

Recebido:	01/03/2022
Aceito:	21/05/2022

**APONTAMENTOS SOBRE O ARTIGO “EM BUSCA DO ESQUIVO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ENTRE A CAIXA-PRETA E O PROJETO
POLÍTICO” DE SÉRGIO BOISIER**

Mauricio Wamms da Luzⁱ  0000-0003-0432-0266
Universidade de Santa Cruz do Sul

RESUMO: O estudo objetiva discutir a teoria presente no artigo “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político” de Sergio Boisier, tendo como base os conceitos de desenvolvimento, políticas

públicas e instituições. Trata-se assim, de um estudo qualitativo e bibliográfico, que se utilizará de registros teorias já consolidadas na literatura do desenvolvimento regional.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Sociedade. Políticas Públicas.

**NOTES ON THE ARTICLE “EM BUSCA DO ESQUIVO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: ENTRE A CAIXA-PRETA E O PROJETO POLÍTICO” BY SERGIO
BOISIER**

ABSTRACT: The study aims to discuss the theory present in the article Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político de Sergio Boisier of Sergio Boisier, based on the concepts of development,

public policies and institutions. It is, therefore, a qualitative and bibliographic study, which will use records of theories already consolidated in the literature on regional development.

KEYWORDS: Development. Society. Public Policies.

1 Introdução

O artigo intitulado “Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político” demonstra ser uma obra que representa a linha de pensamento de Sérgio Boisier, ao discutir os elementos fundamentais para o surgimento do desenvolvimento regional, principalmente nos países da América Latina.

A forma sistematizada com que o autor aborda as características basilares e os conceitos do desenvolvimento regional, sob a perspectiva territorial é didática, corroborando a intenção exposta, na introdução da obra, que é de ser um artigo dirigido tanto para a comunidade acadêmica quanto para os planejadores e tomadores de decisão, ou seja, uma ponte entre os acadêmicos e os burocratas.

Boisier, ainda na introdução, aborda os macros e micros interesses que agem sobre o território. Para o autor os interesses de ordem macro, seriam representados pelas tendências políticas e econômicas de escala mundial, da geografia política e pela desconfiguração do conceito de Estados-nacionais, ao construir os conceitos de Estado-supranacional – a qual exemplifica a partir da União Europeia, e dos Estado-subnacional – que seriam as cidades e os novos atores internacionais, tais como o capital, a tecnologia e o mercado. Já a esfera micro dialoga com a compreensão de que é cada vez mais irrefutável o entendimento de que é impossível separar a realização do projeto de vida de um indivíduo do entorno que o cerca. Entorno este, que também aborda como um dos elementos que devem estar articulados para o surgimento do desenvolvimento.

O artigo em questão, publicado em 1996, foi estruturado a partir de duas grandes seções em que o autor aborda num primeiro momento sistematizou e ordenou ideias que se relacionam com as novas características do desenvolvimento regional/territorial, e na sequência discutiu os conceitos que possibilitam o surgimento do desenvolvimento, ao mesmo tempo que defendeu a necessidade da existência e da elaboração de projetos políticos ancorados numa visão territorial.

Por isso, esta resenha será composta por três capítulos de análise, nas quais os dois primeiros serão dedicados a cada um dos capítulos do artigo analisado, enquanto o terceiro propõe um diálogo entre a obra original e outras obras e autores.

2. Boisier e a epistemologia do Regional

Boisier (1996) inicia a discussão sobre a epistemologia do desenvolvimento regional a partir da apresentação dos três cenários que compõem tal processo, levando em consideração os motivos de ordem macro e micro, e dos ângulos intelectual e político. Sendo estes: o cenário contextual, o cenário estratégico e por fim o político.

Para o autor, o cenário contextual sucede da interação entre os processos de abertura externa e abertura interna, onde o primeiro, a força da globalização, pode ser compreendido como um processo econômico. Enquanto o segundo, a força de descentralização, é um processo político. Quanto a globalização, foi a microeletrônica que tornou o fenômeno tecnicamente possível, e a nova política internacional se caracteriza pela monopolaridade política, multipolaridade econômica e pelo regionalismo aberto – noção cunhada pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para discutir os atuais acordos comerciais dos países.

A primeira discussão é sobre a abertura externa, que pode ser tanto alta quanto baixa ao relacionar o comércio exterior com o produto interno bruto, onde se objetiva inserir a exportação no mercado a partir de dois espaços, a modernidade e a competitividade. Ao inserir no mercado seguindo aspectos de modernidade, busca-se a comercialização de produtos que se destacam pelo progresso técnico, medido como valor agregado, enquanto a competitividade diz respeito a inserção de produtos com maior capacidade de expansão no mercado e posterior aumento de participação.

Em paralelo, ocorre a abertura interna, capitaneada pela descentralização, formada por um conjunto de quatro elementos. O primeiro, a revolução científica e tecnológica que dispõem sobre: os impactos sobre o sistema industrial, das comunicações e do transporte; a nova geografia industrial, no qual as empresas se deslocam de centros decisórios para locais descentralizados; a comunicação e os transportes viabilizam um sistema decisório descentralizado.

Os processos de transformação do Estado também são fundamentais na abertura interna, por produzirem ambientes descentralizados. Da mesma forma, tais processos estão ancorados na tentativa de solucionar os anseios de modificar o Estado enquanto órgão regulador do regime de acumulação e de transferir poder a diversos organismos da sociedade civil. O terceiro elemento dialoga diretamente com o segundo, que é a megatendência universal, uma crescente demanda por maior autonomia de poder e de influência de organizações de base territorial da sociedade civil. Por fim, o quarto elemento diz respeito às tendências privatizadoras, que são

estreitas ao atual modelo de política neoliberal mundial. Enquanto o aumento do número de indivíduos tomadores de decisão gera uma redistribuição de poder.

Dessa forma, a intenção da abertura interna é incluir a população numa dupla condição de equidade e participação, ou seja, tentar distribuir os “lucros” da abertura externa de forma equitativa. Também podendo ser visto como uma tentativa de diminuir as desigualdades decorrentes desse fenômeno de acumulação.

Quanto ao cenário estratégico, Boisier destaca três características fundamentais necessárias para um território “vencer” no jogo do comércio internacional, que são a velocidade, a flexibilidade e a maleabilidade. A velocidade seria uma característica indispensável para a maximização das oportunidades aproveitadas, enquanto a flexibilidade e a capacidade de resposta em escalas diferentes. Por fim, a terceira característica fundamental seria a maleabilidade, a agilidade em moldar a própria estrutura de acordo com as necessidades e demandas.

Ao mesmo tempo, outros traços também se apresentam nos territórios considerados vencedores, como é o caso da cultura, fundamental para a competitividade, a resiliência, a habilidade de reconstruir a estrutura associada à diversidade, e a complexidade sistêmica, necessária para participar no jogo do comércio internacional, onde não é possível vencer a partir de um sistema simples.

A partir da compreensão das características basilares que um território precisa possuir para transpor as barreiras do comércio internacional e do desenvolvimento, Boisier explora os arranjos territoriais e a hierarquia. O autor parte do arranjo territorial, a qual classifica como Região Pivotal, que considera ser o menor território organizado, mas que já apresenta traços de complexidade, cultura e resiliência. Tais regiões podem se associar a outras regiões ou territórios geograficamente contíguos para construir assim uma região maior e com mais poder e influência, tornando-se assim uma Região Associativa. O próximo passo, aproveitando as possibilidades decorrentes dos avanços da comunicação e da tecnologia, é a criação de acordos e compromissos estratégicos entre regiões pivotais e/ou associativas com regiões não contíguas, com intuítos e instituições definidas, definidas como Regiões Virtuais.

O autor complementa que o surgimento e a criação destas regiões seguem o paradigma “bottom-up”, de baixo para cima, por apresentar características democráticas, de participação e iniciativa da comunidade local. Contrastando como o modelo de cima para baixo, em que se aplica um projeto que não prioriza as potencialidades do território.

A gestão política do território é abordada, Boisier discute sobre como a gestão territorial pode gerar duas regiões com formas administrativas distintas, mas complementares, a Região

como quase-Estado e a Região como quase-empresa. A região como quase-Estado se destaca por priorizar o poder político, a dimensão política do desenvolvimento. Esse entendimento passa pela premissa de que qualquer região que queira acelerar seu crescimento, ou dar um salto qualitativo para o desenvolvimento deve primeiro superar as relações e os paradigmas da dominação/dependência e trocá-los por relações cooperativas.

Para conseguir tal feito o autor aponta a necessidade do acúmulo de poder, que pode ser obtido a partir de duas formas: a transferência de poder político, ou seja, um projeto nacional descentralizador; e a criação de poder político, através do consenso político, do pacto social, da formação de uma cultura cooperativa, mas principalmente da competência em criar através do coletivo um projeto de desenvolvimento.

Enquanto isso, na Região como quase-empresa há uma preocupação com o planejamento estratégico, tal como já realizado pelas grandes corporações, inserido dentro do projeto político regional. Esta argumentação traz consigo quatro indagações que devem ser respondidas: o que produzir e onde vender, que dialoga diretamente com as vantagens competitivas e os estudos de mercado e de espaços de comércio; que projetos desenvolver e como financiá-los, a criação de um banco de projetos alinhado a uma engenharia financeira; com que recursos humanos pode-se contar e como empregá-los, às características da população e a cooperação entre governo, sistema científico e tecnológico regional; por fim, qual é a imagem corporativa e como promovê-la, que diz respeito ao desenvolvimento de uma imagem corporativa dos territórios organizados, que demonstre integridade e unicidade, através da utilização de diversos instrumentos.

O terceiro cenário apresentado por Boisier é o cenário político, constituído por dois processos, que consistem na modernização do Estado e nas novas funções dos governos territoriais. O autor parte do princípio que é ingênuo considerar que a modernização do Estado signifique redução, de uma forma simplista e puramente tecnocrática. A modernização deve ser vista sob a perspectiva territorial. O autor apresenta uma série de doze pontos sobre a modernização do Estado, dos quais salienta-se que: compreende e entende sua própria estrutura sistêmica territorial; é inteligente, ou seja, descentralizado e organizado em rede; compreende a inter-relação entre objetivos nacionais e o papel do território; reconhece a si mesmo como uma instituição desdobrada em duas dimensões: o Estado nacional e um conjunto de quase-Estados regionais; incorpora nos quase-Estados regionais a velocidade e apoia a existência de sistemas de informação e análise conjuntural; estimula, nas estruturas dos quase-Estados regionais, o surgimento da imaginação criativa e a ativação da condução política e da animação

social; reconhece-se como um Estado territorial e é capaz de exercer tanto liderança territorial quanto liderança política.

Na sequência defende-se que se os governos regionais desejam ser atores relevantes para o desenvolvimento regional devem compreender a sua importância e criar formas de governo. Boisier apresenta duas sugestões de novas tarefas de governo, a liderança regional e a animação regional. A liderança regional passa por processos sistemáticos e permanentes negociações, para cima, com os governos superiores, para o lado, com os agentes regionais, e para baixo, com os municípios e atores sociais locais. Outrossim, a animação regional faz tanto do governo tanto um agente catalisador capaz de fazer surgir sinergia entre os atores locais quanto é uma função informacional capaz de coletar e analisar informações entrópicas.

Para isso, compreende-se a existência de um projeto regional, um instrumento de negociação “para cima”, mas também capaz de negociar para os “lados” e para “baixo”, uma das formas de recircular a informação de forma estruturada. É a representação da sociedade civil e pressupõe uma profissionalização administrativa regional. Tal projeto versa com a animação ao reconhecer a sinergia para o desenvolvimento endógeno, e como motor da capacidade local e regional de inovação, além da relação entre as instituições e a sinergia.

Assim, ao final desta sessão contata-se que para um território sinta o reflexo do desenvolvimento é necessário que um governo deve prezar pela modernização ao ser guiado por uma política de perspectiva territorial que auxilie o território a ingressar no comércio internacional competitivamente, mas mantendo a busca pela equidade e a participação.

2 Boisier e os fundamentos do desenvolvimento regional

Para Boisier o desenvolvimento de um território passa pela articulação entre seis elementos, presentes em todos os territórios organizados, classificados do micro, o ator individual, até o macro, o entorno do território. Sendo os seguintes elementos: os atores; as instituições; a cultura; os procedimentos; os recursos; e o entorno.

Os atores, fundamentais para a objetivação do desenvolvimento regional podem ser classificados sob três grupos, o individual, composto por membros da sociedade civil que ocupam posições de poder e exercem influência sobre os demais; o corporativo, onde encontram-se os sindicatos, os agrupamentos empresariais e estudantis; e os coletivos, representados pelos movimentos sociais regionais, indispensáveis na busca por uma equidade no território.

Ao se discutir sobre a cultura, está sendo proposta uma discussão sobre a cultura do desenvolvimento, que pode ser expressa de forma competitiva e individualista, onde há uma busca por crescimento, sem que este gere desenvolvimento. Contudo, na cultura cooperativa e solidária persegue-se a equidade, mesmo sem a ocorrência do crescimento.

Quanto aos recursos, são quatro as categorias, que englobam recursos (i)materiais. O primeiro, dos tradicionais materiais, corresponde aos recursos naturais, à infraestrutura e ao capital. Na sequência, os humanos, observados não apenas sob a perspectiva da quantidade, mas principalmente da qualidade, a vinculação com o regional e a contemporaneidade. A terceira categoria, dos recursos psicossociais, está relacionada aos recursos humanos, por referir sobre a autoconfiança e a vontade coletiva, a perseverança e o consenso. A última, do conhecimento, fundamental no desenvolvimento do século XXI, contudo para o autor os territórios que mais se destacam é porque compreenderam a necessidade de mudanças na "forma e no conteúdo do conhecimento, seu significado e sua responsabilidade" (BOISIER, 1996, p. 138).

As instituições, como propostas por Boisier, são um dos principais fatores para o estímulo do desenvolvimento regional. Segundo o autor, a institucionalidade ultrapassa a simples quantificação das instituições de uma determinada região. O mais importante, neste caso, são seus aspectos qualitativos de flexibilidade, de velocidade, de inteligência (de aprender e estabelecer relações com outras instituições) e de virtualidade (criação de arranjos estratégicos). Para fundamentar seu entendimento de instituições Boisier se utiliza da teoria de North (1992) de que as instituições são as regras do jogo de uma sociedade, as restrições de condicionam as relações humanas, e complementa sobre a distinção entre instituições e organizações as quais o autor considera que são as primeiras que podem realmente influenciar o aspecto econômico de uma sociedade. Para Boisier, tanto as regras quanto as organizações estão ligadas ao desenvolvimento.

Somente a existência das instituições não é o suficiente, para Boisier existe a necessidade da presença de procedimentos. Para o autor, o procedimento mais importante se refere à natureza da gestão do governo territorial. Entende-se por governo as ações por ele produzidas que representem sua autoridade, liderança e tomadas de decisão de curto e longo prazo. Na sequência, aparecem os procedimentos administrativos e a prestação de serviços à comunidade. Destaca-se ainda o aumento da importância da transformação de informação em conhecimento.

Por fim, Boisier discorre sobre o entorno, aquilo à que a região não possui controle e no máximo exprime alguma influência, em decorrência da multiplicidade de organismos

existentes. Fazem parte do entorno, o mercado, o Estado e o tecido de relações internacionais. As relações internacionais crescem de importância frente ao aumento da cooperação internacional. Quanto ao mercado, é mais importante conhecer as modalidades de comércio do que apenas o volume, ou seja, priorizar uma análise qualitativa, ao invés de uma simples quantificação. Contudo, são as relações de Estado as mais importantes, pois são essas que mais imprimem reflexos na sociedade, podendo ser através de conflitos, de dependência, mas que se deve buscar a cooperação.

Percebe-se que o desenvolvimento de um território depende da articulação entre todos os elementos que o compõem, uma articulação bem construída e complexa. Outra tarefa fundamental para o surgimento do desenvolvimento regional é a modernização do Estado, e a consequente formulação de um projeto político regional.

3 O esquivo do desenvolvimento regional e outras perspectivas

O surgimento de regiões associativas, um dos pontos discutidos por Boisier (1996), pode ser constatado na Política Regional de Coesão (PRC) que levou à criação da União Europeia (UE), discutida por autores como Navarro e Roura (2019). Em síntese a UE é composta por 27 países contíguos, mas que também aproveitam das possibilidades que a comunicação e a tecnologia permitem.

A criação da União Europeia, composta por tantos países, que naturalmente apresentam características socioculturais e econômicas distintas promove a discussão sobre o poder e a influência da globalização no debate sobre a geografia política, no caso da criação de Estados-supranacionais e Estado subnacionais, como pode ser observado numa ponderação de Boisier (2005, p. 48):

Desde nuestro punto de vista, una característica relevante de la globalización reside en las múltiples dialécticas que ella provoca: por ejemplo, en la geografía política, al generar diacrónicamente fuerzas que apuntan a la creación de cuasi Estados supranacionales y cuasi Estados subnacionales, o en la modificación de la ubicación geográfica de la industria manufacturera, poniendo frente a frente la creación de un único espacio de mercado global y un enorme.

A concretização da União Europeia, mais especificamente o contínuo ingresso de países, além dos que estão em análise, potencializa as discussões sobre a importância e a capacidade

que os projetos regionais de desenvolvimento possuem. Contudo, devem ser guardadas as devidas proporções, da mesma forma, o poder que as instituições possuem nesse caso, diferentemente de muitos casos de menor alcance e influência mundial, alguns com influência apenas regional ou no máximo nacional.

Esse entendimento carrega consigo outras questões relacionadas à conceitos, formas e tarefas abordadas por Boisier (1996), tais como os atores envolvidos na implantação, planejamento e acompanhamento das políticas regionais. Encontrar-se-á tanto os atores individuais que possuem poder e influência política, os corporativos que veem nesse projeto oportunidades de ampliar o acúmulo de capital, quanto os coletivos, que acompanham o processo a fim de evitar o aumento das desigualdades socioeconômicas.

Outro ponto a ser observado no projeto é o interesse na equidade regional na divisão dos recursos a longo prazo, e não somente da igualdade, ao considerar que a UE, através do novo fundo econômico prioriza os países em que os habitantes possuem um nível de renda menor que a média geral, no caso, Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal (NAVARRO & ROURA, 2019).

A importância dos atores, das instituições e da concepção/implementação de um projeto regional de desenvolvimento pode ser igualmente validado a partir da Tennessee Valley Authority (TVA). A proposta inicial da TVA era a promoção do bem-estar a milhões de habitantes norte-americanos da região do Vale do Tennessee, entretanto tornou-se uma referência internacional como modelo de desenvolvimento regional, sendo seguida por países europeus no pós-guerra e na sequência por países em desenvolvimento. Entre os motivos para este resultado é a complexidade do projeto, como apresentado por Scott (2015, p. 88-87):

A TVA foi originalmente pensada como um projeto de desenvolvimento que seria extenso e abrangente em todos os sentidos da palavra. A agência iria construir barragens (para regular o rio, prevenindo enchentes e possibilitando a navegação), gerar energia elétrica barata, fomentar a industrialização, criar cooperativas, prover formação profissional aos trabalhadores, construir escolas e hospitais, conservar o solo, replantar florestas devastadas, ensinar agricultura moderna, higiene pessoal e cuidados sanitários, melhorar a dieta nutricional e, em geral, transformar uma sociedade estática, subdesenvolvida que vivia ao nível da subsistência, em uma sociedade dinâmica, crescente e produtiva.

A proposta, portanto, não visava apenas o crescimento econômico do território, trazia consigo elementos que possibilitaram o salto de qualidade para o desenvolvimento, defendido por Boisier (1996). Infelizmente as forças políticas restringiram o papel da TVA, e em poucos

anos sua participação no planejamento social foi suprimida com a chegada da Segunda Guerra Mundial.

Contudo, a TVA continua a servir como exemplo para a criação de um planejamento regional, que considera os recursos disponíveis no território e/ou na região. Encontramos nas linhas gerais a presença dos recursos: naturais, recursos hídricos e a infraestrutura; os recursos humanos, com grande vínculo regional; os psicossociais, com a vontade coletiva e a autoconfiança; por fim, os conhecimentos, que de certa forma eram o ponto de partida para a mudança da realidade daquela sociedade.

Assim, seja no período entre guerra com a TVA, ou pós-guerra com a União Europeia, o desenvolvimento regional necessita de uma série de questionamentos, análises e discussões sobre os elementos presentes no território e como podem ser utilizados como potencialidades.

4 Considerações finais

Ao longo do artigo (1996) Boisier discutiu sobre os principais elementos que constituem a base do desenvolvimento regional. Trazendo à luz do debate conceitos e noções que devem ser compreendidos tanto pelos acadêmicos quanto pelos tomadores de decisão. A globalização exige um Estado preocupado com sua modernização, mas que fuja do simplório percepção de redução e entenda-se como territorial.

Exemplos disso podem ser encontrados espalhados pelo globo, alguns com mais destaque, como no caso da TVA e da União Europeia, e outros obscurecidos pela velocidade promovida pela globalização. Estes dois por sua vez, corroboram as assertivas sobre o entrelaçamento dos elementos fundamentais do Desenvolvimento Regional.

Assim, quanto mais projetos regionais de desenvolvimento forem analisados sob a perspectiva da epistemologia regional e dos fundamentos do desenvolvimento, maior será o referencial teórico disponível para a comunidade acadêmica e para os atores tomadores de decisão.

REFERÊNCIAS

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, p. 111-143, 1996.

BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local em la globalización? **Revista de La Cepal**, Santiago, v. 86, p. 47-62, 2005.

NAVARRO, T. M.; ROURA, J. R. C. Política regional y de cohesión. In: BONETE PERALES, Enrique et al. **Economía de la Unión Europea**. Pamplona: Civitas, 2019.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1992.

SCOTT, J. C. Engenharia Social Hipermodernista: o caso da Tennessee Valley Authority. In: BROSE, Markus E. (Org.). **TVA e instituições de desenvolvimento regional: contribuições para a história das ideias**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.

ⁱ Graduado em Comunicação Social - Realização Audiovisual - UNISINOS/RS. Graduando em Administração - Unifatecie. Mestre em Desenvolvimento Regional - FACCAT/RS. Doutorando em Desenvolvimento Regional - UNISC/RS. Bolsista CAPES. Email: mauriciolluz@gmail.com