

REGIONALISMO: UM INGREDIENTE ESSENCIAL PARA O CRESCIMENTO EQUILIBRADO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO*

LEONARD E. SCHWARTZ**

O objetivo geral deste artigo é definir a utilidade de abordagens regionais para um desenvolvimento econômico e comunitário eficaz, ou seja, a intenção do autor é determinar as orientações que devem ser seguidas para fortalecer as abordagens de desenvolvimento regional nos EUA durante a década de 80. A abordagem regional ao desenvolvimento é aquela que procura tomar decisões de investimento considerando um território sócio-econômico abrangente, em lugar de levar em conta uma área geográfica demarcada principalmente por fronteiras nacionais ou internas.

O objetivo dos investimentos para o desenvolvimento no mundo ocidental de hoje é, cada vez mais, a conquista de crescimento equilibrado e do desenvolvimento econômico. Assim sendo, nos anos 80 o regionalismo deverá ser orientado para a consecução desse objetivo.

Antes de nos voltarmos especificamente para o futuro, entretanto, seria útil rever as origens do regionalismo nos EUA para termos um quadro referencial dentro do qual possamos analisar a relação entre a ideologia que serve de base à abordagem regional e a administração necessária para implementá-la, estabelecendo a orientação futura.

Muitas vezes tem sido levantada a hipótese de que o paradigma americano de regionalismo é a Tennessee Valley Authority (TVA). Se bem que isso possa ter ocorrido algum dia, não acontece nos anos 80. A TVA, criada em 1933, foi o produto estrutural da filosofia que sustentava o movimento chamado *good government*, que floresceu nos EUA nas décadas de 20 e 30. Colocada de forma muito simples, essa filosofia argumentava que o governo era muito importante para ser deixado para *políticos* e que era administrado por *profissionais qualificados* ou *cidadãos estadistas*, isolados e protegidos da *influência política*.

Se bem que a noção de que a política corrompe ainda exista entre nós, seu impacto sobre a administração tem diminuído sensivelmente. A TVA permanece sob o controle de um conselho constituído por três cidadãos indicados pelo presidente e que têm como atribuição tratar de assuntos que ultrapassem a competência do presidente nomeado. Isto, de modo algum, tem por objetivo lançar dúvidas quanto à tarefa exercida pela TVA; procuramos, ao contrário, chamar a atenção para o fato de que a estrutura de autoridade da TVA não é coerente com o pluralismo e a responsabilidade prevalecente no pensamento político contemporâneo da América. A TVA não pode ser o modelo com base no qual se estabeleça a estrutura das instituições regionais para os anos 80.

* Trabalho apresentado à Conferência sobre Regionalismo, patrocinado pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas e realizada em Barcelona, Espanha, em junho de 1980.

** Representante dos estados na Appalachian Regional Commission, em Washington. (Endereço do autor: Appalachian Regional Commission — 1666 — Connecticut Ave, NW, Washington, D.C., 20235 — USA.)

Outro exemplo antigo de regionalismo nos EUA é a Port Authority of New York and New Jersey, criada pelo Interstate Compact em 1921. A autarquia foi criada por atos legais concomitantes das legislaturas de Nova Iorque e Nova Jersey e do Congresso dos EUA. É dirigida por um conselho composto de número igual de pessoas nomeadas pelos governadores dos dois estados. Cada governador detém, ainda, o poder de veto sobre qualquer ato do conselho.

Apesar de ser maior que a TVA, a estrutura de Port Authority foi desenvolvida dentro da mesma concepção filosófica da primeira. Muito embora os membros do conselho tenham mudado durante a última década, do ponto de vista estrutural Port Authority apresenta o mesmo tipo de problemas que a TVA, no campo da responsabilidade.

As empresas da Port Authority, relacionadas com transporte e desenvolvimento, foram idealizadas para dar lucros. Já havia razoável margem de certeza de que as receitas amortizariam os bônus de aumento de capital lançados pela autarquia. Por exemplo, a receita arrecadada com o pagamento de pedágio nas pontes, e com as taxas de utilização de aeroportos seria reservada para retirar os bônus de circulação.

Até a década de 60 a administração da Port Authority seguiu uma política de implementar apenas projetos autoliquidáveis. A partir dos anos 60, entretanto, quando a necessidade de subsídios para transporte de massa tornou-se maior nesses dois estados, os governadores pensaram em utilizar os fundos excedentes do Port Authority como fonte de subsídio para o transporte de massa.

Os primeiros esforços dos governadores para colocar a autarquia nessa direção não foram bem sucedidos. O conselho via-se mais como protetor dos proprietários de bônus do que como protetor do público. Em decorrência disso, novas nomeações foram feitas para o conselho, à medida que os mandatos expiravam. Essas nomeações refletiam mais estreitamente as políticas dos governadores do que ocorrera com os nomeados anteriormente, todos apolíticos e geralmente leais às comunidades financeiras dos dois estados. Desse modo, em vez de alterar a estrutura, os problemas de uma estrutura de autoridade isolada foram resolvidos pela nomeação de diferentes tipos de indivíduos.

A Port Authority continua, da mesma maneira que a TVA, a não ter laços formais ou envolvimento direto com o governo municipal, permanecendo, por isso, significativamente isolada das pressões públicas devido à longa duração do mandato dos membros de seu conselho. Desse modo, a filosofia política do *good government* dos anos 20 gerou de novo o regionalismo, mas a importância desse tipo de estrutura de autoridade para a década de 80 é tão questionável neste caso como no da TVA.

Atualmente, em uma sociedade cada vez mais pluralista e sensível às necessidades das minorias políticas, nenhuma abordagem regionalista que procure isolar a autoridade decisória dos grupos de interesse será provavelmente transformada em lei. Se o for, será certamente contestada nos tribunais.

Como conceito, regionalismo é, em grande parte, produto do pensamento de teóricos e acadêmicos, de administradores e tecnocratas, mais do que de políticos pragmáticos. Atualmente, o regionalismo não garante ao político um eleitorado.

Pode-se argumentar que essas forças apolíticas têm sido eficazes na criação de instituições regionais; entretanto, mesmo que essas instituições possam ser administrativamente competentes, necessitarão de maior apoio político do que

têm tido até hoje se tiverem que resolver eficazmente os problemas que os EUA enfrentarão na década de 80.

Embora uma visão superficial possa dar a idéia de que os EUA são uma nação homogênea, um exame mais detalhado mostra o inverso. Dentro dos EUA há significativas diferenças culturais, políticas, geográficas e filosóficas. Mesmo atitudes relativas a regionalismo divergem a ponto de ser preciso adotar diferentes abordagens ao desenvolvimento de região para região, e mesmo dentro de uma mesma área geográfica.

No oeste norte-americano, por exemplo (sem considerar os estados urbanizados da Califórnia e do Texas), os estados rurais desenvolveram uma tradição e têm uma história de cooperação regional. A razão reside no fato de que esses estados são, em geral, de caráter rural, escassamente povoados e grande parte de suas terras é de propriedade do governo federal. Esses estados caminharam juntos porque individualmente lhes faltava força política dentro de um país enorme e incrivelmente urbanizado.

A água, recurso vital para o desenvolvimento, sempre foi escassa nesses estados. Suas lideranças compreenderam, há muito tempo, que a sobrevivência dependia, de alguma forma, da alocação desse precioso recurso, e que o sistema de distribuição tinha que operar além das fronteiras políticas. A partir das políticas de distribuição de água, os governadores desses estados trabalharam juntos numa variedade de problemas durante longo período de tempo e adotaram um comportamento mais cooperativo que competitivo.

No nordeste vê-se praticamente a situação oposta. Não somente os estados dessa região jamais tiveram a tradição de cooperar, como seus municípios também não têm a tradição de adotar políticas desenvolvimentistas que se complementem, ao invés de se conflitarem.

Há, nessa região, um sentimento de competição entre estados e municípios com relação a cada fábrica e cada emprego, não apenas em comparação com outras regiões do país, mas em confrontação mútua. Isso tem sido reconhecido a nível estadual, onde já há indícios de algum diálogo.

Neste sentido o meio-oeste assemelha-se muito mais ao nordeste do que ao oeste. O sudeste é um produto híbrido de ambas as éticas. A cooperação é uma tradição em algumas áreas e a competição prevalece em outras.

Pode-se argumentar, então, que a oportunidade para promover o regionalismo nos EUA está, na melhor das hipóteses, limitada. Como, porém, a "necessidade é a mãe da invenção", a modificação das necessidades pode alterar a percepção da compulsão para competir e promover uma nova ética de cooperação. Está claro apenas que a implementação da abordagem regional em bases nacionais nos EUA continua a ser difícil, apesar de ser possível continuar a fazer progresso nessa área.

A partir de 1950 uma nova forma de regionalismo surgiu nos EUA e nos 25 anos passados tem trazido uma contribuição significativa para o que pensamos sobre esse tema. Esse regionalismo não teve início a nível estadual ou local, mas foi desenvolvido, encorajado e alimentado largamente pelo governo federal. Foi produto da necessidade que o profissional sentia por um processo decisório racional para investimento de recursos financeiros federais em atividades para o desenvolvimento.

A partir do fim da década de 50 o governo federal começou a aceitar uma responsabilidade cada vez maior pelo financiamento de investimentos de capital

para o desenvolvimento de setores tais como habitação, águas e esgoto e infraestrutura industrial.

Na década de 60 os horizontes expandiram-se rapidamente e hoje incluem a preocupação com transporte de massa, preservação do meio-ambiente, bem como praticamente todos os aspectos das atividades governamentais que envolvem investimento e regulamentação do meio que está em processo de desenvolvimento.

O governo americano continua a adotar e implementar centenas de programas explícitos de auxílio, dirigidos primeiramente aos estados e, mais tarde, diretamente ao governo local e a entidades de direito público sem fins lucrativos para promover e orientar o desenvolvimento econômico dentro do país.

No final da década de 60, enquanto o governo federal se afastava cada vez mais do papel de canalizador de recursos financeiros para os estados e começava a tratar diretamente com as localidades, surgiram sérios problemas para os técnicos que procuravam premissas administrativamente racionais para a alocação de recursos.

As fronteiras políticas do governo local não se têm alterado significativamente em resposta às mudanças sócio-econômicas. Os obstáculos à alteração das fronteiras políticas continua a ser tão grande que a racionalidade sócio-econômica era e continua a ser vista de modo menos direto. A abordagem adotada por vários programas de desenvolvimento foi a criação de unidades dentro do estado, de associações de distritos para planejar investimentos para o desenvolvimento dentro de uma perspectiva sócio-econômica abrangente. Isso criou, em teoria, uma amálgama de jurisdições locais que constituiria um todo sócio-econômico.

Diferentes órgãos federais procuraram desenvolver agências regionais com base em distritos eleitorais com o objetivo de planejar e prover uma clientela para seus programas. Assim, a Administração do Desenvolvimento Econômico encorajou a criação dos distritos de desenvolvimento econômico; o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Department of Housing and Urban Development) reconheceu a criação de escritórios de planejamento regional e outros. Atualmente, os órgãos federais estão trabalhando cada vez mais em cooperação para integrar esses distritos em órgãos mais amplos. Em decorrência disso, eles estão-se tornando aos poucos mais importantes.

No início, para assegurar um grupo competente e talentoso para administrar esses órgãos e cuidar de seu crescimento, bem como promover o planejamento nos EUA, as universidades cujos currículos eram voltados para a administração pública começaram a desenvolver programas de graduação em planejamento urbano e regional. Os graduados por esses programas são hoje assessores de órgãos de planejamento em todos os níveis através do país e demonstram interesse profissional pela criação e fomento de uma visão regional de planejamento e desenvolvimento.

Atendendo a ordem federal, foram criadas instituições regionais na esfera subestatal. Como pré-requisito para que as regiões recebessem várias formas de ajuda financeira foi estabelecida ajuda federal para cobrir a maior parte das despesas administrativas desses órgãos. Eles foram criados de várias maneiras entre os 50 estados e todo associado deve cumprir um conjunto de requisitos variados e muitas vezes conflitantes para participar dos programas federais.

Muitos funcionários locais continuam a ver esses órgãos principalmente como veículos técnicos indispensáveis criados arbitrariamente para receber ajuda finan-

ceira do governo federal. Em consequência, muitos desses órgãos regionais são dominados por profissionais e não por funcionários locais eleitos.

A estrutura típica dessas organizações consistem em um conselho formado majoritariamente por funcionários eleitos (ou seus representantes) e minoritariamente por *cidadãos* representando uma variedade de interesses.

Segundo as leis federais de direitos civis a composição do conselho como um todo deve refletir a imagem da composição da região. O conselho conta geralmente com um planejador profissional como diretor executivo, o qual recruta técnicos como assessores. O conselho reúne-se ordinariamente uma vez por mês e revê ou aprova propostas e ações emanadas, de um modo geral, do diretor executivo.

Há, nos EUA, uma verdadeira necessidade de órgãos desse tipo, não apenas por serem tecnicamente competentes, mas também porque são relevantes do ponto de vista político. Como as fronteiras políticas das regiões não coincidem com as realidades sócio-econômicas, as propostas de investimento, preparadas apenas por órgãos locais isolados, não levam em conta as realidades regionais. Por essa razão, os órgãos que envolvem mais de um condado são indispensáveis para trazer as realidades sócio-econômicas de todos eles para fazer pressão sobre a tomada de decisões relativas a desenvolvimento.

Uma das mais sérias questões em relação à eficácia futura desses órgãos é a definição de seu papel dentro do contexto federal/estadual/local. Essa definição permaneceu vaga e imprecisa por 25 anos e é formulada de maneira diferente de estado para estado e de região para região. Para aumentar a eficácia desses órgãos no futuro será indispensável delinear, com maior precisão, seu lugar no sistema federal.

É extremamente importante a discussão desses assuntos. Dificilmente qualquer cidade importante nos EUA pode ser considerada hoje uma entidade sócio-econômica completa. Os subúrbios que as cercam têm, a cada dia, afastado a medula econômica e social do centro para a periferia. Isto provocou substancial perturbação sócio-econômica desgastando a base em relação à qual a cidade estabelece seus impostos. Muitos de seus melhores empregos e parcelas significativas de sua classe média foram transferidos para os subúrbios em decorrência do oferecimento de condições de moradia mais adequadas e outras comodidades que melhoram a qualidade de vida.

As cidades americanas estão-se tornando cada vez mais um refúgio para os pobres e desempregados, enquanto os subúrbios se tornam mais isolados do centro da cidade.

As decisões relativas a investimentos federais têm sido a causa principal e mais significativa dessa situação. Foram os fundos federais que construíram as casas, instalações industriais e infra-estrutura de transporte que propiciaram o êxodo do centro das cidades.

A maior parte dos profissionais americanos envolvidos em atividades de desenvolvimento reconhece agora o problema que foi criado, mas o próprio governo federal tem feito pouco mais do que adotar medidas paliativas em relação a ele. Isso se deve substancialmente a obstáculos políticos, já que o vigor político dos subúrbios nos EUA aumentou significativamente.

Os órgãos de planejamento regional estavam em sua infância quando surgiram esses problemas e eles não constituem ainda forças políticas suficientemente vigorosas para dar início à reversão dessas tendências. Essas forças devem, no entanto, ser encaradas com otimismo porque fornecem uma base lógica sobre

a qual se pode começar efetivamente a resolver esses problemas relacionados a desenvolvimento.

O governo federal pode desempenhar um papel significativo na inversão desse tipo de tendência. Um importante passo que ele deve dar consiste em aperfeiçoar sua própria estrutura organizacional.

Na realidade, os órgãos federais de desenvolvimento não tomam decisões amplas sobre o assunto porque sua estrutura não é adequada para isso. Eles são orientados funcionalmente, não geograficamente.

Decisões quanto a investimentos nas áreas urbana, suburbana e rural são tomadas por unidades organizacionais ou órgãos isolados. Além disso, em muitos casos os indivíduos que revêem os planos e os que determinam onde os recursos financeiros serão aplicados estão, com frequência, em diferentes unidades da organização e suas atividades não são eficazmente coordenadas.

Assim, enquanto os órgãos federais implantam e promovem o planejamento global das regiões, dentro dos estados, eles não estão ainda completamente organizados para utilizar o produto desse planejamento na formulação de suas próprias decisões. Assim, apesar desses órgãos terem sido criados e alimentados, sua falta de atenção para com as recomendações dos órgãos federais muitas vezes os enfraquecem.

Da mesma maneira, se o governo federal deve melhorar essa situação, sérias medidas devem ser tomadas para fornecer incentivos à mudança. As prioridades financeiras, por exemplo, poderiam ser estabelecidas de maneira tal a implementar mais rapidamente as propostas que contribuiriam para o crescimento equilibrado em bases regionais e não locais. Isto poderia criar incentivos para o planejamento intergovernamental e valorizar o papel da esfera subestatal.

Os funcionários municipais eleitos só aos poucos vêm percebendo a necessidade de interagir com os funcionários de outras jurisdições próximas de forma regularmente institucionalizada para administrar eficazmente, em bases regionais, os recursos financeiros disponíveis para investimento. Cada jurisdição continua a procurar conseguir o máximo de recursos financeiros disponíveis para seu uso, preocupando-se pouco com o impacto de suas atividades sobre as jurisdições vizinhas.

Um dos mais importantes passos a ser dado para melhorar o desenvolvimento regional nos EUA consiste em criar incentivos para planejar e aplicar os recursos financeiros disponíveis para investimentos em bases mais regionais do que em bases territoriais paroquiais.

Se se pretende tornar eficazes os distritos subestatais na década de 80, os funcionários eleitos devem vê-los como a instituição em que se reúnem para estabelecer o curso do crescimento e do desenvolvimento econômico equilibrado. Sem contar com recursos financeiros, e sem qualquer tipo de punição pelo insucesso, isso provavelmente não ocorrerá. Se bem que os distritos subestatais possam continuar a progredir tecnicamente, sua importância política não será reconhecida e, assim, somente poderão aperfeiçoar-se do ponto de vista administrativo.

Se tomarmos a cidade de Nova Iorque como exemplo, veremos que os problemas são tão substanciais que é relativamente fácil observar os impactos das políticas correntes. Os condados suburbanos em Nova Iorque, Nova Jersey e Connecticut têm, nos últimos 25 anos, fomentado a construção de moradias, os transportes e a infra-estrutura necessárias para atrair as melhores fatias da economia da cidade e a parte mais vital de sua população, a *classe média*, para

os subúrbios. Essa infra-estrutura tem sido construída, em sua maior parte, com recursos federais.

O resultado foi um desgaste muito sério do que serve de base para os impostos da cidade. Enquanto a base de taxaço e a economia da cidade desgastaram-se substancialmente na última década, o crescimento dos subúrbios atingiu seu ponto máximo e começou mesmo a declinar depois que a cidade atingiu o ponto em que sua habilidade para atrair a localização de empresas comerciais e industriais diminuiu.

Se bem que o crescimento suburbano parecesse desejável e prudente nos anos 50 e 60, ele causou tanto prejuízo à cidade que perto dos anos 70 toda a região começou a declinar.

Ainda hoje, com o estado dessa situação inteiramente óbvio mesmo para o observador fortuito, os funcionários eleitos da cidade e dos subúrbios não encontraram um mecanismo institucional viável para discutir e determinar as prioridades regionais de investimento e executar uma estratégia ampla para o crescimento e a estabilidade econômicos que juntos iriam apoiar. Algumas partes dos EUA têm sido bem sucedidas em tais casos, mas esses são exemplos isolados, não representativos.

No sistema político, o ator melhor equipado, do ponto de vista institucional, para lidar com problemas dessa ordem tem, de um modo geral, sido menos eficaz do que seria desejável devido às complexidades do sistema federal sob cuja égide o governo americano opera. O ator natural é o governador do estado.

A chave da eficácia na utilização da abordagem regional do desenvolvimento dada a complexidade do sistema federal americano, está nas relações intergovernamentais. O profissional da esfera federal está muito afastado dos problemas locais para avaliar de forma inteligente as implicações das decisões locais ou subestatais no que se refere a investimentos.

Na década de 60 esperava-se que o governo federal pudesse resolver todos os problemas com seus recursos e sua competência virtualmente ilimitados. Conquistas substanciais foram feitas em áreas como cumprimento das leis sobre direitos civis, proteção ao consumidor e legislação de proteção ao meio-ambiente através do sistema de tribunais federais. No final da década de 70, entretanto, o governo federal mostrou claramente que era incapaz de tomar decisões eficazes sobre investimentos para desenvolvimento local.

Na década de 80 é imperativo que os governos locais trabalhem em conjunto sobre uma base regional. Devido à relação unitária do governo local com o governo estadual, o estado pode e deve desempenhar o papel-chave na efetivação de melhorias naquela área. Em primeiro lugar, a relação especial entre governo local e estadual é muito mais viável que a relação governo federal/local. Em segundo lugar, os estados possuem capacidade técnica para desempenhar sua função vital.

Os estados têm sido profundamente ignorados com base na premissa de que o foco de seu interesse era principalmente rural, e não urbano. Esta observação, entretanto, deixou de ser relevante a partir do enorme impacto causado pela decisão da suprema corte de reeleger os deputados estaduais em novas bases eleitorais: não mais a votação por área geográfica, mas por indivíduo. Os governos estaduais, entretanto, e o governador, em particular, não podem ser eficazes na tentativa de fazer as municipalidades trabalharem juntas se elas permanecerem na periferia das decisões sobre alocação de recursos financeiros.

O governo federal não pode desempenhar eficazmente suas funções sem utilizar o tipo de descentralização real contra cuja implementação vêm resistindo nos últimos 25 anos. Dada a história do federalismo e do pensamento político americano, esse papel pertence aos estados.

Os esforços federais para adotar as abordagens regionais em relação ao desenvolvimento não serão levados a efeito com eficácia sem o envolvimento ativo de governadores e da máquina administrativa estadual devido à intransponível distância que existe entre os níveis de governo federal e local.

Ao invés de trabalhar por intermédio dos estados, os especialistas vêem a possibilidade de um relacionamento mais íntimo com os recursos federais. Esta abordagem poderia ter sido desejável há 25 anos quando, de um modo geral, os governos estaduais eram tecnicamente menos competentes que o governo federal; hoje, porém, os governos estaduais são, pelo menos tecnicamente, tão competentes quanto o governo federal.

Isto não é, certamente, uma verdade universal, porque alguns estados permanecem fracos, mas o mesmo acontece com alguns órgãos federais. Apesar disso, os especialistas do nível federal não desejam, na tomada de decisões financeiras, dividir poder com os formuladores de políticas nos estados. Preferem, ao contrário, estabelecer relações hierárquicas com o pessoal técnico dos municípios. O resultado tem sido um significativo estreitamento do foco e da visão do processo decisório.

O poder político a ser exercido entre jurisdições locais no intuito de alcançar crescimento harmonioso e desenvolvimento econômico deve contar com uma estrutura flexível. Além de criar os distritos subestatais, o governo federal tentou transpor essa distância mediante o estabelecimento de escritórios regionais e sub-regionais através do país. De um modo geral, esses órgãos foram malsucedidos porque o principal papel que lhes foi atribuído geralmente se limita a garantir sua presença física. O processo de tomada de decisões é invariavelmente recentralizado logo após qualquer esforço de descentralização.

Os problemas são posteriormente agregados de acordo com a inclinação dos técnicos pela uniformidade ou padronização em abordagem. Entretanto, em uma nação que do ponto de vista econômico, social e geográfico é tão diferente como os EUA, isto constitui sério impedimento a um crescimento e desenvolvimento econômico equilibrado e eficaz.

A autoridade, para deixar de lado regulamentos e descobrir as necessidades locais genuínas fica invariavelmente oculta no recesso de pessoas invisíveis e incógnitas em Washington. Embora os funcionários regionais reconheçam a necessidade genuína de liberar as localidades de regulamentos uniformes, faltam-lhes invariavelmente autoridade para fazê-lo. Em consequência, sua eficácia é seriamente comprometida.

A principal iniciativa, em bases nacionais, por parte do governo federal, no sentido de fomentar o regionalismo tem sido tomada por instituições subestatais. Em consequência, muitos outros problemas deixaram de ser levantados.

A velha questão sobre quem ganha o quê, onde, quando, e como, tem sido levantada apenas indiretamente. Como resultado, não há, nos EUA, uma política abrangente de desenvolvimento nacional, aceita de modo geral por parte do governo nacional. O que temos são aspectos de uma política. Embora isso possa parecer a forma necessária para começar, seria adequada, após 25 anos se, para sermos bem-sucedidos, precisássemos de uma política e uma ideologia mais abrangente e positiva.

O desenvolvimento constitui uma área de preocupação tão profunda que, naturalmente, tem implicações em cada setor de política pública. Nos últimos 20 anos, por exemplo, o governo federal gastou bilhões de dólares para construir a infra-estrutura das áreas rurais e das cidades menores, para poder promover a descentralização geográfica das atividades da indústria. Os resultados têm sido substanciais.

Um elemento-chave da viabilidade dessa abordagem foi a disponibilidade de um excelente serviço aéreo nas zonas rurais e nas pequenas cidades. A recente desativação das linhas aéreas nos EUA criou uma situação que resultou e resultará em um serviço aéreo substancialmente reduzido para a América não urbana. A decisão de tomar essa direção deveu-se principalmente à frustração quanto à eficácia do processo em geral. Não houve diálogo substancial para a formulação dessa decisão, nem para examinar suas implicações para o desenvolvimento. Mesmo assim os efeitos serão profundos.

Este é o exemplo claro de uma situação em que não há, no cenário político, um porta-voz da política de desenvolvimento, capaz de tornar os impactos desenvolvimentistas parte do diálogo na formulação de uma decisão desse tipo.

A primeira restrição à adoção de uma política de desenvolvimento e planejamento nos EUA, seja ela regional ou de algum outro tipo, é principalmente ideológica. Persiste ainda hoje, nos EUA, a idéia de que o planejamento global no setor público é a antítese do capitalismo. O planejamento a longo prazo ainda é encarado por muitos com desconfiança, apesar de vir ele, a cada dia, tornando-se paulatinamente uma parte da administração governamental sobre bases incrementais. Isso significa que a ideologia negativa tem cada vez mais caído em descrédito. O problema atual reside no fato de que o dogma negativo não foi substituído por um positivo. Até que isso ocorra, a utilidade do planejamento e do regionalismo como conceitos estará limitada.

Ao estudar os estados-membros da Comunidade Econômica Européia, visitar a comissão em Bruxelas e sustentar longas discussões com os que estão envolvidos em políticas desenvolvimentistas, torna-se claro que há, na Europa, uma filosofia positiva a favor do envolvimento governamental em todos os aspectos do desenvolvimento.

Como resultado da aceitação dessa regra por parte do governo, a administração das atividades de desenvolvimento do setor público parece, de modo geral, ser muito mais coordenada e abrangente do que nos EUA. Temos hoje, nos EUA, muitos dos programas e recursos que têm os europeus, mas a autoridade e os recursos são espalhados por grande número de órgãos isolados. O resultado disso é uma séria dispersão administrativa a nível nacional. O governo federal, por exemplo, fornece recursos significativos que podem ser usados como incentivos para a localização de indústrias.

Somente para a infra-estrutura de água e esgoto há recursos disponíveis pelo menos em cinco programas federais diferentes, implementados em órgãos separados. Em consequência, a jurisdição local pode *ter acesso* aos recursos que procura. Como resultado, os objetivos políticos locais, muito mais que os regionais ou nacionais, são alcançados.

A aplicação dessa abordagem difusa à administração dos investimentos para o desenvolvimento não é decorrente do não-reconhecimento do problema administrativo, mas do insucesso em conseguir a aceitação de uma filosofia positiva do envolvimento do governo nacional, no desenvolvimento e localização de indústrias.

Permanece a corrente filosófica americana de que a indústria deve ser livre para instalar-se onde queira, apesar do impacto econômico do setor público, e de que o governo não pode exercer um papel influente na localização industrial. Apesar disso, o governo é envolvido; e devido ao nosso insucesso ao tentar integrar nossa filosofia com nossas atividades, a administração dessas atividades não chega a ser realmente eficaz.

Outro esforço federal significativo em termos de regionalismo nos EUA foi a criação da Appalachian Regional Commission (ARC) em 1965. A constituição dessa comissão representa uma significativa saída inovadora do federalismo americano, e tem sido um dos mais bem sucedidos esforços regionais de desenvolvimento jamais empreendidos nos EUA.

A missão da comissão foi prover recursos suplementares para desenvolvimento de uma área atrasada da nação. A região, como definida no estatuto, incluía partes de Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Mississippi, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Virginia e todo o estado de West Virginia. Duas coisas são importantes dentro das perspectivas de que falamos aqui, em termos da Appalachian Regional Commission: primeiro, a concepção de missão e segundo, a estrutura.

A Appalachian Regional Commission define desenvolvimento de maneira ampla para incluir tudo que se refere aos programas de saúde, educação e desenvolvimento infantil até construção de auto-estradas, moradias, redes de água e esgoto. A premissa fundamental é um processo incremental que exige desenvolvimento tanto da infra-estrutura física como social.

Apesar de muitos teóricos nos terem conclamado a ver o desenvolvimento em termos tão amplos, nem um só órgão, nos EUA, fora dos planos da ARC, fornece recursos para investimentos em um espectro tão amplo de necessidades dentro de um programa único.

Nos 15 anos desde sua criação a Appalachian Regional Commission tem sido a responsável principal pela construção de uma rede de escolas vocacionais que servem hoje a quase toda a área da região. Tem, além disso, desenvolvido clínicas de primeiros socorros médicos em uma região que sempre foi uma das áreas pior servidas de assistência médica. Também foi responsável pela adoção de uma abordagem mais ampla para o desenvolvimento infantil ou programa pré-escolar em toda parte dos EUA. A construção de mais de 1.500 milhas de auto-estradas em algumas das áreas mais isoladas, montanhosas e difíceis para serem atravessadas não é para ser desprezada. Além disso, a comissão investiu em parques industriais, água, esgotos e habitações.

Uma das razões pelas quais a comissão foi criada foi a significativa migração da população da região nos anos 50 e 60. Hoje essa tendência foi invertida. O censo de 1980 mostra o crescimento real da população em quase toda a área da Appalachian Regional.

A ARC foi criada como uma associação entre o governo federal e os 13 estados. A comissão consiste de 13 membros estaduais que são os governadores de cada estado, com direito a um voto, e o membro representante do governo federal, nomeado pelo presidente, cujo voto é igual ao dos representantes dos estados. A estrutura é potencialmente propícia ao conflito, mas, embora ele exista, o processo tem, de modo geral, funcionado extremamente bem.

Talvez o mais importante componente de seu sucesso tenha sido o reconhecimento, por parte da comissão, de que não necessita homogeneizar o desenvolvimento, mas reconhecer e administrar a diversidade. Embora haja algumas

similaridades entre o Alabama e a Pennsylvania, as diferenças são mais significativas.

As normas que a comissão adotou para gerenciar seus programas são a chave para a administração da diversidade. Como a aceitação de normas exige uma votação favorável da maioria dos representantes dos estados e do representante do governo federal, isto sempre foi conseguido.

Na primeira década desse programa, o Congresso estabeleceu as prioridades básicas da comissão mediante o processo de autorização e apropriação. Em 1975 a responsabilidade pela renovação da autorização de funcionamento do programa foi dada a cada estado. Atualmente a cada estado são alocados fundos e a prioridade para sua aplicação é estabelecida pelo respectivo governador. A única exceção à regra é o programa de auto-estradas, que recebe uma verba reservada somente para aquele propósito.

A Appalachian Regional Commission estabeleceu os distritos subestatais em uma fase inicial do programa e os utilizou durante um longo período de tempo. Os distritos subestatais tiveram maior sucesso que outros porque a operação do programa global da Appalachian Regional Commission integra planejamento e formulação de decisões relativas a investimentos numa mesma moldura abrangente.

O processo da ARC difere, na sua abordagem ao desenvolvimento projetado, de estado para estado mas, no geral, funciona da seguinte forma: o estado cria os distritos subestatais e outros, interessados em patrocinar projetos estabelecendo políticas anuais em relação a suas prioridades.

Essa orientação é geralmente um resumo do State Appalachian Regional Development Plan. Cada distrito, então, desenvolve e estabelece prioridades para os projetos. O estado revê as regulamentações de todos os seus distritos e estabelece prioridades estaduais dentro do que preceituam suas políticas. Nenhum projeto pode ser submetido à comissão solicitando financiamento a não ser através do representante do estado. Desde o início do programa cada estado tem respeitado a decisão de como os outros estados associados se propõem a aplicar os recursos que lhes são alocados dentro do que estabelece a política geral da comissão.

A comissão implementou até recentemente 13 diferentes programas de desenvolvimento estadual que têm algum grau de semelhança, mas também muitas diferenças significativas. Em resposta a sugestões feitas pelo Congresso a comissão votou recentemente no sentido de adotar o compartilhamento de prioridades.

As diferenças mais significativas entre a abordagem federal é a abrangência da definição de desenvolvimento, a concentração de uma ampla autoridade programática dentro de um único órgão, bem como o envolvimento, no processo, do governo do estado como um associado igual. Além disso, os formuladores de políticas nos estados atuam a nível político, e não a nível técnico, devido ao envolvimento pessoal dos governadores. O resultado tem sido uma visão mais ampla de planejamento e desenvolvimento do que tem ocorrido em relação a outros programas.

Há muitas similaridades entre os programas de desenvolvimento regional da ARC e os da Comunidade Econômica Européia, mas as diferenças também são significativas. A ARC exige que os órgãos estaduais e federais mantenham seus investimentos a um nível que assegure que os recursos da ARC sejam um suplemento, e não uma substituição de fundos.

O programa da Comunidade Econômica Européia não adota esta política; é muito mais um programa de distribuição de receitas do que de suplementação. Parece importante para a Comunidade Econômica Européia levar em consideração o esforço para garantir que seus recursos serão suplementares e não substituirão recursos que os estados-membros gastariam, de qualquer modo.

Ao mesmo tempo que a Appalachian Regional Commission foi criada, foram tomadas providências para a criação de outras comissões de desenvolvimento regional nos EUA. Foram, entretanto, tão mal consolidadas que não se pode creditar a elas resultados significativos.

A Appalachian Commission tem um orçamento de aproximadamente 350 milhões de dólares por ano, enquanto as outras oito comissões regionais dividem entre si menos de 75 milhões por ano.

Antes de expor minhas conclusões, parece útil, neste ponto, resumir de forma concisa os assuntos tratados até aqui:

1. A política de desenvolvimento nos EUA é obstaculizada pela falta de um paradigma positivo abrangente, definindo responsabilidades e parâmetros do setor público.

2. Os técnicos e profissionais fizeram progressos significativos ao desenvolver as abordagens regionais; mas falta ainda, a esta altura, a pressão do eleitorado para levar os políticos a adotá-las.

3. Embora haja estruturas regionais, seu impacto sobre a alocação de recursos é insuficiente para repelir a abordagem tradicional de alocar recursos com base nas jurisdições políticas.

4. A política de desenvolvimento não é bastante abrangente para ser considerada fator significativo na formulação de políticas relacionadas, como no caso das linhas aéreas.

5. A política americana até onde possa estar relacionada a planejamento do desenvolvimento e a regionalismo, está em estado de transição devido ao insucesso dos dogmas que existem para tentar explicar nossas ações. A demora na emergência de uma nova ideologia positiva constitui-se numa limitação à eficácia administrativa.

Há medidas que vários agentes do sistema poderiam adotar para viabilizar a melhoria da situação atual. Os teóricos poderiam começar a dirigir sua atenção para análises *científicas*, prescrevendo medidas que contribuíssem para o desenvolvimento de uma nova ideologia. Além disso, os teóricos devem estimular nosso raciocínio quanto à viabilidade de estabelecimento de relações e responsabilidades dentro do sistema federal.

Os profissionais dessa área poderiam empreender maiores esforços para implementar o desenvolvimento regional mediante:

1. Remarcação dos limites do distrito subestatal, para torná-los mais próximos de um ou mais distritos eleitorais.

2. Estabelecimento de critérios para alocação equânime de recursos com base nas características dos distritos subestatais e não nas das jurisdições políticas isoladas.

3. Utilização de planos e dados regionais como critérios significativos para desenvolvimento de políticas e elaboração de regulamentos.

4. Incentivo às abordagens regionais ao desenvolvimento, atribuindo maior prioridade a propostas de investimentos que promovam o crescimento equilibrado sobre bases sócio-econômicas abrangentes e não jurisdições políticas locais. Isto pode ser conseguido de forma simples mediante a atribuição de maior prioridade ao financiamento de propostas que tenham o patrocínio de mais de um distrito subestatal.

Como afirmamos anteriormente, o mais importante objetivo perseguido pelos EUA na década de 80 é o crescimento equilibrado e o desenvolvimento econômico. Para que se alcance esse objetivo serão necessárias mudanças substanciais na maneira de abordar o desenvolvimento nos EUA. Ao apresentar um paradigma mais atual, devemos definir de forma positiva e abrangente os parâmetros do papel do setor público no desenvolvimento, ou, mais especificamente, atenção e consideração profundas devem ser dadas à definição dos papéis dos vários agentes e instituições dentro do complexo sistema federal do governo americano.

As abordagens regionais ao desenvolvimento serão fator importante para o sucesso na consecução do crescimento e do desenvolvimento econômico equilibrado. O caminho para a implementação será difícil e exigirá, indubitavelmente, tanto apoio político como ação administrativa.

A ênfase em distritos subestatais é importante devido à quantidade de problemas a serem solucionados, mas o envolvimento do estado e das comissões regionais multiestatais como instrumento para dirigir o desenvolvimento deve ser reexaminado e analisado mais profundamente do que o foi até hoje.

A década de 80 será um período de transição para o regionalismo, o desenvolvimento e o planejamento do setor público. De modo geral, porém, os EUA são e devem ser otimistas em relação ao futuro.

Summary

In the 1980s, the most important goal pursued by the USA is a balanced growth parallel to economic development. Substantial changes will be necessary, as concerns the American approach to development, so that such an aim can be achieved. In the presentation of a more modern paradigm we must establish clearly and comprehensively the parameters within which the public sector plays its role in the development process or, more specifically, we will have to deeply examine and consider the definition of roles played by the various agents and institutions in the framework of the complex federal American government system.

Regional approaches to development will be an important factor in successfully achieving growth and balanced economic development, and the way to their implementation, besides being difficult, will undoubtedly demand both political support and administrative action. The emphasis on substate and multicountry districts is important, due to the numerous problems to be solved, but the involvement of State and of multi-State regional commissions, as instrumental to command development, is a point to be more carefully reexamined and analyzed than it has been, up to now.

The present decade will represent a period of transition for regionalism, for development and for public planning.