

NOTAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE E OS DESAFIOS PARA A MUDANÇA ESTRUTURAL COM IGUALDADE¹

Jorge Máttar²
Luis Riffo Pérez³

1 DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADES REGIONAIS NA AMÉRICA LATINA

O desenvolvimento regional na América Latina e no Caribe tem sido uma preocupação sistemática nos trabalhos do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) desde suas origens, com atuações concretas no apoio de desenho e de implementação de políticas de desenvolvimento regional, até meados do século passado e em vários países do continente. Essa preocupação teve como base a constatação de elevadas lacunas socioespaciais na América Latina e no Caribe, quando comparadas às existentes em outros continentes. Um exemplo é a forte concentração geográfica, tanto da população quanto da produção, em um número restrito de lugares e cidades.

O avanço do processo de industrialização, durante as décadas de 1950 e 1970, acompanhado de uma importante dinâmica de urbanização, deu origem a movimentos maciços de migração do campo para a cidade, com um crescimento acelerado das principais metrópoles latino-americanas. Isso resultou no surgimento daquilo que alguns autores denominam de macrocefalia urbana, correspondente a um acelerado fenômeno concentrador. Foi assim que aglomerações urbanas como a Cidade do México, São Paulo, Rio de Janeiro e Buenos Aires transformaram-se em megarregiões, bem como outras cidades latino-americanas seguem o mesmo caminho.

Essa dinâmica campo-cidade gerou uma crescente lacuna nas possibilidades de desenvolvimento econômico e nas condições gerais de vida entre as distintas regiões, estendendo ao interior dos países o modelo centro-periferia que a Cepal havia identificado para o

1. Esta nota é uma versão ampliada da palestra de Jorge Máttar na reunião da Rede de Políticas de Desenvolvimento Regional, ocorrida no México, em julho de 2014.

2. Diretor do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) *E-mail*: jorge.mattar@cepal.org.

3. Investigador na Área de Gestão do Desenvolvimento Regional e Local do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes). *E-mail*: luis.riffo@cepal.org.

comércio internacional. Dessa forma, configuram-se padrões de organização espacial bastante desequilibrados no interior de países latino-americanos.

No apogeu do modelo keynesiano e de pontos de vista que promoviam uma intervenção ativa do Estado na condução dos processos de desenvolvimento, foram construídos sistemas de planejamento, tanto nacional quanto subnacional, que buscaram alterar a dinâmica do crescimento desequilibrado. No caso da dimensão espacial, o planejamento orientou suas forças para a busca de padrões de organização espacial mais equilibrados. O exemplo mais emblemático de políticas nesse sentido foi a proposta de criação de polos de crescimento ou polos de desenvolvimento com base nas contribuições do economista francês François Perroux.⁴

A crise da dívida nos anos 1980, com o surgimento de abordagens teóricas que privilegiavam a desregulação e a redução da intervenção do Estado, fez com que o enfoque e a institucionalidade do planejamento do desenvolvimento fosse desmontado, o que levou ao encerramento das atividades de vários ministérios em diversos países. As prioridades voltaram-se para a administração da crise e, uma vez restituídos os equilíbrios macroeconômicos, nos anos 1990, o modelo dominante privilegiara os mecanismos de mercado em detrimento ao Estado e, por fim, o planejamento, tanto em sua dimensão nacional e setorial quanto em sua dimensão regional, considerados como uma política pública.

Outra crise global, nesse caso a crise financeira de 2008, proporcionou uma inflexão no que diz respeito ao mecanismo de mercado enquanto principal indutor dos processos de desenvolvimento. Com efeito, a avaliação negativa do funcionamento do sistema financeiro internacional e sua capacidade de regular as fortes forças especulativas trouxeram como consequência o fato de repensar a relação estado-mercado construída em torno de estruturas conceituais neoliberais.

O momento atual das políticas públicas na América Latina e no Caribe parece tender para uma recuperação do papel do Estado como principal ator de modo a catalisar processos de desenvolvimento inclusivo e sustentável e, em particular, processos de desenvolvimento regional mais equilibrados. Embora a história recente de nossos continentes mostre importantes avanços em matéria de desenvolvimento econômico e social, não há dúvida de que as grandes diferenças socioeconômicas existentes entre territórios deprimidos e prósperos mantêm-se na maioria de nossos países.

É por isso que a dimensão territorial do desenvolvimento, conduzida pela Cepal desde 2010, ocupa um papel importante nas estratégias de mudança estrutural com igualdade. De fato, a Cepal tem proposto, desde 2010, com *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, (Cepal, 2010a)⁵ que o principal problema a ser enfrentado na América Latina e no Caribe é a desigualdade, cuja percepção é que o nosso continente não é o mais pobre, mas o mais desigual, e que essa desigualdade expressa-se em várias áreas, tais como mercados de trabalho, desigualdades de gênero, étnica e, principalmente, territorial.

Essa ênfase na desigualdade como uma questão central chamou a atenção de várias organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e fóruns globais como o Fórum Econômico Mundial, e foi reforçada por grandes pesquisas recentes, como no livro de Thomas Piketty, *Capital no século XXI*, o que levou

4. Perroux (1955).

5. Um panorama completo sobre o pensamento recente da Cepal pode ser visto em Cepal (2010b; 2012).

a uma grande discussão acadêmica e política global. Da mesma forma, novas perspectivas multidisciplinares sobre os impactos sociais negativos gerados pela desigualdade têm sido desenvolvidas por pesquisadores como Richard Wilkinson e Kate Pickett.⁶

A particularidade da abordagem da Cepal se dá com base em sua visão estruturalista do desenvolvimento, elaborado por vários intelectuais latino-americanos, iniciada pelo fundador da Cepal, Raul Prebisch, e por economistas de renome, como Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Victor Urquidí, Juan Noyola e Maria da Conceição Tavares, entre outros.⁷

Para o estruturalismo cepalino, a desigualdade é uma expressão dos fenômenos mais profundos, como a forte heterogeneidade estrutural observável em processos de produção na América Latina e no Caribe, e é por isso que a Cepal sugere que as estratégias que visam enfrentar a desigualdade devem, necessariamente, tomar como base processos de mudanças estruturais que modificam a estrutura de produção e, portanto, a estrutura de distribuição. Do ponto de vista da Cepal, as desigualdades regionais são parte do conjunto de desigualdades estruturais da América Latina e sua abordagem deve ser concebida a partir de uma perspectiva sistêmica do desenvolvimento.

2 ESTADO E PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CONTEXTO ATUAL

No contexto do apogeu do planejamento na América Latina, a Cepal e o Ilpes desempenharam um papel central na formação da equipe técnica do governo e apoio na construção de sistemas de planejamento.⁸ Os cursos de planejamento do desenvolvimento contemplados nos anos 1950 e 1960 e os módulos sobre planejamento regional e início dos anos 1970 começaram a ditar cursos específicos sobre o assunto.⁹

Os enfoques prevaletentes nesse momento privilegiavam o planejamento de especialistas para especialistas, sem a participação social e sem muita comunicação com o planejamento setorial ou nacional. Aqueles eram os dias de *plan libro* que poderiam ter um conteúdo técnico impecável, mas costumava ter problemas na sua implementação, e ainda mais em sua avaliação, precisamente por causa da participação insignificante da sociedade civil, da academia e do setor privado no processo.

Sob o contexto do Consenso de Washington e da redução do papel do Estado nos processos de planejamento, o Ilpes continuou a trabalhar com a questão do desenvolvimento regional, mas a partir de uma perspectiva local de desenvolvimento endógeno, orientando-se, principalmente, para o fortalecimento da capacidade de planejamento dos governos locais, com apoio de numerosas ONGs. De fato, muitos argumentam que o surgimento e a consolidação de inúmeras ONGs que se voltaram para questões de desenvolvimento local, com as comunidades locais e atores do governo, academia, sociedade civil, ocorreram, em grande parte, para preencher o vácuo deixado pela redução da participação do Estado naqueles anos.

Gradualmente, ao longo da última década, o desenvolvimento local e regional na América Latina deixou de ser uma questão de interesse apenas para os governos locais e emergiu novamente como uma questão de agendas públicas nacionais, começando com o surgimento de um novo ciclo de políticas nacionais de desenvolvimento regional,

6. Wilkinson e Pickett (2009).

7. Para uma revisão da trajetória do pensamento estruturalista da Cepal, veja Cepal (1998) e Rodríguez (2006).

8. Ver Máttar e Perrotti (2014).

9. Ver Riffo (2013).

cujo exemplo emblemático é Política Nacional de Desenvolvimento Regional, conduzidos pelo Brasil desde o início da década de 2000.

Essa volta da dimensão regional nas agendas nacionais ocorre no contexto de uma presença ativa dos governos subnacionais, bem como a reavaliação da cidadania como um ator importante nos processos de governança, o que levou à necessidade de implementar ações de coordenação em vários níveis no que se refere à concepção e à implementação de estratégias, planos e políticas. É por isso que o Ilpes começou a incorporar outros elementos nos cursos de planejamento regional e local, como a coordenação e coerência entre os níveis de governo, a participação do cidadão, o ordenamento territorial prospectivo, entre outros.

Além disso, o foco sobre o período de desenvolvimento era centrado nos esforços de cada país, mas hoje é dada grande importância para a criação de oportunidades para o diálogo intergovernamental, em que os países possam compartilhar experiências e construir processos de aprendizado coletivo. É assim que o conceito de rede mostra-se como um valioso instrumento para a cooperação.

O planejamento no mundo de hoje torna-se um processo muito complexo e dinâmico devido à necessidade de considerar-se a coordenação entre os diferentes níveis de governo e atores sociais, a temporalidade dos processos (curto, médio e longo prazo), a multiplicidade de setores (agricultura, indústria, serviços) e sua articulação com o global e, finalmente, a intervenção da equação estado-mercado-sociedade ao longo de todo o processo: desenho, execução, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

3 A REDE LATINOAMERICANA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nos últimos três anos, o Ilpes constatou diversos interesses e esforços latino-americanos para criar espaços coletivos de reflexão sobre os processos de desenvolvimento regional. Assim, a ideia de construir uma rede intergovernamental começa a aparecer em várias reuniões ao longo de 2012, incluindo a I Reunião de Especialistas Governamentais sobre a Política de Desenvolvimento Territorial na América Latina e no Caribe, organizada pelo Ilpes em Santiago, Chile.

Em outubro de 2012, o Ilpes convidou para uma reunião em Santiago, Chile, funcionários de governos de doze países da região, que estavam desenhando e implementando políticas nacionais de desenvolvimento regional, para compartilhar suas experiências. O EUROSociAL, em sua linha de coesão territorial, tinha feito algo semelhante em uma reunião em Bogotá no mesmo ano.

Além disso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – com a sua Comissão de Política Regional e seu centro de desenvolvimento – em conjunto com a Diretoria de Política Regional da União Europeia, e sua política de coesão, também desenvolveram programas importantes de cooperação nessa matéria com vários países da América Latina, tornando-se, portanto, parceiros naturais e importantes para uma iniciativa maior.

A partir desses eventos e intercâmbios nasceu a ideia de criar uma rede. Esta ideia tomou forma em 2013, sob a liderança do Ministério da Integração Nacional do Brasil e com a colaboração ativa do Ilpes, da Fundação Internacional e Latino-Americana de Administração e Políticas Públicas (FIIAPP) e do centro de desenvolvimento da OCDE, cuja formalização deu-se em Brasília e foi denominada de Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para

o Desenvolvimento Regional. Em 2014, a rede realizou a sua reunião anual, em que foi apresentada a proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional do México.

Nesse contexto, vale a pena perguntar agora como foi essa experiência? O que podemos fazer juntos para o benefício do desenvolvimento regional nos países? Qual é o objetivo da rede? Estes são, em nossa opinião, a partir do ponto de vista do Ilpes, algumas das questões de fundo que foram abordadas na reunião da Rede e que se pode extrair reflexões preliminares que ajudam a fortalecer futuros trabalhos.

Em primeiro lugar, como já foi demonstrado, tanto na reunião em Brasília em 2013 quanto naquela realizada no México em 2014, um dos fatores fundamentais de sucesso para se chegar a uma boa proposta de política nacional de desenvolvimento regional, sua implementação e avaliação, refere-se a um apoio político forte e variado. Os diálogos e acordos que podem ser alcançados a partir de, por exemplo, um grande pacto para o desenvolvimento regional terá mais força se deles participam representantes nacionais, regionais, setoriais e locais, tanto em nível de governo quanto da sociedade civil, ou seja, as partes interessadas do mundo público e privado.

Dentro da mesma linha, estimamos que a participação de representantes e colaboradores de instituições de outros continentes, como a União Europeia, que possam compartilhar suas experiências, constitui um apoio moral e um respaldo político importante.

Em segundo lugar, é evidente que há uma série de temas específicos que podem ser explorados em conjunto para obter ideias e propostas práticas sobre o que se pode fazer e o que se deve evitar ou melhorar. No caso da reunião intermediária no México, foram selecionados como temas de trabalho o financiamento do desenvolvimento regional, a cooperação entre fronteiras e o fortalecimento das estatísticas e indicadores territoriais que sejam comparáveis internacionalmente.

Essa última questão é de grande importância para o Ilpes, que tem trabalhado na sistematização e análise de indicadores em nível subnacional nos países da América Latina e do Caribe para a preparação da publicação semestral *Panorama do desenvolvimento territorial da América Latina e Caribe*. Esta publicação tem como objetivo geral realizar um acompanhamento sistemático das dinâmicas subnacionais com ocorrência na América Latina, a partir de informações oficiais disponíveis. Ela também busca promover reflexões acadêmicas e governamentais sobre a disponibilidade e a cobertura da informação subnacional, bem como sobre as definições conceituais que ajudem a melhorar a interpretação das dinâmicas territoriais e a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.

Finalmente, no Ilpes, em particular, e na Cepal, em geral, achamos que há um terceiro elemento que dá sentido e razão para existência da rede. Este elemento associa-se à autoimagem da América Latina e à ideia de integração regional.

América Latina é geralmente concebida como um conjunto de países e não como um conjunto de regiões ou territórios muito diferentes. De fato, nos esquemas de integração na nossa região, ao contrário da experiência europeia, a noção de que os territórios mais vulneráveis ou menos desenvolvidos necessitam de apoio e políticas para beneficiarem-se da integração comercial não é muito presente. Isso é uma omissão significativa, considerando as grandes desigualdades regionais existentes.

Como podemos pensar que a integração na América Latina pode ser bem-sucedida se os países que a compõem estão fragmentados e segmentados?

Aqueles que trabalham com políticas de desenvolvimento regional nos países, em conjunto, estão construindo uma nova imagem da América Latina, uma imagem edificada a partir do reconhecimento da diversidade e desigualdade geográfica nas condições econômicas e sociais. É um olhar de importância crucial para construir uma sociedade mais integrada, mais igualitária e mais próspera na América Latina. Contudo, tem-se no Ilpes um mandato de conselho de planejamento regional para avançar na construção dessa imagem desejada. Empenho esse que é visto em muitos países que também caminham na direção da construção de visões de futuro, envolvendo todos com as políticas de Estado e acordos entre os atores interessados e as forças vivas do país.

REFERÊNCIAS

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Cincuenta años de pensamiento en la Cepal**. Santiago: Cepal, 1998.

_____. **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago: Cepal 2010a.

_____. **La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe**. Santiago: Cepal, 2010b.

_____. **Cambio estructural para la igualdad**: una visión integrada del desarrollo. Santiago: Cepal, 2012.

MÁTTAR, J.; PERROTTI, D. **La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe**: tendencias y desafíos. Santiago: Ilpes, 2014. (Serie Gestión Pública, n. 80).

PERROUX, F. Note sur les notion de pole de croissance. **Economie Appliqué**, v. 7, n. 1-2, p. 307-320, 1955.

RIFFO, L. **50 años del Ilpes**: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. Santiago: Ilpes, 2013. (Serie Desarrollo Territorial, n. 15).

RODRÍGUEZ, O. **El estructuralismo latinoamericano**. México, 2006.

UNITED NATIONS. **Humanity divided**: confronting inequality in developing countries. New York: UNDP, 2013.

WILKINSON, R.; PICKETT, K. **Desigualdad**: un análisis de la (in)felicidad colectiva. Madrid: Turner Publicaciones, 2009.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global risks 2014**. 9th ed. Geneva: World Economic Forum, 2014.