

Desenvolvimento Regional Endógeno, Capital Social e Cooperação

Jorge Renato de Souza Filho
Mestrando PPGA/UFRGS
jrsouza@adm.ufrgs.br

As modificações ocorridas nos processo produtivos desde os anos 80 e, com mais força, nos anos 90, aliadas ao persistente declínio de regiões fortemente industrializadas (Benko & Lipietz 1995), e a rápida ascensão econômica de novas regiões (Storper & Scott, 1995), forçaram profundas transformações nas teorias e políticas de desenvolvimento regional nesta última década. Os desequilíbrios regionais preexistentes e estes, agora advindos da reorganização produtiva internacional, passaram a ser basicamente estudados sob duas categorias analíticas distintas: a sustentabilidade e a endogenia.

O desenvolvimento sustentável centra sua atenção para a relação dos homens com a natureza, preconizando a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais (Nijkamp et. al., 1990). A grande preocupação de seus estudiosos está voltada às gerações futuras e a necessidade de políticas que preconizem um desenvolvimento harmonioso e, prioritariamente, sustentável nos períodos posteriores (Guimarães, 1994).

Todavia, é a teoria do desenvolvimento endógeno que focaliza, com toda atenção, a questão regional, apresentando as maiores contribuições para a problemática das desigualdades regionais e os melhores instrumentos de políticas para sua correção. O desenvolvimento endógeno tem suas origens na década de 1970, quando as propostas de desenvolvimento da base para o topo emergiram com maior notoriedade. Desde então, esta corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques ao problema do crescimento desequilibrado.

Na década de 1990, a principal questão modelo de desenvolvimento endógeno se concentrou em tentar entender porque o nível de crescimento variava entre as diversas regiões e nações, mesmo elas dispoendo das mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, mão-de-obra ou tecnologia. A solução seria procurar encontrar, entre estes fatores, aqueles determinados dentro da região.

Neste caminho, a contribuição da teoria endogenista foi identificar que fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições, eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Por conseguinte, logo concluiu-se que a região dotada destes fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado.

O desenvolvimento regional endógeno predominante na década de 1990 pôde então ser definido como:

*(...) um processo interno de ampliação
contínua da capacidade de agregação de*

valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido (Amaral Filho, 1996, p. 37).

A capacidade da sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, traduz a forma de desenvolvimento denominado endógeno. Pode-se identificar duas dimensões no desenvolvimento regional endógeno. A primeira econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da forma mais produtora possível, os fatores produtivos da região. A segunda sócio-cultural, onde os valores e as instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região (Vázquez Barquero, 1988).

De forma antagônica ao pensamento normalmente associado com as teorias endógenas, não se busca, neste enfoque, o fechamento ou isolamento regional, nem mesmo o autocentrismo e a auto-suficiência. A idéia do desenvolvimento endógeno moderno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas visando sempre a consolidação de um desenvolvimento originalmente local, criando condições sociais e econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas, dentro da perspectiva de uma economia aberta (Amaral Filho, 1996).

Um grande avanço da moderna teoria regional endógena é considerar a importância da sociedade e das relações sociais no processo desenvolvimento da região. Mais do que isso, na visão de Boisier (1997), a sociedade civil, e nela compreendida as formas locais de solidariedade, integração social e cooperação, pode ser considerada o principal agente da modernização e da transformação sócio-econômica em uma região.

A importância da sociedade civil e das relações sociais é, com a mesma ênfase, defendida por outros pesquisadores do desenvolvimento endógeno. "*Uma das chaves do desenvolvimento local reside na capacidade de cooperação entre seus atores. Também é conveniente particularizar a análise das formas de cooperação institucional ou voluntária que se produzem entre eles contanto que o objetivo seja o desenvolvimento local*" (Godard et al., 1987, p. 139).

Antonio Vázquez Barquero (1988), argumenta que o desenvolvimento regional endógeno, ao considerar e dar relevância à sociedade civil local e aos seus processos de organização e relação social, permite que a região atinja um crescimento equilibrado e sustentado no longo prazo, sem entrar em conflito direto com a base social e cultural da região. Em suas palavras:

Normalmente a forte identidade da cultura local tende a assimilar as novas realidades produtivas e os novos esquemas de relações sociais, e os novos valores encontram um eco favorável nas zonas de desenvolvimento local. Desta feita, tendem a integrar-se com um mínimo de custos sociais e culturais, já que são respostas viáveis aos problemas locais. As atividades industriais se integram na vida social e cultural local, incorporando novos valores que desenvolvem e potenciam os antigos, sem criar um certo conflito e contradições no processo de adaptação (Vázquez Barquero, 1988, p. 90).

O destaque dado aqui para a importância da sociedade civil não está inserido no debate da relação entre a sociedade e o Estado, sua maior ou menor participação, ou entre a sociedade e o mercado. Baseado em um enfoque distinto, trata-se da compreensão de que o desenvolvimento regional está diretamente ligado às características da organização social e das relações cívicas encontradas na região. Partindo destes mesmos pressupostos, Robert Putnam (1996), estudou os diversos aspectos que condicionaram as diferenças regionais encontradas entre o norte e o sul da Itália. Uma de suas mais importantes conclusões é a percepção de que *"Na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estritamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico"* (Putnam, 1996, p. 162).

Para corroborar a relevância do civismo e das relações sociais no processo de desenvolvimento, Putnam utiliza a evolução de duas regiões italianas: Emila-romagna, ao norte, e Calábria, ao sul. Ambas, nos primeiros anos deste século, tinham padrões de desenvolvimento muito semelhantes. Nas oito décadas posteriores, criou-se uma desigualdade bastante acentuada entre estas regiões, tornando-se a Emila-romagna, de grande participação política e solidariedade social, uma das mais prósperas regiões da Europa; e a Calábria, com características feudais, fragmentada e isolada, a região mais atrasada da Itália.

Comparando tanto o civismo, quanto o desenvolvimento sócio econômico nas duas regiões, na décadas de 1900 e de 1970, Putnam (1996), concluiu que as tradições cívicas e a capacidade de organização social revelaram-se um poderoso determinante das disparidades de desenvolvimento sócio-econômico encontradas atualmente entre as duas regiões. Nas palavras do autor, *"(...) quando tomamos por base as tradições cívicas e o desenvolvimento sócio-econômico registrado no passado para prever o atual desenvolvimento econômico, constatamos que o civismo é na verdade muito melhor prognosticador do desenvolvimento sócio-econômico do que o próprio o desenvolvimento"* (Putnam, 1996, p. 166).

Apesar de sua atualidade e coerência, este tipo de análise não é uma novidade na literatura econômica. William Nicholls (1969), por exemplo, durante a década de 1960, já

realizara estudo semelhante para explicar as diferenças de crescimento entre o Sul o Norte dos Estados Unidos até aquele período. Segundo este autor, o menor dinamismo da Região Sul norte-americana era causada pelos elementos da tradição sulina que entravavam o progresso. Entre estes elementos, destacavam-se *"a dominância dos valores agrários, a rigidez da estrutura social, a estrutura política antidemocrática, a pouca responsabilidade social e a mentalidade e o comportamento conformista"* (Nicholls, 1969, p. 466).

A novidade do estudo de Robert Putnam está na inclusão da contemporânea concepção de capital social e sua influência no desenvolvimento econômico. Compreendido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações, normas de comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda comunidade (Putnam, 1993). Em um sentido mais restrito, pode se entender capital social como *"a habilidade de criar e sustentar associações voluntárias"* (Portes & Landolt, 1996, p. 18).

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e de confiança (Coleman apud Putnam, 1996, p. 177).

O capital social pode ser considerado a base de uma das principais estratégias de desenvolvimento econômico nas próximas décadas: a cooperação. Francis Fukuyama (1995), chega a afirmar que as nações e as regiões mais prósperas em um futuro de livre mercado serão aquelas melhor preparadas para formar cidadãos dispostos a trabalhar colaborativamente e organizadas para promover associações voluntárias entre suas instituições. Por isso, tanto a idéia de capital social, quanto a de cooperação, nos últimos anos, têm sido destacadas por organismos internacionais, em revistas especializadas e em diversos estudos e políticas de desenvolvimento.

Anna Lee Saxenian (1994), por exemplo, demonstrou a importância relevante da formação de redes colaborativas interinstitucionais para o desenvolvimento do Silicon Valley, na Califórnia, uma região intensamente competitiva. Peter Kollock (1999), salienta a utilização da Internet nas práticas de cooperação, tanto para a maior facilidade na produção de bens públicos, exemplo do sistema operacional *Linux* para computadores, quanto para ações comunitárias de desenvolvimento local, como na ilustração do dia beneficente chamado *NetDay*.

Indo mais além, Fountain & Atkinson (1998), procuraram evidenciar como o capital social e práticas colaborativas impulsionam inovações, defendendo políticas públicas de

estímulo ao engajamento participativo em redes regionais de colaboração. Entre suas propostas, estão a concessão de incentivos fiscais para empresas empenhadas em práticas colaborativas de pesquisa & desenvolvimento, além da formação de alianças entre indústrias e, da mesma forma, delas com universidades e com entidades governamentais e da sociedade civil. Outra proposição centra-se na composição de redes de colaboração tecnológica entre, pequenas e médias empresas e universidades regionais para o desenvolvimento e o emprego de novas tecnologias.

Neste mesmo sentido, como constata Robert Putnam (1996), as evidências históricas, tanto de épocas passadas quanto recentes, indicam que os fatores socioculturais têm papel decisivo na explicação das diferenças regionais. Entretanto, como ele mesmo argumenta "*qualquer interpretação baseada num único fator certamente será equivocada*" (Putnam, 1996, p. 169). As tradições cívicas, o capital social e práticas colaborativas, por si só, não desencadeiam o progresso econômico. Elas são a base para as regiões enfrentarem e se adaptarem aos desafios e oportunidades da realidade presente e futura.

Levando em consideração estes pressupostos, é possível compreender que uma estratégia política de desenvolvimento regional não pode se ater somente em ações de cunho ortodoxo, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou de investimentos na formação bruta de capital fixo. Ela deve também, e fundamentalmente, procurar manter e ampliar o estoque de capital social em sua comunidade, fortalecendo a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais.

Mas, para isso, é preciso também formar, mesmo que em um longo espaço de tempo, comunidades voltadas à colaboração e a participação. Comunidades compostas por indivíduos que entendam a importância do trabalho em conjunto e do civismo, abertos à mudança e preparados para criarem e inovarem. Como defende Stephanie Marshall,

Precisamos criar comunidades voltadas para o aprendizado e para o ensino que capacitem os estudantes a orientarem o próprio aprendizado em prol de maior rigor, coerência e complexibilidade; a aumentarem o comprometimento intelectual, social e emocional com os outros; e a favorecer abordagens dinâmicas e colaboradoras para o aprendizado que os possibilitem desenvolver métodos integrados e sérios de aquisição de conhecimentos. (...)
Para estudantes de todas as idades, devemos criar comunidades voltadas para o aprendizado, que possam dar força, tempo e voz à indignação e à criatividade deles
(Marshall, 1998, p. 202).

O entendimento destas vicissitudes abre novos campos de ação dentro da esfera governamental. O Estado tem sua atuação direcionada para outro ângulo, voltado a percepção das capacidades e potencialidades locais, a partir de políticas de coordenação e promoção das iniciativas sociais. Maria Maciel (1996), no seu estudo sobre o desenvolvimento da Itália nas últimas duas décadas, também observa esta necessidade da reorientação da ação estatal. Segundo sua análise,

Esse papel coordenador do Estado remete-nos inelutavelmente para o papel mais crucial das formas de organização da sociedade civil no processo de geração, distribuição e apropriação do conhecimento e das inovações dele advindas. Redes de colaboração formadas por empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação são composições flexíveis de agentes da sociedade civil para uma nova articulação entre Estado e sociedade. Este é mais um aspecto do deslocamento dos espaços da administração pública (Maciel, 1996, p. 152).

O grande desafio proposto por estas novas estratégias de políticas para o desenvolvimento regional não significa que todo o seu processo esteja isento de apreciações críticas. Alguns autores destacam vários entraves quanto a forma de articulação entre Estado e sociedade civil. Uma destas barreiras é constituída pela pouca solidez estrutural das relações de solidariedade em nossas sociedades. Confirmando esta fraqueza, Luján & Moreno (1996), apresentam um cenário onde diagnósticos genéticos podem acabar com o sistema de previdência social, um dos sistemas mais fortes de solidariedade social.

De acordo com suas conclusões, bastaria a identificação das diferenças genéticas de cada indivíduo, de suas probabilidades frente males específicos, sua longevidade e suas características psicológicas, para indivíduos menos predispostos a utilização dos planos não aceitarem mais os custos tradicionais do sistema de previdência *"Se algo assim viesse a ocorrer, o atual sistema de solidariedade social poderia perder grande parte de seus fundamentos"* (Luján & Moreno, 1996, p. 499).

Esta fragilidade da solidariedade humana não se constitui no único entrave às políticas de apoio a cooperação. Mesmo um de seus grandes defensores, Robert Putnam (1995), evidencia, a crescente retração das práticas participativas, do engajamento cívico e do trabalho associativo na sociedade civil. Fornecendo uma série de exemplos, o autor expõe a tendência bastante acentuada do crescimento do individualismo e do declínio do capital social, neste final de século, especialmente nos Estados Unidos. Embora tenha se concentrado no caso norte-americano, acredita que *"(...) o quadro por ele desenvolvido pode, em certa medida, caracterizar muitas sociedades contemporâneas"* (Putnam, 1995, p. 67).

Portes & Landolt (1996), apresentam críticas ao deliberado uso da idéia de capital social em políticas de desenvolvimento. Segundo eles, a visão restrita dos aspectos positivos do capital social gerou uma série de tautologias e estereótipos que encobriram alguns de seus aspectos negativos. Deve-se, portanto, evitar estender demais a capacidade do conceito para não banalizá-lo, utilizando-o em políticas públicas muitas vezes danosas a própria sociedade.

Na opinião destes autores, indivíduos e comunidades, indubitavelmente, podem se beneficiar largamente da confiança mútua e da participação social. Estes retornos, porém, irão, muitas vezes, variar conforme o tipo de relação interpessoal imposta e a forma de organização e de sustentação comunitária, podendo ampliar ainda mais as já existentes diferenças sócio-econômicas entre comunidades (Portes & Landolt, 1996).

Em um estudo sobre experiências recentes de políticas participativas regionais no Brasil, Pedro Bandeira (1999), chega conclusões semelhantes. Para ele, qualquer proposta de política pública que visar ampliação do capital social regional, através de práticas participativas, terá que manter por um longo período o apoio institucional, a credibilidade e a sustentação política da proposta, sob pena de inviabilizar no futuro a continuidade das práticas cívicas e da solidariedade na comunidade. Por todos estes motivos, acredita-se que novos modelos de atuação governamental e de formulação e gestão de políticas públicas tornam-se, mais do que nunca, imprescindíveis em um processo de desenvolvimento nestes padrões.

Como salienta Allen Scott (1996), exemplos de práticas regionais com este sentido podem ser observadas ao redor do mundo. São os casos do *German Länder*, calcado na colaboração dos setores público e privado, da *Terceira Itália*, com sua estratégia de cooperação infra-estrutural, e das experiências recentes de redes de comércio locais nos estados norte-americanos da Califórnia, Massachussets, Michigan e Pennsylvania. Todavia, como o autor mesmo pormenoriza, estes exemplos ilustrativos se constituem apenas em "*percursores de uma moldura de ação política, cujas linhas mestras ainda necessitam ser construídas*" (Scott, 1996, p. 408).

Bibliografia

AMARAL FILHO, Jair. (1996). Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **In: Planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA, n. 14. dez.

BANDEIRA, Pedro S. (1999). **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília, IPEA.

BENKO, Georges & LIEPITZ, Alain. (1995). **Las regiones que ganan**. Valencia, Generalitat Valenciana.

BOISIER, Sergio E. (1992). **El difícil arte de hacer region. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional**. Cusco, CBC.

- BOISIER, Sergio E. (1997). **Sociedad civil, participacion, conocimiento y gestion territorial**. Santiago de Chile, ILPES.
- BUSINESS WEEK. (1997). **The Ties That Lead to Prosperity**. Dez, 15, p. 153.
- CUNILL, Nuria. (1996). A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **In: Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 120, n.º 1, jan./abr.
- FOUNTAIN, Jane E. & ATKINSON, Robert D. (1998). **Innovation, social capital, and the new economy**. Washington, Progressive Policy Institute.
- FUKUYAMA, Francis. (1995). **Trust: the social virtues and the creation of prosperity**. New York, The Free Press.
- GODARD, O. et al. (1987). Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. **In: Estudios Territoriales**. Madrid, n.º 24.]
- GUIMARÃES, Roberto P. (1994). El desarrollo sustentable: propuesta alternativa o retórica neoliberal. **In: Revista EURE**. Santiago de Chile, vol. XX, n.º 61, dez.
- KOLLOCK, Peter. (1999). The economies of online cooperation: gifts and public goods in cyberspace. **In: SMITH, Marc & KOLLOCK, Peter. Communities in cyberspace**. London, Routledge.
- LUJÁN, José L. & MORENO, Luis. (1996). Biological lottery and social solidarity. The impacts of genetic diagnosis. **In: Futures**. Vol. 28, n.º 5.
- MACIEL, Maria L. (1996). **O milagre italiano: caos, crise e criatividade**. Rio de Janeiro, Relume Dumará / Paralelo 15 Editores.
- MARSHALL, Stephanie P. (1998). Criando comunidades vigorosas centradas no aprendizado para o século XXI. **In: HESSELBEIN, F. et. al. A organização do futuro. Como preparar hoje as empresas de amanhã**. São Paulo, Futura.
- NICHOLLS, William H. (1969). Southern tradition and regional economic progress. **In: FRIEDMANN, John & ALONSO, William. Regional development and planning: a reader**. Cambridge, M.I.T. Press.
- NIJKAMP, Peter et al. (1990). Regional sustainable development and natural resource use. **In: Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics**. Washington, World Bank.
- OECD. (1995). **Local economies and globalization**. Paris, OECD.
- PORTES, Alejandro & LANDOLT, Patricia. (1996). The downside of social capital. **In: The American Prospect**. n.º 26, mai./jun.
- PUTNAM, Robert D. (1993) The prosperous community: social capital and public Life **In: The American Prospect**. n.º 13, mar.
- PUTNAM, Robert D. (1995). Bowling alone: america's declining social capital. **In: Journal of Democracy**. n.º 6:1, jan.

PUTNAM, Robert D. (1996). **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

SAXENIAN, Anna Lee. (1994). **Regional advantage: culture and competition in silicon valley and route 128**. Cambridge, Harvard University Press.

SCOTT, Allen J. (1996). Regional motors of the global economy. **In: Futures**. Vol. 28, n.º 5.

STORPER, Michael & SCOTT, Allen J. (1995). The wealth of regions. Market forces and policy imperatives in local and global context. **In: Futures**. Vol. 27, n.º 5.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. (1988). **Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo**. Madrid, Ed. Pirámide.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. (1996). Desarrollos reciente de la política regional. La experiencia europea. **In: Revista EURE**. Santiago de Chile, vol. XXII, n.º 65, jun.