulso do período precedente – uma industrialização apoiada fundamentalmente na demanda interna e um sustentável crescimento dos investimentos, sobretudo públicos ou induzidos pelo Estado – perdiam visivelmente o dinamismo.

Esse panorama evidenciava, já na virada dos anos 1990, a necessidade de um conjunto de ações dirigidas para a modernização produtiva, com foco orientado para a reestruturação industrial e integração competitiva. Começa a se disseminar o discurso de que a manutenção do equilíbrio

macroeconômico não é condição suficiente para o crescimento e que a transformação produtiva orientada por critérios de competitividade constitui-se em tarefa central a ser desempenhada de forma conjunta pelos setores público e privado. As próprias instituições multilaterais de crédito, que por mais de uma década defenderam a idéia de que os países em desenvolvimento deveriam “ajustar seus preços, voltar a confiar no mercado e dismantelar a máquina existente de intervenção estatal” passam a reconhecer que “um papel ativista e positivo do governo poderia ser um fator decisivo para o rápido crescimento industrial”, evidenciando o fato de que havia uma ampla mudança na visão do papel do Estado (EVANS, 1995, p. 49).

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

#### **4. Um Novo Modelo de Intervenção Estatal**

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

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

Nessa perspectiva, o papel atribuído ao Estado não se limita à implementação das medidas econômicas requeridas para a estabilização monetária, o equilíbrio do balanço de pagamentos e o ajuste financeiro-fiscal dos governos, mas abrange também a criação de estruturas e a formulação

de políticas voltadas para o processo de transformação produtiva e institucional. Essa tendência pode ser entendida, numa perspectiva dialética, como uma exigência do próprio aprofundamento do modelo neoliberal difundido. O esquema de substituição de importações que sustentara os processos de industrialização tardios havia criado, em muitos segmentos industriais, estruturas produtivas não-competitivas, resguardadas da concorrência externa por um forte aparato de proteção. O processo de abertura dos mercados e intensificação dos fluxos de recursos internacionais, aumentando a importância da adaptação dos sistemas produtivos internos a um maior grau de exposição e interação com outras economias (BAUMANN, 1996; GRAY, 1998), impõe a formulação de políticas de competitividade, sustentadas por um ambiente macroeconômico favorável. Ao mesmo tempo, a saída do Estado da esfera de produção e a extensão dos processos de privatização de empresas reforçam a necessidade de construção de um modelo de regulação, com vistas a planejar e fiscalizar a atuação do setor privado.

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

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

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

Ainda na década de 1990, o conceito de capital social, tratado como o “*missing link*” dos estudos teóricos e das políticas aplicadas ao desenvolvimento (FINE, 1999, p. 4), passa a permear o discurso de organismos internacionais, governos e organizações não-governamentais. Definido como o conjunto de informações, normas e confiança recíproca que integra uma rede social capaz de facilitar a ação coletiva e ordenada voltada para o mútuo benefício de seus membros (WOOLCOCK, 1998, p. 153-155; PUTNAM, 1995, p. 67), o conceito de capital social fortalece argumentos em defesa de investimentos coordenados em capital físico e humano (PUTNAM, 1993, p. 35), sustentando propostas de ação estatal dirigidas para o desenvolvimento regional<sup>iii</sup>.

Ao tempo em que se readmite a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questiona-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período de substituição de importações, reduzindo o campo de ação do Estado à promoção da expansão industrial. Amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como consequência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público no sentido de fortalecer esse processo. Mesmo num plano estritamente industrial, estudos que incorporam a idéia de produção flexível nos moldes pós-fordista destacam a importância de redes de colaboração, ressaltando que o processo de acumulação é fundamentalmente uma atividade social.

Partindo da experiência italiana, Putnam (1993; 1995) chama a atenção para a importância da organização comunitária e do engajamento cívico, afirmando que o capital social tem se tornado um ingrediente vital para o desenvolvimento econômico em todo o mundo. Saxenian (1994), por sua vez, ressalta a importância da formação de redes colaborativas interinstitucionais no processo

de desenvolvimento do *Silicon Valley*, nos Estados Unidos. Com base nessas e em outras conhecidas pesquisas sobre o tema, propostas de políticas públicas dirigidas para o fortalecimento institucional, para a qualificação de pessoal e para a formação de redes, *clusters*, Sistemas Locais de Inovação e Arranjos Produtivos Locais (APLs) ocupam um destaque crescente nas agendas de desenvolvimento regional (AMARAL FILHO, 2001). Essas concentrações geográficas de empresas potencializariam a geração de externalidades provenientes da maior possibilidade de cooperação, da redução dos custos de transação e da instituição de mecanismos de transmissão de informações, compartilhamento de experiências e difusão de inovações (PORTER, 1990).

A importância da ação do Estado, nesse contexto, dificilmente é contestada. Embora uma visão culturalista, que atribui à capacidade auto-organizativa da sociedade a exclusiva responsabilidade pelo desenvolvimento do capital social, ainda se sustente, o papel mais ativo do Estado na garantia da formação e manutenção do capital social é ressaltado pela maioria dos autores que tratam dessa questão (CASTILHOS, 2002, p. 46). Para Putnam, por exemplo, o Estado pode contribuir para a formação de capital social através de políticas públicas criativas, que encorajem e criem condições favoráveis à livre organização dos agentes e instituições (PUTNAM, 1995, p. 76-77). Assim, *“social capital, as our italian study suggests, works through and with states and markets, not in place of them”* (PUTNAM, 1993, p.42). Evans, assumindo uma visão ainda mais estatista do processo, argumenta que o esforço voltado para garantir a integridade “das instituições estatais aumenta a possibilidade de montar projetos de transformação social” (EVANS, 1995, p. 314). Sua crítica ao trabalho de Putnam assume um caráter sobretudo metodológico, na medida em que contesta a clássica separação entre as esferas pública e privada como base para a autonomia do Estado (LOTTA; MARTINS, 2004).

Considerando o Estado uma criação contingente histórica, cujas propriedades dependem das dotações institucionais específicas e do caráter da estrutura social, e não como uma entidade genérica cujo impacto econômico pode ser deduzido a partir das predileções inerentes aos burocratas (EVANS, 1995, p. 65), Evans formula dois conceitos que se constituem na chave para o desenvolvimento. O primeiro deles, denominado autonomia, refere-se à habilidade estatal de formular projetos coletivos, que se sobrepõem aos interesses individuais perseguidos pelos dirigentes públicos. Esse conceito associa-se a uma estrutura burocrática eficiente e a um corpo técnico qualificado, que compõem canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e políticas públicas. Retrata, portanto, a organização interna do Estado. O segundo,

designado parceria, trata das relações que se estabelecem entre Estado e sociedade. Parte-se, aqui, do suposto de que os Estados devem estar inseridos socialmente para serem eficientes, estabelecendo conexões com grupos sociais através do compartilhamento de projetos.

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

Conforme ressalta Woolcock (1998, p. 168-169), os conceitos de autonomia e parceria formulados por Evans associam a idéia de desenvolvimento de baixo para cima (*bottom-up*) – vinculada à criação de laços sociais comunitários que possibilitem a formulação de uma estratégia de desenvolvimento endógena – ao modelo de desenvolvimento de cima para baixo (*top-down*), atrelado à emergência de burocracias formais e ao cumprimento de leis que assegurem que os interesses e habilidades individuais possam ser canalizados para grandes empreendimentos coletivos com. Assim, as ações do “Estado autônomo” devem motivar a emergência de iniciativas que sustentam modelos de desenvolvimento *bottom-up*, uma vez que o fortalecimento de redes e habilidades ocorre em nível local. Ainda que precise ser complementado, o estoque de capital social da comunidade na forma de integração é visto como a base para fazer deslanchar iniciativas de desenvolvimento (WOOLCOCK, 1998, p. 175).

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

as do foco produtivo direto<sup>iv</sup>. O Estado assume, então, um papel indireto na promoção do desenvolvimento industrial, cuidando da organização e das bases de apoio à industrialização.

Nesse sentido, a idéia de capital social assume grande relevância, pois sustenta a ação estatal num plano não-econômico ou não-mercantil. O conceito de capital social, embora apoiado no uso de recursos econômicos e na produção de riqueza, uma vez que se correlaciona positivamente à trajetória de crescimento material da economia, situa-se numa dimensão diversa e mais abrangente do que aquela que abriga os demais tipos de capital, envolvendo elementos vinculados a bens públicos, redes sociais e cultura (FINE, 1999, p. 4-5; p. 13). Assim, a sua incorporação às análises e recomendações de políticas públicas alarga o espectro da discussão, encobrendo alguns aspectos controversos e ressaltando a confluência de interesses em torno de determinados tipos de intervenção. Como conseqüência, observa-se que:

*Where the developmental state literature previously stood as a critique of the old consensus, it can now either be overlooked or be repackaged as new in terms of a much less radical content attached to market imperfections and social capital (...) in this way, the politics of bringing the state back in and the theory of the developmental state have become tied to the notion of social capital and more amenable to the tacit postulates of the mainstream economic theory associated with the Washington consensus (FINE, 1999, p. 13-14).*

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

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

*it is not the lack of social capital, but the lack of objective economic resources (...) that underlies the plight of impoverished urban groups. Even if strengthened social networks and community participation could help overcome the traumas of poverty, no one knows how to bring about these results. Undoubtedly, individuals and communities can benefit greatly from social participation and mutual trust, but the outcomes will vary...*

Assim, a noção de capital social, embora importante para o alargamento do conceito de desenvolvimento e a incorporação de objetivos de natureza social às políticas de fomento regional formuladas, parece insuficiente para alimentar a construção de um novo modelo de ação pública, capaz de definir intervenções concretas e eficazes. A valorização do local, muitas vezes contaminada por visões que conferem exagerada autonomia aos elementos e agentes endógenos, desconsidera, ou pelo menos minimiza, a importância de um projeto nacional de superação do subdesenvolvimento, que pressupõe transformações estruturais vinculadas a uma ação incisiva do Estado e de unidades produtivas dominantes, fortemente influenciada pelos movimentos do capital no plano internacional<sup>v</sup>. A problemática industrial, que se manifesta nas propostas de fortalecimento de empresas de menor porte e no estímulo ao desenvolvimento de *clusters*, arranjos produtivos locais e redes de empresas, perde a primazia como instrumento de apoio ao desenvolvimento regional, surgindo envolta nos processos de fortalecimento do potencial endógeno. O foco da ação do Estado desloca-se do estímulo à constituição de um pólo de produção capaz de desencadear um processo expansivo para a criação de um entorno atraente à maior articulação entre agentes, recorrendo à transposição de experiências localizadas exitosas e à generalização de metodologias de fomento ao capital social.

Ainda que nesse processo de assimilação possam ser incorporados elementos incompatíveis com o ambiente institucional, a estrutura sócio-econômica e o estágio de desenvolvimento local, regional e nacional, em função da pluralidade de situações e da possível inconsistência das prescrições generalizadas às especificidades de cada espaço, a adoção de procedimentos social e institucionalmente aceitos, que torna as organizações isomórficas, justifica-se pela necessidade de legitimar a sua atuação, de modo a fortalecer as condições de suporte externo, ampliar a estabilidade e garantir a sobrevivência (DOWLING; PFEFFER, 1975, p. 123)<sup>vi</sup>. De acordo com Meyer e Rowan (1977, p. 340), “*institutionalized products, services, techniques, policies, and programs function as powerful myths, and many organizations adopt them ceremonially*”.

## **5. Considerações Finais**

No período desenvolvimentista, as políticas de promoção de pólos de desenvolvimento tinham como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais, capazes de beneficiar-se de economias de escala significativas vinculadas ao padrão de produção fordista tradicional. O ônus desse modelo de intervenção sobre a capacidade fiscal e financeira do Estado, os resultados pontuais dos projetos industriais fomentados e as indicações de que importantes transformações atingiam o paradigma técnico-econômico vigente estabeleceram novos marcos para as políticas de desenvolvimento regional e o papel do Estado no desenvolvimento econômico. Por um lado, diretrizes de ajuste macroeconômico impuseram-se como prioridade absoluta, fortalecendo um modelo neoliberal apoiado pelos organismos multilaterais de crédito. Por outro, a emergência de sistemas de produção mais flexíveis, baseados no estabelecimento de redes de fornecimento e colaboração, requeriam formas originais de intervenção do poder público.

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

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

Os elevados níveis de desemprego, as desigualdades sócio-espaciais e a crescente concentração de renda nos países latino-americanos, por sua vez, indicavam também a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, onde o Estado desempenharia um papel relevante. Generalizava-se o entendimento de que os princípios fundamentais de um novo modelo incluíam a mobilização social, a busca de maiores níveis de equidade e a criação de um entorno empresarial que oferecesse condições propícias aos investidores, valorizando condições locais e incorporando diretrizes derivadas do conceito de capital social.

Readmite-se a importância da participação do Estado em processos de desenvolvimento regionais, questionando-se a associação simples e direta entre desenvolvimento econômico e industrialização que marcou a atuação do poder público no período desenvolvimentista, reduzindo a ação do Estado à promoção da expansão industrial *stricto sensu*. Propagam-se as preocupações com o desenvolvimento local e dissemina-se a visão da indústria como parte de uma rede de atividades mais ampla. Amplia-se, nesse sentido, o leque de condições de suporte ao desenvolvimento e, a rigor, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento. Como consequência, modifica-se também o escopo de intervenção do poder público.

Entretanto, se o reconhecimento da importância da ação regulatória do Estado e do seu papel como agente promotor de um processo de desenvolvimento econômico que incorpore metas de equidade social e espacial estabelece princípios fundamentais para a concepção de novas abordagens, parece ainda prematuro falar de um novo modelo de intervenção do Estado. A formulação de propostas alternativas de desenvolvimento regional pragmáticas e exequíveis, com efetiva capacidade de transformação estrutural, ainda requer uma base de sustentação mais sólida.

## **6. Referências Bibliográficas**

BAUMANN, Renato. Uma Visão Econômica da Globalização. In: BAUMANN, Renato (org.). **O Brasil e a Economia Global** Rio de Janeiro, Campus: SOEET, p. 33-51, 1996.

BIELCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996 (Primeira Edição: 1988)

BOISIER, Sergio. **El largo brazo de Descartes: usos y abusos del concepto de capital social en las propuestas de desarrollo**. Comunicación al Seminario Taller “ Capital social, una herramienta para los programas de superación de la pobreza urbana y rural”, CEPAL, 8 y 9 de enero de 2003. Mimeo. Santiago de Chile.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Teoria do Desenvolvimento Econômico e a Crise de Identidade do Banco Mundial. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 1 (57), janeiro-março, 1995.

CASSIOLATO, José Eduardo; SZAPIRO, Marina. **Novos Objetivos e Instrumentos de Política de Desenvolvimento Industrial e Inovativo em Países Selecionados**. Rio de Janeiro, Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ, dezembro de 2000. (Estudos Temáticos, Nota Técnica 13 – Projetos Arranjos e Sistemas Produtivos Locais e as Novas Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico).

CASTILHOS, Dino Sandro Borges. **Capital Social e Políticas Públicas**: um estudo da linha infra-estrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2002.

CIMOLI, Mario; KATZ, Jorge. **Structural Reforms, Technological Gaps and Economic Development: a Latin American perspective**. Santiago: Naciones Unidas/Cepal, August 2002. (Serie Desarrollo Productivo, 129).

COLCLOUGH, Christopher. Estructuralismo y Neoliberalismo: una introducción. In: COLCLOUGH, Cristopher e MANOR, James (comps). **¿Estados o Mercados?: El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo**. México, Fondo de Cultura Económica, p.11-44, 1994.

ERBER, Fábio S.; CASSIOLATO, José Eduardo. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, vol. 17, n. 2 (66), p. 32-60, .Abril-junho 1997.

EVANS, Peter. **Autonomia e Parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004 (Edição original: 1995).

FINE, Ben. The Developmental State is Dead – Long Live Social Capital? **Development and Change**, v. 30, p.1-19, 1999.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1986, 2ª Edição. (Originalmente publicado em 1967)

GRAY, John. **Falso Amanhecer**: Os Equívocos do Capitalismo Global. Rio de Janeiro: Record, 1999. (Edição original: 1998)

HIRSCHMAN, Albert O. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

KUMAR, Krishan. **Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

LOTTA, Gabriela; MARTINS, Rafael. Capital Social e Redes Sociais: uma alternativa para análise da política pública de educação em Icapuí-CE. **Anais do I Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD)**, 2004.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960. (Edição original: 1957).

NURKSE, Ragnar. **Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries**. New York: Oxford University Press, 1953.

NURKSE, Ragnar. Foreign Aid and the Theory of Economic Development. **The Scientific Monthly**, vol. 85, n. 2, p. 81-85, Aug. 1957.

PERROUX, François. O Conceito de Pólo de Desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org.) **Economia Regional**: Textos Escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. (Primeira edição: Note sur la notion de pôle de croissance, 1955).

- PORTER, Michael. **A Vantagem Competitiva das Nações**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Campus, 1993. (Edição original: 1990)
- PORTES, Alejandro; LANDOLT, Patricia. The Downside of Social Capital. **The American Prospect**, v.7, n. 26, p. 18-21, May-June 1996.
- PUTNAM, Robert. The Prosperous Community: social capital and public life. **The American Prospect**, v.4, n. 13, p. 35-42, Spring 1993.
- PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, v.6, n.1, p. 65-78, 1995.
- ROSENTHAL, Gert. Los Años Ochenta y Noventa. In: **La CEPAL en sus 50 Años**: notas de un seminario conmemorativo. Santiago: Naciones Unidas/CEPAL, p.73-80, 2000.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe. **The Economic Journal**, vol. 53, n. 210/211, p. 202-211, Jun-Sep 1943.
- SAXENIAN, Annale. **Regional Advantage**: Culture and competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, ninth print, 2000. (First Harvard University Paper-back edition, 1996; copyright 1994).
- STIGLITZ, Joseph. **Os Exuberantes Anos 90**: uma nova interpretação da década mais próspera da histórica. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- WILLIAMSON, John. Reformas Políticas na América Latina na Década de 80. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1 (45), p. 43-49, Janeiro-Março 1992.
- WOOLCOCK, Michael. Social Capital and Economic Development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, 27, p. 151-208, 1998.

---

<sup>i</sup> De acordo com Furtado (1967, p. 203), trata-se de maximizar “as economias externas e de aglomeração resultantes da complementaridade das atividades industriais e, num horizonte temporal mais amplo, as economias de escala”.

<sup>ii</sup> O pacote de medidas prescritas pelo Consenso de Washington incluía o combate à inflação através do ajuste fiscal, a privatização de empresas estatais, a liberalização comercial, a prevalência de taxas de juros de mercado e a abertura da maior parte dos setores aos investimentos estrangeiros (BAER, 2004, p. 746).

<sup>iii</sup> Embora a idéia de capital social possa ser entendida como um campo de análise da sociedade, uma vez que incorpora diversas vertentes associadas à dinâmica da organização social, tem sido usual a instrumentalização do conceito, que passa a sustentar estratégias de ação em favor do desenvolvimento. Nesse sentido, ganham importância propostas voltadas para a promoção de pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, o apoio à formação de redes de empresas e a consolidação de aglomerados produtivos locais (PORTER, 1990; ERBER; CASSIOLATO, 1997; CASSIOLATO; SZAPIRO, 2000).

<sup>iv</sup> A visão de que as comunidades dispõem de elementos endógenos que podem concretizar as suas possibilidades de desenvolvimento, desde que conduzidos por uma ação mobilizadora e criativa, desloca o foco das intervenções públicas em favor do desenvolvimento regional de questões vinculadas à expansão industrial. Nesse sentido, concilia propostas de intervenção do Estado à visão neoliberal, restringindo o escopo da ação pública.

<sup>v</sup> Brandão (2004, p. 73) alerta para a importância de combater o pensamento único da endogenia exagerada, que negligencia aspectos fundamentais para a compreensão dos processos de desenvolvimento regionais.

<sup>vi</sup> Dowling e Pfeffer (1975, p 133) acreditam que organizações mais visíveis e dependentes de suporte político e social tendem a se engajar mais ativamente em comportamentos do tipo legitimizador.