

**GOVERNANÇA
DEMOCRÁTICA**

2 0 0 5



**GEOPOLÍTICA E
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

PROGRAMA DE CURSOS

2005

Público-alvo: funcionários públicos estaduais e municipais, pesquisadores da área de planejamento e gestão de políticas públicas e participantes de segmentos não-governamentais

Local: Auditório do IPARDES - Rua Máximo João Kopp, 274 - Bloco 2 - Curitiba - Paraná

Inscrições gratuitas: no site www.ipardes.gov.br ou pelo telefone (41) 351-6345

Há 40 vagas. Serão emitidos certificados.

1

PLANEJAMENTO PÚBLICO E INDICADORES SOCIAIS

4/5 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

INDICADORES PARA O PLANEJAMENTO PÚBLICO: origens, evolução e conceitos básicos

MARIA INÊS NAHAS - Professora e pesquisadora do IDHS da PUC-Minas e consultora do Ministério das Cidades

5/5 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DOS SISTEMAS DE INDICADORES MUNICIPAIS BRASILEIROS

MARIA INÊS NAHAS

6/5 - 8h30 às 12h30

CONSTRUÇÃO E USO DE INDICADORES NO PLANEJAMENTO SETORIAL DO PARANÁ

MARIA DE LOURDES URBAN KLEINKE - Pesquisadora do IPARDES

2

GEOPOLÍTICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

22/6 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

DA GUERRA FRIA AO CENÁRIO UNIPOLAR

GERALDO LESBAT CAVAGNARI FILHO - Professor e pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos da UNICAMP

23/6 - 8h30 às 12h30

GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL: política nacional de desenvolvimento regional

ANTONIO CARLOS FILGUEIRA GALVÃO - Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração e Desenvolvimento Regional

23/6 - 14h às 18h

A INSERÇÃO DA ECONOMIA PARANAENSE NA DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA

GILMAR MENDES LOURENÇO - Pesquisador do IPARDES

3

GESTÃO SOCIAL: o que há de novo?

27/7 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: tendências e inovações

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL - Coordenadora do Programa Gestão Urbana e de Cidades da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (MG)

28/7 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

POBREZA, EXCLUSÃO, VULNERABILIDADE E RISCO SOCIAL

CRISTINA FILGUEIRAS - Professora e pesquisadora do Mestrado de Ciências Sociais da PUC-Minas

29/7 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

FERRAMENTAS PARA A GESTÃO DE RESULTADOS

CRISTINA FILGUEIRAS

4

AS PESQUISAS NACIONAIS E O RURAL BRASILEIRO: contexto, abrangência e limites

24/8 - 14h às 18h

VARIÁVEIS E INDICADORES AGROPECUÁRIOS - pertinência e finalidade

MARIA DE NAZARETH BAUDEL WANDERLEY - Professora do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco

25/8 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

ESMIUÇANDO AS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS DO RURAL BRASILEIRO

FERNANDO GAIGER SILVEIRA - Técnico de Pesquisa e Planejamento do IPEA

26/8 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

OS BANCOS DE DADOS E O DIA-A-DIA DOS PESQUISADORES: existe um banco de dados ideal?

ANTÔNIO CARLOS SIMÕES FLORIDO (Gerente do Censo Agropecuário do IBGE) e FERNANDO GAIGER SILVEIRA

5

TEORIAS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO - Professor do Instituto de Economia da UNICAMP

26/10 - 8h30 às 12h30 / 14h às 18h

BASES TEÓRICAS E METODOLÓGICAS PARA OS ESTUDOS TERRITORIAIS: lições para o caso do Paraná

27/10 - 8h30 às 12h30

A DINÂMICA REGIONAL E URBANA RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

27/10 - 14h às 18h

AS POLÍTICAS REGIONAIS E URBANAS EM DISCUSSÃO E IMPLANTAÇÃO NO BRASIL

28/10 - 8h30 às 12h30

OS NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS: consórcios intermunicipais, agências de desenvolvimento, etc.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

ROBERTO REQUIÃO
Governador

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL - SEPL

REINHOLD STEPHANES
Secretário

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

JOSÉ MORAES NETO
Diretor-Presidente

NEI CELSO FATUCH
Diretor Administrativo-Financeiro

MARIA LÚCIA DE PAULA URBAN
Diretora do Centro de Pesquisa

SACHIKO ARAKI LIRA
Diretora do Centro Estadual de Estatística

THAÍS KORNIN
Diretora do Centro de Treinamento para o Desenvolvimento

CONTEÚDO

O ARGUMENTO DO IMPÉRIO

Geraldo Lesbat Cavagnari Filho 7

BRASIL: A DIMENSÃO ESTRATÉGICA DA POTÊNCIA REGIONAL

Geraldo Lesbat Cavagnari Filho 18

O TEOREMA DA EXCLUSÃO E O COROLÁRIO NABUCO

Geraldo Lesbat Cavagnari Filho 23

FEDERALISMO, ESTADO-NAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Antonio Carlos F. Galvão 30

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTOS

FUNDAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Antonio Carlos F. Galvão 51

O ARGUMENTO DO IMPÉRIO*

Geraldo Lesbat Cavagnari Filho**

RESUMO

O objeto central da análise é a configuração das relações de força sucessora da bipolaridade. Conceitos, fatos e circunstâncias levam à conclusão de que ela é unipolar. Na direção de tal desfecho, a análise se detém na aposta européia no multilateralismo, na intenção americana de perpetuar sua condição de superpotência, na presunção dos Estados Unidos de que sua segurança é a segurança da própria ordem mundial e na revolução na doutrina estratégica americana provocada pelo 11 de Setembro. Na finalização da análise nega-se aos Estados Unidos a condição de império, mas se reconhece que eles têm os atributos para agir como tal, quando necessário.

ABSTRACT

The focus of the analysis is the configuration of relationships of force after the Cold War bipolarity. Concepts, facts and circumstances lead to the conclusion that this configuration is now unipolar. Towards this conclusion, the analysis covers the European bet on multilateralism, the American intention to perpetuate itself as a superpower, the presumption of the United States that its security is the security of the current World Order, and the revolution on the American strategic doctrine caused by 09/11. The conclusion denies the US the status of empire, but acknowledges that the US has the attributes to act as such when necessary.

A guerra contra o Iraque é um fato histórico já conhecido como a Segunda Guerra do Golfo. A França e seus aliados europeus não conseguiram impor limites à potência norte-americana. Os Estados Unidos não se submeteram nem ao Conselho de Segurança das Nações Unidas nem à opinião pública mundial. Sustentaram sua decisão unilateral, apoiados pela Grã-Bretanha e Espanha, com o argumento do império: “Quando o que está em jogo é a nossa segurança, não precisamos da autorização de ninguém”. Ou melhor: como única superpotência,

* Artigo originalmente publicado em *Política Externa*, 12(1), jun-jul-ago 2003.

** Fundador e membro do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e professor convidado do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP.

os EUA não se submetem às leis internacionais nem mesmo às instituições multilaterais, quando seus interesses estão ameaçados.

O contra-argumento à empáfia do império, apoiado no direito internacional, qualificou o ataque contra o Iraque, sem a concordância específica das Nações Unidas, como um ato ilícito e de agressão, uma guerra ilegal. Para a Comissão Internacional de Juristas da ONU, “na ausência do aval do Conselho de Segurança, nenhum Estado poderia recorrer à força contra um outro Estado, salvo em caso de legítima defesa ou em resposta a um ataque armado”. Ou seja, assim como não houve base jurídica para a invasão, não há legitimidade ao conceito de guerra preventiva.

Desde de 1945, a Organização das Nações Unidas é o fórum principal no qual os países do mundo se esforçam coletivamente para manter a paz e a segurança internacionais, por meio de regras mutuamente acordadas. No entanto, ela foi solapada pela rivalidade da Guerra Fria. Até o colapso do império soviético, o conflito bipolar se fez sentir na medida em que tanto os EUA quanto a URSS usaram seu poder de veto no Conselho de Segurança para bloquear qualquer ação que pudesse ser prejudicial a seus interesses. Com exceção da Guerra da Coréia, todas as guerras e intervenções militares conduzidas por eles, assim como as conduzidas pela França e Grã-Bretanha, foram ações unilaterais – à revelia do Conselho de Segurança. No pós-Guerra Fria, as ações armadas realizadas pelos americanos na Bósnia, em Kosovo e no Afeganistão foram também unilaterais. Se contra o governo Taliban a guerra se justificou como uma ação de autodefesa, na península balcânica ela se justificou como reação à barbárie sérvia. Tanto no Afeganistão como nos Balcãs, a falta do aval do Conselho de Segurança foi compensada pelo apoio internacional unânime.

A oposição efetiva contra os Estados Unidos no Conselho de Segurança foi liderada pela França – apoiada inicialmente pela Alemanha e, posteriormente, pela Rússia. Os governos Chirac e Schroeder firmaram posição contrária a uma guerra contra o Iraque sem o aval desse conselho. Em essência, a decisão franco-germânica, apoiada pela Bélgica, Rússia e China, não conferia legitimidade a uma intervenção militar realizada antes que as inspeções tivessem rendido algum resultado aceitável. Não há dúvida: essa decisão era uma aplicação correta da Resolução 1441 – o objetivo era o desarmamento do Iraque e, se não o fosse conseguido, não estaria afastado o uso da força. A firmeza mantida pelos patronos da oposição serviu como indutor de gigantesca mobilização internacional contra a guerra. Mas o ataque anglo-americano ao Iraque, em 20 de março, mostrou ao mundo a irrelevância da ONU e a impotência do Conselho de Segurança em face de uma potência imperial.

As críticas à oposição franco-germânica foram, de certo modo, ácidas. As mais contundentes foram dirigidas tanto à França quanto às Nações Unidas. À França, por usar a ONU para projetar influência que, na realidade, não tem nem a exerce – além da Alsácia e de Calais, além da Gasconha e da Provença. A crítica às Nações Unidas, por sua vez, não foi

menos virulenta: “A ONU, um grupo de regimes de legitimidade menos que uniforme, ungiu-se a si mesma como a única juíza do que sejam ações militares legítimas. E reivindica para si o dever de acorrentar a única nação que tem o poder de fazer cumprir suas resoluções”. Conclui com ironia: “Você acredita que falta legitimidade a qualquer uso do poderio militar dos Estados Unidos se não tiver a aprovação da França, Rússia e da China?”¹

Embora contrariasse uma realidade de poder, o discurso francês é cristalino na exposição de suas premissas básicas, que justificam a necessidade de instituições multilaterais fortes para legitimar o uso da força, mas na defesa do direito: “Não se pode defender a lei violando a lei. Se a força deve ser o último recurso, não pode ser usada como um princípio de ação preventiva e unilateral” – porque se “ela for usada de forma unilateral estará arruinada a confiança entre os Estados.”² Mas, para os “falcões” de Washington, seria um erro submeter à sanção da ONU o uso do poderio militar americano na defesa de interesses vitais dos Estados Unidos. Aliás, para esses mesmos “falcões”, acordos e instituições multilaterais não devem se constituir fins em si mesmos.³ São meios, somente meios – descartáveis, se necessário.

Os Estados Unidos sempre interferiram em assuntos de outros países, mas sempre recusaram interferência em seus assuntos. A ação militar unilateral tem sido freqüente nas suas relações externas. Começou com a Guerra Hispano-Americana, em 1898, com o objetivo de expulsar o império espanhol do Caribe e do Pacífico Ocidental, permitindo-lhes ocupar Porto Rico, Filipinas e Guam e manter influência sobre Cuba, recém-independente. A partir daí, segue uma sucessão de ações militares unilaterais, culminando com a Segunda Guerra do Golfo⁴ – que, com certeza, não deverá ser a última. Como única superpotência, os EUA continuarão insistindo na absoluta liberdade de ação na defesa dos seus interesses, num futuro imediato.

A partir do início da década de 90, alimentou-se por algum tempo a expectativa de um mundo menos violento. O que se desejava era uma nova ordem mais pacífica em um mundo interdependente – e, se possível, crescentemente democrático –, cuja garantia de paz repousasse na segurança coletiva, apoiada num sistema de instituições multilaterais de

¹ George F. Will. O despropósito das Nações Unidas. *O Estado de São Paulo*, p.A2, 16.03.2003.

² Discurso do ministro das Relações Exteriores da França, Dominique de Villepin, na Comissão de Direitos Humanos da ONU (Genebra), em 24 de março de 2003 (*O Estado de São Paulo*, 25/03/2003, p. A 18).

³ Condoleezza Rice. Promovendo os interesses nacionais. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra – USP, 10 (1), jun-jul-ago 2001, p.85.

⁴ Ações militares unilaterais dos EUA, a partir da Guerra Hipano-Americana (1898): Filipinas (1901), Panamá (1903 e 1989), Cuba (1906, 1912, 1913, 1917 e 1933), Nicarágua (1912 e 1914-33), Haiti (1915 e 1934), México (1915), República Dominicana (1916-24 e 1965), Rússia (1918), Vietnã (1965-73), Granada (1983-85), Bósnia (1995), Kosovo (1999) e Afeganistão (2001).

resolução de conflitos. Assim, como não estariam ausentes os conflitos de interesses na nova ordem, eles deveriam ser resolvidos no quadro da segurança coletiva, estabelecendo-se limites para não transformá-los em guerra. Portanto, desde que os mecanismos de solução viessem a ser eficazes nas sanções contra os países que os ultrapassassem, mediante a aplicação de sanções econômicas – e, se necessário, por meio de operações militares.⁵ Nesse caso, a Primeira Guerra do Golfo foi exemplar – foi uma aposta bem-sucedida no multilateralismo. A aposta no multilateralismo no campo da segurança internacional inspirou-se, de certo modo, na expectativa (equivocada) de que dificilmente os Estados Unidos teriam capacidade “de exercer uma liderança realmente hegemônica, a que sua sobrevivência como única superpotência militar, em princípio, lhe deveria proporcionar condições de aspirar.”⁶ Mesmo reconhecendo neles os atributos necessários a uma potência para exercer ação global eficaz, retirava-se deles (por antecipação) a possibilidade de manter em escala mundial a *Pax Americana*. A nova ordem resultaria então de uma nova distribuição real de poder – ou seja: resultaria de uma China mais poderosa, de uma Europa politicamente unificada e de um Japão dotado de maiores responsabilidades políticas e militares, entre outros centros de poder regional.⁷ Na visão multilateral, não cabia obviamente tal *pax*.

Após o colapso do império soviético, alguns viram os EUA como uma superpotência militar a caminho do declínio econômico, considerando “extremamente controvertida a hipótese de uma nova ordem internacional regida pela *Pax Americana*”.⁸ Mas, para outros, em toda a década de 80, os Estados Unidos “aumentaram grandemente sua influência mundial”, assim como “emergiram” – ao final dela – “com uma supremacia militar, econômica, ideológica e cultural”,⁹ que os credenciava a liderar a construção da nova ordem mundial. Além disso, durante toda a década de 90, eles apresentaram altos índices de crescimento econômico. E continuaram sendo, como sinalizou seu desempenho nas guerras do pós-Guerra Fria, a única garantia de segurança na Europa e em sua periferia. Não há dúvida de que os EUA ingressaram no século XXI capitalizados, de certo modo, para bancar a sua paz, a *Pax Americana*.

⁵ Luciano Martins. Ordem internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 1992, *mimeo*.

⁶ Paulo Nogueira Batista. Nova ordem ou desordem internacional. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra – USP, 1(1), jun 1992, p.35.

⁷ Zbigniew Brzezinski. Acordos globais seletivos. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra – USP, 1(1), jun 1992, p.55-56.

⁸ Luciano Martins. A nova ordem internacional e o Brasil. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra – USP, 1(3), dez-jan-fev 1992/1993, p.173-174.

⁹ Robert Kagan, “EUA: um recuo do poder?” *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra – USP, 4(2), set-out-nov 1995, p.138.

Os EUA jamais se mostraram refratários ao multilateralismo, assim como ao internacionalismo. Ao contrário. Em várias ocasiões, deram a entender que buscarão a cooperação com seus aliados – principalmente com os da aliança atlântica –, quando a segurança internacional estiver ameaçada. No início da década de 90, eles já eram a única potência capaz de liderar a ação coletiva num contexto de decisão multilateral. É claro, fortemente influenciada por eles. Contudo, não renunciaram ao direito de intervir militar e unilateralmente onde seus interesses vitais estiverem ameaçados.¹⁰ Além disso, conscientes de sua condição de única superpotência, sinalizaram, após a Primeira Guerra do Golfo, que estão determinados a modelar a nova ordem de acordo com seus valores e interesses – como se eles fossem universais. Em toda a década de 90, os Estados Unidos deixaram claro que não estão dispostos a ceder seu lugar de potência dominante.

Na condição de única superpotência, os EUA podem manter o equilíbrio estratégico na Eurásia com mais eficiência que na Guerra Fria. Esse equilíbrio é imperativo para a segurança americana. Eles participaram da Primeira Guerra Mundial para impedir que a Alemanha imperial dominasse o continente europeu. Lideraram a luta contra a Alemanha nazista e o Japão militarista para impedir que rompessem esse equilíbrio, respectivamente, na Europa e no Pacífico Ocidental. Na Guerra Fria, os Estados Unidos impediram que a União Soviética capturasse as periferias da massa continental eurásiana – ou seja, na Europa Ocidental, no Extremo Oriente e no Sul da Ásia. Assim, impediram que a URSS se constituísse, historicamente, na única possibilidade real de potência dominante em toda a Eurásia.

Desde que emergiram como grande potência com presença e influência globais, os EUA passaram a identificar no equilíbrio eurásiano a estabilidade da própria ordem mundial – que, na sua visão, é inseparável de sua segurança nacional. Além disso, esse equilíbrio induz à preservação da sua hegemonia no hemisfério ocidental (nas Américas), assim como à estabilidade nas regiões produtoras de petróleo da Eurásia – no Golfo Pérsico, Cáucaso e na Ásia Central. A ameaça à hegemonia de Washington no hemisfério ocidental só poderá vir de uma potência hegemônica eurásiana – afastando, desse modo, uma ameaça endógena. As ameaças às reservas mundiais de petróleo, por sua vez, estão na própria Eurásia. Em consequência, os Estados Unidos vêm-se obrigados a impedir o surgimento de uma potência hegemônica na Eurásia, ou em parte dela.

Para manutenção de tal equilíbrio, assim como de sua hegemonia hemisférica, Washington dispunha (como ainda dispõe) das estratégias da dissuasão e da contenção. Quando se rompeu o monopólio nuclear americano, formou-se um consenso em torno da desqualificação da guerra nuclear como instrumento político. Mas, paradoxalmente, esse

¹⁰ Geraldo Lesbat Cavagnari Filho. Notas sobre estratégia e o emprego futuro da força. In: ARAUJO, Braz (coord.). *Estratégia no novo cenário mundial*, São Paulo: Naippe/USP, v.5, p.277, 1996.

consenso não excluiu o recurso à resposta nuclear no planejamento estratégico-militar da União Soviética e dos Estados Unidos. No caso de confronto direto entre essas duas superpotências, as respectivas hipóteses de guerra abrangiam tanto os patamares convencionais quanto os patamares nucleares da escalada. Mesmo assim, dada a simetria entre elas – ambas dotadas de capacidade de primeiro e segundo golpes, capazes de proporcionar um cenário de destruição inaceitável –, a guerra entre os EUA e a URSS tornou-se impensável. Assim, o caminho encontrado por essas duas superpotências para administrar a bipolaridade foi a estratégia da dissuasão, cuja credibilidade repousa na própria função da arma nuclear – a de aniquilar a intenção ofensiva do adversário. Ou seja, a dissuasão sinalizava (como ainda sinaliza) a destruição mútua assegurada, como resultado do confronto direto entre as duas superpotências.

No entanto, a estratégia da dissuasão não impediu a expansão do império soviético – principalmente na Eurásia. A tarefa de detê-la ou dificultá-la coube à estratégia da contenção – que, de certo modo, foi bem-sucedida na Guerra Fria. Apesar de todo o avanço geoestratégico, a União Soviética não conseguiu um acesso direto aos mares, aos oceanos – às águas quentes.¹¹ A Europa Ocidental bloqueava efetivamente a saída para o Atlântico, contendo o acesso soviético em pontos naturais de estrangulamento geoestratégico.¹² O acesso ao Golfo Pérsico e ao Índico esteve impedido por uma barreira de países, começando pela Turquia, passando pelo Irã e Paquistão e terminando pela Índia. A URSS estava efetivamente bloqueada do Mar do Japão ao Golfo Pérsico. Nem mesmo o colapso do regime pró-americano no Irã permitiu aos soviéticos uma saída no Índico às expensas desse país e do Paquistão, uma vez não concretizado o seu êxito no Afeganistão. O acesso ao Pacífico ficou limitado a uma pequena faixa no seu extremo-oriental.

O desaparecimento da União Soviética não tornou ultrapassadas as estratégias americanas da dissuasão e da contenção. Ao contrário. Elas mantêm-se ativas porque os objetivos maiores da política de segurança dos Estados Unidos continuam os mesmos. Apesar de terem participado de guerras, em toda a década de 90, eles encontraram dificuldades para identificar seus futuros inimigos em face de ameaças que já estavam se apresentando no seu horizonte estratégico. Para alguns, tais dificuldades decorriam de um governo incapaz de manter

¹¹ O meio que concorreu efetivamente para o bloqueio às águas quentes foi a Marinha americana. Durante toda a Guerra Fria, os EUA mantiveram (como ainda mantêm) superioridade naval e sustentaram (como ainda sustentam) sua presença em todos os oceanos e na maioria dos mares. A Marinha soviética tanto manteve-se em inferioridade como não teve presença de tal magnitude. Se a União Soviética capturasse as periferias da massa continental eurásiana (Europa Ocidental, Extremo Oriente e Sul da Ásia) ela não ganharia apenas enormes recursos humanos, econômicos e militares, mas também o acesso a passagens geoestratégicas ao Atlântico, Pacífico e Índico.

¹² Pontos de estrangulamento: Dardanelos e Bósforo, entre o Mar Negro e o Mediterrâneo; os estreitos de Kattegat e Skagesrak, que ligam o Báltico ao Mar do Norte; e a passagem entre a Noruega e Spitsbergen.

os EUA focalizados em seu “interesse nacional” – isto é, na manutenção de sua supremacia sem se impor limites ao seu poder.¹³ Para o neoconservadorismo republicano, a *Pax Americana* é uma possibilidade real. Assim, o governo atual pretende dar continuidade aos governos Reagan e George H. Bush, desfazendo-se de uma herança democrática recente.¹⁴

O 11 de Setembro é o ponto de inflexão da estratégia americana. Apesar de ser a única superpotência no pós-Guerra Fria, a eficácia dos ataques terroristas indicou que a segurança dos EUA não é absoluta. Nessa data, Washington deparou-se com um inimigo de alta periculosidade, que combina audácia, fanatismo suicida, organização e preparo técnico. O governo americano se convenceu de que seu enorme aparato militar é totalmente inútil contra um inimigo difuso, indefinido, cujo teatro de guerra em nenhum momento estará demarcado por fronteiras geográficas – nem por linhas de contato entre as forças em conflito. Contra o terrorismo a doutrina militar americana mostrou-se ineficaz, visto que o seu aniquilamento não é fruto do uso da força esmagadora. Aliás, contra ele não funcionam nem a dissuasão nem a contenção.

Com poucos recursos o grupo terrorista Al-Qaeda executou o mais espetacular ato terrorista da história, seja pela eficácia alcançada seja pela audácia assumida. Nenhum ato de terrorismo anterior infligiu tantos danos, em termos de destruição material e vidas perdidas. “O número de mortos foi quase o dobro da resultante de quatro décadas de violência na Irlanda do Norte. Corresponde a dez vezes a quantidade de baixas, dos dois lados, na rodada mais recente da intifada palestina em Israel”.¹⁵ Aliás, os danos infligidos por Al-Qaeda foram o equivalente ao número de mortes em Pearl Harbour. A audácia, por sua vez, revelou-se no arremetimento de três aviões sobre dois símbolos do poderio americano: as torres gêmeas do World Trader Center e um dos lados do Pentágono.

O último ataque estrangeiro ao território continental dos Estados Unidos ocorreu em 1812, na curta guerra para conquistar o Canadá. O resultado foi a ocupação de Washington por tropas britânicas, seguida do incêndio da Casa Branca e do Capitólio. Daí por diante, até 11 de setembro de 2001, os americanos convenceram-se de que ameaças permaneceriam fora do território continental. Essa garantia de segurança foi efetiva em todas as guerras travadas pelo EUA – sobretudo nas duas guerras mundiais. Durante a Segunda Guerra Mundial “nem japoneses nem alemães tinham condições de bombardear” suas cidades nem de ocupar seu território.¹⁶ Na Guerra Fria não foi diferente. A vulnerabilidade

¹³ Robert Kagan, op cit., p.143.

¹⁴ Condoleezza Rice, op cit., p.85-91 e Robert Kagan, op cit., p.138-149.

¹⁵ John Lewis Gaddis. E essa agora: lição antiga era para a próxima. In: STROBE Talbott e NAYARI Chanda (orgs.), *A era do terror*. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p.26.

¹⁶ Ibidem, p.25.

dos Estados Unidos resumia-se apenas a um ataque nuclear da União Soviética. Mas, em virtude de sua capacidade nuclear de segundo golpe, eles poderiam evitar uma ocupação militar soviética subsequente e, mesmo violentamente agredidos, derrotá-la. Na realidade, a segurança do território continental americano, assim como a do território soviético, repousava na eficácia da doutrina de destruição mútua assegurada.

Uma das primeiras inferências feitas logo após os ataques terroristas indicava algum paralelismo com Pearl Harbour, como episódio mais próximo dele – por também ter sido desferido contra os EUA e não precedido de uma declaração de guerra. É claro que não houve unanimidade em torno dessa inferência. Para muitos, é um falso paralelo, pois o ataque a Pearl Harbour foi um ato oficial de guerra de um país contra outro, e os ataques terroristas de 11 de Setembro, um ato político perpetrado por um inimigo anônimo.¹⁷ No entanto, essa premissa é tão questionável quanto a que estabelece o (falso) paralelismo. De qualquer modo, a lembrança de Pearl Harbour explica a determinação do governo Bush de enfrentar o terrorismo numa guerra prolongada e encerrá-la com seu aniquilamento. Aliás, foi isso que os Estados Unidos fizeram com o Japão na Segunda Guerra Mundial.

Não há dúvida, o 11 de Setembro é um fato inédito na história americana, na medida em que indica a impotência de todo o aparato militar dos Estados Unidos em face de um inimigo que não ocupa nem defende posições fixas e que poderá agredi-los novamente no seu território continental. Assim, impôs-se a Washington o recurso de transferir a responsabilidade por atos terroristas contra seus interesses aos países que hospedam, controlam e (ou) apóiam qualquer grupo terrorista. É a versão preliminar da famigerada Doutrina Bush – que desloca a retaliação contra esses países. O resultado imediato de sua aplicação foi a Guerra do Afeganistão, precedente que induziu os Estados Unidos a buscar o alinhamento internacional contra o terrorismo, crenes de que defendendo sua segurança estarão defendendo a segurança mundial.

Antes do 11 de Setembro, os EUA já buscavam a invulnerabilidade do seu território continental em face de qualquer ataque nuclear, apoiando-se no pressuposto de que já estavam também protegidos de ameaças de natureza convencional. Muitos admitem que a busca dessa invulnerabilidade surgiu com o chamado projeto “Guerra nas Estrelas”, iniciado no governo Reagan. Mas essa não foi a finalidade principal desse projeto. A Iniciativa de Defesa Estratégica visou a radicalizar a aposta norte-americana na corrida armamentista. Aumentando essa aposta no desenvolvimento de novas tecnologias, os Estados Unidos alcançaram a vitória no conflito Leste-Oeste sem a necessidade da batalha decisiva. No entanto, o referido projeto foi retomado pelo governo Clinton com a finalidade expressa de construir um escudo antimísseis, como garantia da perpetuidade do país como única superpotência.

¹⁷ Entrevista concedida por Michael Clarke à *Carta Capital*. O mundo não está em guerra”, 19 de setembro de 2001, p.37-38.

Durante a Guerra Fria, as duas superpotências dependiam da doutrina de destruição mútua assegurada para a dissuasão recíproca de uma guerra nuclear. A idéia era tornar suicida um primeiro ataque ao garantir que o outro lado fosse capaz de revidar. Em 1972, foi firmado entre os EUA e a URSS o Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (Tratado ABM), com a finalidade de impedir que essas superpotências se tornassem invulneráveis. A decisão do governo Bush de dar continuidade à construção de um escudo antimísseis, tendo em vista alcançar essa invulnerabilidade, levou os Estados Unidos pós-11 de Setembro à denúncia unilateral do Tratado ABM. Mas a finalidade principal desse escudo não é convencer os Estados “fora-da-lei” a não chantageá-los com um ou dois mísseis que tenham ogiva nuclear. Na realidade, ele visa subtrair de qualquer potência – principalmente da Rússia e da China – a capacidade de ataque nuclear (de primeiro e segundo golpes) contra o território continental americano. Ou melhor, visa dotar os EUA das salvaguardas nucleares para agir impunemente em um conflito nuclear. Não há dúvida de que, alcançada a invulnerabilidade nuclear, os Estados Unidos terão alcançado as condições para usar sua capacidade militar de aniquilamento sem restrição, tanto nuclear quanto convencional.

É claro que já estão incorporados à Doutrina Bush os conceitos de invulnerabilidade e aniquilamento. Mas o que a distingue no âmbito da estratégia é a adoção da guerra preventiva como autodefesa antecipada. Os Estados Unidos não podem intervir em toda parte. É uma conclusão óbvia. Entretanto, segundo a nova doutrina, devem estar preparados para enfrentar todas as possibilidades de ameaças aos seus interesses nacionais – devem ser capazes de intervir para proteger seus interesses estratégicos. Eles deverão enfrentar ameaças futuras à sua segurança mediante ataques preventivos, onde e quando forem necessários. Deverão ser os primeiros a atacar, pois qualquer ameaça mesmo potencial justifica a ação preventiva. Efetivamente, a imposição da ação unilateral e a realização, quando necessário, da ação preventiva são a essência da Doutrina Bush. Assim, os Estados Unidos se reservam o direito de agir na defesa de seus interesses com a “legitimidade” que lhes confere sua supremacia incontestada.

Não há dúvida de que quando se tem superioridade de meios e a ameaça inimiga é premente, a lógica indica a ação preventiva, a autodefesa por antecipação – pressupondo que “os riscos da espera poderão ser maiores que os riscos da ação”.¹⁸ É claro que o exemplo iraquiano não se ajusta a essa lógica. A ameaça iraquiana, como algo grande e iminente a ponto de pôr em risco a soberania dos Estados Unidos – a integridade do seu território continental – , é um argumento exagerado para justificar uma guerra preventiva. Os motivos alegados para depor Saddam Hussein foram desqualificados antes da guerra. Nenhuma evidência sequer foi apresentada, vinculando o Iraque a Al-Qaeda, mostrando que

¹⁸ Declaração atribuída a Donald Rumsfeld, secretário de Defesa dos EUA.

o país tivesse um programa nuclear ativo ou um arsenal de armas químicas e biológicas. Ou seja, o governo de Saddam Hussein não esteve comprometido nem com o terrorismo internacional nem com a proliferação de armas de destruição em massa. Assim, a razão suficiente para depô-lo era outra.

Os Estados Unidos podem não ser um império, mas têm todos os atributos para agir como tal, quando necessário – como agiram contra o Iraque. Desde o fim da Guerra Fria, eles respondem efetivamente pela segurança mundial. Se a sua segurança é a segurança de todos, o poder militar norte-americano é a garantia de tal segurança. “Por ser a nação mais poderosa do mundo, os Estados Unidos têm a responsabilidade especial de ajudar a tornar o mundo mais seguro”.¹⁹ Ao atribuir caráter messiânico à sua responsabilidade com a segurança mundial, eles justificam a defesa dos seus valores e interesses – por exemplo, a defesa da democracia – , como se fossem universais. Assim, qualquer ação militar (unilateral e preventiva) transforma-se em cruzada que, pela “legitimidade” autoconferida, justifica a intenção: “o poderio militar norte-americano precisa ser assegurado porque os EUA são o único país que garante a paz e a estabilidade globais”.²⁰ Logo, é sua responsabilidade manter o mundo mais pacífico e seguro, assumem os “fundamentalistas” do governo Bush.

Com uma mistura de realismo político com messianismo, os Estados Unidos devem fazer todo o esforço para se manter como potência militar acima de qualquer desafio. Estão já empenhados, desde a queda do muro de Berlim, na construção e manutenção de forças militares para não serem desafiados neste século atual.²¹ Assim, eles já estão construindo e procurarão manter defesas que estejam além da capacidade dos que tentarem desafiá-las.²² Sua (grande) estratégia visa, sobretudo, a dissuadir “todos os adversários em potencial de tentarem obter uma preparação militar com a esperança de suplantarem ou de se equipararem ao poder dos Estados Unidos” e de seus aliados.²³ Segundo essa visão, eles farão tudo o que for possível para evitar uma União Européia, ou uma China, como contraponto militar. Seria indesejável uma hegemonia na Europa – do Atlântico ao Báltico – , assim como no Leste Asiático. Para tanto, julgam-se preparados para agir sozinhos.

Embora o discurso do governo Bush reafirme o compromisso dos Estados Unidos com as instituições multilaterais – como a ONU, a OMC, a OEA e a Otan – “ele na realidade tem agido

¹⁹ Condoleezza Rice. Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina. In: *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra – USP, 11(3), dez-jan-fev 2002/2003, p.63.

²⁰ Condoleezza Rice. *Promovendo os interesses nacionais*, op cit., p.83.

²¹ Condoleezza Rice. *Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina*, op cit., p.65.

²² George W. Bush. A estratégia de segurança nacional dos EUA. *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra – USP, 11(3), p.109, dez-jan-fev 2002/2003.

²³ Condoleezza Rice. *Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina*, op cit., p.65.

como quem se auto-elegeu para governar o mundo e não mais reconhecer interlocutor à altura”. Sob esse ponto de vista, tais instituições “só devem existir se servirem para legitimar suas decisões e seu império – como ocorreu na Primeira Guerra do Golfo”.²⁴ Não há dúvida de que a unilateralidade da ação militar revelou a irrelevância da ONU e a impotência do Conselho de Segurança no campo da segurança. No entanto, essa realidade não deve ser motivo para se decretar a falência das Nações Unidas. É claro que, na sua reformulação, a questão está posta, por enquanto, como um jogo de soma-zero: restabelecimento do multilateralismo ou subserviência ao império.

Durante a Guerra Fria, as Nações Unidas não tiveram influência na preservação da paz e segurança internacionais, pois tanto os vetos soviéticos quanto os americanos impediram o Conselho de Segurança de agir como corte suprema. Nesse período não houve novas guerras na Europa, mas isso não teve nada a ver com a ONU, e sim com a dissuasão nuclear e o equilíbrio de poder entre a Otan e o Pacto de Varsóvia. No entanto, com o fim da bipolaridade, muitos admitiram a possibilidade real de as Nações Unidas exercerem a função primária de ao mesmo tempo restringir e legitimar a hegemonia dos EUA, de modo a suavizar a unipolaridade. Seria, com certeza, o papel principal da ONU nas primeiras décadas do século XXI.

Os fatos que se sucederam após o colapso do império soviético sinalizaram para muitos que a nova configuração das relações de força seria multipolar, na qual teriam papel preponderante a ONU e o direito internacional. A França tanto acreditou nessa multipolaridade que liderou no Conselho de Segurança das Nações Unidas uma oposição feroz à guerra contra o Iraque, como se fosse um jogo de soma-zero, certa de que os EUA não dispensariam o respaldo da decisão multilateral para invadir o território iraquiano. Ao tentar impor limites à ação americana, Paris deixou como alternativa à ação unilateral a capitulação de Washington em face do veto francês (e, provavelmente, também do veto russo). Mas o tiro saiu pela culatra. A configuração das relações de força que sucedeu à bipolaridade não é multipolar – é unipolar. Essa nova realidade de poder revelou as limitações do Conselho de Segurança na administração da paz e da segurança internacionais, ao afrontar os Estados Unidos na sua decisão de atacar o Iraque. É claro que esse desfecho poderia ser evitado, se a França e seus aliados considerassem nos seus cálculos a dificuldade de impor limites a uma superpotência num contexto de relações de força que é unipolar, dada sua supremacia incontestada, principalmente tecnológica e militar.

Em tais relações de força, os Estados Unidos estão garantidos pela impunidade bélica, porque não existe um contraponto militar capaz de lhes impor custos insustentáveis para sua segurança. Beneficiados por essa impunidade, podem não ser um império, mas comportam-se como tal, quando necessário.

²⁴ Antonio Luiz M. C. Costa. A nova desordem. *Carta Capital*, São Paulo, p.41, 19.02.2003.

BRASIL: A DIMENSÃO ESTRATÉGICA DA POTÊNCIA REGIONAL

Geraldo Lesbat Cavagnari Filho*

Chamar países do Terceiro Mundo, que se encontram em processo de desenvolvimento, de mercados ou potências "emergentes" é apenas uma maneira elegante de se dirigir a eles, embora se admita a possibilidade real de alguns virem a ser grandes potências regionais num futuro não muito remoto – como é o caso da África do Sul, do Brasil e da Índia. Aliás, o debate atual sobre a possibilidade de o Brasil vir a ser a grande potência sul-americana, num futuro imediato, não é inédito.¹

Houve um projeto geopolítico para o Brasil, cujo objetivo era construir uma poderosa unidade sob a hegemonia brasileira, abrangendo a América do Sul, o Atlântico Sul e o Pacífico Sul-Americano. Essa possibilidade era admitida na perspectiva de que o País viesse a ser uma grande potência no século XXI. A partir da década de 70, o discurso geopolítico enfatizava o argumento de que ele já poderia ser candidato a esse *status* – o de grande potência regional. Tendo em vista sua base de recursos naturais e o crescimento de alguns indicadores econômicos, o Brasil poderia ser considerado uma potência média, capaz, dada a dinâmica de seu desenvolvimento, de desempenhar um papel internacional de crescente autonomia – o que poderia acelerar sua ascensão na hierarquia das potências. No auge do chamado "milagre econômico" já se admitia a condição de potência emergente para o Brasil.

A possibilidade de o Brasil vir a ser uma grande potência já nas primeiras décadas do século XXI era a conclusão de um argumento geopolítico, cujas premissas se apoiavam em evidências geopolíticas e em alguns indicadores significativos do perfil do País. Do mesmo modo como se apoiava nas categorias geopolíticas (o espaço e a posição), privilegiando a dimensão do território, a população, os recursos naturais e a posição geoestratégica, esse argumento acentuava a condição de maior potência sul-americana, de primazia entre os países em desenvolvimento, de maior produtor de armamentos do Terceiro Mundo e de oitava economia do mundo ocidental.

* Fundador e membro do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp.

¹ O debate anterior sobre a construção da grande potência teve sua fase de maior intensidade na década de 70. Exponho nos cinco parágrafos que se seguem destes textos parte da análise que fiz sobre os fundamentos geopolíticos da estratégia brasileira (ver Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, "Estratégia e Defesa (1960-1990)", *Premissas 7*, NEE/Unicamp, agosto de 1994).

A construção da grande potência foi se afirmando, no pensamento militar brasileiro, como tarefa necessária porque seria a conseqüência natural de todo o processo de desenvolvimento nacional. A grande potência realizaria a inserção do Brasil, numa posição privilegiada, nas relações de força mundiais e afirmaria sua hegemonia regional, abrangendo um espaço geopolítico de interesse ampliado – a América do Sul, o Atlântico Sul, o Pacífico Sul-Americano e a África Austral –, mas na perspectiva de uma aliança preferencial com os Estados Unidos. De certo modo, a grande potência seria para a estratégia o meio principal de exercício da hegemonia no âmbito de uma pretensa unidade geopolítica.²

Infelizmente a grande potência não se realizou e o objetivo geopolítico principal, por sua vez, não foi atingido porque a hegemonia regional não se afirmou como objetivo político. Sua consecução poderia implicar o uso da força, não compensando o investimento militar em confrontos desnecessários com os países sul-americanos. Para a política brasileira a guerra não chegou a ser admitida na extensão em que a conquista da hegemonia a exigiria, já que não compensaria os custos políticos e econômicos. Além de comprometer a economia do País, poderia induzir à formação de poderosa oposição aos interesses brasileiros em seu espaço geopolítico de interesse imediato – a América do Sul e o Atlântico Sul. Se a estratégia foi conduzida de acordo com as restrições impostas pela política e não segundo as possibilidades geopolíticas, a diplomacia, jamais admitindo pretensões hegemônicas por parte do Brasil, procurou, por sua vez, promover e garantir os interesses nacionais sem criar complicadores que pudessem implicar confrontos desnecessários.

Devido a um conjunto de deficiências do País – e, por extensão, de insuficiências –, a estratégia brasileira orientou-se defensivamente na garantia de poucos interesses nacionais, que poderiam implicar o uso limitado da força militar na frente continental, mas jamais as Forças Armadas chegaram a desenvolver expressiva capacidade de destruição por meios militares convencionais. De certo modo, os meios militares não foram considerados no jogo político, nem lembrados como componente importante da capacidade estratégica da grande potência. Assim, a estratégia brasileira limitou-se ao alcance da capacidade militar existente. Na Guerra Fria, ela apresentou-se como variável dependente do alinhamento com os Estados Unidos, apoiado num consenso ideológico e estratégico. No meio militar foram até

² Meu entendimento de estratégia (ou grande estratégia) é *strictu sensu*: é a arte, ou o método, de atingir os objetivos fixados pela política nas relações inter-estatais – nas relações de força, nas relações de potência –, por todos os meios disponíveis, militares e não-militares. Embora o emprego da força (ou mesmo a ameaça de emprego) seja eventual, a estratégia deve ser obrigatoriamente pensada e realizada na perspectiva desse emprego, na perspectiva da guerra – se, em dado momento, algum motivo político justificá-la. A perspectiva da guerra é o conceito central da grande estratégia, assim como a perspectiva do combate, é o conceito central da estratégia militar (ver Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, "Notas sobre Estratégia e o emprego futuro da força", in Braz Araújo (coord.), *Estratégia no novo cenário mundial: Anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*, v. I, São Paulo, Naippe/USP, 1996).

significativos os avanços no caminho da grande potência – tais como a implantação e o desenvolvimento da indústria bélica e o início dos projetos de tecnologia avançada.³

Embora o Brasil esteja diante de um futuro incerto, não se deve deixar de pensá-lo como capaz de resolver seus problemas – que são muitos –, cuja solução é garantia da estabilidade, do crescimento e da modernização. Se ele é ainda um país de economia sólida e competitiva, não é frustrante visualizá-lo, num futuro próximo, na condição de grande potência regional, apesar das dificuldades que estão se apresentando. Mas, se as condições geopolíticas e os ativos econômico e tecnológico indicam pensar o País nessa perspectiva, o passivo social, por sua vez, não estimula pensar a grande potência sem antes pensá-lo próspero, rico e, sobretudo, exemplar com seus compromissos sociais.

Um país é reconhecido como grande potência se tiver a determinação de afirmar sua autonomia estratégica no contexto das relações de força – que lhe permita articular e comandar alianças militares, criar e manter área de influência própria, repelir alinhamentos indesejáveis e, sobretudo, defender seus interesses com a força militar, se necessário, além de suas fronteiras. A autonomia estratégica visa à ampliação da liberdade de ação, indispensável a uma decisão em todo momento estratégico, em todo momento de possibilidade de conflito. Aliás, a autonomia estratégica é basicamente a luta constante pela liberdade de ação.⁴

A autonomia estratégica jamais esteve explícita – nem mesmo implícita – no projeto geopolítico. Ao admitir o exercício da hegemonia regional na perspectiva de uma aliança preferencial com os EUA, esse projeto estaria legitimando o alinhamento estratégico com eles – ou melhor, estaria admitindo a subordinação estratégica do Brasil à superpotência norte-americana, desde que eliminasse os riscos conseqüentes no processo de construção da grande potência. A rejeição militar a tal alinhamento não se deu em 1977, quando foi denunciado pelo governo brasileiro o Acordo Militar de 1952, mas quando os Estados Unidos intensificaram as pressões contra os principais projetos de tecnologia avançada – o nuclear autônomo e o espacial –, em meados da década de 80.⁵ É a partir daí que os militares se

³ Projetos de tecnologia avançada: Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear, Missão Espacial Completa Brasileira e o Programa AnX (de Aeronáutica avançada).

⁴ A tese da "autonomia estratégica" foi apresentada originalmente no seminário Argentina-Brasil, Perspectivas Comparativas e Eixos de Integração, organizado pela Flacso-Programa Buenos Aires e realizado em Buenos Aires, Argentina, de 19 a 21 de outubro de 1988 (ver Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, "Brasil-Argentina: autonomia estratégica y cooperación militar". In: Monica Hirst (org.), *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1990).

⁵ Geraldo Lesbat cavagnari Filho, "Pesquisa e tecnologia militar". In: Simon Schwartzman (coord.), *Ciência e tecnologia no Brasil: a capacitação brasileira para a pesquisa científica e tecnológica* v.3. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio, 1996, p.341-347.

convencem de que o Brasil deveria buscar caminho próprio nas relações internacionais, sem desqualificar o projeto geopolítico.

De certo modo, a possibilidade da grande potência está implícita nos principais objetivos da política externa brasileira. Ou seja, quando busca liderar o processo de integração sul-americana e participar do processo de decisão mundial. A liderança que o Brasil alcançou no desenvolvimento de um espaço econômico forte e competitivo na América do Sul já é uma decorrência da sua condição atual de potência regional, de maior potência sul-americana – apoiada nos seus indicadores geopolíticos e econômicos, mas sobretudo no seu mercado interno.

É louvável que o Brasil recupere sua credibilidade honrando seus compromissos internacionais e se apresente como um país pacífico, privilegiando a solução pacífica dos conflitos de interesses e participando com forças militares de missões de paz da Organização das Nações Unidas. No entanto, para ser protagonista no processo de decisão mundial – por exemplo, como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, com direito a voz, voto e veto –, o Brasil tem de ser reconhecido como grande potência regional. Para efetivar tal protagonismo não basta ter bom apetite para ser uma grande potência, mas também ter bons caninos para sustentá-la – ou melhor, não basta querer, tem de ter a força reconhecida. Participar do processo de decisão mundial é deter parte do poder concreto que resolve as grandes questões internacionais – aquelas questões que trazem subjacente a perspectiva da guerra. Perspectiva que impõe a prontidão da força e indica a possibilidade de seu emprego.

Felizmente o Brasil não tem dilemas angustiantes referentes à sua segurança que o atormentem, nem vizinhos fortes que venham a se constituir em perigos futuros. Tanto a frente continental, a América do Sul, quanto a frente marítima, o Atlântico Sul, são estáveis. É uma estabilidade político-estratégica que já se apresentava na Guerra Fria. Não há dúvida, existem ameaças aos interesses brasileiros – mas nenhuma delas, por enquanto, é de natureza militar, ou impõe resposta militar. Em face dessa realidade, o País pode manter uma capacidade militar mínima – com alguma possibilidade de pronta resposta –, para atender à defesa do território, enquanto não for próspero e rico. Mas, na condição de grande potência regional, deverá perceber as ameaças a partir de sua própria perspectiva e não da perspectiva da potência hegemônica, os Estados Unidos – como ocorreu na Guerra Fria. E, com maior razão, deverá assumir responsabilidade maior no tocante à sua própria segurança, de modo que possa desenvolver uma capacidade de defesa autônoma dos seus interesses.

O Brasil impôs limites ao desenvolvimento do componente militar da sua capacidade estratégica, ao renunciar à posse das armas de destruição em massa – nucleares, químicas e biológicas. Essa autolimitação implica que, na condição de grande potência regional, só lhe resta desenvolver uma capacidade militar convencional para combates de alta intensidade. Mas é nessa opção que reside a dificuldade maior: o custo de

manutenção de uma capacidade militar convencional para combates de alta intensidade é maior do que o de manutenção de uma capacidade militar nuclear, ou de uma capacidade militar de destruição em massa. A dificuldade decorre da necessidade de que o País teria para manter eficaz sua capacidade para combates de alta intensidade – ou seja: para manter essa eficácia, ele teria de investir num desenvolvimento tecnológico permanente e crescente das armas empregadas em tais combates. Daí o paradoxo: não há uma razão direta entre custo de manutenção e nível de destruição.⁶

Nenhuma potência média tem condições de sustentar um desenvolvimento tecnológico permanente e crescente de armas não-nucleares para combates de alta intensidade. No entanto, tem condições de adquiri-las no mercado internacional, comprometendo sua economia ou atropelando prioridades essenciais. O Brasil ainda não tem aquelas condições, mas sensatamente não tem demonstrado interesse na aquisição de tais armas. Por enquanto, o País se satisfaz com recursos militares modestos – sua capacidade militar está aquém das necessidades de defesa do território nacional. E, em face dessa realidade, o Brasil nem se permite pensar a organização da defesa regional no âmbito da integração sul-americana.

Para liderar o processo de integração regional, basta ao Brasil ser a maior economia sul-americana, desde que essa liderança implique, apenas, a busca do consenso – sem custos nem riscos. Mas a condição de país industrializado, próspero e rico, não é suficiente para ser protagonista no processo de decisão mundial – nem para liderar aquele processo contrariando interesses da potência hegemônica, os Estados Unidos. Esse protagonismo e essa liderança exigem que o Brasil seja reconhecido como grande potência regional. Ou melhor, com credibilidade na defesa dos seus interesses vitais e com capacidade para dar respostas militares significativas no campo da segurança coletiva, quando solicitado.

Não há dúvida, o Brasil com o *status* de grande potência regional poderá ser visto pelos Estados Unidos como um complicador aos seus interesses nas relações hemisféricas. Se os fatores básicos (geopolítico, econômico, tecnológico e militar) forem favoráveis e houver uma elite dirigente capaz de administrar a ascensão do País a tal *status*, as dificuldades opostas por eles poderão ser superadas. Mas, se a sociedade brasileira não estiver determinada a sustentar essa ascensão, não haverá a grande potência regional.

⁶ Sobre tal "paradoxo", ver Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, "Reflexões sobre estratégia contemporânea", NEE/Unicamp, mimeo, 1999, texto apresentado no IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, realizado na Unicamp, Campinas – SP, de 11 a 14 de maio de 1998.

O TEOREMA DA EXCLUSÃO E O COROLÁRIO NABUCO

Geraldo Lesbat Cavagnari Filho*

Em artigo anterior,¹ afirmei que a nossa política externa mantém a força excluída do jogo político-estratégico, descaracterizando assim sua dimensão estratégico-militar. Com isso, a diplomacia tenciona legitimar de algum modo a construção da potência pacífica. Para ela nada impede o Brasil de desenvolver um projeto diplomático baseado na persuasão e centrado na paz como instrumento das relações internacionais. Assim, sua sobrevivência dependerá, segundo tal intenção, da própria diplomacia como fonte de poder e da eficácia da norma internacional na solução dos conflitos de interesses. Aquela legitimidade impõe, por sua vez, renúncias ao desenvolvimento de tecnologias sensíveis de natureza militar. Tanto essas renúncias como aquela dependência são coerentes com a lógica da construção da potência pacífica – que parece estar orientada, de certo modo, na direção do avanço do desarmamento. Ou seja: a diplomacia aposta no desarmamento progressivo da nova ordem mundial.

A diplomacia reconhece que o Brasil não deve, como não pode, projetar globalmente seu poder político-estratégico – já que suas carências internas não permitem que haja a mobilização de recursos "para dar lastro e credibilidade" a um projeto de tal magnitude.² Com o perfil de potência média, acentua o discurso diplomático, o País não deve ser ambicioso na sua inserção internacional, devendo então aceitar limites à sua capacidade de influir no processo de decisão mundial.³ Segundo o próprio discurso, essa limitação não o impede de se apresentar no cenário internacional como *global trader* – e também como *global player* –, não obstante carente de poderio estratégico e de capacidade de influência global.⁴ Mas, de qualquer modo, a diplomacia aposta num crescente protagonismo político e econômico do Brasil nas relações internacionais, embora reconheça sua vulnerabilidade a constrangimentos e condicionalidades em face das grandes potências. Na sua visão, o desejável para o País seria consolidar sua liderança no processo de integração regional e participar do processo de decisão mundial.

* Fundador e coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp e professor convidado do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP

¹ Ver Geraldo Lesbat Cavagnari Filho. Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, São Paulo, Funag-USP, Ano IX, nº 96, fevereiro de 2001, p.11-12.

² Luiz Felipe Lampreia, *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*, Rio de Janeiro, Lacerda Editores, 1999, pp. 19 e 96.

³ *Ibidem*, p.79.

⁴ *Ibidem*, p.32, 59.

Conquanto reconheça que a capacidade estratégico-militar ainda é significativa na avaliação do poder – e, obviamente, significativa na aquisição de mais poder –, a diplomacia descarta a possibilidade de o País vir a ser grande potência mundial.⁵ Mas, ao rejeitar a via da potência para efetivar sua inserção internacional, está renunciando igualmente à possibilidade real de o Brasil vir a ser grande potência regional. Não há dúvida de que a renúncia ao desenvolvimento desse novo perfil estratégico implica necessariamente renúncia ao desenvolvimento da autonomia estratégica, se bem que o próprio discurso enfatize a busca da autonomia diplomática para o País.⁶ Soma-se a essas renúncias a recusa do Brasil de participar de forças de intervenção (de imposição da paz) em nome da segurança coletiva, admitindo apenas o compromisso de participar de forças de manutenção da paz sob a égide das Nações Unidas.⁷ Há coerência entre tais renúncias e essa recusa, já que participar de forças de intervenção é uma circunstância que poderá, em algum momento, se impor às potências que detêm parte do poder concreto necessário à solução das grandes questões internacionais, aquelas que trazem subjacente a perspectiva da guerra – perspectiva que impõe a prontidão da força e indica a possibilidade de seu emprego.⁸ O que, na ótica diplomática, seria a negação da potência pacífica.

O discurso assinala como exemplo bem-sucedido de autonomia diplomática no âmbito das relações de força – das relações entre potências – a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), reafirmando no entanto seu caráter discriminatório e reconhecendo que o Brasil, ao ratificá-lo, renunciou à possibilidade de vir a ser uma potência nuclear. Para o governo brasileiro a adesão impôs-se para resolver um "problema de credibilidade" – já que, por não ter aderido, gerava dificuldades ao acesso do País a tecnologias avançadas e "uma suspeita por parte da comunidade internacional". Assim, segundo o discurso, o Brasil ganhou "mais autonomia e mais respeito na sociedade internacional", pressupondo que ele aumentou sua capacidade de audiência e se credenciou a maior participação nos processos decisórios internacionais.⁹ Alguns,

⁵ Entrevista concedida por Luiz Felipe Lampreia. Lampreia rejeita sonho de potência mundial. *Folha de São Paulo*, 24 abr. 2000.

⁶ Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, "Brasil: a dimensão estratégica da potência regional", in *Carta Internacional*, São Paulo, Funag-USP, ano VII, nº 80, outubro de 1999, p. 2: "Um país é reconhecido como grande potência se tiver a determinação de afirmar sua autonomia estratégica no contexto das relações de força – que lhe permita articular e comandar alianças militares, criar e manter área de influência própria, repelir alinhamentos indesejáveis e, sobretudo, defender seus interesses com a força militar, se necessário, além de suas fronteiras". Luiz Felipe Lampreia, op cit., p.86: Autonomia (diplomática) é "a capacidade de um governo de atuar, no meio internacional, com margem de escolha e manobra suficiente, não completa, (...), mas suficiente para seguir caminhos delineados por uma vontade nacional, pelas nossas opções e pelas nossas condições nacionais".

⁷ Luiz Felipe Lampreia, op cit., p.94-95.

⁸ Geraldo Lesbat Cavagnari Filho. *Brasil: a dimensão estratégica da potência regional*, op cit., p.2.

⁹ Luiz Felipe Lampreia, op cit., p. 91-93.

ainda mais otimistas, crêem que ele será beneficiado com contrapartidas futuras. A renúncia à posse de outras armas de destruição em massa (químicas e biológicas) e dos vetores de longo alcance (mísseis balísticos de alcance superior a cinco mil quilômetros), assim como a ratificação do Tratado de Proibição Total dos Testes Nucleares, apoiou-se nessas mesmas premissas. Aliás, falsas. Respeitado é o país que resiste com determinação a pressões de toda a ordem, que defende seus interesses com a mesma determinação. Na realidade, o Brasil capitulou – ele não reafirmou sua "autonomia". Parece que o discurso quer nos fazer crer que capitular é, às vezes, um gesto de afirmação de autonomia. Daí um novo conceito: "autonomia pela capitulação". Se contrapartidas futuras houver, serão migalhas – como tem sido historicamente.

O açodamento na execução do projeto – isto é, na construção da potência pacífica – revela, não há dúvida, a certeza de que a soberania do Brasil não repousa em última instância em sua capacidade militar – e, por extensão, na capacidade de resistência do seu povo. Daí o argumento para justificar a condenação, explicitada no discurso, de desvio de recursos para dotar o País de uma força militar sobredimensionada, quando ele tem tantas carências internas.¹⁰ Se tal certeza justifica essa condenação, ela por sua vez só se sustenta porque a diplomacia confia nos Estados Unidos como garante da estabilidade político-estratégica no espaço geopolítico de interesse imediato do Brasil – que compreende a América do Sul e o Atlântico Sul. A presença hegemônica norte-americana exerce, sem dúvida, uma dissuasão eficaz não só nesse espaço, mas em todo o Continente. Por certo, toda a concepção da defesa nacional apóia-se nessa confiança, atribuindo às Forças Armadas apenas a defesa do território e patrimônio nacionais.¹¹ A defesa do interesse nacional, por seu turno, é tarefa que depende da eficácia do "poder da diplomacia"¹² e da norma internacional.

A exclusão da força militar do jogo político-estratégico é inferida de duas premissas – a meu ver, fundamentais na concepção estratégica do discurso diplomático. A primeira é a rejeição da via da potência – obviamente, a renúncia à condição de grande potência regional – para inserir o Brasil como protagonista no processo de decisão mundial. A segunda premissa é a desqualificação da ação militar como substituto eventual da ação diplomática, se necessário, na defesa dos interesses nacionais. Daí a confiança plena na eficácia da diplomacia nessa defesa e naquele protagonismo, já que o País não dispõe de excedentes

¹⁰ Ibidem, p.96.

¹¹ "Documento sobre Política de Defesa Nacional", in *Parcerias Estratégicas*, Brasília, CEE/SAE, 1 (2), dezembro de 1996, p.7-15.

¹² Roberto Abedenur, "Projeção externa do Brasil depende do poder da diplomacia. *Carta Internacional*, São Paulo, Finep; Funag; USP, ano II, n.19, p.3, set. 1994.

de poder.¹³ Assim, a defesa do interesse nacional não deve ultrapassar o âmbito diplomático, não deve abranger qualquer ação diferente da ação diplomática. Não há dúvida, é uma confiança que decorre da certeza de que o "estado hobbesiano" está confinado definitivamente no mundo dos conceitos – como se o sistema internacional já fosse o "estado da sociedade" em toda a sua plenitude. Assim, a exclusão não só legitimaria a potência pacífica, como se justificaria na medida em que concorresse para o sucesso de um longo processo de desarmamento progressivo.

A demonstração do teorema da exclusão revela, no entanto, uma contradição. Para sustentar a coerência lógica da construção da potência pacífica, impôs-se a renúncia a novo perfil estratégico, por implicar custos capazes de atropelar prioridades sociais – e, conseqüentemente, agravar as carências internas. A contradição reside nessa premissa porque a condição de "ator global" e o protagonismo no processo de decisão mundial só serão alcançados se o Brasil for reconhecido como grande potência regional. Assim, a contradição revela um devaneio, não uma possibilidade real: a diplomacia aspira ao protagonismo sem o País deter capacidade estratégico-militar para cooperar na solução de questões que trazem subjacente a perspectiva da guerra – perspectiva que impõe a prontidão da força e indica a possibilidade de seu emprego.¹⁴ Paradoxalmente, a lógica da construção reside na própria contradição. Ou seja, sem a renúncia à condição de grande potência regional não existirá a potência pacífica, mas com a renúncia o Brasil não alcançará a condição de *global player* nem será protagonista no processo de decisão mundial.

O argumento utilizado para limitar qualquer investimento na modernização das Forças Armadas tem sido a equação do jogo de soma-zero. Historicamente, essa limitação não tem permitido ao Brasil possuir capacidade de pronta resposta na defesa do interesse nacional em seu espaço geopolítico. Segundo esse argumento – que é falso, porque a produção interna de meios bélicos estimula a atividade econômica –, a qualquer aumento no orçamento militar corresponderá diminuição equivalente dos recursos destinados a atender prioridades sociais. Ganhando os projetos militares perderiam os projetos sociais. É claro que a modernização das Forças Armadas não deverá atropelar tais prioridades, nem agravar as carências internas. Aliás, jamais ocorreram atropelos e agravamentos dessa natureza provocados por qualquer projeto de modernização. Ao contrário. Os recursos destinados à defesa nacional sempre foram insuficientes. Não será o incremento do orçamento militar que provocará o agravamento das carências internas. O que se deseja para o Brasil são Forças Armadas capazes de garantir uma defesa autônoma dos interesses nacionais, dotadas de

¹³ Roberto Abedenur, "Projeção externa do Brasil depende do poder da diplomacia. *Carta Internacional*, São Paulo, Finep; Funag; USP, ano II, n.19, p.3, set. 1994.

¹⁴ Ver nota 8.

capacidade de pronta resposta. Capacidade de pronta resposta não é sinônimo de força militar sobredimensionada. Carências internas existem e são agravadas por incúria de governos sucessivos e pela rapacidade da classe política e corrupção existente na burocracia estatal – que mantêm um longo processo histórico de exclusão social. Há recursos tanto para eliminar carências internas de toda a ordem quanto para modernizar as Forças Armadas.¹⁵ Logo, o argumento é falso porque é falsa a premissa.

Contestei em artigo recente¹⁶ a legitimidade histórica conferida à vocação pacífica do Brasil. Fundamentei meu argumento em quatro premissas: a política externa do Império até o final da Guerra do Paraguai foi exercício constante de política de poder e ele jamais hesitou em usar a força na defesa do interesse nacional; depois desse conflito armado, vão-se gerando os germes da fraqueza econômica e militar da futura República – e se esgotando os meios de *realpolitik*; consciente da fraqueza militar e do atraso econômico do País, Rio Branco viu-se impedido de executar qualquer política externa que não consagrasse a persuasão e a solução pacífica dos conflitos de interesses; esse pacifismo, de certo modo relativo, não se apresentou como vocação ao Brasil, mas se impôs ao Barão como necessidade. Ele jamais pensou em excluir a força militar do jogo político-estratégico.¹⁷ As bases da pretensa "legitimidade" são insustentáveis.

Desde Rio Branco a diplomacia vem tentando, se bem que com períodos variáveis de intermitência, obter para o Brasil *status* de potência associada aos Estados Unidos. Até agora, ela não tem sido bem-sucedida em tal propósito. No entanto, o País nunca deixou de cooperar com eles na solução de problemas de segurança do Continente. A partir da Segunda Guerra Mundial, submeteu-se ao alinhamento automático com os interesses estratégicos norte-americanos. Mesmo constrangido, o Brasil sempre satisfez-se com contrapartidas modestas. Esse alinhamento tem sido de baixo custo para os EUA. Ingenuamente acreditou em promessa feita por eles mas impossível de se concretizar no contexto político-estratégico do pós-guerra (do pós-

¹⁵ Ver Maílson da Nóbrega, "O PT e a fome", in *O Estado de S. Paulo*, edição de 29/6/01, p. B3: "Segundo o Ipea, o custo de erradicação da pobreza seria de apenas 3% do Produto Interno Bruto (PIB). Hoje, gasta-se 21% do PIB em programas ditos sociais".

¹⁶ Ver nota 1.

¹⁷ Rio Branco está a merecer uma releitura de suas obras, inclusive de suas instruções diplomáticas. Embora a bibliografia existente sobre ele seja laudatória, alguma coisa é aproveitável. O Barão aspirava "um Brasil unido e forte, fundamentado o seu prestígio na base do direito e da potência militar" (Afonso de Carvalho. *Rio Branco*. Rio de Janeiro, Editora Biblioteca Militar, 1945, p. 262). "Treinado na escola do realismo do poder, compreendia certamente a necessidade de dispor o país de defesa adequada e se empenhou pelo reequipamento e modernização do Exército e da Marinha" (Rubens Ricupero. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro, Contraponto – Petrobrás – Nuseg, 2000, p. 49). "Os meios persuasivos são, a meu ver, os únicos de que lança a mão, para sair-se bem de negociações delicadas (...), uma nação como o Brasil, que ainda não dispõe de força suficiente para impor a sua vontade a uma grande potência militar" (sic) (apud Luiz Felipe Lampreia, op cit., p.44).

Segunda Guerra Mundial): a promessa de ter assento permanente no Conselho de Segurança da recém-criada Nações Unidas. Como contraponto aos Estados Unidos o Brasil foi bem-sucedido em poucas ocasiões – destacando-se no governo Geisel. Aliás, esse governo foi o único momento de afirmação efetiva de uma política externa independente. Não foi um momento de arroubo retórico, como ocorreu no período de 1958 a 1964. Neste pós-Guerra Fria, alguma dependência já está se configurando no contexto estratégico-militar – o Protocolo 505 é um passo significativo nesse sentido.¹⁸

Em tese poder-se-ia até aceitar a aposta no desarmamento progressivo da nova ordem mundial como o fundamento da lógica da construção da potência pacífica. Mas, na realidade, seria temerário submeter a segurança nacional – ou mais precisamente a defesa dos interesses nacionais – a essa aposta, na perspectiva de ela vir a ser bem-sucedida. A garantia de tal construção repousa então na hegemonia hemisférica dos Estados Unidos. A diplomacia brasileira, em termos de segurança, tem uma posição inequívoca a respeito deles: "no horizonte previsível, as relações internacionais serão dominadas, do ponto de vista estratégico-militar, pelo unipolarismo", pelos EUA – o "único ator global capaz de jogar e influir nos diversos tabuleiros diplomáticos".¹⁹ Assim, a única certeza que ela tem é a da eficácia da proteção norte-americana, da suserania norte-americana no Hemisfério. É essa certeza que induz realmente à construção da potência pacífica e não a aposta no avanço do processo de desarmamento – que ela própria o considera um objetivo fugaz.²⁰

Até agora os Estados Unidos têm sido bem-sucedidos no estabelecimento de novos mecanismos de controle para substituir o sistema de segurança hemisférica vigente durante a Guerra Fria. Por enquanto, não surgiram consensos regionais próprios em matéria de defesa²¹ – que possam, de certo modo, dificultar seu próprio consenso de defesa hemisférica. De qualquer forma, os EUA já têm seus interesses estratégicos definidos, e seu objetivo maior permanece inalterado – qual seja, preservar o exercício de sua hegemonia no Hemisfério. É sem dúvida um objetivo excludente – o que os leva a não permitir o

¹⁸ Protocolo 505 é o apelido dado ao Acordo para Transferência de Material Desativado Norte-Americano, celebrado pelos EUA e Brasil em Washington, em 2 de junho de 2000. É, não há dúvida, uma reedição do Acordo de Assistência Militar de 1952 – denunciado pelo governo Geisel, em 1977.

¹⁹ Luiz Felipe Lampreia, op cit., p.62.

²⁰ Luiz Felipe Lampreia, op cit., p.339.

²¹ José Luiz Machado e Costa, "Balanço estratégico na América do Sul e papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa: condicionantes, singularidades e parâmetros", in *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra – USP, 7 (4), mar-abr-mai 1999, p. 85: Os EUA já criaram as Conferências de Ministros da Defesa das Américas, que se vem realizando periodicamente – Williamsburg (EUA), Bariloche (Argentina), Cartagena (Colômbia) e Manaus (Brasil); o Centro Hemisférico para Estudos de Defesa, dedicado a formar lideranças civis e militares latino-americanas. Estão também firmando acordos militares com os países latino-americanos – p.ex., o Protocolo 505.

aparecimento de contrapontos estratégico-militares aos seus interesses de segurança no Hemisfério. Aliás, nesse aspecto o Brasil não é uma ameaça de natureza estratégico-militar. Ao contrário. Sem a pretensão de vir a ser grande potência regional e com restrições auto-impostas ao emprego de suas Forças Armadas – voltadas apenas à defesa do território e à manutenção da lei e da ordem interna –, o País está adotando progressivamente o modelo de força militar adequado à condição de potência pacífica, mas dependente de uma potência mais forte. Obviamente, é desejável aos Estados Unidos. Em troca, deverá estar assegurada em toda a sua plenitude a proteção dessa condição, resguardando um amplo espaço de manobra ao exercício da "autonomia diplomática" brasileira. Daí o corolário decorrente da exclusão da força militar do jogo político-estratégico: o corolário da proteção assegurada – o corolário Nabuco.

Nabuco propusera entusiasmado, ainda no início do século passado, que a nossa diplomacia deveria ser "principalmente feita em Washington" – "onde está a chave das nossas relações diplomáticas". Para ele, a política externa decorrente "valeria o maior dos exércitos, a maior das marinhas, exército e marinha que nunca poderíamos ter".²² Mas, como réplica a essa tencionada proteção a ser dada pelo "desejável" suserano, é significativo o discurso feito por Rio Branco no Clube Militar, em 11 de outubro de 1911, quando revelou, numa frase, toda a essência de sua doutrina: "... não se pode ser pacífico sem ser forte".

²² Afonso de Carvalho, *Rio Branco*, Rio de Janeiro, Editora Biblioteca Militar, 1945, p.217.

FEDERALISMO, ESTADO-NAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

*Antonio Carlos F. Galvão**

1 NOVOS ARES E FORMAS DE VELHAS RELAÇÕES SOCIAIS: O NACIONAL, O GLOBAL E O REGIONAL

A evolução do debate recente acerca da globalização tem realçado a questão das instâncias preferenciais de regulação e das escalas de operação do sistema capitalista. As análises assinalam a presença de uma dissociação entre os espaços relevantes de articulação da produção e circulação de mercadorias ao nível mundial e as instâncias de regulação tradicionais desses mercados, a partir da órbita dos Estados nacionais, colocando em xeque o significado referencial das fronteiras nacionais. Para além dos problemas de funcionamento do sistema, essa dissociação subverteria o sentido e a natureza das estratégias de desenvolvimento, sobretudo de países periféricos.

A questão implica afastar, desde o princípio, uma visão idealizada de um mosaico harmônico de Estados-nação autosuficientes, capazes de assegurar plena realização dos respectivos circuitos de valorização do capital. Na verdade, o capitalismo periférico nas últimas décadas teve que operar nas “franjas” do núcleo desenvolvido, de forma dependente e subordinada, estando o acesso a tecnologias estratégicas, em boa medida, condicionado à possibilidade de receber plantas de empresas transnacionais. Uma leitura genérica do fenômeno da globalização diria que, se antes, quando da ordem regulada do capitalismo do pós-guerra, o desenvolvimento econômico na periferia do sistema era uma possibilidade atraente, agora ele se tornou difícil, uma possibilidade improvável e remota.

A síntese proposta por Sampaio Jr. (1999, p.18-19) expõe assim o problema:

A extrema mobilidade do capital internacional comprometeu o controle das sociedades nacionais sobre as empresas transnacionais. Os aumentos nas escalas mínimas de produção fizeram com que os novos processos produtivos exigissem um espaço econômico de referência mais amplo, que tendia a ultrapassar os limites das fronteiras dos Estados nacionais. A integração do sistema financeiro internacional levou ao paroxismo a liberdade de movimento dos capitais, generalizando, para as economias centrais, um problema que até então se restringia aos países subdesenvolvidos: a incapacidade de circunscrever o circuito de valorização do capital ao espaço econômico nacional.

* Economista, Analista de C&T do CNPq e doutorando do IE/Unicamp. E-mail: acgalvao@bestway.com.br. Agradeço os comentários do Prof. Dr. Wilson Cano e Carlos Antonio Brandão. O artigo foi elaborado como trabalho de curso na disciplina Federalismo, coordenada pelo Prof. Rui Affonso.

Dois aspectos, em especial, parecem relevantes para ampliar essa compreensão acerca da natureza das transformações. O primeiro é que o “aumento das escalas mínimas de produção” não constitui fato novo, mas apenas uma evidência adicional da dimensão técnica do conhecido movimento de concentração e centralização do capital. Ao contrário, até que os novos tempos de flexibilidade reavivaram as perspectivas econômicas dos empreendimentos de menor escala técnica, ao revalorizar economias de escopo e propiciar melhores condições de diversificação dos produtos. Pelo menos por um período de tempo “pequenos” e “grandes” empreendimentos parecem conviver e articular-se em certa harmonia.¹

O segundo é o de que para além da “integração do sistema financeiro internacional” e das facilidades ampliadas de valorização dos capitais, como nos paraísos fiscais, o que se assistiu foi, até porque motivado por isso, uma elevada ‘financeirização’ da economia mundial, em que parcela maior e expressiva da riqueza está expressa nessa forma emblemática de representação do capital, auferindo mais valor sem as contrapartidas e vicissitudes de outras formas usuais de valorização. Ora, essa forma de riqueza acentua as já elevadas diferenças entre os “mercados organizados” e os da periferia. Esses últimos passam a ter de fornecer um polpudo ‘mais-valor’ para atrair os capitais necessários para movimentar suas economias; algo que, num mundo de câmbio flexível e livre movimentação de capitais, se reflete no enrijecimento dos sistemas monetários periféricos frente às condições reais de convertibilidade das moedas. O questionamento mais direto dessas regras é punido com a exclusão do respectivo espaço econômico nacional das rotas usuais de valorização dos capitais.

Sob essa perspectiva, a problemática do desenvolvimento dos países periféricos é, agora, distinta. Tanto padecem de sua condição subordinada nas assimétricas relações econômicas internacionais, como vivem com a constante ameaça de serem excluídos dos circuitos relevantes globalizados de valorização capitalista. Incapazes de “regular” nacionalmente essas relações, os países subdesenvolvidos se acham, fora da hipótese de isolamento, à mercê da volatilidade que caracteriza esses movimentos dos capitais.

A síntese de Hobsbawm (1995, p.20) do mesmo fenômeno assinala, além da tensão entre as dimensões “nacional” e “supranacional”, outra concomitante, não menos importante, entre as dimensões “nacional” e “regional”:

¹ A valorização dos pequenos empreendimentos parece compatível com uma fase de intensa profusão de revolucionárias inovações tecnológicas, a reclamar agilidade e maior disposição dos empresários de correr riscos. “Pequenos” negócios ousados são mais ágeis e interessantes perante a possibilidade de obtenção de lucros excepcionais, mas também de fracasso mais palatável para os capitais, diante da incerteza reinante no ambiente econômico e os elevados riscos de fracasso.

As tensões das economias em dificuldades minaram os sistemas políticos das democracias liberais, parlamentares ou presidenciais, que desde a Segunda Grande Guerra Mundial vinham funcionando tão bem nos países capitalistas, assim como minaram todos os sistemas políticos vigentes no Terceiro Mundo. As próprias unidades básicas da política, os “Estados-nação” territoriais, soberanos e independentes, inclusive os mais antigos e estáveis, viram-se esfacelados pelas forças de uma economia supranacional ou transnacional e pelas forças de regiões e grupos étnicos secessionistas, alguns dos quais - tal é a ironia da história - exigiram para si o status anacrônico e irreal de “Estados-nação” em miniatura.

A instância nacional não mais corresponderia a uma unanimidade ou invariante universal enquanto elemento de referência básico das estratégias de desenvolvimento. De maneira oposta, representariam, no mais das vezes, um “estorvo” para uma trilha bem sucedida de desenvolvimento. Em seu lugar, afirmar-se-iam as vantagens dos flexíveis espaços regionais, organizados enquanto pontos ou elementos das várias redes, diferenciadas e especializadas, que estruturam hoje o território mundial.

Esses novos conteúdos e formatos encontram explicação objetiva nas transformações e mediações que se processaram com a emergência de um novo paradigma tecno-econômico, assentado nas tecnologias da informação, cuja trajetória de evolução, exaustivamente discutida na literatura das duas últimas décadas, não cabe retomar em detalhe aqui. Apenas vale lembrar que esse novo mundo de relações econômicas planetárias acompanhou a difusão da microeletrônica/informática concedendo autonomia e capacidade de comando centralizado às elites dirigentes das firmas no que tange à realização eficiente de seus potenciais de acumulação das frações parciais do mesmo capital dispersas pelo mundo. Tudo isso orientado, em linhas gerais, pelos interesses das grandes economias mundiais, já não mais obstadas pelo ambiente internacional de bi-polaridade que prevaleceu por praticamente todo o período da guerra fria.

O velho “espaço de lugares”, típico da era de ouro keynesiana, estaria sendo substituído por um “espaço de fluxos” no contexto da nova sociedade informacional, sendo a rede sua forma espacial mais característica (CASTELLS, 1999, p.404). Nestes termos, a globalização, enquanto fenômeno síntese dessas transformações, estimularia a regionalização das relações sócio-econômicas mundiais, abrindo caminho para um uso do atributo desejado de versatilidade que as redes propiciam. A “cidade global” - figura típica da nova sociedade - não seria um lugar, mas um processo, no qual os centros produtivos e de consumo de serviços avançados e suas sociedades auxiliares locais estão conectados em uma rede global que, concomitantemente, diminui a importância das conexões desses centros com suas respectivas hinterlândias. Essas relações ‘processam’ sobretudo informações, fator essencial do processo de acumulação global dominante.

Dentre outras conseqüências, esta configuração em rede permite – e é possibilitada por – um solapar dos controles nacionais que, segundo Veltz (1996, p.88), vai desde a redução generalizada de custos de transportes e de tarifas (ele assinala que os níveis médios mundiais de tarifas se reduziram desde uns 45% no pós-guerra para uns 5 a 7% em meados da década dos noventa), até a sobre/subvalorização das moedas.² O novo ordenamento monetário-financeiro, erigido sob o comando norte-americano a partir dos anos 70, também se afigura com um pilar essencial das novas relações econômicas mundiais, reduzindo a autonomia dos governos das economias periféricas e cobrando um elevado preço pela participação nos circuitos globais.

O manifesto mais aberto e direto – e simplório, diga-se de passagem – sobre a erosão do poderio das nações frente aos processos de acumulação de capitais e, por decorrência, de crescimento econômico, encontra-se no já famoso livro de Ohmae, “O Fim do Estado-Nação”, publicado em 1995. Para ele, a “ascensão das economias nacionais”, à margem da regulação dos velhos e ultrapassados Estados nacionais, não seria mais do que uma decorrência natural da evolução do sistema capitalista em direção às “soluções globais”, na “colonização” das melhores localidades para seu contínuo processo de agigantamento e incorporação de recursos. Segundo Ohmae (1996, p.95), “onde existe a prosperidade, sua base é regional”. Mas para o sucesso dessas “regiões” no jogo global, é necessário que contem com “autonomia”, atributo essencial para “tirar vantagem da economia global em benefício de todos os cidadãos e residentes”.³

A rede em si não constitui, segundo alguns autores, uma forma espacial nova.⁴ No entanto, a imagem mais característica e utilizada das etapas recentes anteriores do

² Segundo Veltz (1996, p.88), para aquilatar a força desse movimento é suficiente ter em conta sua generalização pelo planeta: “A princípios dos anos noventa, o modelo de desenvolvimento baseado na abertura das fronteiras se converteu em praticamente universal, entrando na roda Vietnam e China, entre os últimos bastiões do fechamento da etapa anterior”. A imagem proposta por ele, no entanto, ficaria ainda mais contundente se tivesse se lembrado de colocar o Brasil na mesma situação de China e Vietnam, enquanto dos últimos países a aderir ao modelo.

³ Ohmae, K. (1996, p.115-116). Percebam que essa “vantagem” auferida recai para os cidadãos da região “escolhida” (não cobrem os demais integrantes da respectiva formação nacional), e que se efetiva pela oferta de certas características especiais às empresas da economia mundializada.

⁴ Veltz, P. (1996, p.64). Vale assinalar que Veltz não deixa de destacar um pouco mais à frente as diferenças entre estas organizações territoriais em rede antigas e as que se identificam no presente. Quando se vislumbra os tempos da Idade Média e do Renascimento, percebe-se como o mundo que antecedeu imediatamente ou esteve próximo à gênese do capitalismo foi erigido sob a égide de uma organização territorial parecida com a nossa atual rede, cujos elos ou elos de primeira ordem estavam com as cidades-Estado que circundavam o Mediterrâneo. Segundo Braudel (1988, p.130): “Muito mais do que ao clima, à geologia ou ao relevo, o Mediterrâneo deve sua unidade a uma rede de cidades e vilarejos precocemente constituída e notavelmente tenaz: é em redor dela que se constrói o espaço mediterrânico, e é ela que o anima e o faz viver”. Suas ligações econômicas mais fortes se davam mais com o longínquo Oriente do que com seus respectivos *hinterlands*. A importância das trocas à distância sobrepujava em importância a realizada com os espaços imediatos circundantes. As solidariedades sociais se cingiam, no limite, aos

capitalismo, a exemplo dos anos dourados do pós-guerra, foi a piramidal - a *la* Christaller -, em que os compartimentos espaciais contíguos conformam um todo contínuo, estabelecendo nítidas hierarquias verticais, como as que dão nexos a modelos tipo centro-periferia. As periferias, nesse caso, são parte ativa e orgânica do sistema, sendo possível identificar laços de solidariedade e relações econômico-sociais efetivas e importantes, mesmo que de dependência, entre essas e os respectivos núcleos dinâmicos.⁵ Ainda que essas articulações possam, muitas vezes, ser mais virtuais que reais, o fato é que a problemática das periferias encontra algum tratamento explícito nas ideologias, políticas e estratégias que se estabelecem para esses conjuntos territoriais, organizados como Estados-nação. As relações à distância são filtradas por estes entes como forma de assegurar benefícios que, ao menos em tese, se destinam ao conjunto dos cidadãos inclusos nessas frações territoriais.

2 O CARÁTER TRANSITÓRIO E AS TENSÕES SOCIAIS IMPLÍCITAS NOS ESTADOS-NAÇÃO MODERNOS

Estados nacionais fortes não foram uma constante na história da humanidade. Tanto quanto o capitalismo, são uma construção não natural, mas dos homens, histórica.

Como aprendemos nos compêndios de História, houve um período de formação dos Estados nacionais modernos subjacente à etapa de constituição do modo capitalista de produção, cuja ascensão conflitava com a ordem feudal estabelecida, minando suas bases de sustentação. Na sociedade feudal, os laços imediatos entre os senhores e seus servos, sob a benção da Igreja, explicavam em grande medida as condições da reprodução social. Em geral, as interações dos núcleos feudais com os normalmente débeis reinados constituíam mais um apêndice ou acessório que um elemento crucial para a estruturação das relações sociais. Mas isso foi sendo alterado, paulatinamente, pela força dos acontecimentos. Villar (1979, p. 104) nos lembra:

Tudo preparou esse desenvolvimento. A Reforma rompeu a universalidade católica. O humanismo e o Renascimento reviveram a lei de Justiniano e a noção de pertencer-possuir que constitui a pátria: 'França, mãe das artes, armas e leis/Por muito tempo você me alimentou do leite dos seus seios (...).

De acordo com Hobsbawn (1999, p.554), que expressa uma percepção mais contemporânea do fenômeno:

cidadãos livres da respectiva localidade. No Império Romano, os territórios conquistados davam origem a cidadãos de segunda classe, não equiparados em seus direitos aos da cidade-nação; uma das fraquezas tradicionais da forma imperial de governo.

⁵ Veltz (1996, p.57) chama a atenção que: "Há uma diferença muito grande entre um "espaço (ou um elemento da sociedade) dominado e dependente, e um esquecido, excluído."

Do século XVIII até a segunda metade do XX, o Estado-nação estendera quase continuamente seu alcance, poderes e funções. Este foi um aspecto essencial da 'modernização'. Quer fossem os governos liberais, conservadores, social-democratas, fascistas ou comunistas, no auge dessa tendência os parâmetros da vida dos cidadãos em Estados "modernos" eram quase exclusivamente determinados (a não ser em conflitos inter-Estados) pelas atividades e inatividades desse Estado.

Em oposição ao "*cosmopolitismo* ilimitado, o qual não reconhece o princípio de nacionalidade", ao "*materialismo* mortal, que em toda a parte considera sobretudo o simples valor de troca das coisas, sem julgar os interesses intelectuais e políticos (...)" e ao "particularismo e individualismo que conduz à *desorganização* (...)", que compreenderiam as três falhas básicas da teoria tradicional, o pioneiro List (1989, p.123 e 124) defendia radicalmente a Nação como instância fundamental da Economia Política. O objetivo precípua desta última "é realizar o *desenvolvimento econômico* da nação (...)". Para ele:

(...) entre cada indivíduo e a humanidade inteira existe A NAÇÃO, com sua língua e literatura específicas, com sua origem e história, com suas maneiras e costumes, leis e instituições, sendo que todos esses elementos reclamam existência própria, autonomia, aperfeiçoamento e continuidade para o futuro - acrescentando ainda que cada nação tem o seu território específico, uma sociedade que, unida por milhares de vínculos intelectuais e de interesses, se constitui em um todo independente, que reconhece a lei do direito para si mesma, e em seu caráter de unidade se opõe a outras sociedades de tipo similar no que concerne à liberdade nacional, e, por conseguinte, nas atuais condições de mundo, só pode manter sua existência própria e sua autonomia por meio de sua própria força e de seus próprios recursos.

A concentração de recursos e poder nas mãos do Estado e da burguesia emergente, recém saída de sua revolução, reforçando as possibilidades de mobilização e coordenação de amplos contingentes sociais, recuperou uma força construtiva que havia sido relegada a um segundo plano, há muito, na história da humanidade. Ainda que 'identidades territoriais' e 'nacionalidades' representassem uma evidência histórica mais profunda, o que se promoveu ali foi, sobretudo, uma recuperação do papel do Estado com bases territoriais abrangentes e força econômica e política para associar-se sobretudo às elites na condução de empreendimentos de escala elevada. A história confirma que na colonização dos espaços econômicos mundiais a partir da generalização da forma mercadoria e da disseminação das relações de assalariamento, o capital contou desde o início com o apoio constante do Estado.

As identidades verdadeiramente nacionais e os sentimentos de "pertencimento" a lugares mais abrangentes - de uma perspectiva territorial - foram sempre uma construção realizada a partir do sucesso de um tecido social ou formação particular. Os Estados nacionais modernos são um exemplo típico disso. Pelo menos até que essa forma de organização política territorial assumisse uma hegemonia no cenário mundial, absorvendo organizações sociais dominantes e periféricas, numa lógica clássica de ampliação de

territórios e respectivos recursos potenciais.⁶ Não por outro motivo os Estados nacionais ocuparam essa posição de predomínio no cenário internacional.

É inquestionável que os Estados nacionais constituem uma presença dominante no cenário político mundial contemporâneo. Refletindo tensões relativas à própria necessidade de reprodução do capital, esta presença assinala a relação genética conflituosa entre os interesses imediatos de acumulação dos capitais individuais constituídos e os interesses mais amplos e gerais da reprodução ampliada do capital; algo que está na origem das análises que apontaram para uma posição final de superação deste modo de produção. Os Estados nacionais representaram, quase sempre, uma poderosa arma de defesa dos interesses capitalistas, disciplinando e orientando os embates concorrenciais e assegurando legitimação e condições mínimas de valorização sustentada dos capitais. Mas também é fato que subsistem tensões entre sua satisfação no plano econômico e as dimensões políticas e sociais, a reclamar mediações e cobrar contrapartidas várias.

A predominância da forma Estados nacionais encontrou, dessa forma, momentos de maior e de menor intensidade ou afirmação, sobretudo quanto a sua capacidade de ordenar o jogo das relações mercantis intra e inter-nações. Nos períodos de maior “normalidade” internacional e de maior hegemonia da ordem econômica, afrouxavam-se os controles, as regras e as normas de comportamento incidentes sobre os atores individuais e as relações sociais capitalistas.

A evolução dos papéis exercidos pelos Estados nacionais nesse século não deixa margem de dúvida acerca das concessões que o capital teve que fazer, sobretudo nos momentos de retomada do desenvolvimento na paz. Por exemplo, ergueu-se todo um conjunto abrangente de instituições em torno aos sistemas de seguridade social para dar suporte aos cidadãos. Desenvolveram-se inúmeros instrumentos macroeconômicos de ordenamento e manejo da economia. Em grande medida essa aceitação derivou do acoplamento ou adequação dessas iniciativas à capacidade do Estado de cobrar colaboração “dos” capitais e “para” os capitais, sobretudo nacionais. Em certa medida, os Estados nacionais faziam a ligação entre as determinações mais amplas da sociedade e da política e as condições postas para a reprodução capitalista dentro de suas fronteiras territoriais.

Para Sampaio Jr. (1999, p.65), o desenvolvimento econômico de uma formação nacional, cuja análise só pode ser compreendida no âmbito do sistema mundial em que se insere, “(...) uma vez que a posição de cada economia neste conjunto influencia a capacidade das diferentes sociedades controlarem os fins e os meios que impulsionam as

⁶ Até no continente africano, onde em muitos lugares são tão ou mais importantes as identidades tribais seculares, foi possível acoplar nacionalidades, de vários matizes e efetividade, na esteira das tendências ocidentais dominantes.

transformações capitalistas”, deve considerar de partida as heterogeneidades relativas das respectivas forças produtivas:

O estudo do desenvolvimento estrutura-se a partir da constatação de que o Estado nacional constitui a única força capaz de ‘civilizar’ o capitalismo, pois somente o império do poder político sobre a matriz espacial e temporal da sociedade pode submeter a racionalidade abstrata do lucro individual à racionalidade substantiva da coletividade.

Mas essa dinâmica real contrasta com as utopias em permanente fabricação e reelaboração, em especial a liberal, como assinala Fiori (1999, p.15):

E foi, sobretudo, quando tentaram sustentar suas teses políticas nas suas análises econômicas que os teóricos da economia política clássica, em nome de um projeto científico, acabaram dando origem às grandes utopias modernas, sendo que a mais antiga delas – a utopia liberal – foi a que permaneceu viva por mais tempo, culminando com a idéia de globalização. (...) Mas não é possível retomar o tema do desenvolvimento sem comparar, previamente, as profecias clássicas sobre a universalização e homogeneização da riqueza capitalista com o rumo da história real destes dois últimos séculos de expansão e globalização do capital e do poder territorial. Isto nos permite precisar os pontos frágeis da teoria clássica responsáveis por sucessivas frustrações históricas: sua visão ambígua do papel do poder político na acumulação e distribuição da riqueza capitalista; sua visão homogênea do espaço econômico capitalista mundial e, finalmente, sua visão otimista e civilizatória com relação aos povos ‘sem história’.

De David Hume a Karl Marx, todos os autores clássicos, entre o fim do século XVIII e meados do século XIX, atacaram sistematicamente as políticas e os sistemas mercantilistas e acreditaram de uma forma ou de outra na necessidade ou na inevitabilidade do desaparecimento dos Estados territoriais.

No campo marxista, as percepções não foram distintas, sendo os Estados nacionais mais um dado efetivo a ser considerado nas táticas e superado pelos fatos diante da estratégia permanente de internacionalização da revolução comunista.⁷ Em linhas gerais, para os que enxergavam uma tendência à internacionalização dos problemas na evolução do capitalismo, como Rosa Luxemburgo, “o Estado nacional e o nacionalismo não são mais do que ‘envelopes vazios’, nos quais cada época e cada sistema de relações de classe colocam

⁷ Segundo Villar (1979, p.106-107), no debate clássico marxista sobre a relevância ou irrelevância da “questão nacional”, as várias posições se estruturaram a partir do que foi expresso, de forma aparentemente algo ambígua, no “Manifesto Comunista”. De um lado, a frase: “Os comunistas são censurados por desejarem abolir os países e a nacionalidade. Os trabalhadores não têm país. Não podemos tirar deles o que eles não têm.” De outro: “Visto que o proletariado deve, antes de tudo, adquirir a supremacia política, deve tornar-se a classe dirigente da nação, deve constituir-se ele mesmo, na nação, o que significa tornar-se ele mesmo nacional, embora não no sentido burguês da palavra.”

seu conteúdo material particular”.⁸ Lenin, mais pragmático ou ‘tático’, observava mais os “movimentos de libertação nacional” das burguesias como tendências não esgotadas mas possivelmente úteis à expansão do domínio do proletariado.⁹ Embora manifestando discordância, Villar (1979, p.106) cita a posição taxativa de Poulantzas:

“A nação, nos diz ele, concentra em algum sentido as lacunas de um certo marxismo tradicional. Deve-se aceitar a evidência: não existe uma teoria marxista da nação.”

Pode-se afirmar algo semelhante quanto ao trato das questões “regionais”. Com a possível exceção de Gramsci, não por acaso italiano, o tema não interessava de perto aos marxistas. Em ambas as situações, consideravam que essas questões, muito provavelmente, constituíam algo menor para a teoria.

Tanto à esquerda como à direita, a lógica de estruturação dos Estados nacionais, enquanto forma de organização sócio-política adequada à expansão capitalista, conquistou espaço, assim, como um mal necessário, circunstancial, a ser superado com o tempo. A maioria dos sonhos de prosperidade construídos ao longo dessa era moderna se faziam por meio deles em direção à sua extinção, seja na radical exacerbação dos valores individuais, seja na sua generalização e radical unificação à escala planetária, o que reduziria os incômodos teóricos e práticos das relações conflituosas observadas no “sistema interestatal”.¹⁰

Nem o mundo é uma coleção de indivíduos feitos à semelhança de Deus sem que se observem organizações e instituições sociais de mediação de suas relações, nem os Estados nacionais, por sua simples presença, superam as contradições e conflitos que afluem na marcha de evolução do capitalismo, que chancela desigualdades.

A tensão permanente entre uma concepção ideal de mundo, que pretende superar a história nas palavras dos arautos recentes mais entusiastas, postulando que os cidadãos são todos iguais em seus direitos e deveres sociais, políticos e econômicos e equipotentes nas suas perspectivas de construção de futuro e uma realidade atual repleta de imperfeições e desigualdades, sejam no plano individual ou mesmo no plano dos Estados nacionais, parece realçar a necessária prudência com que se deve analisar as finalidades e condicionalidades envolvidas nos projetos de desenvolvimento que se apresentam, globais, nacionais ou regionais.

⁸ Rosa Luxemburgo citada por Villar (1979, p. 107).

⁹ Para Villar (1979, p.109), “Essas colocações de Lenin (...) tomam o fato nacional como algo dado na medida em que pode ser reivindicado pelo movimento da classe trabalhadora”.

¹⁰ Segundo List (1983, p.120), “Na hipótese de uma união universal, parece irracional e pernicioso qualquer restrição ao intercâmbio honesto de bens entre países diferentes. Mas enquanto outras nações continuarem a subordinar os interesses da humanidade como um todo aos seus interesses nacionais, é loucura falar de livre concorrência entre os indivíduos de nações diferentes”.

3 HETEROGENEIDADES CONSTITUTIVAS: O NACIONAL, O INTERNACIONAL E O SUB-NACIONAL

Tanto quanto as utopias, os Estados nacionais podem ser “matizados” segundo as características que assumem em cada formação social concreta, cabendo lembrar permanentemente que eles mesmos são a expressão dessas mencionadas diferenças. Um risco analítico permanente é, pois, o de transformar os Estados nacionais em utopias *per se*, tal qual as que se identificam na trilha desse internacionalismo que se afasta do mundo real.

Uma certa lógica abstrata de Estados-nação, inquestionada em suas mazelas, também pode ser contrastada com a lógica de “um” Estado nacional concreto e real. Há Estados nacionais e Estados nacionais. E, nesse contexto, muitos dos sonhos de autonomia e autodeterminação envolvidos naquelas utopias se esvaem.

Segundo List (1989, p.124), por exemplo:

Um Estado pequeno jamais conseguirá aperfeiçoar totalmente os vários setores de produção dentro de seu território. Em tal Estado, toda proteção transforma-se em mero monopólio privado e ele só conseguirá manter com dificuldade sua independência através das alianças com nações mais poderosas, sacrificando em parte as vantagens da nacionalidade e usando de muita energia.

Em contraste com os pequenos Estados-nação, existem os hoje denominados “países-baleia”, estereótipo do qual fazem parte os periféricos Brasil, Índia e China. São Estados-nação de vasta amplitude territorial e de expressão demográfica. O Brasil, por exemplo, se coloca, em muitos planos, como uma espécie de exemplo ideal em termos de suas condições para o desenvolvimento pelas suas dimensões territoriais e populacionais. Neste século, se existiu para alguns países possibilidade efetiva de superação do subdesenvolvimento, dentre esses se identificou freqüentemente o Brasil, dadas suas características sócio-econômicas e físico-territoriais.¹¹

Mas a questão fundamental não é traçar uma tipologia de Estados nacionais segundo um dado conjunto de características. O fato é que devemos olhar com mais vagar para as questões relacionadas às heterogeneidades, tão caras às análises verdadeiramente espaciais: de um lado, as que se observam entre as nações; de outro, as presentes no seio das sociedades ou no interior dos Estados nacionais. Ambas reclamam mediações, sobretudo na consideração das perspectivas de desenvolvimento, tanto com relação às mencionadas utopias, como com respeito às pragmáticas posições relativas de classe, grupos ou indivíduos “nacionais”.

¹¹ Christopher Freeman (1988, p.56) assinala que o Brasil sempre esteve nesse século - pelo menos até 1980 - entre os “aspirantes” à condição de país desenvolvido.

No primeiro caso, as desigualdades entre Estados nacionais não são só evidentes, mas crescentes nestes séculos de afirmação do capitalismo industrial. A distância que separa as Nações mais ricas das mais pobres se ampliou consideravelmente, como atestam as estimativas realizadas por Bairoch citado por (DOSI et al. 1994, p.6-8), para quem, no início, a renda per capita das principais nações desenvolvidas assemelhava-se à estimada para países do atual terceiro mundo; uma relação média de 1,1 vezes, em 1800, com a distância entre o mais rico e o mais pobre situando-se em 1,8 vezes. As desigualdades alcançam amplitude significativamente maior neste fim de século: em 1977, os países desenvolvidos responderiam por uma renda per capita média de 7,7 vezes a dos países do terceiro mundo considerados e a o afastamento máximo entre o mais e o menos desenvolvido seria de 29,1 vezes!

Nesse contexto, a estruturação de Estados-nação representava sobretudo uma perspectiva de melhores condições de desenvolvimento. Não por acaso, Estados-nação fortes explicavam, em grande medida, o sucesso alcançado no século XIX por alguns países de industrialização retardatária, quando da segunda revolução industrial. O exemplo bastou para dar marcha às lutas por autonomia nacional, na busca por deter esse “distanciamento” econômico crescente.

Essa realidade profundamente heterogênea questiona mais a capacidade efetiva dos respectivos Estados de cumprirem papel assemelhado ao que exerceram nas sociedades hoje desenvolvidas, do que coloca em dúvida o espírito de nacionalidade presente na maior parte das nações periféricas. Em situações de crise, os fundamentos de suas identidades e seus contornos territoriais podem vir a ser redefinidos e revistos. Mas as nacionalidades alimentam-se das identidades e também - talvez principalmente - dos sonhos comuns de desenvolvimento.¹² É nessa precisa medida que os Estados-nação modernos devem sua generalização à expansão capitalista, ao possibilitar uma explosão de crescimento e de desigualdades, dando a uns poucos o que muitos almejam sem poder alcançar. A miragem do desenvolvimento de todas as nações transforma-se em imagem real para cada um dos Estados nacionais.¹³

Imperfeitos, os Estados nacionais concretos espelham uma unidade ideológica, social e política insubstituível na perspectiva do desenvolvimento, a diluir diversidades, conflitos e

¹² Furtado (1999, p.39) define a “esperança de desenvolvimento” como a fundamento e a razão essencial do Federalismo.

¹³ Parece importante ter presente a citação de Wallerstein, feita por Fiori (1999, p.23), acerca da postura com que encaramos o desenvolvimento até a década de 70: “a possibilidade do desenvolvimento (econômico) de todos os países veio a ser uma fé universal, compartilhada igualmente por conservadores, liberais e marxistas. As fórmulas propostas por cada um para obter tal desenvolvimento foram ferozmente debatidas, mas a própria possibilidade não o foi.”

antagonismos. E é nesse contexto que os Estados nacionais despem-se de sua forma abstrata e passam, se olhados mais de perto, a espelhar suas próprias contradições internas.

Neste segundo caso, são as heterogeneidades internas que obstaculizam suas perspectivas de evolução. As desigualdades sociais e, por extensão, regionais, tendem a questionar uma unidade nacional irrestrita, provocando tensões e paralisias que podem arrefecer o ímpeto do desenvolvimento e dissipar solidariedades. Vistas em perspectiva dinâmica, as desigualdades atestam uma fragilidade constitutiva do arranjo político-territorial, reclamando mudanças nos sistemas políticos e estratégias governamentais.

O fato é que muitas das iniciativas nacionais podem ser realizadas em detrimento de interesses sociais ou regionais legítimos, sob a bandeira da defesa dos interesses da nacionalidade. Na dialética entre as relações dos Estados nacionais com o exterior e com suas estruturas internas dilui-se muito das forças sociais devotadas à transformação social; essa sendo uma das chaves do “sucesso” da nacionalidade. Aqui se recai nas mazelas políticas mais profundas da sociedade, atreladas ao modo de produção dominante e à natureza das respectivas relações sociais. Para além dos modelos de desenvolvimento, essas relações terminam por determinar a natureza dos processos sociais mais abrangentes, estando em última análise na raiz das desigualdades sociais e regionais mais amplas.

Fora do contexto das lutas de autonomia nacional, os Estados nacionais não deixam de tender a sedimentar e reproduzir as relações sociais que são dominantes no seu interior. Há formas e formas de fazê-lo, mas um dos princípios em ascensão na comunidade internacional para estruturação dos Estados nacionais é o federativo.

4 ESTADO NACIONAL, FRAÇÕES TERRITORIAIS SUBNACIONAIS E FEDERALISMO

Cada vez mais os Estados nacionais se estruturam em formas que permitem a convivência de um poder central forte e articulado com entes federados dotados de autonomia, recursos e atribuições relevantes. Abre-se mão de espaços de poder em nome de uma unidade nacional mais articulada e permeada pelos poderes regionais e locais existentes. O Estado-nação assume assim uma feição mais complexa abarcando múltiplas instâncias de gestão dotadas de autonomia e abrindo-se à possibilidade objetiva de conviver com o contraditório, sem que se vislumbre uma perspectiva efetiva de rompimento de suas unidades.¹⁴

¹⁴ Também a clássica discussão do papel do Estado na economia, na denominada teoria das finanças públicas, evoluiu na sua vertente do federalismo fiscal para considerar múltiplas instâncias de organização do Estado. Ao fazê-lo por uma via “técnica” tendeu a gerar uma distorção que persiste até hoje, em que o tema do federalismo ficou associado ao da descentralização de forma quase que irrecuperável. Para uma incursão no tema do federalismo fiscal ver especialmente Musgrave e Musgrave (1980) e Oates (1991).

Furtado (1999, p.39), numa afirmação em tom poético na Introdução de seu artigo “A federação por fazer”, define:

“Federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a idéia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão.”

O federalismo constitui um traço em afirmação no cenário atual das organizações sócio-políticas. Segundo Affonso (1999, p.29):

Em 1970, Duchacek identificava 21 dentre os 130 Estados-nação existentes como Estados federais. Em 1994, Elazar contabiliza 50 Estados, dentre 180 nações soberanas, nos quais se encontra estruturas federativas ou formas institucionais que visam preservar a autonomia política dos governos subnacionais.¹⁵

A forma federativa de organização do Estado abre lugar, assim, para a possibilidade de conciliação de múltiplas instâncias políticas autônomas – ou, mais precisamente, dotadas de certa autonomia –, segundo cortes justapostos de abrangência jurisdicional territorial; um modelo de difusão de poderes. As unidades federadas sub-nacionais emprestam parte de sua autonomia à União, mantendo intacta, porém, parte de sua autonomia.

Segundo Elazar (1987, p.7, tradução nossa):

“Dois séculos atrás, os Estados Unidos inventaram o federalismo moderno e adicionaram a *federação* como uma segunda forma, que foi amplamente emulada no século XIX”.

A federação moderna, nesses termos, articula-se então à própria fase de estruturação dos Estados nacionais modernos e do capitalismo industrial, como que a encontrar espaço no mundo das contradições que este último engendrou. A federação assinala a perspectiva de redução das tensões e conflitos sociais e regionais usuais, sem deixar de reforçar os objetivos comuns, em escalas compatíveis, no *front* do desenvolvimento; um atrativo poderoso para as forças sociais dominantes do jogo capitalista. Cabe-lhes compartilhar certas frações do poder em troca de uma trégua, cujo manejo lhes cabe administrar.

Em sua obsessão pelo federalismo instaurado no país hegemônico do sistema capitalista mundial, Riker (1987) apenas enxerga as motivações e determinações “para fora” do espaço nacional na sua constituição, de certa maneira abstraindo as tensões que se podem identificar no seu interior. De forma assemelhada, a ausência de um questionamento explícito da natureza do Estado desenvolvimentista na chamada Economia do Desenvolvimento, inclusive em suas vertentes afiliadas, também operou muitas vezes no

¹⁵ Se se computar populações e territórios abrangidos pela forma federal de Estado essa relação seria ainda mais expressiva.

mesmo sentido, reduzindo mazelas internas da sociedade e do Estado a simples problemas secundários perante as questões da dinâmica capitalista.¹⁶

Para Riker (1987, p.15) o federalismo nada mais é que uma extensão do pacto territorial de poder, cujas vantagens advém do fato de não se operar uma união fraca e instável entre as partes – como nas Alianças, em que se convive com a perspectiva premente de sua dissolução –, nem uma submissão total, com seus problemas de fraca identidade interna – como no Império, onde estão sempre presentes os riscos de sublevação; esses sendo os extremos do gradiente clássico de possibilidades de organização dos Estados nacionais.

Ocorre, no entanto, que essa visão sintética que representa o forte da proposição de Riker termina por cobrar seu preço em termos de consistência analítica. Reduzir praticamente tudo a uma questão territorial implica em deixar submersas dimensões essenciais da questão do federalismo. E, de fato, parte do que é determinante da pactuação fica esquecido no seu modelo, posto que acaba enxergando, como mencionamos, apenas as determinações do território “para fora”, para seu exterior. Ora, as questões da dominação ou do poder, indissociáveis de uma visão “para dentro” do território, desaparecem. Assim, o espaço concreto da luta que amolda permanentemente as instituições políticas e sociais deixa de ter lugar de relevo em sua teoria, sendo difícil perceber quais são seus reais determinantes.

Não por outro motivo, a análise de Riker não é capaz de destacar a outra ponta, essencial, dessa “soldagem” federativa. Ao medo da dominação por outras nações estrangeiras, que impele os países ou regiões a federar-se, adiciona-se outro, de que as massas populares possam sublevar-se.¹⁷ A federação como pacto das elites assume sua expressão “para dentro” em toda plenitude.

O importante é manter acesa a barganha federativa, estimulando-se as partes a dirimirem seus conflitos e a pactuarem posições, embora isso não tenha nada a ver com a garantia de uma sociedade onde estejam plenamente assegurados as liberdades e os direitos individuais. A questão básica é que a barganha federativa, territorial por definição, pode assegurar certa autonomia aos governos locais num ambiente, por exemplo, de restrições às liberdades políticas individuais.

O federalismo é sim compatível com regimes autoritários, a barganha “territorial” abafando muitas vezes a barganha “social” e “política” propriamente dita, que expressa uma dimensão não trivial das relações envolvidas. Ocorre que muitas vezes o pacto “territorial” é utilizado também como forma de legitimação da dominação, “externalizando” os determinantes das mazelas internas para o outro “território”, exógeno à federação, garantindo assim condições melhores para a própria reprodução da situação política interna vigente.

¹⁶ Segundo Fiori (1999, p.26), “O problema é que o Estado dos desenvolvimentistas foi sempre uma abstração que ora aparecia como construção ideológica idealizada, ora era transformado pela teoria “numa dedução lógica ou num mero ente epistemológico requerido pela estratégia de industrialização, sem que se tomasse em conta a natureza das coalizões de poder em que se sustentava (...)”. Ver também, a esse respeito, o primeiro capítulo do livro de Sampaio Jr. (1999).

¹⁷ Na época da escravidão no Brasil Colônia e Brasil Império, a revolta dos escravos no Haiti e o massacre das populações “estrangeiras” alimentou o imaginário de inúmeras elites de nações latino-americanas.

5 O CASO DO BRASIL: REGIÕES COMO UNIDADES DA BARGANHA FEDERATIVA?

No Brasil, a velha bandeira de uma revolução democrática continua na ordem do dia, como nos lembra Tavares (1999, p.457):

Recorrendo periodicamente a golpes militares ou a intervenções políticas ‘salvacionistas’, as elites de poder brasileiras não permitiram até hoje uma acumulação política de forças e uma participação societária popular, capazes de produzir uma verdadeira ordem democrática.

Por força da origem de nossa federação, e também da recusa das elites em tratar de temas que apontassem sequer para um questionamento de sua dominação política, o debate acerca do federalismo parece ter estado sempre expresso numa tensão meio “etérea”¹⁸ entre “centralização” e “descentralização”, entre a predominância das elites “nacionais” ou das “regionais”, que cumprem papéis distintos mas complementares neste pacto nacional. A discussão se passa, antes de tudo, como se pairasse acima da consideração das demais forças sociais, embora transfigurada em manifestos interesses regionais, a dizer respeito, supostamente, a todos. Por essa via muitas das questões relevantes da barganha federativa (ou pressupostas nela) não encontraram explicitação clara.

De certa forma, a tendência à “centralização” parece uma decorrência direta da fragilidade dos entes subnacionais que teriam autonomamente se federado quando da instituição outorgada da República. E essa fragilidade permaneceu intacta ou ampliou-se ao longo do último século, na esteira do exuberante desenvolvimento nacional. As “autonomias” dos entes federados, cabe observar, mostram-se díspares a esse respeito; uma característica que não deixou de cobrar seu preço no devido tempo.

As desigualdades econômicas entre as unidades federadas no Brasil serviram de argumento para uma federação cujos contornos explícitos pouco se assemelhavam aos seus contornos territoriais implícitos. No papel, uma federação de estados; na prática, uma federação entre alguns estados e consórcios (a palavra cabe?) de estados, configurando regiões. O retrato que nos foi legado da Primeira República não é outro que não o de uma federação entre dois estados poderosos, São Paulo e Minas Gerais, um Distrito Federal e uns poucos conjuntos de estados associados segundo critérios de proximidade geográfica, na maior parte das situações capitaneados por um cuja trajetória pretérita qualificava suas elites à condição de velhas usuárias do poder político central.

¹⁸ Talvez “técnica”, tanto quanto relacionada às discussões da teoria das finanças públicas, como mencionamos acima.

Não há como não perceber que as verdadeiras unidades federadas no país eram uns poucos estados e algumas regiões.¹⁹ Mas isso nos legava vantagens e desvantagens algo compulsórias: de um lado era mais fácil encetar iniciativas de desenvolvimento à margem das estruturas de poder constituídas, no que a centralização de recursos na União emprestou argumento adicional para motivá-las; de outro, a institucionalização dessas ações “modernizadoras” terminava por se fazer ao largo dos poderes políticos constituídos, retardando o processo de transformação da sociedade e permitindo todo o tipo de manobras diversionistas das elites tradicionais. Foi esse o espaço – reduzido, secundário e voluntarioso – que restou para o capítulo mais expressivo da “luta pelo federalismo”, nas palavras de Furtado (1999, p.39):

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas. Não se coloca o problema de choque de nacionalidades, de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, da dissimetria nas relações, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados.

Estruturada desde o poder da União e “sobre” os poderes locais ou estaduais, a iniciativa de desenvolvimento regional logrou superar, sob uma roupagem técnica, largamente sedimentada em demonstrações internacionais e sustentada por organismos de cooperação internacional, várias de suas contradições com os poderes instituídos. Como que a nos lembrar um dos fundamentos essenciais da barganha federativa em geral, teve seu sucesso circunstancial relacionado ao velho medo das elites da sublevação,²⁰ representado naquele momento pela efervescência camponesa no interior da principal região-problema, o Nordeste.

Concordo com o entendimento de Oliveira (1999, p.9) de que pelas mãos de Celso Furtado “(...) surge a única proposição séria de repactuação federativa, na forma da emergência do planejamento regional”.²¹ De fato, talvez apenas nesse momento se tenha

¹⁹ Uma das vertentes atuais das discussões do federalismo no Brasil é justamente o da questionável distribuição da representação popular no Congresso Nacional e suas conseqüências.

²⁰ Affonso (1999, p.33) ressalta de maneira interessante esse ponto: “Além disso, esta Federação, mesmo nos raros momentos em que atenuou as diferenças inter-regionais fiscais ou econômicas, o fez sem reduzir estruturalmente as disparidades entre as classes e grupos sociais, explicitando, desta forma, seu caráter antipopular. Mais ainda, pode-se afirmar que a soldagem central do ‘pacto de ampliação territorial de poder’ sempre foi, precisamente, conforme Florestan Fernandes, o ‘medo pânico’ que o povo inspirava às elites”.

²¹ Oliveira (1997, p.18-19) vai muito mais além, ao atribuir a Furtado, exclusivamente, várias das inovações federativas importantes daquele período: “Ele constrói primeiro a demonstração de que o Nordeste contribuía para o desenvolvimento nacional; em seguida desloca o centro nevrálgico da questão para o uso da terra e para a própria industrialização do Nordeste. Consegue mobilizar, assim, todo um amplo arco de forças contra o latifúndio e a favor da industrialização, numa operação de estratégia política de altíssima temperatura e elevada capacidade simbólica num país que agora tinha a industrialização como seu fetiche. E por meio da constituição de um organismo regional propõe o que considero uma espécie de federalismo regionalizado: lúcido para perceber que as tendências concentracionistas não podiam ser revertidas pelo Estado apenas por meio de uma política *política*, ele utilizou incentivos fiscais para interessar as forças concentracionistas na desconcentração.”

levado na devida conta o que constitui um dos deveres básicos da federação e um de seus principais objetivos: “uma eqüitativa distribuição da riqueza, produzida exatamente pela ‘economia política’ da federação” (OLIVEIRA, 1999, p.7).

Os avanços institucionais alcançados àquela época, no entanto, não deixam de espelhar a fragilidade estrutural da federação no país, posto que erguidos no vácuo das competências locais, em alguma medida de cima para baixo, e utilizando-se do velho estratagema de aclamar uma unidade territorial por sobre uma conflituosa e disruptiva realidade social. Talvez não haja caminho mais eficaz para reformar as relações sociais, com a possível exceção da via revolucionária. Mas também se pode registrar, em paralelo, seus efeitos de letargia sobre as forças de transformação da sociedade, seu efeito amortecedor da superação de formas de dominação seculares, enfim, suas implicações para obstar o caminho mais direto - e perigoso - em direção à mudança social.

No entanto, não se trata aqui de julgar *ex post* uma experiência meritória passada, mas de aprender com ela. O que parece inquestionável, hoje, é o legado positivo da conquista de uma federação que precisa ser aperfeiçoada e a perspectiva favorável de utilização de identidades regionais na construção de projetos nacionais de desenvolvimento. Mas também cabe considerar que essas iniciativas não podem se fazer às expensas de outras no interior das forças da federação, na qual estão depositadas, afinal, as fontes básicas da legitimidade política no regime democrático em gestação. Forças que, por princípio democrático, devem ser periodicamente reavaliadas, em si e nos seus projetos.

Parte da luta federativa deve agora ser travada por dentro da institucionalidade que conforma a federação, com o concurso dos entes federados ampliados pela Constituição Federal de 1988, União, Estados e Municípios. Nesse sentido, as liturgias que se expressam naquela institucionalidade e na legislação infra-constitucional correspondente devem ser o esteio básico das iniciativas de desenvolvimento e sua evolução e renovação um campo permanente de batalha.

Por isso, nossa evolução político-institucional às vezes parece mais nebulosa, a estimular a constatação de um estado de crise na federação. Mas, como assinala Arretche (1999, p. 2), “(...) todos esses fenômenos, que aparecem como forma de ameaça à federação, são, na verdade, conseqüências institucionais de seu funcionamento”. Não há como não recordar que aquele momento de maior sucesso na repactuação federativa de fins dos anos 50 foi, também, um momento favorável à “identidade nacional” e à costura de um projeto de desenvolvimento, seja na escala dos empreendimentos econômicos viabilizados, no interesse dos capitais transnacionais de realizar empreendimentos na periferia, na aceitação de um grau elevado de proteção ao mercado interno por nossos contrapartes internacionais, na acomodação e diluição no pacto populista das tensões sociais realçadas

pela classe trabalhadora industrial emergente, e assim por diante. O Estado nacional pode se afirmar ali como nunca, ao contrário destes tempos de globalização.²²

Furtado tem razão: é o sonho do desenvolvimento que costura e anima, mais que tudo, as forças sociais desta nação periférica. É, ainda, o que permite superar o inconveniente das desigualdades gritantes de partida, entre regiões, classes sociais ou indivíduos, que precisam ser objetivamente discutidas em sua elaboração. Não há como perdê-las de vista, se se quiser, de fato, avançar na construção da NAÇÃO, conforme a grafia e sentidos propostos por List.

Furtado também tem razão na sua insistência em operar com o “regional” num país de dimensões continentais. Algo que, por estar ao lado dos poderes constituídos da federação, permite um espaço *sui generis* para a articulação de iniciativas que precisam, de maneira diferente da passada, mobilizar as mais variadas forças sociais.

Precisamos do sonho. Mas sua gênese precisa considerar, desde o princípio, a natureza democrática da sociedade que queremos construir. A esse respeito parece aguda a proposição de Sampaio Jr. (1999, p.54) sobre características de nosso melhor período de desenvolvimento:

O divórcio entre *tempo político*, que diz respeito ao encaminhamento dos processos de revolução nacional e democrática, e *tempo econômico*, que se refere ao avanço do movimento de acumulação de capital, acabou implicando a exclusão dos determinantes extra-econômicos que comprometem o papel da concorrência como força propulsora do processo de incorporação do progresso técnico.

Sem desdenhar de outras questões, essa consideração dos “determinantes extra-econômicos” termina por reclamar espaço para os problemas sociais e políticos abrangentes, dentre esses, o das relações federativas e das desigualdades regionais. A “integração” nacional, peça inquestionável do sonho, não pode mais se fazer às expensas de um equilíbrio mínimo das unidades federadas, de uma redução nas desigualdades regionais, que atestam e espelham a reprodução de desigualdades de outra denominação e mesma natureza constitutiva, as sociais.

Mas que não se substitua, algo bisonhamente, as mazelas “nacionais” pelas “regionais”, ou que isso signifique, para usar os termos de Sampaio Jr., a permanência de uma desconsideração dos “determinantes extra-econômicos” do desenvolvimento; algo

²² Cano (1995, p.24) assinala com propriedade: “Além de favoráveis condições externas, pode o Brasil contar com melhores condições internas do que antes. A partir da década de 30 o Estado brasileiro foi-se transformando num Estado estruturante, preocupando-se com o desenvolvimento do progresso industrial e material do país, formulando políticas setoriais de industrialização, um inteligente manejo da política econômica e institucionalizando a organização dos mercados de trabalho.”

perfeitamente factível nas proposições que acenam para uma autonomização dos espaços regionais no contexto da globalização.²³ Aliás, o estímulo a uma competição acirrada, direta e sem mínima mediação dos Estados nacionais entre as “regiões” constitui uma alternativa pobre de desenvolvimento regional, que conflita até mesmo com a própria genese e evolução lógica e histórica do sistema capitalista. A busca de um lugar nas redes em operação à escala planetária não justifica o abandono de cooperações técnicas, econômicas, sociais e políticas entre as regiões. O novo sonho desenvolvimentista precisa superar o velho, no sentido de que a concentração econômica regional, estadual ou local não seja apanágio de um sucesso parcial que deixou por “debaixo do tapete” várias das condicionantes relevantes para sua efetivação plena.

Não tenho a pretensão de saber identificar plenamente os componentes essenciais do novo projeto nacional. Mas considero que o “planejamento regional” renovado, no espírito do que defendia antes Furtado, pode vir a ser uma ferramenta importante na costura de um novo projeto de desenvolvimento, adequado às redes da sociedade informacional, aos meandros da economia aberta e financeirizada, aos imperativos de uma ordem democrática em afirmação, aos ‘solavancos’ da federação em movimento, desde que recheado por novos conteúdos, articulado com os velhos e novos entes federados em escala mais fina de intervenção, orientado pelas necessárias solidariedades sociais e regionais e voltado objetivamente para a superação das desigualdades.

²³ Dentre outros das inúmeras referências ver Boisier (1992).

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; “A federação na encruzilhada”, em *Rumos. Os caminhos do Brasil em Debate*, Ano 1, nº 2. São Paulo, Editora Brazil Now Ltda, Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, março/abril de 1999.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; “A federação no Brasil: Impasses e perspectivas”, em em *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*, organizado por Rui de Brito Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo, FUNDAP, 1995.
- ARRETCHE, Marta T. S.; *A Federação brasileira: Crise ou construção?*. Campinas, mimeo (no prelo para publicação na Revista Teoria e Debate), 1999.
- BAIROCH, Paul; “The main trends in national economic disparities since the industrial revolution” em *Disparities in economic development since the industrial revolution*, organizado por Paul Bairoch e M. Levy-Loboyer. London, Macmillan, 1981.
- BOISIER, Sergio; *El difícil arte de hacer región*. Cusco, Centro de Estudios Regionales “Bartolomé de Las Casas”, 1992.
- BRAUDEL, Fernand; *O espaço e a história do Mediterrâneo*. São Paulo, Martins Fontes, 1988.
- CANO, Wilson; *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas, Editora da Unicamp e São Paulo, FAPESP, 1995.
- CASTELLS, Manuel; *A sociedade em rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura Volume 1)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.
- DOSI, Giovanni, FREEMAN, Christopher e FABIANI, Silvia; “The process of economic development: introducing some stylized facts and theories on technologies, firms and institutions”, em *Industrial and Corporate Change*, Volume 3, número 1. London, Oxford University Press, 1994.
- ELAZAR, Daniel J.; *Exploring federalism*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.
- FERNANDES, Florestan; “Nem federação nem democracia” em *São Paulo em Perspectiva*, volume 4, nº 1. São Paulo, Fundação SEADE, jan/mar de 1990.
- FIORI, José Luís Fiori; “De volta à questão da riqueza de algumas nações”, em *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, organizado por José Luiz Fiori. Petrópolis, Vozes, 1999.
- FIORI, José Luís; “O federalismo diante do desafio da globalização” em *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*, organizado por Rui de Brito Álvares Affonso e Pedro Luiz Barros Silva. São Paulo, FUNDAP, 1995.
- FREEMAN, Christopher; *Technology policy and economic performance: Lessons from Japan*. London, Pinter Publishers, 1987.
- FURTADO, Celso; “A federação por fazer”, em *Rumos. Os caminhos do Brasil em Debate*, Ano 1, nº 2. São Paulo, Editora Brazil Now Ltda, Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, março/abril de 1999.
- FURTADO, Celso; *O capitalismo global*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1999.

- HOBBSAWN, Eric; *Era dos extremos. O breve século XX, 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- LIST, Georg Friedrich; *Sistema nacional de economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.
- MUSGRAVE, R. A. e MUSGRAVE, P. B.; *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo, Campus e USP, 1980.
- OATES, Wallace; “Studies in fiscal federalism” em *Economists of the twentieth century*. England/USA, 1991.
- OHMAE, Keinichi; *O fim do Estado-Nação*. Rio de Janeiro, Campus, 1996.
- OLIVEIRA, Francisco de; “A federação desfigurada”, em *Rumos. Os caminhos do Brasil em Debate*, Ano 1, nº 2. São Paulo, Editora Brazil Now Ltda, Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, março/abril de 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de; “Viagem ao olho do furacão. Celso Furtado e o desafio do pensamento autoritário brasileiro” em *Novos Estudos*, nº 48. São Paulo, CEBRAP, julho de 1997.
- RIKER, W.; *The development of american federalism*. Boston, Klawer Academic Publishers, 1987.
- SAMPAIO JR., Plínio de Arruda; *Entre a nação e a barbárie. Os dilema do capitalismo dependente*. Petrópolis, Vozes, 1999.
- TAVARES, Maria da Conceição; “Império, território e dinheiro” em *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, organizado por José Luiz Fiori. Petrópolis, Vozes, 1999.
- VELTZ, Pierre; *Mundialización, ciudades y territorios. La economía de archipiélago*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1999.
- VILLAR, Pierre; “Sobre nações e nacionalismos” em *Cadernos de Opinião*, nº 13. Rio de Janeiro, Paz e Terra, agosto e setembro de 1979.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INOVAÇÃO COMO INSTRUMENTOS FUNDAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO*

*Antonio Carlos F. Galvão***

INTRODUÇÃO

Este artigo compreende um apanhado das idéias recentes sobre o tema da inovação e do desenvolvimento regional. Objetiva criar bases para uma reflexão sobre a importância de políticas nacionais de desenvolvimento regional para o Brasil e demonstrar a oportunidade existente para que se articule esta política com iniciativas de apoio à inovação, especialmente às escalas sub-regionais.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SÉCULO 21

O lento processo de regressão da política de desenvolvimento regional brasileira desde seu auge na virada para os anos 60 levou, por fim, à extinção de seu símbolo maior, a SUDENE. Sem que seja necessário grandes raciocínios ou esforços de memória e recompilação de dados e fatos, isso significa que o espaço real e virtual da política de desenvolvimento regional no contexto das políticas de desenvolvimento ficou crescentemente restrito, secundário e marginal no Brasil.

O grande esforço de organização de uma nova estratégia espacial, baseada em eixos nacionais de integração e desenvolvimento (Consórcio Brasileira, 2000), com propósitos declarados de renovar as iniciativas regionais, terminou por ajudar a consolidar a trajetória de declínio da velha política de desenvolvimento regional ao se recusar a assumir explicitamente responsabilidades sobre a reversão das desigualdades regionais. Colocou-se

* Elaborado para compor o acervo dos Seminários Temáticos preparatórios da III Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia – 3.^a CNCTI, a ser realizada em outubro de 2005, em Brasília, DF. Versão simplificada foi apresentada anteriormente nos Seminários Internacionais Emprego e Desenvolvimento Tecnológico do Projeto CESIT/DIEESE/CNPq, em Porto Alegre e Campinas.

** Economista, mestre em teoria econômica IPE-USP, doutor em Economia Aplicada IAE/Unicamp, com sanduíche no SEI/Sussex University, Analista de C&T do CNPq e Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. Antonio.Galvão@integracao.gov.br ou acfgalvao@uol.com.br.

como que um ponto final no já muito desgastado aparato institucional herdado do final dos anos 50.

Faltou na promissora experiência dos “Eixos”, uma visão de política regional, para além do diagnóstico espacial do desenvolvimento brasileiro e da mera espacialização das iniciativas governamentais - em curso ou “em carteira” - existentes (GALVÃO e BRANDÃO 2003). Suspeito mesmo que o exercício de sua formulação envolveu um preconceito com relação à política de desenvolvimento regional. O estudo foi desenvolvido como se a idéia de cuidar de um certo equilíbrio espacial fosse, a exemplo dos carcomidos instrumentos de política regional sobreviventes, não merecedora de apoio governamental. Nestes tempos de globalização, seria inaceitável adotar um política aparentemente contraditória com os requisitos de competitividade reclamados. Assim, a política de constituição de eixos nacionais de integração e desenvolvimento, que parecia propor uma renovada maneira de lidar com o território, terminou efetivamente condicionando a maior parte de sua abordagem substantiva a uma visão particular do problema da inclusão brasileira nos circuitos econômicos internacionais (GALVÃO e BRANDÃO 2003).

No Brasil, país campeão de desigualdades sociais e, por extensão, regionais, o refluxo das políticas ativas de desenvolvimento foi acachapante, relegadas como exemplos do velho e deplorável jeito de organizar as intervenções. Campos de atuação do setor público assemelhados ao regional também foram pesadamente afetados como, por exemplo, as políticas setoriais ativas de promoção de investimentos industriais. Súbito parecia não haver mais sentido em apoiar empreendimentos ou setores específicos, mas apenas lidar com políticas horizontais, supostamente de alcance generalizado e, por isso, inofensivas à operação dos mecanismos de mercado.

Mas alargando nossos horizontes, quando se olha para o que se passa em outras partes do mundo a visão parece oposta. As políticas regionais foram fortalecidas em vários países, embora nem sempre com enfoques semelhantes. De fato, estruturaram-se perspectivas variadas, algumas mais pesadamente voltadas para a redução de disparidades, outras menos, mas invariavelmente articuladas a missões de desenvolvimento. Afinal, desigualdades regionais não são um problema de mesma natureza e grau de intensidade para todos os países.

Diante do grau de desigualdades regionais que se observam no país, não seria possível imaginar políticas ativas de desenvolvimento que não se descuidassem do problema regional e mantivessem, ao menos, uma perspectiva de colaborar para a convergência dos níveis de renda das diversas regiões e mesmo indivíduos?

A resposta, adiantamos, é sim. No chamado mundo da globalização, com todas as forças centrípetas e disruptivas da nacionalidade que engendra, há lugar para ações e regulações que lidem com a questão das desigualdades. Mesmo se considerarmos o estrito

figurino das iniciativas devotadas ao desenvolvimento regional pelo mundo afora, veremos que essas preocupações não foram abandonadas. Elas foram até mesmo objeto de importantes iniciativas, consentidas pelos que defendem as orientações maiores do sistema econômico mundial.

Parece um contra-senso que um país que apresenta tão elevados níveis de desigualdade não faça uso intensivo de mecanismos e instrumentos excepcionais que são afinal tolerados e aceitos internacionalmente.

A GLOBALIZAÇÃO, SUA ESPACIALIDADE E SEU IMPACTO NO BRASIL

Quais são afinal as características do desenvolvimento no mundo da globalização? Qual é a configuração das forças que impulsionam o essencial das economias no novo cenário?¹ O quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese dos principais fenômenos assinalados.

QUADRO 1 - PRINCIPAIS FENÔMENOS ASSOCIADOS À GLOBALIZAÇÃO

PLANO NACIONAL	PLANO INTERNACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> ▪ abertura da economia e liberalização dos mercados; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ novo paradigma informacional
<ul style="list-style-type: none"> ▪ quebra das barreiras ao livre trânsito de mercadorias e, especialmente, de capitais; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ regimes de câmbio flutuante e aceleração da mobilidade dos capitais;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ desproteção do mercado de trabalho; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ hegemonia da dimensão financeira;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ desarticulação das políticas ativas de desenvolvimento (Estado mínimo); orçamentos equilibrados; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ revisão de práticas comerciais (OMC) e menor tolerância c/ protecionismo (sobretudo para alguns);
<ul style="list-style-type: none"> ▪ estabilidade monetária; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ blocos comerciais (Nafta, UE, Mercosul);
<ul style="list-style-type: none"> ▪ privatizações e concessões de serviços públicos etc.; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ fusões e aquisições conformando mega corporações transnacionais;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ redemocratização. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ fim da guerra fria e exacerbação da hegemonia norte-americana.

A constituição do novo paradigma tecno-econômico e a consolidação da liberalização financeira constituíram os dois pilares das transformações associadas à globalização. A eles associou-se amplo ideário neoliberal que apontava para formas de

¹ Existem várias resenhas que abordam as relações econômicas e sociais no mundo da globalização. Além das clássicas ou de “primeira hora” como os famosos Piore e Sabel 1984 ou Harvey 1989, pode-se sugerir Chesnay 1996; Furtado 1998; Veltz 1999, Carneiro 1999, Castells 1999, Fiori 1999, UNCTAD 1999 ou Eichengreen 2000. Cf. também Fernandes 2001 e Galvão 2004.

regulação relacionadas aos mercados em detrimento do Estado, sobretudo no que respeita às determinações de sua instância nacional.² (Boyer, 1998). Um movimento que se explica em grande medida pelo vácuo institucional deixado pela profundidade das mudanças.

O Brasil começou a se ajustar aos novos tempos após resistir por longo tempo às pressões internacionais, em parte por causa do seu sucesso relativo anterior na trilha do crescimento econômico, em parte porque não sabia bem como reagir aos sinais do “novo” capitalismo homogêneo e desregulado. Mas também porque durante o interregno de dez anos, aproximadamente, faltaram-lhe condições mínimas de estabilidade monetária e financiamento para que pudesse retomar, com segurança e alguma autonomia, uma trajetória de desenvolvimento. Foram tempos de crise da dívida e de aceleração forte da inflação, que corroe a precária estabilidade monetária.

A perspectiva de recuperação do apoio externo necessário ao reequilíbrio das contas internas, já que a dívida havia sido assumida pelo Estado, impunha condicionalidades à economia do país, que vão se materializar no princípio dos anos 90.

Dentre outros processos defendidos arduamente, cabia dispor-se a reduzir drasticamente os níveis tarifários e os eventuais contingenciamentos às importações, abrir o mercado externo à produção globalizada sem contrapartidas em termos de recepção de nossas exportações, no suposto simplório de que isso promoveria um aumento da eficiência relativa da economia brasileira. Além disso, devíamos favorecer o trânsito dos capitais pelos circuitos globais a partir dos nodos existentes na nossa economia. Competia, também, promover a remoção de inúmeras barreiras legais, tornando o ambiente econômico mais favorável à convivência com o capital estrangeiro.

Um dos segmentos mais visados foi o mercado de trabalho, cuja flexibilização era inclusive questão que, por razões óbvias atraía o apoio dos empresários locais.³

Cabia, ainda, proporcionar uma estabilidade mínima aos capitais dispostos a vir para o país, oferecendo-lhes uma ambiência macroeconômica favorável. O que não significava, naturalmente, ir além da instabilidade usual esperada de uma economia periférica, que proporcionasse uma remuneração elevada para as aplicações financeiras relacionadas à flutuação cambial e à elevada e volátil taxa de juros.

² Boyer (1998) defende a idéia de um movimento cíclico associado à hegemonia de cada uma dessas formas preponderantes de regulação da economia. Evidente que, como uma não depende da outra, prevalece na maior parte do tempo uma salutar divisão de tarefas. Segundo o autor, o predomínio neoliberal já vem engendrando as condições para a reversão desse quadro, ao expor as denominadas “falhas de mercado” que têm se exacerbado.

³ No Brasil, o debate se aguçou especialmente no caso do setor de informática, face ao dispositivo legal aprovado pelo Congresso Nacional que previa uma reserva de mercado para os fabricantes nacionais. Certamente, um mau exemplo para terceiros países, a ser impiedosamente extirpado do ambiente global.



Por fim, cabia encetar processos de privatização e concessão de serviços públicos, abrindo setores estratégicos antes restritos à atuação dos segmentos privado nacional e estatal. Pela via do enfraquecimento da posição patrimonial dessas frações do capital, então esmagadas pela incapacidade de se financiar em moeda forte, abriu-se larga oferta de aquisição de empreendimentos de rentabilidade assegurada pelos oligopólios globais instalados nos setores como telecomunicações, energia e outros de menor expressão relativa. Com isso drenou-se o mais valioso ativo erigido nos anos de maior ritmo de crescimento, as poucas empresas nacionais de porte mundial, invariavelmente estruturadas a partir do capital estatal.⁴ Pode-se afirmar, sem dúvida, que todos esses pontos estavam negociados à contento dos formuladores internacionais no princípio dos anos 90.

Quais as formas espaciais que prevalecem neste mundo da globalização? Temos, hoje, melhores condições de perceber suas implicações espaciais. A globalização se caracteriza pela presença de uma “rede-arquipélago” de grandes pólos, centrados nos segmentos ou setores financeiros e da indústria de alta tecnologia (VELTZ, 1999). O que ocorreu? Os processos de compressão do tempo e do espaço – na feliz conceituação de Harvey (1989) –, ao invés de significarem uma economia pura de fluxos indiferentes ao espaço, resultaram numa enorme polarização geográfica da atividade econômica, que concentra ainda mais seus recursos nas grandes metrópoles.

De fato, a literatura realça o reforço do processo de metropolização, que faz emergir uma dominância ainda mais avassaladora dos grandes centros urbanos. As “cidades mundiais” seriam os nodos das redes articuladas em escala global e a localização preferencial dos grandes blocos de capitais, liderados por seus poderosos braços financeiros (SASSEN, 1999; CASTELLS 1999; VELTZ 1999). Ao contrário do que assinalavam as análises do fenômeno da emergência do novo paradigma tecno-econômico, o resultado final antes sublinhava que amenizava as tendências concentradoras e aglomerativas das economias mundiais.

Porque a aglomeração ainda se mostrou importante, realçando o valor da proximidade⁵, apesar das considerações teóricas abstratas sobre o fim da distância? Dentre outras razões porque, o sistema capitalista ainda retém suas mais íntimas leis em vigor e opera

⁴ Outros países, como a República da Coreia, patrocinaram em momentos passados vasta conversão das empresas patrocinadas pelo Estado para a propriedade de alguns empresários (Wade, 1989; Vioti, 1998).

⁵ Há toda uma escola estruturada sobretudo na França em torno à idéia de “proximidade”. Ver, por exemplo, o [sítio http://www.univ-tlse1.fr/lereps/proximite](http://www.univ-tlse1.fr/lereps/proximite).

sob o estrito jugo da concorrência.⁶ Como bem assinalou Sassen (1999), as cidades ainda representam o locus do comando concentrado que as estruturas do capital almejam. São o lugar por excelência das empresas financeiras e prestadoras de serviços especializados, carregam para si os maiores e melhores esforços de inovação e, por fim, constituem os mercados preferenciais para os novos produtos e para as inovações gestadas.

Adicionalmente, segmentos sociais específicos dessas megacidades estão conectados às redes globais, estando as demais frações da sociedade local, que não lhes interessam diretamente, desconectadas (CASTELLS, 1999). Isso é particularmente verdadeiro no caso dos segmentos de ponta do sistema econômico, como nos casos dos setores financeiro e de alta tecnologia. Produz-se, assim, um distanciamento das estruturas relevantes da economia para com os problemas sociais presentes nestes centros, ou seja, o espaço das grandes empresas globais e também dos outros elos locais das respectivas cadeias de produção e geração de valor se afasta da vida das populações locais que nelas residem.

A autonomização desses circuitos globais resulta na cobrança de menores contrapartidas dessas empresas, contribuindo simultaneamente, de um lado para a redução acelerada de custos e a ampliação dos ganhos por ela auferidos e, de outro, para o aumento dos problemas sociais com perda de recursos públicos e deterioração dos respectivos serviços.

Economia e sociedade 'dessolidarizam-se' na maioria das situações. Mas se isso constitui um problema, pois nem todo o conjunto social articula-se efetivamente à rede, por outro lado, significa que existe vida social produtiva para além desses circuitos, suscitando formas de se burlar as determinações imperativas do mundo globalizado.

Por debaixo dos espaços articulados pela rede, subsistem outros, menos dinâmicos, mas ainda importantes, que respondem por fatia não desprezível dos recursos disponíveis na sociedade. No caso do mundo desenvolvido, esse espectro de população é engajado, por via indireta, através de transferências, aos circuitos econômico oficiais, reduzindo tensões sociais.⁷ No caso dos países subdesenvolvidos, no entanto, engordam uma massa crescente de desprotegidos, que vagam muitas vezes à margem das condições mínimas de sobrevivência, instabilizando os respectivos sistemas político-sociais.

Mas há um elemento adicional a ser melhor investigado. Afinal, qual a relação que prevalece entre desenvolvimento regional e globalização? É fato que a globalização ativa e estimula as iniciativas à escala regional. Mas o faz de forma que seus tentáculos possam

⁶ Observam-se processos de desconcentração espacial das plantas e estruturas específicas de produção, comercialização etc. Mas elas constituem, quase sempre, partes dos blocos centralizados de capital, cada vez mais agigantados pelos circuitos globais.

⁷ Considere-se, por exemplo, a ampla gama de serviços de baixa produtividade sustentados por via indireta nos EUA ou a vasta profusão de subsídios concedidos à agricultura europeia produzindo os mesmos efeitos.



extrair o melhor de cada local.⁸ A rede busca competências específicas, que possam resultar em melhores condições de valorização dos capitais por ela articulados. Nesse movimento, são as redes que cobram contrapartidas várias das localidades e respectivas estruturas sociais,⁹ sob a forma de benefícios fiscais, infra-estruturas, recursos humanos treinados e qualificados, padrões de qualidade de vida, inclusive culturais, mesmo que em sítios específicos, separados ou protegidos de frações do conjunto social, como condomínios, *shopping centers* etc.

Naturalmente essas tendências se manifestam de maneira distinta conforme cada localidade e a posição que ocupam na hierarquia socio-econômica mundial. Quanto mais débil a inserção da localidade, maiores as contrapartidas que os capitais globais conseguem auferir das estruturas sociais locais. A esse respeito, mesmo São Paulo, nosso maior representante na rede, está classificado como um “centro regional global”, uma inserção especializada (Castells, 1999).

Mas é preciso estar alerta para as contradições que essa forma espacial engendra, sobretudo quando se trata de pensar políticas. A rede não é de forma nenhuma estável, cabendo sempre atinar para as oportunidades econômicas a explorar em cada local, em cada região, em cada país. A oportunidade de conexão a ela não define para todo o sempre o destino da região. A fragmentação que resulta da inserção parcial de suas estruturas sociais, pode suscitar arranjos singulares, autonomizados e, em certa medida, complementares - ou conflitantes, conforme o ponto de vista - aos observados na rede em si. Uma política de desenvolvimento regional deve obrigatoriamente buscar criar sinergias e solidariedades onde elas aparentemente não têm porque surgir diante da lógica da globalização.

⁸ Isso fica evidente a partir das análises associadas às “cadeias de valor” (*value-chain*), que recuperam elementos da vertente teórica da “divisão territorial do trabalho”, particularmente no que respeita à consideração das relações de poder. Avançando para além do arcabouço original das “cadeias globais de mercadorias” (*commodity-chain*), procura discutir a geografia mutante do mundo da globalização prestando atenção à distribuição do valor adicionado e da riqueza nas redes globais de produção de mercadorias e serviços. Define que essas redes globais nada mais operam que uma complexa mas articulada divisão territorial do trabalho, “macroregional” no sentido internacional, segmentando essencialmente espaços de comando e detentores de competências nobres daqueles ofertantes de condições adequadas para a exploração de diferenciais de custos de mão-de-obra e outras habilidades de menor significado estratégico. Naturalmente, as cadeias são organizadas conforme as maiores possibilidades de geração de lucros corporativos (Smith *et alli*, 2002; Dunford 2002).

⁹ A trajetória da indústria automotiva brasileira nos anos 90, em meio ao processo de “guerra fiscal”, oferece um bom exemplo disso. Ver Prado (1999), Prado e Cavalcante (2000) e Alves (2001).

DOIS MODELOS CARICATURAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Que elementos são importantes reter para discutirmos o desenvolvimento regional? Para responder essa questão sugerimos contrapor duas estratégias ou modelos de desenvolvimento caricatas, que realçam as diferenças entre passado e presente e entre as escalas espaciais e, assim, ajudam a esclarecer o essencial.

O primeiro modelo corresponde a uma estratégia de desenvolvimento regional que busca apenas uma inserção passiva, mesmo que extremamente especializada, na grande rede mundial. Ela possui alguns requisitos de partida para que as regiões se habilitem:

- apresentar estrutura produtiva de porte mínimo, compatível com a empreitada;
- prover condições mínimas em termos de infra-estrutura e oferta de serviços;
- oferecer, pelo menos, algum elemento atrativo diferenciador (mercado, baixo custo da mão-de-obra, oferta abundante de algum recurso natural etc.);
- conceder “privilégios” para certos mundos da produção não compartilhados a princípio com os locais;
- proporcionar um ambiente macroeconômico de certa estabilidade e relações capital/trabalho comportadas.

Aqui tende-se a centrar atenção nas empresas e nas relações interindustriais em si, tirando-se menos proveito dos fatores sistêmicos locais e relações sociais profícuas, que podem ou não estar presentes. De certa maneira, a estratégia induz a uma lógica mais afeta ao “grande capital”, prevalecendo interesses que “pairam acima” dos locais. Não sem razão, a adoção dessa estratégia cobra menor engajamento dos atores locais e também importa numa drenagem mais elevada de recursos da região para fora. A região representa, nesse caso, mais um receptáculo de empreendimentos alienígenas. A região, aqui, é subordinada ao global.

De outro lado, pode-se delinear um modelo que aponta uma estratégia de inserção ativa, baseada na construção de nexos mais orgânicos entre as capacidades e potencialidades locais – institucionais, humanas, naturais e infra-estruturais – e as estruturas produtivas envolvidas. Aqui seriam requisitos à adoção desse tipo de estratégia:

- a) apresentar relações interindustriais intensas, que admitem a inclusão de estruturas de porte mais reduzido;
- b) promover sinergias e estimular associação/consórcio dos atores regionais, também favoráveis a uma operação em múltiplas escalas espaciais;
- c) favorecer o aprendizado, a inovação e a capacitação para a competição, preocupando-se com a qualificação da mão-de-obra, o aprimoramento constante das empresas e a provisão de serviços necessários ao seu bom desempenho;



- d) regular dinamicamente os incentivos concedidos, escalonando-os temporal e setorialmente, de forma a estimular um avanço das estruturas capazes de proporcionar a geração de maiores valores agregados;
- e) proporcionar relações capital/trabalho fundadas na cooperação, com a oferta de condições de trabalho e salários adequados e a repartição de ganhos;

Nessa segunda estratégia, a inserção na rede não é um objetivo primário ou principal, mas uma possibilidade adicional. A densidade do tecido socioeconômico subjacente importa na reivindicação de maiores contrapartidas para a região, suscitando trajetórias mais ambiciosas de desenvolvimento e a melhor repartição social dos benefícios. Aqui a estratégia parece alargar seus horizontes, avançando para além do estritamente econômico na consideração de outras dimensões do tecido social. Nessa situação, é de certa forma o local que regula a inserção global.

A discussão das teorias do crescimento espelha, em larga medida, a passagem do primeiro para o segundo modelo. Antes, toda a explicação do crescimento residia no fator capital e a atenção dos economistas recaía sobre sua dimensão física, materializada em máquinas, prédios, etc. (SOLOW, 1957). Hoje, atribui-se significado expressivo para dimensões intangíveis dos fatores de produção – tecnologia, conhecimento, instituições etc. –, justamente os que envolvem processos coletivos virtuosos que permeiam toda a atividade produtiva (QUAH, 2001). Aqui se realça a importância da inovação e da capacitação tecnológica como elementos dinâmicos essenciais ao sucesso duradouro na sociedade capitalista e portanto a qualquer estratégia de desenvolvimento, nacional, regional ou local (LANDABASO, 1994, VIOTTI, 1996, GALVÃO, 1998).

Conquanto esses dois modelos caricaturais se afastem da maior parte das situações reais concretas que enxergamos, cumprem o papel de situar os marcos básicos de nossa discussão do desenvolvimento regional. De certa forma, regiões mais débeis e fracas estão mais sujeitas à imposição de enclaves produtivos – ou “plataformas industriais satélites”, no jargão de Markusen (1995) –, como podemos divisar, por exemplo, em muitas experiências concretas anteriores em várias localidades. Mas isso decorre da dificuldade de superar um equilíbrio de forças que tende a pender para o lado exterior de sua formação social, pois existem ali fraquezas inerentes à sua condição de subdesenvolvimento. Ao contrário, regiões mais densas desde a perspectiva socioeconômica estão quase sempre melhor aparelhadas para se posicionar no processo, cobrando maiores contrapartidas de sua inserção, mas cuidando da reprodução autônoma de seus próprios ativos de desenvolvimento. O que nos lembra que compete à política, justamente, organizar as ações e estruturar a melhor estratégia.

A HOMOGENEIDADE ESPACIAL DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Qual a dimensão das desigualdades regionais no Brasil e como se compara com a de outras nações? Como se matizam as regiões perante possíveis estratégias de desenvolvimento? Essa resposta, em escala mais detalhada, tem sido dada por alguns trabalhos contemporâneos.¹⁰

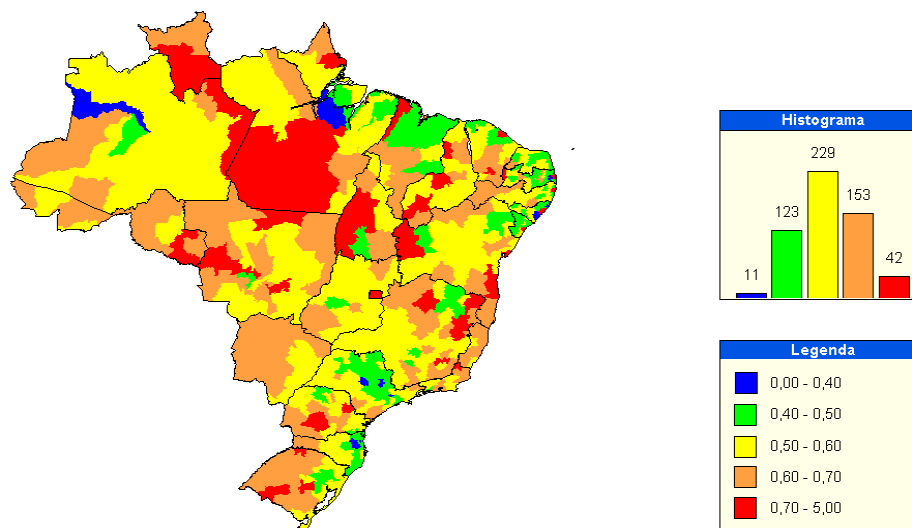
O mais significativo daqueles trabalhos pioneiros foi o organizado pelo Pnud/Ipea/IBGE/Fundação João Pinheiro (1998b). Os dados ali apresentados ressaltavam um aspecto pouco considerado nas análises que se sucederam (mapa 1).

O mapa que apresenta o índice de desigualdades de Theil, à escala microrregional, e que foi construído a partir dos dados de renda média familiar de 1991, mostrava padrões de variação que se distribuíam de maneira relativamente uniforme por todas as macrorregiões e unidades da Federação do País.

Inusitadamente, as desigualdades sociais compreendem o traço mais homogêneo de nossa organização espacial. Há representantes de todos os quintis espalhados por todo o mapa. Encontram-se microrregiões menos desiguais em áreas de maior incidência relativa de pobreza – como São Miguel dos Campos, em Alagoas – ou de riqueza – como Limeira, em São Paulo. Observam-se microrregiões mais desiguais também tanto em regiões de maior pobreza – Ilhéus e Itabuna, na Bahia – como de riqueza relativa – Santa Cruz do Sul, no Rio Grande do Sul.

¹⁰ Dentre outros, Lavinás *et alli* 1996, PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE 1998a e 1998b e Ipea/IBGE/Nesur IE/UNICAMP 1999.

MAPA 1 - BRASIL (MICRORREGIÕES) GRAU DE DESIGUALDADE (THEIL-L, 1991)



FONTE: Pnud/Ipea/Fundação João Pinheiro (1998b)

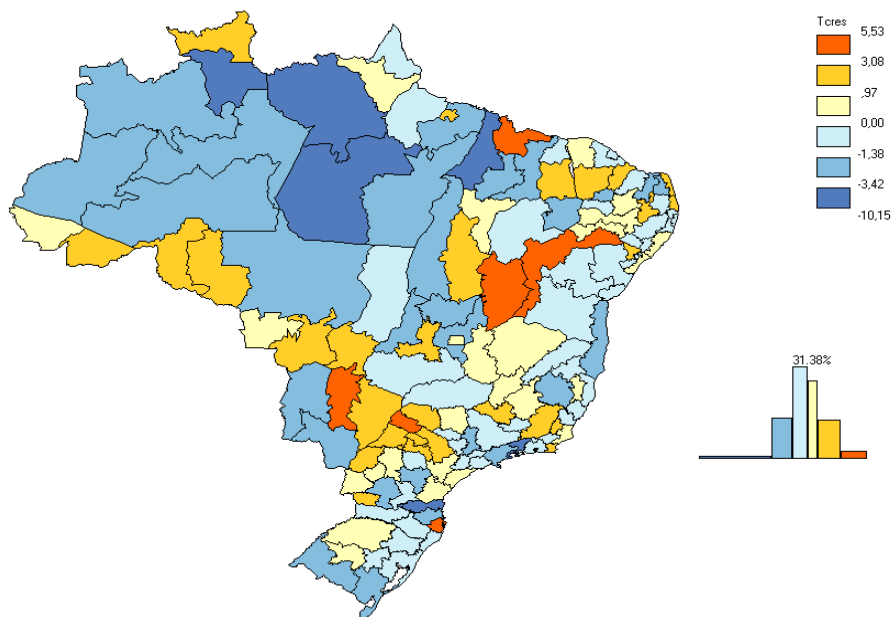
Outros estudos trataram de estimar o produto interno bruto - PIB - dos municípios, possibilitando avanços na caracterização da dinâmica econômica dos subespaços brasileiros. Permitiram uma visão para além da renda, para a qual operam mecanismos de transferência que amenizam o contraste espacial.

No mapa 2, parece considerável o número de espaços estagnados ou em declínio econômico nesses 17 anos. As mesoregiões amarelas e laranjas apresentaram crescimento positivo, enquanto as azuis claras e escuras, crescimento negativo do PIB estimado. O conjunto brasileiro teria regredido 0,44% a.a. no período, mas inúmeros subespaços nacionais apresentaram desempenho econômico pior. Como já salientou Pacheco (1998), o traço preponderante foi a estagnação, mas percebam que a dinâmica ficou afastada dos principais núcleos urbanos e brindou, na maior parte, áreas de menor densidade econômica.¹¹ Um resultado não de todo desfavorável ao objetivo de redução das desigualdades, mas que

¹¹ As análises da evolução dos sistemas urbanos no Brasil registraram com clareza esse processo. Ver Andrade e Serra (1998) e IPEA/IBGE/NESUR/IE/UNICAMP (1999).

proporciona um ganho pífio diante da falta de dinamismo geral, que magnifica as tensões sociais e sugere em definitivo a falta de sustentação dinâmica do processo.¹²

MAPA 2 - BRASIL (MESORREGIÕES) CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE - 1990-1996



FONTE: Andrade e Serra apud Ajara (2001); elaboração nossa com Philcarto (<http://perso.club-internet.fr/philgeo/>)

Ajara (2001), analisando os PIBs produzidos por Andrade e Serra (1999), mostrou para 1996 uma distância de 17,9 vezes entre o PIB por habitante mais baixo, da mesorregião Leste Maranhense, de cerca de R\$ 550,00 e o mais elevado do Distrito Federal, de cerca de R\$ 9.880,00. Dezesesseis anos antes, em 1980, o PIB por habitante da mesorregião Sertão Alagoano, de R\$ 690,00, contrastava com o PIB por habitante da Região Metropolitana de São Paulo, de cerca de R\$ 10.150,00; relação de 14,7 vezes entre o maior e o menor.

E como se configuram as desigualdades regionais em outras partes do mundo? O exemplo europeu parece elucidativo a esse respeito (CE, 2001). Entre Luxemburgo, o país mais rico da União Européia, e a Grécia, atualmente o mais pobre dos 15 países-membros,

¹² Tem razão Cano (1998) quando diz que se deve cuidar em simultâneo da velocidade da locomotiva e da unidade da composição. Isso reitera a necessidade de se conjugar, na política, objetivos de redução das desigualdades com outros associados ao crescimento econômico e aumento da inclusividade social do modelo.

observou-se, em 1998, uma diferença de níveis de produto nacional bruto por habitante de cerca de 2,86 vezes; entre as regiões (Nuts II), essa diferença alcançava 3,9 vezes, entre Bruxelas (Bélgica) e os Açores (Portugal).¹³ Nos Estados Unidos da América do Norte, a mesma relação entre estados foi de 1,6 vezes, atestando sua maior homogeneidade social e territorial (CE, 2001).

Cotejando os dados dos países podemos formar um juízo mais preciso (tabela 1). As desigualdades na União Européia dos 15 e, principalmente, nos Estados Unidos mostraram-se, portanto, bem inferiores àquelas que se identificavam para o Brasil. A atual União Européia que congrega os 25 países – mais dois cuja inclusão será ainda mais diferida no tempo – apresenta níveis de desigualdades próximos mas ainda bem inferiores ao brasileiro.

As distâncias entre os subespaços mostraram-se acentuadas no Brasil, particularmente no plano sub-regional. Para as mesorregiões observou-se uma relação cinco vezes maior que a das regiões da UE dos 15, em 1996. Lá, todo o esforço da política de desenvolvimento regional conseguiu, na melhor hipótese, contrabalançar as fortes tendências existentes para a concentração espacial da atividade econômica nesta era.¹⁴

TABELA 1 - BRASIL, UE E USA - RELAÇÃO ENTRE O MAIOR PRODUTO OU RENDA E O MENOR SEGUNDO UNIDADES ESPACIAIS SELECIONADAS (VÁRIOS ANOS)

UNIDADES ESPACIAIS/UNIÃO	USA (A)	BRASIL (B)		UE 15 (C)		UE 25 (D)
	1998	1980	2001	1986	2001	2001
Unidades (Estados/Países)	1,6	8,5	8,7	2,5	2,8	7,9
Regiões (Mesorregiões/NUT II)	...	14,7	⁽¹⁾ 17,9	3,3	3,9	12,7

FONTES: USA, Estados: - Comissão Européia (2001) (PNB/hab); Brasil, Mesorregiões 1980 e 1996: Andrade e Serra apud Ajara (2001); Brasil, Unidades da Federação: 1980 e 2001 - Pnud/Ipea/Fundação João Pinheiro/IBGE (1996) e IBGE (2004) (PIB/hab. UFs); União Européia dos 15: 1986 e 2001 – Comissão Européia (1998) e (2005) (PNB/hab PPP); União Européia dos 25: 2001 – Comissão Européia (2005)

(1) Refere-se ao ano de 1996.

¹³ Desconsiderou-se a nova divisão da região de Londres (a região NUTs II *Inner London*) que produziria distorção na comparação com dados anteriores. O “Alargamento” da União, com a entrada de novos Estados-membros oriundos da Europa Central e do Leste, promete alterar esse quadro profundamente. Todos os países candidatos situam-se em patamares inéditos de PNB per capita quando comparados com os atuais Estados –membros.

¹⁴ As forças centrípetas têm predominado na globalização, diante da relativa mobilidade de certos fatores – capital – e imobilidade de outros – sobretudo trabalho, ao contrário do que seria de se esperar com as transformações em direção à economia “sem peso” (*weightless*) e indiferente à distância geográfica (*death of distance*). Mas não há uma resultante espacial definitiva do complexo conjunto de forças intervenientes (Quah 2001; Dunford 2002).

Em artigo anterior (Galvão e Vasconcellos, 1999), tentamos dar uma contribuição para a delimitação de uma tipologia regional orientada para informar a política de desenvolvimento e organizar as iniciativas a serem apoiadas por um fundo de apoio ao desenvolvimento regional¹⁵. Hoje, versão atualizada daquele exercício constitui a base dos critérios que diferenciam as situações regionais com vistas ao apoio a ser dado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, protagonizada pelo Ministério da Integração Nacional. Para a Política, talvez o mais importante seja a maneira objetiva com que se pode expressar a dimensão e o perfil concreto das desigualdades e da dinâmica regional tendo em vista definir a forma operacional de abordagem desses fenômenos. Escolhemos a renda domiciliar média por habitante da unidade territorial¹⁶ como unidade de referência para medir desigualdades e a variação do produto interno bruto per capita, num período próximo ao decenal, como indicador da dinâmica de desenvolvimento. Tendo que arbitrar essa escolha espacial que propõe uma unidade de medida uniforme para todo o território nacional, nosso olhar interessado na Política Nacional de Desenvolvimento Regional sugeriu focar as microrregiões geográficas do IBGE como aquela expressão territorial que melhor se ajustava aos propósitos de cristalizar, de tempos em tempos, o perfil e o quadro atual de situação daqueles fenômenos.

O mapa 3 (corresponde ao cartograma 12 do documento da PNDR) corresponde ao resultado desse exercício de parametrização do problema regional brasileiro. Na sua dupla face, desigualdades e falta de dinâmica, definimos uma tipologia territorial que assinala a presença de quatro tipos básicos de situação das unidades microrregionais: a) as classificadas como de “Alta Renda” média domiciliar por habitante, independentemente da posição que se observa para a dinâmica de evolução recente dos Pib per capita; b) as “Dinâmicas” de menor renda, que congregam as unidades microrregionais de renda média ou baixa, mas com taxa de crescimento acima da média nacional; c) as “Estagnadas”, que compreendem as de média renda, porém com taxas de crescimento do Pib per capita médias ou baixas no período considerado; d) finalmente as de “Baixa Renda”, que conciliam as que apresentam os menores níveis de rendimento domiciliar por habitante com média ou baixa dinâmica de crescimento do PIB.¹⁷

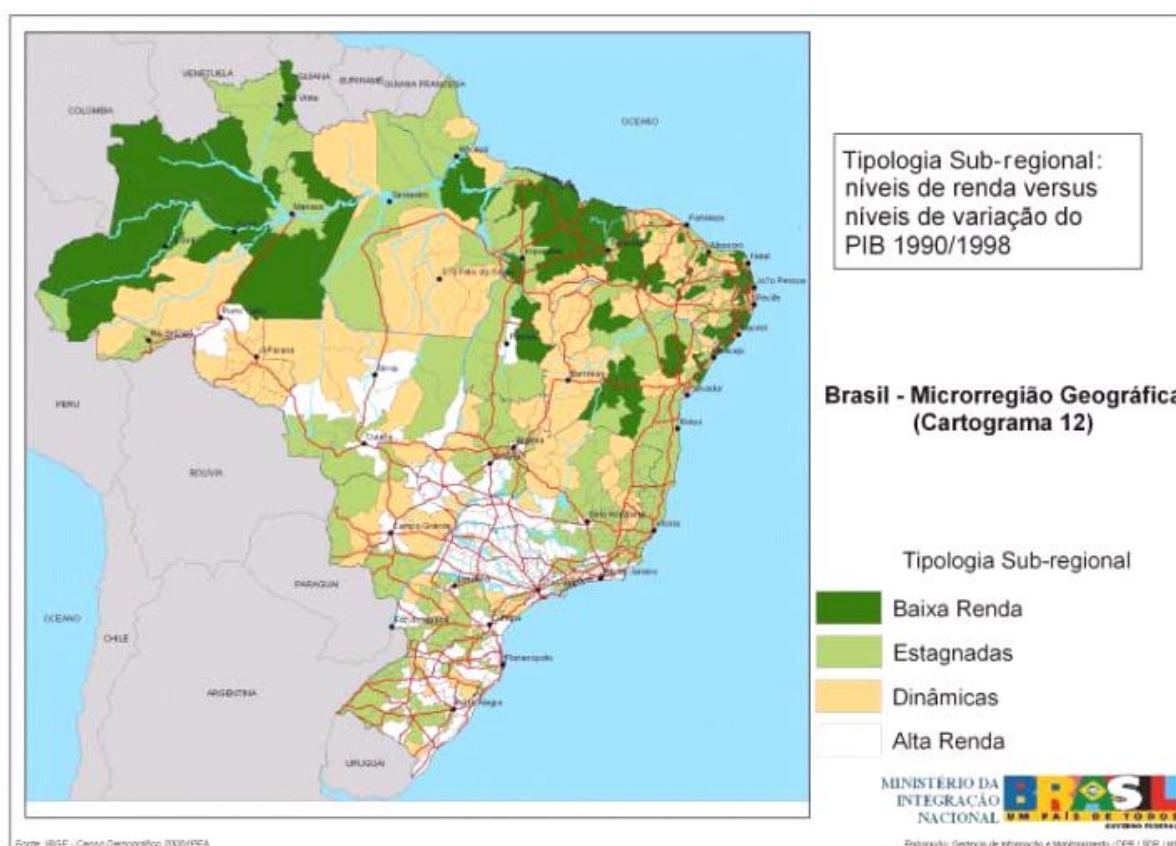
¹⁵ Sobre a proposta de um criação de um Fundo nacional abrangente, ver Guimarães Neto 1997 e CNI 1997.

¹⁶ E não o Pib per capita, porque este representa o valor gerado na produção, mas não espelha necessariamente as rendas efetivamente apropriadas pela população da unidade territorial. Os enclaves produtivos, por definição, têm alto faturamento, mas não deixam porções significativas dessa renda para os habitantes e instituições locais.

¹⁷ Todas as variáveis consideradas foram organizadas automaticamente em seis categorias de valores (sextis) de acordo com o método de estatística espacial adotado. Os valores “alto”, “médio” ou “baixo” correspondem, respectivamente, aos dois sextis superiores, os dois intermediários e os dois inferiores, sem que se tenha

Qualquer região tem direito ao desenvolvimento. Mas a PNDR defende que todas as unidades não incluídas nas categorias “Dinâmicas” de menor renda – onde os processos de mudança socioeconômica se encontram em curso -, “Estagnadas” – onde já houve desenvolvimento e registra-se a presença de instituições e atores capacitados - e “Baixa Renda” – cujas necessidades perante o desenvolvimento demandam aportes substantivos das políticas sociais - sejam priorizadas na definição de ações federais de desenvolvimento regional.

MAPA 3 - BRASIL MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA (CARTOGRAMA 12)



Esses critérios conferem uma “entrada” uniforme, de amplitude nacional, para regulação das intervenções sobre o problema regional, mas não dão conta de variedade de situações que se identificam em cada contexto específico, em cada programa de desenvolvimento regional. Para isso, a Política defende, no caso das macrorregiões Norte,

aplicado qualquer juízo de valor, mesmo com relação às médias nacionais. Aliás, os valores das médias nacionais, muito influenciados pelo observado para as unidades microrregionais associadas às Regiões Meropolitanas, como São Paulo, Rio de Janeiro etc., normalmente se encontram no segundo sextil superior ou próximo dele. Cf. Ministério da Integração Nacional (2003).

Nordeste e Centro-Oeste em que o problema é mais agudo, a adoção de Planos de Desenvolvimento que organizam as estratégias de ação. A partir deles se definem, na base do território e com a participação direta dos atores regionais, Programas de Ação Mesorregionais. A Política Nacional envolveria, assim, uma institucionalidade em três cortes, de acordo com o olhar mais genérico ou concreto determinado pela escala espacial/territorial considerada.¹⁸

As desigualdades regionais e pessoais de renda no Brasil, impressionantes quando contrastadas com as de outros países, nos fazem recordar a presença marcante de traços de nossa formação social histórica que ainda se mostram visíveis nos dias atuais, o mais importante deles, a escravidão. Sem dúvida, as desigualdades regionais – e pessoais – são de proporção e uniformidade tais que não se pode ignorá-las na definição das estratégias de desenvolvimento.

ELEMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Como evoluir na organização da política nacional de desenvolvimento regional nesse contexto? A resposta completa a essa questão demandaria mais tempo e espaço que o disponível. Mas podemos assinalar alguns pontos iniciais. Os condicionantes presentes nos anos 90 e neste princípio de século 21 sugerem duas dimensões analíticas fundamentais, que precisam estar articuladas:

- a) de um lado, o rumo do desenvolvimento nacional maior, que influencia mas não se preocupa diretamente com os desequilíbrios regionais;
- b) de outro, as perspectivas de redução das desigualdades regionais e desenvolvimento dos diversos subespaços da Nação, que não mais se coadunam apenas com uma mera abordagem tradicional por macrorregiões.

No que respeita à primeira dimensão, devemos reconhecer que o desenvolvimento regional brasileiro depende também, em linhas gerais, das opções maiores feitas para o desenvolvimento da Nação.¹⁹ Permanecem em aberto, no Brasil, questões essenciais. De qualquer maneira, recuperar uma visão estratégica abre a possibilidade de realizar apostas melhor estruturadas e organizadas, que levem a uma extração máxima de benefícios para a economia brasileira. Com isso, ampliam-se as chances de montagem de todo um novo

¹⁸ Um quarto corte espacial de referência para a PNDR reside exatamente nas ações intraurbanas, em que a lógica da redução das desigualdades regionais se torna mais rarefeita e outras determinações, caras à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, passam a predominar. Aqui se mostram importantes todas as ações relacionadas às Regiões Metropolitanas, por exemplo, cujas motivações transcendem os limites particulares tradicionais do desenvolvimento regional, mas se aproximam de outros objetivos fundamentais para o desenvolvimento do País.

¹⁹ Nada de mais sensato ocorreu nos anos 90 que a tentativa de recuperar uma visão integral da dimensão espacial do desenvolvimento brasileiro, como na experiência, a meu juízo mal sucedida, de adoção de eixos nacionais de desenvolvimento e integração como elementos estruturadores básicos do planejamento governamental e nacional.



padrão de acumulação, que certamente estará, como no passado, mais ancorado nas potencialidades do nosso principal ativo para o desenvolvimento, o mercado interno (CANO 1995, BRANDÃO, 1999).

Nesse contexto, compete reiterar princípios mínimos de coesão social e integração territorial do país, mediante a regulação, política naturalmente, das relações econômico-sociais. Cabe redefinir, pragmaticamente, parâmetros gerais de comportamento e regras para intervenção do Estado e cuidar para que sejam adotados. Penso que aqui a ordem democrática será de valia.

Três questões estratégicas, herdadas de momentos anteriores de nossa história nacional, me parecem importantes, uma vez que trazem impactos positivos sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional:

- a) a recuperação de um aparato de proteção, defesa e integração social, vinculado ao trabalho, que ajude a integrar ao invés de esgarçar o tecido social brasileiro e, se possível, produza normas de consumo/investimento compatíveis com uma trajetória de desenvolvimento distinta da atual;
- b) a constituição de um sistema de financiamento doméstico, voltado especialmente para o sistema produtivo e a infra-estrutura, com a independência possível dos acontecimentos externos e alimentando-se, de preferência, de fontes nativas de provisão de recursos; e
- c) a institucionalização de um sistema devotado a estimular a criatividade e desenvolver, promover, difundir e coordenar os esforços de geração e internalização de inovações de maneira ampla, articulando base técnico-científica nacional e setor produtivo.

Claro que estruturas complexas como essas demandam tempo e articulação política para serem montadas e requerem a realização de tarefas em todas as instâncias da gestão pública, federal, estadual e municipal, suscitando a colaboração de inúmeros segmentos sociais para que possam vir a operar com eficácia e padrões mínimos de eficiência. Penso que um sistema de planejamento ágil e organicamente estruturado constitui peça essencial ao desenvolvimento satisfatório dessas – e de outras - missões.²⁰ Políticas de desenvolvimento regional sempre tenderão a exigir permanente cuidado com relação aos efeitos espaciais de políticas nacionais, supostamente a-espaciais. Deve haver, dentro do

²⁰ Nesse sentido, a reforma recente do arcabouço de programação do PPA possui elementos que podem ajudar na estruturação de uma sistemática inovadora, participativa e abrangente de planejamento. A revisão dos indicadores das ações governamentais constitui sem dúvida um desses elementos.

limite do possível, convergência das dimensões nacional e regional das estratégias de desenvolvimento, mas as checagens e confirmações devem ser objetivas e freqüentes para impedir qualquer possibilidade de descolamento entre elas. Em especial parece decisivo aumentar a coerência territorial das políticas públicas no Brasil.

É impossível que todos os objetivos do desenvolvimento guardem uma coerência absoluta entre si. Por isso projetos de desenvolvimento estão sempre a demandar opções políticas da sociedade. Um exemplo notório atual é o dos conflitos que envolvem a satisfação simultânea de objetivos de competitividade e redução das desigualdades sociais e regionais (HALL, SMITH e TSOUKALIS, 2001). Como insinua a experiência européia, devemos olhar simultaneamente para as duas componentes, buscando ao mesmo tempo a satisfação dos objetivos de coesão – redução de desigualdades – e competitividade – crescimento econômico.

A consideração objetiva das desigualdades regionais deve ser um critério superior de enquadramento de todas as políticas e, em especial, dos investimentos de maior vulto e significado. Em países como os EUA, por exemplo, muito se obteve com uma política deliberada de realização de grandes investimentos públicos – bases militares, escolas, hospitais etc. – e manutenção dos subseqüentes custeios em estados de menor nível relativo de desenvolvimento.

A visão objetiva dos fenômenos sobre os quais se deseja interferir é o melhor guia para organizar as iniciativas pertinentes e delimitar as regiões elegíveis. Insisto aqui na referência européia, em que para cada problema objetivamente estudado se define o conjunto de regiões beneficiárias e os critérios básicos de acesso aos recursos dos Fundos Estruturais. A história da política de desenvolvimento regional brasileira demonstra que as prioridades se definem mesmo é na exclusão-inclusão de beneficiários, ou seja, na adoção de critérios de seleção objetivos, que podem, claro, ser ajustados nos momentos e fóruns apropriados para a revisão da política.

Algumas tarefas estão nitidamente estampadas na agenda. Cabe estimular um maior engajamento dos atores sociais na definição, implementação e acompanhamento das estratégias regionais, além de proporcionar uma melhor divisão de trabalho entre as unidades federadas, o que permitiria um avanço das relações federativas. Aqui o desafio me parece ser o de encontrar formas de participação social ampla, que possuam legitimidade política e representatividade no conjunto social correspondente. O foco deve ser o de assegurar um tratamento satisfatório das múltiplas escalas espaciais, mas sem esquecer a perspectiva favorável e caráter inovador das iniciativas de âmbito sub-regional, intermediária aos poderes constituídos e, por isso mesmo, potencialmente facilitadora de um melhor convívio desses poderes.

No Brasil, a instituição de um grande Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para promover investimentos estratégicos e programas sub-regionais, sem prejuízo de outras



linhas de apoio – e possivelmente fundos – voltadas a problemas específicos, como por exemplo, questões agudas relacionadas à pobreza, parece uma necessidade óbvia e premente.

O espírito de estimular a criatividade e as iniciativas dos atores sociais na base do sistema não pode ser desprezado. O apoio não se dá através de meras linhas de crédito para determinados investimentos, mas a programas de desenvolvimento contemplando determinados itens dentro de uma lista de aspectos financiáveis.²¹ As iniciativas surgem dos atores regionais, provido o devido suporte técnico pela União quando necessário, gerando propostas de programas das regiões habilitáveis que poderiam vir a competir pelos recursos a cada período, em julgamentos datados. Os programas organizam as estratégias sub-regionais de desenvolvimento dentro dos parâmetros de financiamento delimitados, envolvendo contrapartidas das demais partes envolvidas, públicas e privadas, que podem diferenciar as unidades sub-regionais.

Que tipo de ações deveriam ser contempladas? Dentre um leque abrangente de possibilidades, a experiência internacional de política de desenvolvimento regional recente escolhe o apoio à inovação²² como item preferencial (ver, dentre outros, Landabaso 1994, Galvão 1998). Acredito ser uma escolha acertada e válida para todos os países e regiões, embora com variações importantes no ajuste dos conteúdos, de acordo com o nível de desenvolvimento de cada um. A diretriz de melhor organizar, na dimensão nacional da política de desenvolvimento, um sistema de inovações, se desdobra no plano regional com o concurso de múltiplas ações que contribuem para aprimorar as atividades econômicas, quer das empresas, quer de seu entorno, potencializando as possibilidades de desenvolvimento das regiões.

O apoio à inovação importa numa aposta ousada de desenvolvimento, capaz de gerar impulsos dinâmicos e diferenciadores que permitem alcançar resultados sócio-econômicos ampliados. Não sem razão, a Comissão Européia (2000) fez aprovar, no seu Encontro de Lisboa no princípio de 2000, orientações para o alcance do objetivo estratégico de transformar a União na próxima década na mais competitiva e dinâmica economia baseada no conhecimento do planeta, capaz de gerar um crescimento econômico sustentado, com mais e melhores empregos e maior coesão social.

²¹ Parece interessante aqui a experiência francesa dos “Contratos de Plano Estado-Regiões” (Jaccoud 2001).

²² Já deve aqui ter ficado claro que entendo o termo inovação em sua acepção ampla, enquanto categoria da análise econômica que transcende o tecnológico em si. No contexto da política, o tratamento da inovação pende para a idéia de sistemas abrangentes, institucionalmente complexos, que vão além dos muros das firmas. Mas não precisamos ir muito longe nessa digressão conceitual. Basta refletir sobre o conceito proposto originalmente por Schumpeter (1982) ainda em 1912 e sobre sua apropriação moderna, por exemplo, por Freeman (1986).

REFERÊNCIAS

AJARA (2001), César. **Brasil: espaços incluídos e espaços excluídos na dinâmica de geração de riqueza**. 2001. Tese (Doutorado) - PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

ALBUQUERQUE; ROCHA NETO (1994), Lynaldo e Ivan; Estudo do desequilíbrio econômico interregional: Ciência, tecnologia e regionalização. Brasília: IBICT, 1994.

ALVES (2001), Maria Abadia da. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil**. O caso do setor automotivo. Campinas, Tese de mestrado IE/Unicamp,

AMIN e ROBINS (1994), Ash e K.; “Retorno das economias regionais? A geografia mítica da acumulação flexível” em Georges Benko e Alain Lipietz (org.). As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras, Celta Editora.

ANDRADE e SERRA (1999), Thompson A. e Rodrigo V.; As cidades de porte médio e o processo de desconcentração espacial das atividades econômicas no Brasil: 1990/95. Rio de Janeiro, IPEA, NEMESIS.

ASHEIM (1994), Bjorn T.; “Industrial districts, inter-firm cooperation and endogenous technological development: The experience of developed countries” em Technological dynamism in industrial districts: An alternative approach to industrialization in developing countries? New York and Geneva, UNCTAD/ONU.

BANDEIRA (2000), Pedro; Considerações sobre a renovação das políticas territoriais e regionais do Brasil. Brasília, Ministério da Integração Nacional.

BECATINI (1991), G.; “The industrial district as a creative milieu” em Georges Benko e Mick Dunford (org.) Industrial change and regional development. London, Bellhaven Press.

BOISIER (1996), Sergio; “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: Entre a caixa-preta e o projeto político” em Planejamento e Políticas Públicas, n° 3. Brasília, IPEA, junho.

BOYER (1998), Robert; Etat, marché et development: Une nouvelle synthèse pour le XXIe siècle? Paris, CEPREMAP, doc n° 9907, novembre.

BRANDÃO (1999), Carlos A.; Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento. Campinas, mimeo.

CANO (1995), Wilson, Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional. Campinas, Editora da Unicamp e FAPESP, 4 ed. Ampliada.

CANO (1998), Wilson; “Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil - 1970/95” em Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930/1970. São Paulo, IE/Unicamp, Ed. revista e ampliada.

CARNEIRO (1999), Ricardo; A globalização financeira: origem, dinâmica e perspectivas. Campinas, IE/Unicamp, Texto para Discussão n° 90.

Seminário Preparatório – 3.^a CNCTI



CASTELLS (1999), Manuel; A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura. Rio de Janeiro, Paz e Terra, volume 1.

CHESNAY (1996), François; A mundialização do capital. São Paulo, Xamã.

CNI (1997); Por uma nova política nacional de desenvolvimento regional - Proposta CNI. Brasília.

COMISSÃO EUROPÉIA (1998); 6th periodic report. Brussels, DG XVI.

COMISSÃO EUROPÉIA (2000); Innovation in a knowledge driven economy. Luxemburgo,, COM 567 final, 20 de setembro.

COMISSÃO EUROPÉIA (2001); Second report on economic and social cohesion. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Luxemburgo.

CONSÓRCIO BRASILIANA (2000); Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, 3 vol. Brasília, BNDES.

DINIZ (1995), Clélio Campolina; A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. Brasília, IPEA, Texto para Discussão nº 375.

DUNFORD (2002), Mick; Theorising regional economic performance and the changing territorial division of labour. Brighton, mimeo, abril.

EICHENGREEN (2000), Barry; A globalização do capital. Uma história do sistemas monetário internacional. São Paulo, Editora 34.

FERNANDES (2001), A. C. de A.; "Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses locais e globais no capitalismo contemporâneo" em Espaço e Debates. São Paulo, NERU, nº 41.

FIORI (1999), José Luís Fiori; "De volta à questão da riqueza de algumas nações", em Estados e moedas no desenvolvimento das nações, org. por José Luiz Fiori. Petrópolis, Vozes.

FREEMAN (1986), Christopher; The economics of industrial innovation. Cambridge, The MIT Press, 2^a edição.

FURTADO (1998), Celso; O capitalismo global. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 3^a ed.

FURTADO (1999), João; "Mundialização, reestruturação e competitividade. A emergência de um novo regime econômico e as barreiras às economias periféricas" em Novos Estudos, nº 53. São Paulo, CEBRAP, março.

GALVÃO (1996), Antonio C. F.; “Alguns comentários sobre a experiência brasileira de política regional” em Betina Ferraz e Ricardo Pacheco (org.) A política regional na era da globalização. São Paulo, Fundação Korad Adenauer Stiftung e IPEA.

GALVÃO (1998), Antonio C. F.; “Inovações e desenvolvimento regional. Alguns elos da discussão recente” em Revista Econômica do Nordeste, Vol. 29, nº4. Fortaleza, BNB.

GALVÃO (2001), Antonio C. F.; “Quem dá mais? Recursos financeiros e critérios operacionais básicos nas políticas de desenvolvimento regional brasileira e européia” em Anais do IX Encontro nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional. Ética, planejamento e construção do espaço. Rio de Janeiro, ANPUR, v. 1.

GALVÃO (2004), A. C. F.; Política de desenvolvimento regional e inovação. A experiência européia. Rio de Janeiro, Garamond.

GALVÃO e BRANDÃO (2003), Antonio C. F. e Carlos Antônio; “Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos ‘Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração” em Regiões e Cidades e cidades nas regiões. O desafio urbano-regional; São Paulo, Edunesp.

GALVÃO e VASCONCELLOS (1999), Antonio C. F. e Ronaldo R.; Política regional à escala sub-regional: Uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional. Brasília, IPEA, TD nº 665, agosto.

GAROFOLI (1991), Gioachinno; “The italian model of spatial development in the 1970s and 1980s” em G. Benko e M. Dunford (org.) Industrial change and regional development: The transformation of new industrial spaces. Londres, Belhaven.

GONÇALVES, BRANDÃO E GALVÃO (2003), M. F., C. A. e A. C.; Regiões e Cidades e cidades nas regiões. O desafio urbano-regional; São Paulo, Edunesp.

GUIMARÃES NETO (1997), Leonardo; Dinâmica regional brasileira, Brasília, IPEA, mimeo.

HALL, SMITH e TSOUKALIS (2001), Ronald, Alasdair e Loukas (editores); Competitiveness and cohesion in EU policies. New York, Oxford University Press.

HOLANDA, FREITAS e OTTANI (1997), Antonio Nilson C., Alencar S. de e Valdemar; Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional. Brasília, SEP/ MPO, junho.

IPEA (1998); Quatro anos de transformações 1995-1998. Brasília, dezembro.

IPEA, IBGE e NESUR/IE/UNICAMP (1999); Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil. Brasília.

JACCOUD (2001), Luciana; Experiências internacionais de política regional: o caso da França. Brasília, IPEA, Texto para Discussão 815.

LANDABASO (1994), Mikel; Promoción de la innovación en la política regional comunitaria: Una propuesta de estrategia tecnológica regional. Bilbao, Universidad del País Vasco, junho.



LAVINAS et al. (1996), Lena; Atlas das desigualdades regionais. Rio de Janeiro: IPEA e FINEP.

MACEDO (1990), Antonio Carlos. **Serviços e desenvolvimento**. Algumas considerações. Campinas, NEIT/IE/Unicamp. Mimeo.

MARKUSEN, Ann (1995). Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v.5, n.2, CEDEPLAR, dezembro, 1995.

NADVI, Khalid (1994). Industrial districts experiences in developing countries. **Technological dynamism in industrial districts: An alternative approach to industrialization in developing countries?**. New York and Geneva: UNCTAD/ONU.

OHMAE, Keinichi. **O fim do estado nação**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PACHECO, Carlos Américo. **A fragmentação da nação**. Campinas: Unicamp, 1998.

PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. **The second industrial divide**. Possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.

PNUD, IPEA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e IBGE (1998a). Desenvolvimento humano no Brasil 1970-1996. Brasília.

PNUD, IPEA, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO e IBGE (1998b). Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Brasília, agosto.

PRADO, Sérgio (org.) (1999). Guerra fiscal no Brasil: três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. São Paulo. **Estudos de economia do setor público n.5**. FUNDAP.

PRADO; CAVALCANTE (2000), Sérgio e Carlos E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo e Brasília, FUNDAP e IPEA, Coleção Federalismo no Brasil.

QUAH; Danny (2001). **ICT clusters in development: theory and evidence**. London, European Investment Bank Papers, v.6, n.1.

SASSEN, Saskia (1999). Os espaços na economia global. In: OLIVEIRA, Flávia A. M. de (org.). **Globalização, regionalização e nacionalismo**. São Paulo: UNESP.

SCHUMPETER, Joseph A. (1982). **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural.

SMITH, Adrian et al. (2002). Networks of value, commodities and regions: reworking divisions of labour in macro-regional economies. **Progress in Human Geography**, v.26, n.1.

SOLOW, Robert (1957). Technical change and the aggregate production function. **Review of Economics and Statistics**, v.39, n.3. Boston: The MIT Press.

UNCTAD (1999). Trade and development report, 1999. New York and Geneva: United Nations.

VELTZ; Pierre (1999). **Mundialización, ciudades y territorios**. La economía de archipiélago. Barcelona: Editorial Ariel SA.

VILLARÁN, Fernando (1994). Technological innovation and industrial districts: some comments and evidence” em Technological dynamism in industrial districts: An alternative approach to industrialization in developing countries?. New York and Geneva: UNCTAD/ONU.

VIOTTI, Eduardo B. (1996). **National learning systems**. Towards a framework to understand technical change in late industrializing economies. New York. Ph.D. Dissertation, New School for Social Research.

WADE, R. (1989). **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian Industrialization. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

WALKER, Richard A. (1985). Is there a service economy? The changing capitalist division of labour em Science and Society, v. XLIV, n.1.

ZACKSESKI, Nelson F.; RODRIGUEZ, Maria Lélia O. (1999). **Uma aproximação à política regional no Brasil hoje**. Brasília, IPEA, TD n.694, dezembro.