

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: da “letra da lei” ao sentido do texto

Rosângela Nair de Carvalho Barbosa

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: da “letra da lei” ao sentido do texto

Resumo: O texto trata da questão do desenvolvimento regional como política pública no contexto da mundialização capitalista, a partir da análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional levada à frente nos últimos três mandatos de governo federal. Ressalta que os resultados analíticos alcançados mostram que a corrente teórica neoinstitucional orienta as proposições da política, de modo que a interação das instituições tem centralidade nos diagnósticos e ações da área. Por fim, aponta que a reflexão sobre o sentido social do discurso técnico da política examinada pode contribuir para o aprofundamento da análise sobre o quadro das políticas públicas em curso no país.

Palavras-chaves: Desenvolvimento regional, mundialização capitalista, política pública.

THE NATIONAL POLICY FOR REGIONAL DEVELOPMENT: from the “letter of the law” to the meaning of the text

Abstract: The text addresses the issue of regional development and public policy in the context of capitalist globalization, from the analysis of the National Regional Development Policy carried out in the last three terms of federal government. It stands out that the analytical results obtained show that the neo-institutional theoretical mainstream guides policy propositions, so that the interaction of institutions is fundamental in the diagnosis and actions in the area. Finally, it points out that the reflection on the social meaning of technical discourse of politics examined here can contribute to a deeper analysis on the framework of public policies in operation in Brazil.

Key words: Regional development, capitalist globalization, public policy.

Recebido em: 28.02.2012. Aprovado em: 16.04.2012.

1 INTRODUÇÃO

O texto aborda estudo sobre as estratégias públicas de desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo, especificamente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.

O campo de análise da pesquisa sobre a referida política é a crítica às inovações organizacionais e políticas, caracterizando o contexto socioeconômico em que se insere essa nova narrativa de indução econômica pari passu com a descrição das suas proposições, para, então, evidenciar o sentido social dessa modalidade de política pública perante as necessidades atuais do capitalismo.

As mudanças produtivas e do trabalho nas últimas duas décadas recolocaram na ordem do dia a questão regional e essa reconsideração do tema decorre das feições tomadas pela divisão do trabalho que fomentaram novas nuances entre região e mundo. (HARVEY, 1992; 2011). Nesse processo, novas e reiteradas desigualdades sociais e regionais se projetaram nos territórios ao lado da emergência de práticas sociais e políticas de novo porte. De maneira genérica, ao lado da crescente ação homogeneizadora da mundialização da economia por meio das corporações globais e da liberalização financeira, viu-se ganhar vulto a reconfiguração da heterogeneidade e da fragmentação regionais, pois como menciona Harvey (2011, p. 133), para reproduzir-se o capitalismo necessita da “diversidade de atributos físicos e condições sociais e culturais”.

Mas, sem sombra de dúvida, o debate sobre a região não é novo no Brasil, tendo ocupado com desenvoltura o cenário acadêmico e político em diferentes épocas e com diferentes enfoques. (OLIVEIRA, 1981; 2003). No fundo, essa contenda coloca em questão a problemática da relação entre determinação dos processos sociais estruturais e mundiais do capitalismo e as ações específicas locais (ou regionais). O que sugere a problematização sobre a possibilidade de autonomia do específico perante o contingenciamento da estrutura social. Na verdade, a priorização do tema no pensamento sobre o desenvolvimento capitalista nos deixa entrever a preocupação com o modo desigual com que o capital se interessa e se instala nas variadas localidades, provocando acentuada hierarquia de lugares, deixando “aos de baixo” verdadeiras zonas desérticas em termos de trabalho, direitos sociais e políticas públicas.

O tema é reinserido na agenda pública brasileira, nos anos 2000, como política de dinamização econômica do governo Luiz Inácio Lula da Silva e, nesse sentido, se caracteriza como dispositivo de ação governamental. (MAGALHÃES et al, 2010).

A metodologia do estudo foi de base qualitativa, envolvendo, de um lado, revisão bibliográfica sobre o tema do desenvolvimento regional e sobre as

mudanças econômicas do capitalismo na atualidade. Com o quadro de referência da economia política, colocamos em exame a narrativa da política pública, evidenciando que subjacente à interpretação da política versa uma teoria do Estado que merece ser desenhada em traços largos ao leitor porque no fundo a pesquisa trata exatamente do papel estratégico do Estado no capitalismo e seguidamente de como o Estado lida com as contradições básicas do sistema que se reproduz de modo desigual e combinado. (TROTSKY, 1977). Nesse sentido, para atender a esse necessário ponto de partida do movimento investigativo, passaremos a mencionar algumas premissas fundamentais.

A política brasileira de desenvolvimento regional parte de dois elementos-chaves. Primeiro, de que o acesso aos dividendos da civilização urbana industrial ocorre de modo desigual nas regiões, limitando o usufruto de emprego e renda para maioria da população. Segundo, de que o Estado pode efetuar correções nessa tendência de mercado, mobilizando ações para mitigar as disparidades socioeconômicas. Essa argumentação tem por base uma visão de Estado acima das classes sociais, que tentaremos problematizar em seguida.

O enfoque neste artigo é o de uma contraposição aos idealistas que tratam a história como conduzida por uma racionalidade exterior às classes sociais, posto que nessa pesquisa entende-se o Estado como socialmente estruturado para defesa da propriedade privada, ainda que isso seja dissimulado na retórica de um interesse universal. (MARX, 1991). Com efeito, a história concreta determina a organização política e social do Estado capitalista, e, nesse sentido, ele é estruturado a partir dos conflitos entre as classes sociais. Por isso, os interesses das classes sociais nos diferentes estágios do desenvolvimento do capitalismo precisam ser tomados como chave da compreensão das práticas do Estado, e, particularmente, nesse momento, da ação sobre os rumos do desenvolvimento aqui examinados.

Esse enquadramento interpretativo do Estado – que recusa uma finalidade universalista acima das classes sociais – não suprime da teoria social as polêmicas sobre os possíveis feixes de autonomia do Estado perante os interesses das classes sociais. (COUTINHO, 1995). A história desse debate na teoria social (e embates políticos), a bem da verdade, expõe a contradição inerente ao Estado capitalista e suas metamorfoses nas diferentes conjunturas, na medida em que no curso das práticas que reproduzem os interesses burgueses ele precisa aparecer como ente despolitizado, esfumaçado como protetor de toda a sociedade. Por outro lado, a autonomia do Estado precisa também ser pensada à luz de episódios de crise de hegemonia quando as frações de classe estão em disputa por seus interesses particulares. A dialética da luta entre as classes sociais, e, as disputas das frações

dominantes atravessam o Estado, e, por isso, para compreender suas práticas – como no caso aqui da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)- é necessário superar o pensamento que faz pilhagem ou que aborda ambigualmente as fronteiras das classes nos estudos sobre o poder político, como veremos adiante.

Por isso, vale resumir ao leitor o nosso entendimento de que o movimento das classes sociais configura dados contornos não previsíveis às diferentes frações de classe no quadro do processo de dominação social, exigindo que a análise perceba o encadeamento entre ação dos sujeitos, instituições e vida material. (MARX, 2002). A visão de um Estado universalista voltado para o bem comum precisa ser examinada na feição assumida na política nacional de desenvolvimento regional, tomada como redutora das disparidades regionais.

2 AS PREMISSAS NEOINSTITUCIONALISTAS E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A política nacional de desenvolvimento regional se fundamenta na corrente neoinstitucionalista que lidera os debates internacionais sobre políticas públicas, influenciada, nas últimas décadas, pelos estudos norte-americanos e do Reino Unido. (MARQUES, 1997). Uma das questões-chaves dessa corrente de pensamento é a desconsideração dos interesses das classes sociais na percepção das práticas do poder de Estado.

O cerne da argumentação neoinstitucionalista é o efeito da ação política das instituições sobre os destinos sociais. A escola tradicional da referida corrente influenciou fortemente a Ciência Política que, devotando às instituições governamentais os rumos da ação política, dedicou-se a descrever e comparar estruturas institucionais dos variados níveis governamentais e países. No curso das mudanças do capitalismo nos anos 1980 e 1990, essa vertente teórica foi retomada enfatizando o papel estratégico das instituições nos processos sociais e nas políticas de reiteração e mudança das práticas sociais. Trata-se de uma corrente com diferentes olhares disciplinares que retoma pensamentos como de Weber, Toqueville, Polanyi, e, ecleticamente, também nas margens alguns aspectos do pensamento de Marx. (MARQUES, 1997). Nesse vasto leque está centrada a ideia força de que para reduzir incertezas as instituições cumprem papel importante na mediação de conflitos e incentivo a iniciativas inovadoras, dando estabilidade aos processos. As instituições são pensadas como constrangimentos sociais materializados em organizações sociais, econômicas, políticas ou educacionais, assim como enquanto normas e regulações.

Num primeiro momento, os estudos dessa corrente de pensamento estiveram envolvidos com as dinâmicas do Estado, evidenciando

o insulamento burocrático e a presença das instituições na configuração da política. Daí decorreu vasta geração de pesquisas sobre a autonomia da burocracia na produção de políticas e a tentativa permanente da mesma em aumentar o poder na definição e andamento da política. A influência das instituições foi abordada a partir da agenda dos grupos de interesse que se delineiam na relação com os aparelhos estatais, porque a fixação das regras do jogo político é que define a interação e o enquadramento político.

No lastro dos anos 1990 esse universo de preocupação dos neoinstitucionalistas é alargado, incorporando a relação do Estado com outros “atores sociais” compreendidos como variados grupos sociais e partidos políticos. Essa ampliação do campo de análise alargou também a visão institucional para além do escopo das práticas estatais.

De maneira geral, a hipertrofia da política nesse quadro interpretativo ameniza os argumentos sobre as determinações socioeconômicas nas configurações sociais e nos destinos do Estado que, assim, não é dotado de uma perspectiva unificada de classe. Na argumentação, isso tornaria os resultados das políticas públicas incalculáveis porque não seria possível antever com exatidão a ação dos “atores sociais”, o que faz com que o planejamento e a execução de políticas sejam processos de autorias diferenciadas, bem como que a crescente profissionalização e burocratização das políticas ampliem a presença de atores técnicos que podem conflitar com os interesses de grupos sociais.

Os estudos recentes dessa escola de pensamento tomam as instituições como elemento central para reduzir o custo das transações de incertezas, seja para economia, seja para política ou para a reprodução social, por conta do incentivo a dadas interações socioinstitucionais. Os interesses dos sujeitos sociais seriam endógenos à experiência, e, por isso, argumentam os pensadores dessa escola, seriam construídos e revistos social e politicamente durante o processo de interação social. O referido processo seria subsidiado tanto pela herança das tradições quanto pelas inovações de ações vanguardistas ou empreendedoras que poderiam, assim, alterar a dependência das tradições históricas. Por isso, argumentam que os interesses dos indivíduos não decorrem “egoisticamente de suas inserções socioeconômicas” ou, que, no mínimo, os interesses podem ser domados pelas instituições. Daí decorre a atenção às redes institucionais que colocam horizontalmente em interação diferentes instituições em favor de um projeto comum. Por ora, basta saber que esse parâmetro fundamenta os arranjos institucionais locais voltados para a dinamização econômica de territórios, como é o caso do Arranjo Produtivo Local (APL), conforme veremos adiante.

Em termos históricos, após interrupção de no mínimo duas décadas e meia, a atenção pública ao problema do desenvolvimento regional foi retomado. A política nacional de desenvolvimento regional foi desenhada no programa de governo de Luiz Inácio Lula da Silva durante a campanha eleitoral, aparecendo entre os grandes objetivos do Plano Plurianual de 2004-2007, bem como nos planos subsequentes, inclusive no recente PPA (2012-2015), já no Governo Dilma Rousseff. O ministério responsável pela política é também um órgão dos anos 2000, criado pela medida provisória n. 2216-37/2001 e mantido pela lei n. 10683/2003 e decreto 4649 de março de 2003, já no governo Lula.

Entre as orientações de relevo nessa época, no tocante ao desenvolvimento regional, estão as ideias de Tânia Bacelar de Araújo, que chegou a participar do Ministério da Integração Nacional no Governo Luiz Inácio Lula da Silva e auxiliou a formulação preliminar da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, até início de 2004. Além evidentemente de um conjunto amplo de estudos desenvolvidos por ela e de sua experiência como técnica na SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) desde os anos de 1960, elaborou um trabalho seminal de proposta de retomada da questão regional pelo Estado, que redundou nessa participação no Governo Lula. (ARAÚJO, 1999).

Os textos desses documentos registram incômodo com as disparidades sociais e regionais do país, sinalizando compromisso em retomar políticas públicas de investimento nessa questão, a exemplo daquelas políticas clássicas dos anos 1940/1960 da era nacional-desenvolvimentista. O compromisso manifestado nos planos e na política nacional de desenvolvimento regional é por um Estado envolvido com o *up grade* dessas regiões, tornando-as zonas de atração de investimento de capital e, socialmente, menos miseráveis. Por meio da economia extrativa, industrial e de serviços, imagina-se alavancar novos horizontes de equidade socio regional. Para isso, outro par de ações de Estado imprescindível nessas proposições de governo são os programas sociais de renda e serviços públicos básicos para alívio da pobreza.

Tanto o pensamento de Tânia Bacelar de Araújo quanto os textos do ministério centralizam crítica contra a ação seletiva do mercado, vislumbrando um papel peculiar ao Estado na correção das assimetrias regionais.

Os limites das proposições do ministério começam na ação política concreta para lidar com os interesses das elites, mas também no esquema teórico de percepção da estruturação do círculo do atraso regional visto sob o prisma da capacidade de poupança, investimento, dinâmica de mercado e socorro imediato à camada de trabalhadores mais empobrecida. Daí resultam as imagens duais de áreas geográficas modernas e atrasadas, encobrendo

os interesses e as ações das classes sociais no desenvolvimento capitalista brasileiro, bem como a dinâmica da divisão regional do trabalho.

Esse dualismo repõe, no nosso entendimento, a visão do subdesenvolvimento como evolução truncada, no sentido da abordagem econômica neoclássica, dificultando percebê-lo como especificidade histórica da inserção da periferia do capitalismo no sistema mundial, que se faz de modo dependente subordinado. A visão é ainda limitada porque não evidencia que a reprodução dessa dependência se alimenta da articulação dos interesses burgueses internos (nacionais e regionais) com os do capital internacional, na medida em que esse é o caminho do capitalismo local (nacional e regional) para superar a fragilidade das condições tecnológicas e de financiamento da acumulação. Os pilares da participação da periferia do sistema mundial na divisão internacional do trabalho são os custos rebaixados da força de trabalho e o consumo de tecnologia de segunda mão. Nesse sentido, o caráter produtivo do atraso é chave para pensar as disparidades regionais, e essa percepção passa ao largo das proposições do ministério.

Fernandes (1973; 1997) trabalhava essas discrepâncias sociais com a arguta percepção do capitalismo dependente, que seria, por natureza, ambíguo na constituição e história da formação social brasileira. Nos diversos estágios econômicos, a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho se dá entranhando a forma capitalista subordinada da dependência. A base interpretativa do governo parece ser outra, exaltando uma visão mais harmoniosa da integração, seja no contexto internacional, seja entre as regiões do país, o que acaba por desenhar uma ideologia tecnocrática do desenvolvimento.

Precisamos ter em conta que a política nacional de desenvolvimento regional é desenhada num contexto socioeconômico marcado pela herança neoliberal que, a partir dos anos 1980, caracterizou o novo ciclo capitalista. Como se sabe, suas principais peças foram a renúncia a ações do Estado na economia e seu direcionamento prioritário para o cumprimento das obrigações contratuais, bem como para o equilíbrio econômico por meio do controle cambial, fiscal e monetário. Isso implicou a ampla abertura comercial com atração e mobilidade de capitais e mercadorias estrangeiras.

Mas, o que chama a atenção é que essa herança não foi rompida pelos Governos Lula e Dilma, por isso, os limites para qualquer estratégia de desenvolvimento são claros na medida em que conflita com a prioridade da estabilidade monetária. Algumas iniciativas reconhecem que as forças do mercado não são suficientes para alavancar a economia, mas continuam com horizontes limitados pelo equilíbrio fiscal e pela dependência ao esquema produtivo internacional por meio da participação na divisão internacional do trabalho com

a comercialização, principalmente de commodities agrícolas e minerais – de baixo valor agregado em termos de incorporação de trabalho e tecnologia. O cenário de crescimento de demanda por esses produtos no período elevou o superávit comercial no balanço de pagamentos e, por isso, tem ditado a ação pública, implicando em baixo dinamismo na indústria de transformação, desestruturação de cadeias produtivas e elevação da economia de recursos naturais, o que provoca a reprimarização das exportações. Por sua vez, os altos juros são fortes atrativos para o capital estrangeiro voltado para especulação e se configura como instrumento da estabilização monetária, tomada como missão do Estado, o que acaba por enlaçar as ações públicas com as frações especuladoras.

Do ponto de vista dos governos, o período seria marcado por uma diferenciação qualitativa da atuação do Estado com a retomada da ação sobre a economia por meio do planejamento através de orçamento próprio, da ação das empresas estatais e do incentivo ao capital privado. Nesse lastro se estabelece como pontos estratégicos os bancos oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES), as empresas estatais (Petrobrás) e os fundos de pensão dos trabalhadores. A ampliação da oferta de crédito, o aumento do salário mínimo e a ampliação das políticas de transferência de renda aparecem como incentivadores do mercado interno. Paralelamente, opera-se a revisão da política externa para sustentação das exportações que tem garantido o balanço de pagamentos. Pelas características dessas iniciativas há, evidentemente, um incremento pífio do PIB do país.

Na verdade, a dinâmica do capitalismo brasileiro hoje está centrada na recomposição das relações entre Estado, capital internacional e capital nacional sob a égide do capital financeiro (internacional e nacional), com o fortalecimento e internacionalização de frações do capital nacional. O retorno do protagonismo do Estado no incremento econômico direto espelha essa faceta do capital nacional que pelas condições retardatárias de nosso capitalismo segue as pegadas do Estado, sendo absolutamente dependente do fundo público - “É isto que se vem chamando de “novo desenvolvimentismo”, que tal como o velho, sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na “era imperialista”, cujas características fundamentais são: “dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita”. (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 39)

Influenciado pelo contexto internacional favorável às commodities e reinserção econômica do Estado, o quadro sociopolítico é marcado pelo consentimento de segmentos estratégicos como empresariado nacional e movimentos sociais. Neste caso, em especial, os sindicalistas, através do atendimento marginal de demandas e a presença ativa dos fundos de pensão dos trabalhadores nos investimentos econômicos.

De um lado, os juros, lucros e rendas das frações do grande capital financeiro/agronegócio/empresas estatais/fundos públicos/grandes grupos nacionais/ e, de outro, a ampliação do crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação da política social focalizada. (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 39).

Um jogo de alianças que acomoda interesses conflitantes num fôlego de baixa repercussão sobre políticas tecnológicas e industriais mais soberanas, reiterando a especulação financeira, a aglomeração industrial e a estrutura concentrada da terra como marcas indelévels do capitalismo brasileiro renovado de hoje.

A política nacional de desenvolvimento regional se insere nesse modelo – chamado por Filgueiras e Gonçalves (2007) de Liberal-Periférico – que associa frações do capital financeiro, exportadores, grandes grupos econômicos e estatais. Um quadro notavelmente marcado pelo reforço dos mecanismos de disparidades regionais que, contraditoriamente, o ministério quer integrar.

3 A INTEGRAÇÃO NACIONAL COMO (SUB) MISSÃO

A própria visão de integração nacional nos textos e na nomeação do ministério reproduz a imagem de país formado por partes (regiões) isoladas e, por isso, as ações do ministério se convertem em meio para tornar a “nação inteira”, como se a disparidade não fizesse parte do processo de incremento econômico ou pudesse ser acertado pela ação das instituições.

Araújo (2000), ainda que tenha uma crítica importante sobre as relações de dominação e a estrutura fundiária como chave da desigualdade social que afeta sobremaneira regiões de baixo dinamismo econômico, tem uma crença particular no crescimento econômico como redutor das discrepâncias sociais, quando bem orientado pelo Estado. Daí a imagem do país como uma nação ainda em construção, como desenvolve em seus estudos, e o otimismo com os projetos empresariais nas regiões deprimidas.

Por isso, as competências formais do ministério estão centradas na formulação e acompanhamento de ações de promoção de regiões economicamente depressivas e na impulsão da integração das regiões no território nacional, de modo a mitigar desigualdades sociais e regionais. Nesse guarda-chuva de responsabilidades encontram-se também a gestão dos fundos regionais de desenvolvimento (Amazônia e Nordeste), a implementação de ações de amenização dos problemas hídricos das regiões de seca e os desastres naturais e tecnológicos. Em conjunto, são ações de reparação das discrepâncias

em termos do volume de investimento de capital e indicadores de qualidade de vida entre as regiões no âmbito daquela visão do Estado como mediador das disparidades de mercado.

De certo modo, os documentos do ministério sugerem que suas responsabilidades são de caráter misto, envolvendo tanto o fomento de “políticas estruturantes” (de maior igualdade regional) como também ações emergenciais de defesa civil sobre regiões acometidas por desastres. Mas, os dados também deixam ver que a política central do ministério é a política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) e tem ela papel-chave na retórica sobre a coordenação de outras ações nessa que deve ser, na visão do órgão, uma política de governo envolvendo Gabinete da Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Planejamento, bem como órgãos temáticos específicos como Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério dos Transportes e os ministérios de políticas sociais e assistenciais.

Esse discurso mostra que a gestão compartilhada é a saída apontada para lidar com a desigualdade regional, por meio de um novo arranjo institucional – reforçando aquela concepção de que as instituições mitigam a insegurança, como aborda a corrente neoinstitucionalista -, cabendo ao Ministério da Integração Nacional o papel de maestro pela maior simetria entre os investimentos econômicos e a elevação dos indicadores sociais das regiões. Os arranjos de cooperação institucional são questionados em várias experiências no país exatamente porque a mobilização econômica atrai empresas verticalizadas e globais que não distribuem poder para a cooperação local, mas orientam a dinamização econômica na localidade. Essa é uma questão de classe e não de organização de instituições. (RAMALHO; FORTES, 2012).

A questão regional e o ministério conformariam o elo perdido, capaz de sobrepujar a desarticulação, a descontinuidade e a fragmentação nas políticas públicas. A atenção técnica e política à territorialidade compensariam o distanciamento da ação pública dos dilemas sociais das regiões. Essa visão, ainda que sinalize a fratura das ações de Estado, esquadrinha a sua crítica meramente ao universo das prerrogativas institucionais, deixando ao largo a estrutura e a ação das classes sociais.

Isso quer dizer que ainda que as medidas institucionais possam introduzir mudanças, elas são limitadas pelos interesses das classes e frações, e o modo como aqueles atravessam o Estado nas alianças entre frações de classe na composição dos governos, na regulação e na execução de ações públicas. Ou seja, as inovações de gestão caminham até onde não atinjam as relações de poder político e econômico que atravessam os compartimentos de governo nos ministérios. Por outro lado, essas ações

comuns com outros ministérios deixam entrever que nada é exatamente do Ministério da Integração Nacional, o que significa que para levar à frente as ações contra a desigualdade regional, depende de outras pastas governamentais que possuem a direta responsabilidade normativa e também o aporte de recursos financeiros mais significativos. E isso se dá num jogo que envolve necessidades de coalizão política com partidos e grupos políticos que segmentam os ministérios de acordo com os apoios políticos ao governo e ao projeto de classe que levam, à frente, num teatro de sombras entre as frações da classe dominante.

Desse modo, as prerrogativas com os desastres e a seca que no caso são competências claramente exclusivas do Ministério da Integração Nacional, ainda que envolvam uma narrativa técnica eloquente sobre alternativas institucionais, as carências hídricas decorrem do padrão de exploração e desenvolvimento e servem como mediação para florescimento da “indústria da seca”, que é um modo das elites regionais participarem materialmente do jogo das forças no interior da classe dominante. Embora possamos nomear como práticas clientelistas e patrimonialistas do processo de dominação, a sua anatomia se desvenda quando evidenciamos que não decorre somente de um dispositivo institucional, mas que é um modo visceral de materialização e acomodação de classe, de incorporação dos interesses de determinada fração de classe. Nesse sentido, a estrutura de dominação não é exterior, mas se expressa na capilaridade das práticas dos aparelhos de Estado, de modo que a noção de bem comum de um poder público universalista não é mais do que uma abstração.

A forma econômica subdesenvolvida se articula com a política, e a debilidade de financiamento da acumulação produz a exceção da concorrência entre capitais na forma patrimonialista e clientelista; a disparidade regional se torna então um modo de ser classe dominante, revelando o caráter produtivo do atraso. Essa interpretação é elaborada por Oliveira (1993; 2003) e em alguns traços já estava nos estudos da Guerra Civil na França (MARX, 1986), quando o atraso é apresentado como um modo de financiar o desenvolvimento capitalista.

Um exemplo elucidativo a esse respeito são as recentes investigações que estão sendo realizadas sobre o Ministério da Integração Nacional e o favorecimento de localidades que formam a base política do Ministro, demonstrando tráfico de influências na destinação de recursos e ações. Isso ocorre a despeito do sofisticado esquema metodológico de definição das práticas da política de desenvolvimento regional e de aparatos institucionais sugeridos pela equipe técnica nos documentos analisados¹.

Além desse dispositivo de privatização, verificamos que as ações do ministério também auxiliam os interesses das elites por meio do

investimento em infraestrutura, atraindo o capital para a localidade, e, levando-nos a confirmar os termos pensados por Mandel (1982) acerca da necessária hipertrofia do Estado no capitalismo tardio. Mas, nos chama igualmente a atenção para a ideologia do desenvolvimento presente nas ações do ministério, pois evidenciamos a disseminação da cultura da modernização por meio do avanço das construções, obras, indústrias e serviços, enaltecendo a imagem de superação do atraso e da precariedade de vida para todos. Seguindo a trilha dos estudos de Fernandes (1997) e Ianni (1991), que problematizaram a ideologia do desenvolvimento nos anos 1950/1970, nos damos conta que estamos diante da atualização da questão, agora, com as particularidades do nosso tempo. Vejamos por que.

Para o ministério, o problema do desenvolvimento regional, hoje, ganha relevo por conta da mundialização capitalista que acirra as desigualdades sociais e regionais em razão da concentração dos investimentos econômicos e da força de trabalho, dinamizando territórios e deixando ao relento outros tantos. O discurso do ministério é de que esse problema exigiria organização de políticas para amenizar os efeitos negativos e garantir a manutenção dos laços sociais entre as regiões e a nação.

Por sua vez, o texto da política detecta que ‘os países menos desenvolvidos’ tendem a sofrer mais com essa mobilidade do capital

Incapazes que estão, pelas regras instituídas da “boa conduta social e econômica”, de regular os fluxos que movimentam as redes globais. (BRASIL, 2003, p. 7).

Isso, a nosso ver, porque esse discurso governamental opera uma naturalização da precarização do trabalho, do desemprego e do retrocesso dos direitos sociais da era do capital flexível, sobressaindo o realismo pragmático das “regras da boa conduta” das articulações internacionais da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e das grandes corporações na visão política.

O texto governamental fala de uma aceitação da inserção subordinada no sistema mundial financeirizado, com o diferencial - em relação ao clássico governo neoliberal na década de 1990 - da visão que cabe ao Estado o impulso de ações públicas na área. O texto governamental argumenta, nessa direção, sobre a importância de tornar as regiões empobrecidas forças atrativas para investimento econômico e para instituições socioculturais que alterem a qualidade de vida e a capacidade produtiva da localidade. Isso significa criar um ambiente estimulante para investimentos de capital e para mobilização do consumo. A ampliação dos mercados é uma necessidade intrínseca do

contexto da “superacumulação” e, para isso, a mobilização de instituições para limitar os riscos torna-se essencial.

O discurso do ministério é de que o impulso das políticas desse porte tem desenvoltura desde o período Pós-Segunda Guerra Mundial, quando amplos investimentos em infraestrutura foram realizados pelos Estados nacionais, produzindo impacto para quebra da trajetória cumulativa de baixa atração econômica de determinadas regiões, deixando taxativa na história a força do Estado na expansão econômica. Todavia, o esquema teórico que embasa a política de desenvolvimento regional, reitera a visão dualista encobrindo a contradição do desenvolvimento desigual, ao saturar o argumento de que essas ações não foram capilares o suficiente para atingir segmentos sociais importantes e regiões com problemas socioeconômicos enraizados. Isso poderia ser mudado, na visão do ministério, com as novas experiências de incremento econômico dos anos 1980 que impulsionaram com maior força as potencialidades locais, reiterando o papel das potencialidades endógenas das regiões para o desenvolvimento. Para o ministério, os grandes investimentos são positivos,

Desde que iniciativas complementares fossem implementadas, impulsionando maior agregação de valor na região, maior conexão com as estruturas de produção pré-existentes, a criação de empregos diretos e indiretos e assim por diante. (BRASIL, 2003, p. 9).

As ações complementares aos grandes investimentos, segundo o ministério, seriam induzidas por políticas públicas e cooperação com outros “atores sociais regionais”. Essa configuração traria subjacente uma nova visão de desenvolvimento na medida em que identifica as forças endógenas como potencialidades para atratividade do território, como tratam as correntes do novo desenvolvimentismo. (CARCANHOLO, 2010)².

O pragmatismo da visão institucionalista é que no contexto da mundialização capitalista, a flexibilização produtiva exigiu maior confluência de ações empresariais de médio e pequeno porte, mobilizando o interesse e a articulação do lugar, ocasionando o interesse pela

Exploração das potencialidades regionais e dos meios socioculturais mais adequados aos seus anseios de expansão e lucro. (BRASIL, 2003, p. 10).

As relações de terceirização mobilizam novas relações intercapitalistas entre grandes, médios e pequenos capitais, bem como com cooperativas e trabalhadores autônomos, possibilitando alianças de frações distintas em favor da precarização do trabalho.

Na verdade, as proposições do ministério são convergentes com as necessidades contemporâneas do capitalismo; para isso, inclusive, se propõe a arrestar os potenciais econômicos que sobrevivem nas franjas do sistema argumentando que nem tudo está definido pelos grandes investimentos e corporações,

Nem tudo está, no entanto, capturado ou movido pela parte mais poderosa e dinâmica do sistema. A vida social e econômica persiste nas áreas periféricas, realimentando circuitos secundários de valorização dos capitais ou de iniciativas de organização alternativas que animam a vida cotidiana de amplas camadas da população. Dessa forma, mesmo nas franjas menos significativas do sistema econômico hegemônico, recursos mal ou pouco aproveitados podem ser melhor mobilizados, desde que hajam estímulos para tanto - uma postura que chama atenção novamente para o esforço inovador demandado pelo desenvolvimento regional. (BRASIL, 2003, p.10)

Nesse sentido, a argumentação do ministério é a de mobilizar as regiões para as necessidades centrais da dinâmica do sistema e também mobilizar a criatividade local para projetos de “inserção social e econômica”. Isso significa, em um polo, criar um ambiente com ativos econômicos atrativos para os negócios e para o crescimento da circulação de mercadorias e serviços. O que em bom português significa acumulação de capital, logo, expropriação social. Em outro polo, significa desenvolver ações que amenizem a miséria absoluta, mas por meio de práticas econômicas do circuito inferior, do tipo empreendedorismo popular e de programas de transferência de renda. No plano material, a diminuição da pobreza absoluta, e, no plano simbólico, a aderência à ideologia de que é possível superar a desigualdade por meio da expansão do capitalismo e da coalizão com as elites.

Na verdade, para lidar com a tensão social e política advinda da pobreza e da precarização do trabalho, vimos emergir um conjunto de novos mecanismos de mobilização do comunitarismo que, baseados no enaltecimento da cultura empreendedora, buscam estabelecer novos laços de pertencimento social. Esses laços se apoiam na mobilização de três argumentos nucleares. Primeiro, a inserção socioeconômica dos indivíduos envolve a mobilização de vocações para um suposto empresariamento do trabalhador em situação de geração de renda. Segundo, o desenvolvimento de uma sociedade decorre do fortalecimento das instituições e isso se viabiliza com o anteparo do comunitarismo inerente à “cultura cívica” presente nas práticas de solidariedade e mutualismo dos

pequenos grupos, aquilo que Putnam (2002) chamou de capital social para o desenvolvimento. Terceiro, o acesso ao consumo em massa fortalece o sentimento de pertencimento dos indivíduos.

Em conjunto, esse aparato de mobilização da subjetividade tem efeitos sobre as necessidades do mercado capitalista mundial – políticas fiscais e monetárias de estabilidade econômica – o que encerra condicionalidades positivas para competitividade internacional e para atratividade do capital externo. Via de regra, essa cultura empreendedora que centra no indivíduo as responsabilidades sobre as mazelas da vida capitalista periférica é uma refuncionalização da teoria do capital humano da era de ouro do nacional-desenvolvimentismo (FRIGOTTO, 1998), ao mesmo tempo, que responde à quebra de compromisso social exposto pelo neoliberalismo nos anos 1990 e 2000. Trata-se de formar o homem da época do empreendedorismo, persuadido pelas instituições a tomar como sua a ideologia do mercado, implodindo as marcas de cena das classes sociais.

No plano objetivo, significa ampliação do mercado interno com a expansão do consumo de massas, ambiente empresarial adequado às relações de terceirização produtiva e naturalização da precarização das relações de trabalho.

Essa engrenagem possibilitaria a

Cidadania regional (que) significa muito mais do que o resgate da dívida histórica da sociedade brasileira com parte significativa do seu território; representa o “alargamento” do país, a expansão social e econômica da nação para a construção de um Brasil mais rico, justo, coeso e solidário. (BRASIL, 2010, p. 39).

De modo subjacente, trata-se da amenização da luta de classes por meio da visão de um país sem interesses divergentes no plano da produção de riquezas e a canalização do conflito inerente à expansão do capital em qualquer região para a esfera do consumo. Essa visão histórica do desenvolvimento sublima o usufruto desigual e a pilhagem do meio ambiente e das relações de trabalho que acompanham o processo de territorialização do capital, em especial nos lugares economicamente mais deprimidos que tendem a sucumbir à “chantagem de localização” e fazer vistas grossas às ações predatórias sobre o trabalho e o meio ambiente. (ACSELRAD, 2004). As correções caberiam ao Estado, que mobilizaria ações para mitigar as disparidades socioeconômicas, como uma racionalidade exterior às classes sociais. Nada mais contrastante com a realidade. Vejamos por que.

4 A SOCIABILIDADE NEOINSTITUCIONALISTA NA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

De modo geral, vemos que o viés institucionalista hipertrofia as possibilidades da ação técnica governamental, a despeito do modo como as frações locais da classe dominante participam do jogo econômico nacional e mundial, o que faz com que a narrativa sobrecarregue a visão de que “as ações ainda não foram suficientes”, quando elas são na verdade ineficazes para atingir o objeto a que se propõem, que é de ordem político-ideológica (porque da órbita das classes sociais).

Por outro lado, essa orientação tende a privilegiar a tônica da dominação da política, servindo o ministério, sua estrutura e ações como parte das relações de troca política que facilita coalizões governamentais com partidos e elites. Em nome da governabilidade fortalece-se reduto político regional que desenvolve ações para favorecer os mecanismos de poder particularistas.

O depoimento de Tânia Bacelar de Araújo sobre a saída do Ministério da Integração Nacional é um ilustrativo a respeito da preponderância da política das classes dominantes sobre os arranjos institucionais de cooperação regional:

Assumi o cargo de secretária de políticas regionais (2003). Só que veio a frustração com o projeto (Sudene). Até o primeiro semestre, parecia que o negócio ia dar certo, no segundo, com a lei já no Congresso, ficou muito claro que os empresários queriam o incentivo e ele não existia. Então, não houve apoio político empresarial forte. O fundo para dar consistência à Sudene foi negociado com os governadores para ir direto para os estados, em vez de ir para Sudene. Aí ficou claro que os governadores também não queriam. Eu logo vi que aquele projeto da Sudene não ia para lugar algum. Mas, aí a gente tinha começado a discutir uma proposta de política de desenvolvimento regional. Enquanto o projeto Sudene estava andando, a gente tinha começado a formatar o PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional). Aí o ministro insistiu: “não vá agora não, pelo menos deixe a política formatada”. Então, fiquei até janeiro de 2004, a gente fez um esboço da política e eu fui embora. (ARAUJO, 2010, p.30).

Ainda assim, mesmo com esse atravessamento da política das classes dominantes, nos documentos analisados na pesquisa verifica-se uma retórica ministerial atualizada com o debate que foca o desenvolvimento sob a perspectiva institucionalista, onde a ação gestora de cooperação institucional é vista como capaz de subverter o

enfraquecido horizonte das regiões “esquecidas” do país. O excesso de entusiasmo pela endogenia das instituições para provocar processos de mudança socioeconômica é marcante nas proposições do ministério³.

O problema do poder desdobrado da tradição coronelista das elites regionais até aparece como uma questão, mas restrita ao início do povoamento das regiões, que repercute como herança na contemporaneidade, mas de efeito pouco claro nas análises e estratégias do ministério de hoje. Na verdade, a retórica técnica dos documentos parece desejar encobrir a rede de poder da qual a própria pasta (e governo) continua refém, para assim dar vida às ações sugeridas.

Chegamos a essa percepção verificando que a retórica governamental é bem atualizada com os paradigmas contemporâneos de políticas públicas e os três grandes programas do ministério – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Subregionais⁴; Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido; e, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - visam estimular sistemas e arranjos produtivos locais, como instrumentos de dinamização econômica e organização/inserção social. O arranjo produtivo local (APL) é um mecanismo técnico operativo da reorganização econômica que pretende colocar em relação eficiente (racionalidade de mercado) o sistema de fornecedores da cadeia produtiva flexibilizada, contando com aquela cultura do comunitarismo, mencionada antes.

Para melhor entender essas proposições é preciso saber que a aglomeração produtiva regional (APL) se traduz num arremedo tecnocrático, mas um novo arremedo necessário à configuração produtiva atual que modifica as institucionalidades públicas e privadas no campo produtivo e do trabalho.

As narrativas técnicas de gestão sobre esses aglomerados costumam nivelar os chamados “agentes regionais” como dotados de interesses comuns (da região), acima de esquemas discricionários de poder e inserção econômica e produtiva, dando a ideia de igualdade alicerçada na regionalidade. Daí decorre um arsenal de termos como cooperação, participação, parceria, consórcio, câmaras, agências de desenvolvimento regional, cadeias produtivas, distritos, arranjos produtivos e sistemas regionais de inovação e produção. Vemos então um acelerado enaltecimento do local, das culturas e identidades regionais. Para alguns autores, esses valores culturais acumulados conformariam um ativo importante para o desenvolvimento econômico, levando a que as regiões respondam positiva ou negativamente ao processo de mundialização capitalista em razão do seu “capital social”. (PUTNAM, 2002). Argumenta-se que o maior envolvimento e organização social local podem ocasionar maior participação nas decisões

econômicas e produtivas, garantindo-se, então, desenvolvimento para a região.

Então, associadamente à possibilidade da dimensão política da dinâmica regional poder melhor controlar ou superar as contradições do desenvolvimento – geneticamente, desigual e hierarquizado social e espacialmente – há que se aprofundar o campo analítico para inquirir sobre a possibilidade da dimensão política e ideológica ser o elo para maior rentabilidade das empresas globais, reiterando o conflito social típico do desenvolvimento capitalista. Então, a política, aqui, também tem movimento estratégico, mas claramente percebida em termos metodológicos, servindo aos interesses de classe. A transnacionalização da economia requer interligação de regiões estratégicas para valorização do capital, conformando redes verticalizadas de empresas e regiões que precisam de dinâmicas que liguem esses pontos distantes uns dos outros e promovam alianças de frações de classes e coalizões entre as classes sociais. Além disso, a mobilização institucional cria um ambiente de promoção da circulação mercantil e de aderência à cultura do desenvolvimento como saída do empobrecimento. A visão positiva do incremento econômico decorrente daí tem efeitos positivos sobre o encapsulamento dos conflitos de classe.

Por isso, merecem atenção os objetivos daqueles programas do ministério que visam: criar emprego e desconcentrar a renda por meio da inclusão socioprodutiva; empoderar os atores no território; e, incentivar a produção ambientalmente sustentável. De antemão, perspectivas pouco congruentes na medida em que, tirando as obras de infraestrutura que podem gerar emprego em empreiteiras, as demais ações do ministério são de mobilização de associativismo, cooperativismo ou trabalho autônomo, o que significa ocupação fora das relações de trabalho reguladas publicamente por estatuto de direito social. Inclusão socioprodutiva, de maneira geral, tem representado trabalho de baixa remuneração e sem proteção social, mesmo que muitas vezes enveado na retórica do empreendedorismo. Essas ações não desconcentram renda, na medida em que elas não atuam sobre a relação lucro acumulado e remuneração do trabalho. Na verdade, essas ações reforçam a economia política da subsistência no fortalecimento da acumulação interna de capital por baixar os custos de reprodução da força de trabalho e viabilizar excedente para outros negócios na vida urbana.

A ideia de empoderamento é também de frágil consequência na medida em que a noção, em si, serve ao acobertamento da desigualdade, difundido a ilusão de que o poder se espraia sobre a sociedade de forma igualitária desde que os indivíduos sejam potencializados. A ideia de poder se desloca para mobilização de atributos vocacionais individuais

(para o trabalho e para o comunitarismo), figurando como externo às classes sociais. Como não há alteridade nos marcos das relações capital-trabalho, reitera-se a perspectiva de precarização do trabalho promotora da desigualdade.

O terceiro objetivo se vincula à produção ambientalmente sustentável, mas sem repercussão sobre os grandes investimentos econômicos na área que, por via de regra, seguem uma pauta à parte, como são os casos da exploração de minério ou do despejo de dejetos da grande indústria ou do esgoto sem tratamento que atinge rios e mares alimentados pela capitalização do solo urbano. As obras de transposição do rio São Francisco ou a votação do novo código florestal brasileiro no parlamento são exemplos recentes de intervenção do Estado sobre a urgência econômica imposta ao meio ambiente e aos trabalhadores mais empobrecidos das regiões menos produtivas ainda. O favorecimento da elite agrária expõe a perspectiva de classe social que tem hegemonia nos projetos públicos. Na verdade, a produção socialmente sustentável fica segmentada às populações empobrecidas que através do ministério aprendem a manejar o solo, as nascentes e os víveres. A pilhagem dos direitos do trabalho e do meio ambiente que assola os noticiários da imprensa com respeito às grandes obras de infraestrutura do país, passa ao largo das possibilidades desse esquema teórico do ministério.

O foco é o da governança do ambiente regional, minorando tensões e conflitos, bem como agregando os indivíduos pela ideologia do mercado. A governança regional ganha papel-chave nos discursos. Essa perspectiva aparece como possível de ser viabilizada com o esquema institucionalista de coordenação das políticas e ações públicas do Ministério da Integração Nacional a quem cabe a gestão de um ambiente de sinergia reunindo os demais ministérios, as outras esferas governamentais e atores sociais das subregiões. O problema do desenvolvimento regional seria equacionado com uma gestão coordenada de interface entre os diferentes segmentos sociais,

Podendo transformar o atraso e subdesenvolvimento em círculos virtuosos de dinamização, crescimento e inclusão regional e social. (BRASIL, 2010, p. 22).

Aparecendo como chave para esse fim a mobilização de potencialidades e ativos de capital humano e social, parcerias, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos e entre instituições públicas e privadas. (BRASIL, 2010, p. 22)⁵.

Apesar desse otimismo institucional, um aspecto interessante dos limites das ações do ministério sobre a temática regional pode ser detectado na base dos próprios insumos, na medida

em que os recursos do Orçamento Geral da União para o desenvolvimento regional são considerados limitados pelo próprio ministério:

Nota-se uma preponderância de recursos destinados ao fomento do setor produtivo (crédito à iniciativa privada) e uma grande carência no direcionamento de recursos para promover as externalidades positivas em áreas menos desenvolvidas. (BRASIL, 2010, p. 58).

Na verdade, o ministério reclama da falta de maiores recursos para os programas, que corram por fora da rubrica de empréstimos produtivos dos fundos, bem como que o plano da ação do governo federal (PPA- Plano Plurianual) absorva a lógica de atuação territorial.

A dotação total (média anual), dos recursos alocados aos três principais programas de desenvolvimento regional geridos pelo MI não ultrapassa o montante de R\$ 300 milhões/ano, valor irrisório para os desafios a enfrentar para reduzir as desigualdades regionais do País, nos territórios selecionados da PNDR Fase I. (BRASIL, 2010, p. 58).

E, se o horizonte da pasta é o investimento no aprofundamento da governança de cooperação dos entes federativos, ganham expressão nas proposições as novas institucionalidades como a assessoria do governo federal (Comitê de Articulação Federativa – CAF) aos municípios, os consórcios públicos (lei complementar 11.107, de 06/04/2005 que associa dois ou mais entes da federação para realização de objetivo comum) e instâncias participativas como conselhos, comitês, fóruns. Embora esses vetores da renovação da política devam ser pensados no contexto das diversas políticas públicas setoriais,

É nas políticas de desenvolvimento regional que esses arranjos se potencializam, visto que colocam para dialogar um amplo conjunto de atores e, conseqüentemente, de demandas, aperfeiçoando o processo de concertação e negociação. (BRASIL, 2010, p. 61).

A potencialidade dessas inovações institucionais para o ministério decorre da reunião, em um mesmo ambiente, de diferentes esferas da federação e sociedade civil em torno de temas centrais para a vida regional urbana. A ausência de recursos para levar à frente essa artimanha institucional seria reveladora da baixa efetividade das ações.

Mas, isso não quer dizer que o financiamento público seja inexistente. Além da forte presença do principal indutor econômico que é o BNDES, nos dados levantados vimos que o ministério conta com fontes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU); dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE); e dos incentivos fiscais para a Amazônia e para o Nordeste.

Os fundos constitucionais de financiamento foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 que destinou 3% da arrecadação de impostos sobre rendas, proventos e produtos industrializados para financiamento de setores produtivos dessas regiões (Lei 7827, de 27/09/1989), por meio dos bancos de desenvolvimento (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil) e respectivas superintendências (SUDAM, SUDENE e SUDECO). Esses recursos visam financiar negócios de diferentes portes, organizações jurídicas e áreas exconômicas nessas regiões.

Os fundos de desenvolvimento financiam as empresas sociedades de ações, por meio de debêntures, voltados prioritariamente para projetos de infraestrutura ou estruturadores da economia. A administração desses fundos compete às superintendências e bancos regionais e Banco do Brasil, cabendo ao ministério acompanhar a execução das diretrizes, aplicação dos recursos e desempenho dos fundos.

O relatório de gestão do ministério informa crescimento significativo do aporte de recursos liberados para as três regiões mencionadas. Nos anos 2000, a evolução dos fundos constitucionais foi tanto do montante contratado (2000 – R\$1,6 bilhão – 2009 – R\$14,7 bilhões), quanto do volume de operações contratadas (2000 – 90.477 – 2009 – 494.238). Havendo registro de desempenho expressivo para área rural seguido pelo setor produtivo industrial. Os maiores aportes (cerca de 40%) foram para as grandes empresas, seguido pelas médias (18,9%); ficando a pequena empresa e as cooperativas/associações, somadas, na faixa dos 40%.

Os fundos de desenvolvimento se voltam para os grandes investimentos de infraestrutura como energia, transporte, mineração, indústria entre outros. O relatório menciona que no final de 2009 os maiores aportes foram para energia e transporte. Na série histórica dos anos 2000 há um progressivo aumento dos valores previstos no orçamento, mas o empenho e a liberação de recursos foram muito aquém do previsto.

O incentivo fiscal é outro instrumento considerado na política nacional, posto que o mesmo estimula a redução de imposto a empreendimentos que se instalam ou dinamizam setores considerados prioritários no âmbito da SUDAM e SUDENE. Para

se ter ideia da conversão privada dos tributos, é bom saber que em 2009 a renúncia tributária foi da ordem de R\$ 5,4 bilhões.

De maneira geral, a inversão de fundo público para o capital estruturado é o principal aporte da política, na medida em que os fundos e a renúncia tributária impõem o incremento capitalista com a socialização dos custos do processo produtivo, o que é um dispositivo essencial em função das dificuldades crescentes de valorização do capital. Por isso, os interesses em torno do desenvolvimento regional não podem ser deslocados do atravessamento das classes sociais, como sugere o esquema neoinstitucionalista ao secundarizar os condicionamentos históricos concretos. Assim sendo, vemos que as disparidades regionais são postas e repostas, muito embora a retórica técnica almeje outra versão.

5 CONCLUSÃO

O nosso ponto de partida nesse estudo foi o de que as práticas do Estado não são aleatórias ou contingentes, mas respondem a constrangimentos da sociedade. Ou seja, ainda que relativa autonomia e impremeditadas situações possam ser evidenciadas nas práticas do Estado, é de uma ação em conformidade com a sociedade que se pensou aqui. Isso significa que as particularidades dessas ações foram abordadas, aqui, nos movimentos mais gerais das diferentes escalas que conectam a região à vida nacional e à divisão internacional do trabalho, bem como ao quadro de uma sociedade determinada por interesses destoantes de classes sociais e outros atinentes aos grupos dominantes nas frações do capital.

Por outro lado, enfocamos também que o debate sobre a região não é uma novidade entre nós, sugerindo pensar a relação dialética entre estrutura social e autonomia regional; ou, por consequência, o modo desigual e combinado com que o capital se interessa e se expressa nos lugares. Essa é a perspectiva teórica que orienta nossa visão do “texto da lei” da política nacional de desenvolvimento regional.

Entretanto, desejamos firmar, em especial, que o enfoque institucionalista presente na política dificulta perceber esses enlacs das classes sociais, pela hipertrofia das interações institucionais em redes e arranjos produtivos locais, produzindo uma quase-ideologia tecnocrática do desenvolvimento.

Ainda que as proposições da política nacional situem a redução das desigualdades regionais do país como foco central, é para as regiões deprimidas do nordeste, norte, fronteiras e outras regiões rurais na região sudeste que está orientada a maioria dos programas do ministério. Uma busca no site e documentos do ministério não deixa dúvida a esse respeito. Mesmo que a dívida social com os

trabalhadores dessas regiões seja expressiva, a ideia de espaço geográfico na apreciação das regiões acometidas com índices negativos de economia habita a proposta e dificulta apreciar as contradições decorrentes do desenvolvimento. Posto que ao levar investimento de ponta – ao estilo dos interesses do BNDES e dos fundos de pensão – para essas localidades carrega junto aquelas contradições da acumulação, invariavelmente sustentada pela precarização do trabalho, pilhagem do meio ambiente, concentração fundiária e de renda. (MAGALHÃES et al, 2010). Um modo conservador e periférico da elite local participar das mudanças recentes do capitalismo, repondo as disparidades socio-regionais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVOY, R. Desenvolvimento rural, território e capital social. In: SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. (Org.) **Planejamento do desenvolvimento de territórios rurais**. Brasília: Embrapa, 2000.

ACSELRAD, H. "De “bota fora” e “zonas de sacrifício”, um panorama dos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro. In: _____. **Conflito ambiental e meio ambiente no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Entrevista. **Revista Democracia Viva**, Rio de Janeiro n. 45, jul. 2010.

_____. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Economia do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, abr./jun. 1999.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: proposta para discussão. Brasília, DF: 2003.

_____. _____. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília, DF, 2010.

CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

COUTINHO, C. N. **Dualidade de poderes**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

_____. **Os circuitos da história**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

FILGUEIRAS, L. e t al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder. In: MAGALHÃES, J. P. et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamound, 2010.

_____; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do Trabalho: perspectivas de Final de Século**. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

HARVEY, David. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

MAGALHÃES, J. P. et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamound, 2010.

MANDEL, E. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultral, 1982.

MARQUES, E. Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 43, 1997.

MARX, K. **A guerra civil na França**. São Paulo: Global, 1986.

_____. **A questão judaica**. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **O 18 do Brumário e cartas a Kugelmann**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 7, n. 18, 1993.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAMALHO, J. R.; FORTES, Alexandre. **Desenvolvimento, trabalho e cidadania**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2012.

TROTSKY, L. **História da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. v. 1.

NOTAS

- Desde dezembro de 2011, uma série de denúncias vem sendo veiculadas na imprensa sobre possíveis irregularidades na destinação de verbas para regiões que seriam redutos eleitorais do Ministro da Integração Nacional. Ver a respeito: <http://www.cartacapital.com.br/politica/as-caixas-dagua-de-bezerra/> captura de 13 de janeiro de 2012. Em outra ocasião situação semelhante já se apresentara envolvendo outro responsável pela pasta <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1560779-5606,00-TCU+MOSTRA+DESEQUILIBRIO+NA+DISTRIBUICAO+DE+VERBA+DE+PREVENCAO+A+DESASTRE.html/> captura em 7 de abril de 2010.
- “experimentos localizados bem sucedidos, como nos casos clássicos dos distritos industriais italianos ou do Vale do Silício californiano, todas as políticas de desenvolvimento no cenário da globalização passaram a assumir uma expressão regional explícita, atestando a importância das forças sociais em interação nas regiões como elemento-chave das estratégias preconizadas”. (BRASIL, 2003, p. 9).
- Esse entusiasmo evidenciamos em Abramovoy (2000) que é uma referência de estudos de Araújo (2010)
- Mesorregiões diferenciadas: 1) Águas Emendadas (Minas Gerais e Goiás); 2) Alto Solimões (Amazonas); 3) Itabapoana (Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro); 4) Bico do Papagaio (Pará, Maranhão e Tocantis); 5) Grande Fronteira Mercosul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná); 6) Metade Sul do Rio Grande do Sul; 7) Seridó (Rio Grande do Norte e Paraíba); 8) Vales do Jetiquinhonha e Mucuri (Minas Gerais, Bahia e Espírito Santo) 9) Vale do Ribeira/ Guaraqueçaba (São Paulo e Paraná); 10) Vale do Rio Acre (Acre e Amazonas); 11) Xingó (Bahia, Sergipe, Pernambuco e Alagoas); 12) Xingu (Pará).
- A noção de governança satura os discursos sobre inovação política e econômica que emergiram nesse novo ciclo capitalista. Surge para separar a política da administração de recursos, encapsulando o desenvolvimento à retórica gerencial (cooperação de recursos). Com isso, a velha mística liberal da separação entre política e mercado pode ser recolocada na mesa, disseminando a ideia de uma agenda autônoma de gestão da economia. O impulso em torno da disseminação desse novo vocabulário deita raiz nessa argumentação de controle das incertezas de mercado e interferências de ordem política, tais como alteração de normas e acordos econômicos. Assim, os conflitos e as desigualdades sociais foram redimensionados para fora da órbita das questões desenvolvimento.

Rosângela Nair de Carvalho Barbosa

Assistente Social

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora do Departamento de Política Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

E-mail: rosangelanb@uol.com.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rua São Francisco Xavier, 524, Pav. João Lyra Filho. 8º andar. Sala 8034, Bloco D - Maracanã - Rio de Janeiro, RJ - CEP: 20550-013