

REFLEXÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: um estudo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Cleudson Nogueira Dias

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

REFLEXÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: um estudo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Resumo: Com base em estudos e reflexões sobre desenvolvimento, esta pesquisa analisou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional (MI), no Brasil. Para tanto, o presente artigo realizou a investigação do entendimento da alta gerência da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), responsável pela execução da PNDR. Primeiramente, buscou instigar a reflexão sobre desenvolvimento, subsidiado por renomados autores/pesquisadores do tema. Depois, há uma contextualização da PNDR, cujos resultados avaliam a implementação desta política pública, sob a ótica de seus partícipes, e mostram alguns dos fatores que impulsionam o desenvolvimento local e regional, além de trazer recomendações e ensinamentos que podem ser aplicados, para futuros desdobramentos, em projetos ou programas dessa natureza.

Palavras-chave: Desenvolvimento, política pública, desenvolvimento local e regional, Ministério da Integração Nacional, Brasil.

REFLECTIONS ON DEVELOPMENT IN BRAZIL: a study on the National Regional Development

Abstract: Based on studies and reflections on development, this study analyzes the National Policy For Regional Development (PNDR), by the Ministry for National Integration (MI) in Brazil. Thus, in this article, took effect to investigate the understanding of top management of the Secretariat for Regional Development (SDR), responsible for implementing of the PNDR. First, we searched for instigating the reflection on development subsidized by renowned authors/researchers of the subject. Afterwards, there is a context of the PNDR, that the results evaluate the implementation of public policy, from the perspective of its participants, and show some of the factors that drive local and regional development, in addition to providing recommendations and lessons that can be applied, for the future developments, in projects or programs of its kind.

Key words: Development, public policy, local and regional development, Ministry for National Integration, Brazil.

Recebido em: 07.06.2012. Aprovado em: 22.10.2012.

1 INTRODUÇÃO

Um olhar atento ao processo histórico brasileiro revela um intenso e desordenado deslocamento populacional rumo às cidades, sobretudo na segunda metade do século XX, quando ocorre a inversão da estrutura demográfica do país, consequência do processo de industrialização e urbanização. O campo, esvaziado e entregue às grandes culturas mecanizadas, deixa de abrigar uma porção considerável da população que dele subsistia.

Além disso, a falta de equidade na realização de investimentos nas regiões brasileiras, com privilégio de umas em detrimento de outras, fez com que o processo de desenvolvimento no Brasil não se distribuisse homogêneo por todo o território nacional. Desigualdades regionais foram acentuadas e reproduzidas em ciclos de empobrecimento, acarretando a coexistência, no país, de regiões de economia estagnada, com baixos níveis de bem-estar social, ao lado de regiões de grande dinamismo socioeconômico, caracterizando um quadro de iniquidade social e de falta de oportunidades.

Esse quadro requer uma intervenção do Governo Federal para compensar o desequilíbrio e garantir que o crescimento econômico decorrente da ação pública implique desenvolvimento para todas as regiões do país, evitando a reprodução dos mecanismos tradicionais da concentração de riquezas. Para tanto, há organizações públicas que têm como objetivo estimular e apoiar processos que deem fomento à criação de ocupações laborais e à emancipação cidadã na perspectiva do desenvolvimento local e regional.

Neste contexto, o Ministério da Integração Nacional promove uma intervenção, a partir da formulação, da criação e da implementação de uma política pública específica. No caso, destaca-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cujo objeto principal é o combate às profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país.

Deste modo, esta pesquisa estuda o caso do Ministério da Integração Nacional (MI), especificamente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e levanta e interpreta as percepções dos colaboradores da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), uma vez que estes dirigentes são responsáveis pela gerência dos programas e do projeto que executam a PNDR. Ademais, cabe frisar que os programas e projetos da SDR, do Ministério da Integração Nacional, atuam com vistas às iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e das populações que nelas residem e trabalham.

Quanto aos aspectos metodológicos, o

método científico utilizado foi a análise de conteúdo. Procedeu-se à análise de conteúdo, apoiando-se em procedimentos estatísticos e interpretativos. Para Vergara (2006), o método compreende três etapas básicas: (a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados e interpretação. A pré-análise refere-se à seleção do material e à definição de procedimentos a serem seguidos. A exploração do material diz respeito à implementação desses procedimentos. O tratamento e a interpretação, por sua vez, referem-se à geração de inferências e dos resultados da investigação.

A análise de conteúdo admite tanto abordagens quantitativas quanto qualitativas ou, ainda, ambas. Portanto, foi aplicado um questionário semiestruturado, contendo perguntas (fechadas e abertas), cuja leitura exaustiva permitiu identificar as ideias centrais contidas nas respostas da questão aberta (última), para uma classificação em núcleos de sentido que articulam as diferentes categorias de ideias.

Fez parte do universo desta pesquisa o corpo gerencial da atual Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), antiga Secretaria de Programas Regionais (SPR), do Ministério da Integração Nacional (MI), pois é nesta secretaria que se encontravam os Programas e Projetos responsáveis pela execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A secretaria era composta de 1 (um) secretário, 4 (quatro) coordenadores-gerais de programas e projetos, 2 (dois) diretores, e 13 (treze) gerentes ou responsáveis técnicos de cada uma das mesorregiões prioritárias para as ações do Ministério, além dos demais servidores, que estão em um patamar mais baixo na hierarquia. Logo, na população investigada estão contidos os 04 coordenadores dos programas e projetos, 13 gerentes e técnicos do Projeto Produzir, com mais de 02 anos de experiência de trabalho no projeto.

2 ESTUDOS E ABORDAGENS SOBRE DESENVOLVIMENTO

Os estudos sobre desenvolvimento tiveram lugar central na agenda de diversos cientistas latino-americanos, especialmente desde o final da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 70. Contudo, antes de qualquer coisa, é de bom alvitre observar que o termo “desenvolvimento”, segundo o dicionário Houaiss (2009, p. 649, grifo nosso), significa:

Desenvolvimento: 1 ação ou efeito de desenvolver(-se); desenvolvimento. 2 crescimento, progresso, adiantamento <d. da economia, das ciências>. 2.1 crescimento econômico, social e político de um país, região, comunidade, etc. 2.2 aumento dos atributos físicos; crescimento <d. de um organismo, do

corpo >. 2.3 aumento de qualidades morais, psicológicas, intelectuais etc. <d. da inteligência, de uma habilidade>. 3 MÚS parte da música em que um tema inicial é executado com modificações e com mais detalhes/ d. sustentável ECON desenvolvimento econômico planejado com base na utilização de recursos e na implantação de atividades industriais, de forma a não esgotar ou degradar os recursos naturais; ecodesenvolvimento.

Analisando o sentido semântico da palavra desenvolvimento, é fácil perceber o porquê desse tema ser sempre alvo de pesquisas e de planos estratégicos. Nesse contexto, segundo Paula (2006), a estratégia desenvolvimentista na América Latina, na segunda metade do século XX, foi fortemente influenciada pelo chamado pensamento Cepalino.

Uma importante vertente do debate sobre o desenvolvimento originou-se na Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), cujos preceitos, que tomaram força a partir dos trabalhos de Raúl Prebisch, Celso Furtado e outros, desenvolveram uma proposição política para países subdesenvolvidos, ou seja, a de industrializar como meio de superar a pobreza ou de reduzir a diferença entre eles e os países ricos e de atingir a independência política e econômica de um crescimento econômico autossustentado.

Uma observação mesmo superficial da história moderna põe em evidência que formações sociais assinaladas por grande heterogeneidade tecnológica, marcadas desigualdades na produtividade do trabalho entre áreas rurais e urbanas, uma proporção relativamente estável da população vivendo ao nível da subsistência, crescente subemprego urbano – isto é, as chamadas economias subdesenvolvidas – estão intimamente ligadas à forma como o capitalismo industrial cresceu e se difundiu desde os seus começos. (FURTADO, 1983, p. 77).

Para Celso Furtado (1969, p. 21),

Se observamos o desenvolvimento econômico de uma perspectiva ampla, isto é, como um processo histórico que interessa e inclui a todos os povos, constatamos que o progresso tecnológico nele desempenha o papel fundamental.

Segundo o autor, o fato de existir progresso tecnológico em certas áreas, que são polos de desenvolvimento mundial, resulta na acumulação e nas significativas elevações de produtividade.

O aprofundamento da industrialização, no

entanto, requereria a ação do Estado, em particular, o planejamento estatal e medidas protecionistas, visando aprofundar o processo de substituição.

Na América Latina, a articulação multinacional, para transformar-se em efetivo desenvolvimento, requer prévia recuperação do Estado nacional como centro básico de decisões. Sem essa recuperação, é de prever que continue a agravar-se a desarticulação das economias nacionais e que persista o impasse da estagnação. As tentativas de integração de economias nacionais desarticuladas e controladas do exterior servirão apenas para aumentar os cursos e fazer mais remota a retomada do desenvolvimento. (FURTADO, 1969, p. 117).

Essa corrente histórico-estruturalista, nos trabalhos de Prebisch e Furtado, questionava a lógica do liberalismo, colocando o Estado como um dos importantes atores para a promoção do desenvolvimento e formulando categorias teórico-empíricas como a dicotomia centro-periferia na estruturação do sistema econômico mundial e as características intrínsecas e particulares do subdesenvolvimento.

Milton Santos é outro grande cientista que faz uma relevante contribuição ao estudo sobre desenvolvimento, incluindo o fator “espacial” à análise econômica e propondo que o problema da desigualdade é inseparável de uma organização espacial adequada, baseada numa estrutura de produção adequada.

Para formação de polos de desenvolvimento, há que se levar em conta que

O problema básico é encontrar uma estrutura de produção que seja capaz tanto de transmitir o crescimento dos setores modernos aos não modernos como de distribuir os recursos disponíveis de uma maneira mais equitativa. (SANTOS, 1979, p. 146-147).

Maiores investimentos sociais e agrícolas nas periferias, por parte do Estado, resultariam num fortalecimento das cidades intermediárias e locais, enquanto seus habitantes seriam menos pobres, já que estariam capacitados a usar um maior número de serviços públicos e teriam maior acesso a bens e serviços oferecidos por empresas privadas. (SANTOS, 1979).

Furtado (1983, p. 75-76) afirma, no seu livro “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, em uma curta passagem:

Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido

possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre no homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento.

Para Veiga (2006, p. 62), a questão que se coloca, portanto, é a “de saber por que esse grande pensador continuou perseverando na formulação teórica do desenvolvimento, em vez de mergulhar nessas águas turvas de imediato combate ao crescimento econômico ou de uma recusa quase pueril do capitalismo, da globalização e do progresso em geral”. Ainda segundo Veiga (2006), uma resposta bem concisa foi dada por Celso Furtado na apresentação à “Pequena Introdução ao Desenvolvimento” (1980), escrita para reedição de 2000, que leva o título de “Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural”:

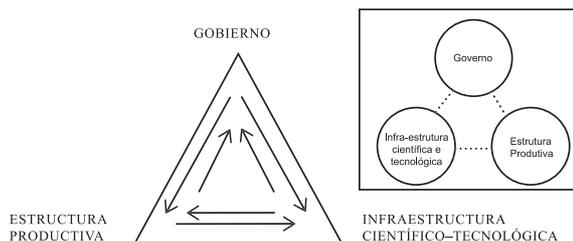
Como o desenvolvimento traduz a realização das potencialidades humanas, é natural que se empreste à idéia um sentido positivo. As sociedades são consideradas desenvolvidas à medida que nelas o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações. O estudo do desenvolvimento tem, portanto, como tema central, a criatividade cultural e a morfogênese social, temática que permanece praticamente intocada. (FURTADO, 2005, p. 7 apud VEIGA, 2006, p. 92).

A crise do desenvolvimentismo latino-americano na segunda metade da década de 1960 incitava novas abordagens teóricas para a questão do desenvolvimento da região. Em 1968, numa conferência na Itália (World Order Models Conference), os argentinos Jorge Sábato e Natalio Botana complementaram o estudo sobre o desenvolvimento. Para eles, a inserção de uma infraestrutura científica e tecnológica na trama de desenvolvimento dos países da América Latina significa saber onde e como inovar. Contudo, esse processo constitui o resultado de uma ação múltipla e coordenada de três elementos fundamentais no desenvolvimento das sociedades contemporâneas; o governo, a estrutura produtiva e a infraestrutura científico-tecnológica. (SÁBATO; BOTANA, 1968).

Logo, a forma como deveriam ocorrer os processos de cooperação entre governo, setor produtivo e ciência e tecnologia, para o desenvolvimento da América Latina, passou a ser conhecido como “Triângulo de Sábato”, conforme demonstra a Figura 1.

O vértice que diz respeito à estrutura produtiva, em um sentido geral, pode ser definido como o

Figura 1 – Triângulo de Sábato



Fonte: Sábato e Botana (1968).

conjunto de setores produtivos de que provêm os bens e serviços que demanda uma determinada sociedade. O governo, por sua vez, compreende o conjunto de entes institucionais que têm como objetivos formular políticas e mobilizar recursos em direção aos demais vértices através dos processos legislativo e administrativo. (SÁBATO; BOTANO, 1968). E, ainda para os autores, o vértice em que se encontra a infraestrutura científico-tecnológica é definido como um complexo de elementos articulados e inter-relacionados entre si, que inclui:

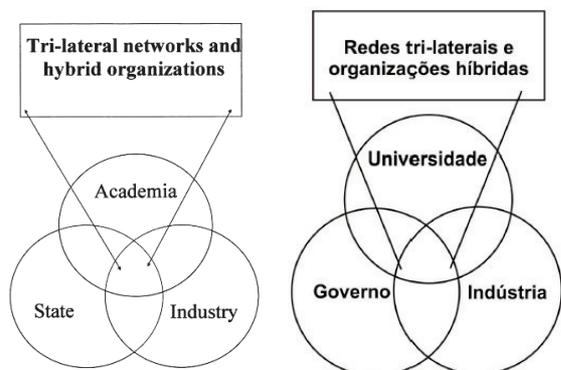
- O sistema educativo que produz em qualidade e quantidade o capital humano que protagoniza a pesquisa: cientistas, tecnólogos, ajudantes, assistentes, operários, administradores;
- Os laboratórios, institutos, centros, projetos-pilotos (formados por homens, equipes e edifícios) onde se fazem pesquisas;
- O sistema institucional de planejamento, de promoção, de coordenação e de estímulo à pesquisa (Academias de Ciências, Conselhos de Pesquisas, etc.);
- Os mecanismos jurídico-administrativos que regulam o funcionamento das instituições e atividades descritas nos itens anteriores;
- Os recursos econômicos e financeiros aplicados para seu funcionamento.

Esse triângulo foi concebido para mostrar graficamente as intra, inter e extrarrelações entre esses três setores. No vértice superior, o governo teria a responsabilidade de ligar funcionalmente os vértices da base do triângulo. Na base do triângulo: em um dos vértices, estariam as instituições de ensino e pesquisa infraestrutura científico-tecnológica, que constituem os sistemas de aprendizagem e conhecimento; no outro vértice, estariam as empresas (estrutura produtiva), integrantes do sistema econômico e social. Além disso, observa-se que, em países em desenvolvimento, os vértices da base tendem a ser pontos isolados, sem conexão.

Uma generalização do “Triângulo de Sábato” – conhecida como modelo da Hélice Tripla ou Tríplice Hélice – foi proposta, em 1996, por Loet Leydesdorff e Henry Etzkowitz, que defendiam a colaboração crescente entre as esferas pública, privada e acadêmica. Em um artigo posterior (2000), os autores apresentam o modelo incluindo as redes trilaterais que geram organizações híbridas, de

acordo com a Figura 2.

Figura 2 – Modelo da Trílice Hélice das relações universidade-governo-indústria



Fonte: Etzkowitz e Leydesdorff (2000, p. 111).

A tripla hélice é um modelo de inovação em espiral que capta múltiplos relacionamentos recíprocos em diferentes pontos do processo de captação do conhecimento. A primeira dimensão do modelo da tripla hélice é a transformação interna em cada uma das hélices, como o desenvolvimento de relações laterais entre as empresas por meio de alianças estratégicas ou uma suposição de uma missão de desenvolvimento econômico por parte das universidades. A segunda é a influência de uma hélice em cima da outra, por exemplo, o papel do Governo Federal em instituir uma política industrial. Por fim, a terceira dimensão é a criação de uma nova camada de redes trilaterais e organizações com base na interação entre as três hélices, formada com o propósito de vir com novas ideias e formatos para o desenvolvimento da alta tecnologia. (ETZKOWITZ, 2002).

Esse novo modelo parte de uma interação que se movimenta como uma hélice tríplice, vinculando as instituições governamentais, as empresas e as universidades à ação de processos inovativos, cujos recursos necessários à operacionalização da rede, que passa a ser constituída, são fornecidos a partir das condições locais. Por sua vez, essa abordagem interativa passa a interferir na organização institucional de cada uma delas.

Para Etzkowitz (2002), o modelo da Hélice Tríplice promove o desenvolvimento regional, pois, dentro de contextos específicos, universidades regionais, governos e empresas estão aprendendo a lograr um novo patamar econômico por meio do desenvolvimento de livres relações de reciprocidade entre atores locais. Para que isso aconteça, uma região local deve ter algumas instituições científicas e tecnológicas que tenham produzido ou obtido acesso para outros tipos de instrumentos necessários ao apoio à inovação, como mecanismos de investimento e instituições para promover uma ação concertada.

Entre os economistas, além de Celso Furtado

(1983), para quem a ideia de um desenvolvimento puramente econômico é um mito, destaca-se, também, o trabalho do economista indiano Amartya Sen, que recebeu o prêmio Nobel de Economia por revolucionar a teoria e a prática do desenvolvimento.

Sen (2000) dá ao desenvolvimento um enfoque nas liberdades humanas, fato que contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. Em outras palavras, o crescimento do PNB ou das rendas individuais pode ser muito importante, mas as liberdades dependem também de outros fatores determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. De igual maneira, a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir as liberdades humanas, mas elas dependem também de outras influências.

Desse modo, segundo Sen (2000, p.18)

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privações de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.

Para esse autor, a liberdade é central para o processo de desenvolvimento por duas razões: a primeira é que a avaliação do progresso tem de ser feita verificando-se essencialmente se houve aumento das liberdades das pessoas; a segunda é que a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas.

No sentido desenvolvido por Sen (2000), as políticas de desenvolvimento e geração de renda também podem ser entendidas pelo viés democrático, se vistas como estratégias de redução da pobreza e de extensão de direitos a segmentos da população excluídos do acesso a oportunidades e desprovidos de "capacidades".

A liberdade, como bojo do desenvolvimento, inclui capacidades elementares como:

Ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de

expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração. (SEN, 2000, p. 54).

Ignacy Sachs (2004) compartilha da visão do desenvolvimento como expansão das liberdades de Amartya Sen (2000), abordando em seus ensaios, enfoques centrados nas questões do trabalho, da inclusão social, das políticas públicas e da distribuição de rendas, todas tendo como eixo a ética.

A idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural. (SACHS, 2004, p. 13).

Além disso, Sachs traz ao debate sobre desenvolvimento, a proposta de um desenvolvimento sustentável como alternativa para promoção de um desenvolvimento incluyente, de bem-estar econômico e de preservação dos recursos naturais. Cabe frisar que o adjetivo sustentável se refere à condicionalidade ambiental, enquanto sustentado se refere à permanência do processo de desenvolvimento. Deste modo, para Sachs (2004, p. 15),

O desenvolvimento sustentável acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social. Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo.

Para concluir nossa primeira abordagem dos estudos e reflexões sobre desenvolvimento, cabe mencionar o notável e profícuo trabalho de Robert D. Putnam (2006), cujo “capital social” foi cerne de

seu estudo na experiência da Itália moderna, com a afirmação de que o exercício dos direitos e dos deveres de cidadania por parte da população é a melhor forma de se verificar o desenvolvimento socioeconômico das regiões, melhor que o próprio desenvolvimento em si. Em outras palavras, poder-se-ia exprimir que as possibilidades de desenvolvimento de uma região dependeriam mais da sua estrutura cívica e, por conseguinte, da existência de canais horizontais de participação do que do esforço pontual de desenvolvimento. Conforme percebemos, ainda, quando o estudo de Putnam (2006, p. 164) estava em evolução:

Já no tocante à participação, política e à solidariedade social, a Emilia-Romagna tinha na virada do século a cultura mais cívica de toda a Itália (como tem ainda hoje e como aparentemente teve quase um milênio antes). Por sua vez a Calábria tinha (e ainda tem) possivelmente a menos cívica das culturas regionais italianas – feudal, fragmentada, alienada e isolada. Nas oito décadas subseqüentes, criou-se entre as duas regiões um hiato social e econômico de notáveis proporções. [...] Tais correlações sugerem um hipótese curiosa: talvez as tradições regionais de participação cívica no último século ajudem a explicar as atuais diferenças no nível de desenvolvimento. Em outras palavras, talvez o civismo ajude a explicar a economia, e não o inverso.

Assim, o Estado, quando visa gerar condicionantes para estimular um desenvolvimento socioeconômico regional, que proporcione sustentabilidade às suas políticas, deve possibilitar condições de participação pública nos seus assuntos, aumentando sua eficiência e, também, a rede de atores que influenciam no seu processo.

3 APOLÍTICANACIONALDEDESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

No atual ambiente nacional e mundial, o debate sobre novas bases de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional torna-se muito importante. De saída, a política regional no Brasil precisa lidar com dois lados de uma mesma moeda:

Lidar com a grande desigualdade regional, o que é problema, e com a magnífica diversidade regional, o que é um enorme potencial [...]. A sociedade brasileira precisa lidar, ao mesmo tempo, com uma enorme desigualdade de oportunidades, desigualdade de infra-estrutura, desigualdade de poder, entre tantas outras e, ao mesmo tempo, está desafiada a lidar com a maravilhosa diversidade do país. Daí a riqueza do

debate de política regional no caso brasileiro. (ARAÚJO, 2007, p. 230).

Bandeira (2006) lembra que, em dezembro de 2003, o Ministério da Integração Nacional divulgou um documento, produzido pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (naquele ano eram as Secretarias de Políticas de Desenvolvimento Regional e a de Programas Regionais), intitulado Política Nacional de Desenvolvimento Regional – proposta para discussão. Nele é esboçada uma nova abordagem para as ações da Administração Federal relacionadas com o desenvolvimento regional e com o enfrentamento das desigualdades regionais.

Gomes (2004) relata que, num país como o Brasil, a existência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional torna-se fundamental para que, na retomada do crescimento que se anuncia, as forças tradicionais da concentração sejam minimizadas e o dinamismo possa atingir as mais diversas regiões do país. Na ausência de tal política, nas décadas recentes, prevaleceu a “guerra fiscal”. Mas floresceram, também, experiências de cooperação sub-regional muito positivas e que devem ser valorizadas agora pelas políticas federais. Em nível estadual, alguns estados começam a implementar uma verdadeira revolução institucional, valorizando a dimensão regional na estruturação de suas ações.

Em nível municipal, após a onda fragmentadora que prevaleceu nos anos pós Constituição de 1988, quando mais de 1300 novos municípios foram criados, numerosas experiências de pactos, fóruns, consórcios e outras formas de ação coordenada ou de cooperação indicam um momento novo que também deve ser valorizado na formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (GOMES, 2004).

Galvão (2007, p. 338) recorda que os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no país, são a matéria-prima das políticas regionais. É para atuar nessas direções, de forma clara e direta, que se justifica a existência da PNDR. Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando suas diversidades, configura-se como uma estratégia para a redução das desigualdades. Ou seja, a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência e/ou estagnação da atividade econômica é o que interessa a essa política.

A abordagem da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2003) mostra que, no caso de um país continental como o Brasil, além da redefinição de sua inserção mundial, parece cada vez mais evidente o imperativo de combater desigualdades internas e trabalhar a diversidade como um ativo essencial do modelo de desenvolvimento. E isso remete às políticas

que tenham por eixo a estruturação de iniciativas inovadoras desde a base territorial do país, que contem com o engajamento das diversas forças sociais e políticas das regiões.

Alguns problemas, naturalmente, possuem maior afinidade com o desenvolvimento regional. De modo inverso ao que muitos pensam, o objeto da PNDR não é o combate à pobreza, que constitui um problema afeto a outros campos de ação pública, em especial ao das políticas sociais. Se assim fosse, no caso brasileiro atual, o mapa de intervenção da PNDR levaria o Governo a priorizar as áreas metropolitanas, mais ricas e dinâmicas, mas hoje concentradoras de enorme contingente de pobres.

Pobreza e desigualdades regionais, no entanto, mostram-se convergentes em muitos lugares e seus respectivos mapas de referência assemelham-se em várias regiões, nas quais, em muitas situações, as posições relativas se superpõem.

Dessa forma, os espaços não incorporados a contento pela dinâmica capitalista justificam a intervenção do Estado, que objetiva a redução das desigualdades socioeconômicas por meio da criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas; a inserção digna da população no mercado de trabalho; a implantação de infraestrutura e dos serviços básicos de saúde, educação, entre outros. O fundamento da Política reside na oportunidade de que se articulem iniciativas de cunho territorial, tendo em vista ampliar os níveis de coesão e integração das estruturas socioeconômicas espacialmente distribuídas.

Para Ferreira e Moreira (2007), a PNDR inovou ao conceber como uma de suas premissas básicas a abordagem em múltiplas escalas, estabelecendo a necessidade de diálogo entre territórios que compõem as diferentes regiões brasileiras e valorizando a diversidade que caracteriza o território nacional.

As iniciativas nos territórios prioritários da PNDR foram agrupadas em quatro blocos de ações e atividades distintos (GALVÃO, 2007, p. 344):

1. *dinamização econômica*, com destaque para reestruturação de arranjos produtivos locais;
2. *infra-estrutura econômica*, com ênfase na realização de pequenas obras de transporte de inegável impacto local;
3. *infra-estrutura social*, onde se sobressaem obras de infra-estrutura hídrica (abastecimento de água, construção de açudes, cisternas etc.); e
4. *organização social e institucional*, destacando ações de fortalecimento das estruturas de coordenação e organização social dos territórios selecionados.

Nesse sentido, no desempenho de suas atribuições, a Secretaria de Desenvolvimento

Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional (MI) atua por meio de programas e ações que exercem iniciativas voltadas para a reversão do quadro de desigualdade e de exclusão das regiões brasileiras e das populações que nelas residem e trabalham: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver), Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Projeto Organização Produtiva de Comunidades (Projeto Produzir).

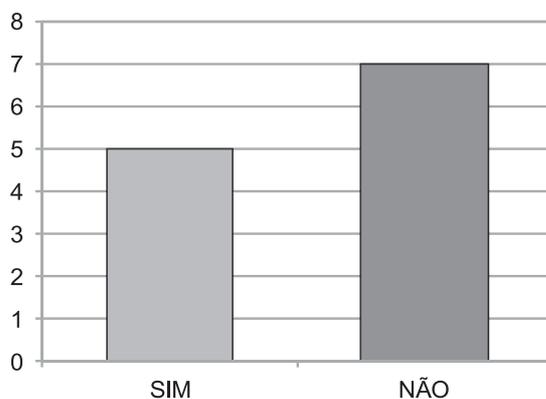
3.1 Resultados e discussões

Dos 13 gerentes de mesorregiões, houve o retorno de 08 questionários e entre os 04 coordenadores de programas e projetos, 02 responderam. Entre os técnicos do Projeto Produzir, buscou-se entrevistar os servidores com mais de dois anos de casa, de forma que os entrevistados realmente tivessem tido um mínimo de contato com as ações já realizadas – destes, somente havia 2 servidores que se encaixavam neste critério e todos responderam ao questionário. Assim, obteve-se um total de 12 respondentes, entre os 19 possíveis.

Na primeira questão respondida pela alta gerência da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), constata-se que a grande maioria concorda que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional (MI), é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional no Brasil, tendo que apenas um dos doze respondentes discorda da efetividade desta política.

Entretanto, o resultado da questão 02 revela-se intrigante, pois não há essa unanimidade quando foi perguntado se os programas e projetos da Secretaria de Programas Regionais, do Ministério da Integração Nacional, estão realmente conseguindo “a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento

Gráfico 2 – Alcance do objetivo



Fonte: Elaborado pelo autor.

no Território Nacional”, ou seja, se eles estão alcançando o objetivo da PNDR, conforme decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

Ao contrário, a maioria (ainda que a diferença seja pequena) dos dirigentes acredita que os instrumentos de implementação da política nacional de desenvolvimento regional não estão sendo eficazes, conforme Gráfico 2.

Para esclarecer esta curiosa discrepância entre os resultados da questão 01, em que somente uma pessoa discordava que a PNDR promove o desenvolvimento, e da questão 02 do questionário, a questão 03 pergunta por que o gestor crê que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada pelos programas e projetos da SDR, é uma política pública que promove o desenvolvimento local e regional. Em caso negativo, por que ela não promove o desenvolvimento. Dessa forma, obteve-se, como resposta dos que não creem que os programas e projetos da SDR alcancem o objetivo da PNDR, que a interferência política nos locais a serem beneficiados, a falta de maiores recursos orçamentário/financeiros e descontinuidade das ações com ausência de articulação interministerial estão entre os principais motivos. Esses aspectos podem ser constatados nas falas a seguir:

[...] em regra, se contaminam pelo ambiente político que a envolve, tornando os mecanismos de execução passíveis de serem orientados para o atendimento de demandas que não necessariamente dialogam entre si em uma perspectiva de desenvolvimento integrado. (Informação verbal)¹.

[...] Todavia, não há o necessário espelhamento orçamentário, isto é, pela magnitude que é o projeto de promoção de desenvolvimento regional esta deveria ter recursos no OGU para produzir resultados efetivos. Esse “desprestígio” desse setor no âmbito governamental gera insuficiência de resultados. (Informação verbal)².

Por conta da falta de recursos financeiros para financiamento da infra-estrutura física. (Informação verbal)³.

[...] As ações são muito pontuais e descontínuas para que se possa chegar a um resultado nessa proporção. Há pouca articulação com outros Ministérios que seriam importantes no desenvolvimento de determinada potencialidade identificada nos municípios. (Informação verbal)⁴.

Cabe frisar que sete dos servidores que responderam “não” à questão número dois, quando na justificativa da questão 03, um absteve-se de

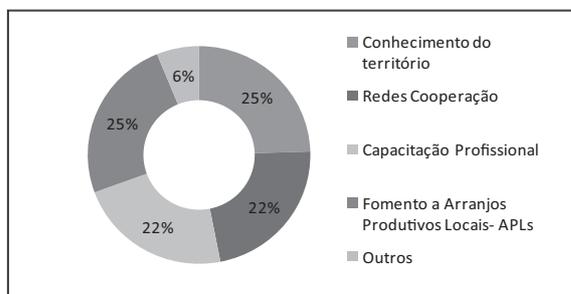
responder e outros dois mudaram de opinião, justificando que os programas e projetos conseguiram alcançar o objetivo da PNDR.

Já no que concerne à justificativa sobre por que a PNDR promove o desenvolvimento local e regional, tem-se que, por meio dos programas/projetos, há a criação das condições mínimas para que ocorra a inclusão de segmentos nas economias locais/regionais, por meio da implantação de infraestrutura de bens e serviços, bem como de capacitações/qualificações; adequação das ações às necessidades do território; as atividades produtivas são fomentadas e a prestação de serviço é feita de forma que a sociedade interaja e compreenda que a atividade continua, mesmo com o término da intervenção do Ministério na localidade; há apoio à organização social; e, também, porque as regiões priorizadas são aquelas caracterizadas como de baixo dinamismo econômico.

Quando perguntado sobre quais os principais fatores impulsionadores do desenvolvimento local e regional, obtiveram-se respostas conforme o Gráfico 3.

Por fim, na última questão, abordam-se quais ensinamentos podem ser extraídos do processo de implementação dos programas e projetos da SDR/MI – tendo em vista o desenvolvimento local e regional – e quais as recomendações que podem ser feitas para futuros desdobramentos em projetos ou programas dessa natureza.

Gráfico 3 – Fatores impulsionadores do desenvolvimento



Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando as ideias centrais contidas nas respostas dos gestores, chega-se à conclusão que entre os principais ensinamentos e recomendações que podemos assimilar estão:

- Promover a capacitação dos agentes locais no processo de desenvolvimento regional, qualificando pessoas no processo de articulação e execução da PNDR;
- Elaboração de planos regionais baseados em diagnósticos de abrangência social, política e econômica, discutidos com a participação dos atores com influência local/regional;
- Efetiva articulação entre políticas públicas no território;

- Investimento em desenvolvimento institucional sustentável das prefeituras municipais;
- Maior aproximação entre os implementadores da política nos diferentes níveis;
- Ensinamentos positivos: participação da base na definição de políticas públicas e programas governamentais. Recomendações: aumento de recursos orçamentários, da infraestrutura física e humana para a implementação dos programas de desenvolvimento;
- Aperfeiçoar os instrumentos de diagnóstico da atividade a ser apoiada e a continuidade na intervenção, seja por meio do Ministério, seja por articulações com parceiros;
- Deve-se ampliar o prestígio do desenvolvimento regional dentro das políticas de governo. Isto implicará em mais recursos no OGU, mais pessoal para atuar e maior capacidade em incorporar setores produtivos e atores territoriais;
- Atenção às demandas e ofertas da sociedade local e fomento ao desenvolvimento de institucionalidade local, para que possa, após a saída da intervenção ministerial, gerir o projeto e agir como multiplicadores;
- Ensinamentos: a organização social/ organização de redes é fator fundamental para que o processo de desenvolvimento seja endógeno e com sustentabilidade; para o fortalecimento das redes sociais (Fóruns Mesorregionais) foi extremamente importante a construção coletiva de processos de discussão e implementação de projetos em apoio à base produtiva local ou regional, porque os integrantes dessas redes visam o resultado do seu trabalho na materialização dos projetos e nos benefícios sociais e econômicos que eles aportam;
- Recomendações: Necessidade de facilitar o apoio logístico para a constituição das redes de organizações (apoio à realização de reuniões, acesso a meios de comunicação, capacitação), especialmente em territórios onde o público-alvo das políticas de desenvolvimento regional não tem condições materiais para viabilizar sua participação efetiva.
- Acredita-se que devam ser concentrados esforços na melhoria da capacidade de gestão de empreendimentos no próprio território, pois, sem ela, torna-se praticamente impossível a difusão dos benefícios a serem alcançados;
- O principal ensinamento é a obrigatoriedade

de estruturação de alianças/parcerias/redes para a implementação de projetos e ações, principalmente entre os órgãos públicos, promovendo a transversalidade das ações, o que otimiza a utilização de recursos públicos no processo;

- Gestão do desenvolvimento amparado no estímulo ao potencial e características econômicas, sociais e culturais próprias de cada região, buscando constantemente a organização social e orientação às populações locais sobre as possibilidades concretas de desenvolvimento. Instalar os fóruns de desenvolvimento das mesorregiões e construir os planos de ação são fundamentais na implementação dos programas e projetos da SDR/MI; e
- Entre as recomendações, é notória a necessidade de ampliar as ações para qualificação dos atores locais dos territórios. Eles precisam estar em condições de elaborar seus projetos, captar recursos junto às diversas fontes disponíveis – não ficar na dependência apenas de recursos oriundos da SDR/MI.

4 CONCLUSÃO

Há muito tempo, o país sonha com o momento de poder pensar novamente, com determinação, seu desenvolvimento. Será o dia de rever velhos modelos e suas mazelas, de repensar heranças arraigadas na memória da população, de redesenhar projetos e reconstruir consensos em torno de novas idéias-força, capazes de nos conduzir a uma etapa de progresso, bonança e prosperidade. (GOMES, 2004, p. 323).

Cabe ao Estado um papel importante na coordenação de decisões econômicas, na regulação de mercados e serviços públicos, no provimento de serviços sociais básicos e no desenvolvimento de regiões menos favorecidas. Esse papel será mais bem exercido, à medida que for planejado com o concurso da sociedade civil. Ademais, o processo de planejamento tende a ser mais efetivo a nível local, considerando a proximidade dos problemas e a representatividade dos atores nele envolvidos.

Na escala mesorregional, a preferencial na atuação da política pública estudada – a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – ocorre uma ampla discussão teórica sobre o desenvolvimento, tão em voga na estratégia das políticas de desenvolvimento endógeno e amplamente referida neste trabalho.

Evidencia-se, diante disso, que os resultados

desta pesquisa e a exploração de elementos teórico-empíricos formulados pelos renomados autores citados oferecem alternativa para o entendimento e para novas perspectivas de atuação no desenvolvimento local e regional, posicionados num contexto brasileiro atual.

Finalmente, a pesquisa vem mostrar a avaliação feita pelos gestores da PNDR, sobre a efetividade da execução dos Programas e Projetos da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI); expõe diversos fatores impulsionadores, na implementação de políticas públicas, para obtenção de bons resultados no desenvolvimento local e regional; e, também, aborda sobre quais ensinamentos e recomendações podem ser extraídos do processo de implementação dos programas e projetos da PNDR no Brasil. Portanto, a redução das desigualdades sociais engendradas, pela ação de políticas desenvolvimentistas, desvela seu alcance e seu potencial transformador, no âmbito do espaço territorial, vivenciado pelos atores envolvidos e pelas pessoas beneficiadas por essas políticas públicas, sendo estas últimas, ao final, sua razão de ser.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ; Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: UnB, 2007.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial. In: DINIZ; Clélio Campolina; CROCCO; Marco (Orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/index.asp>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

_____. _____. _____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: SDR, 2003. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/index.asp>>. Acesso em: 17 ago. 2008.

_____. _____. Secretaria de Programas Regionais. **PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais**. Brasília: SPR, 2006.

_____. _____. _____. Livreto do PRODUIR: organização produtiva de comunidades. Brasília: SPR, 2006.

ETZKOWITZ, Henry. The triple helix of university - industry - government Implications for policy and evaluation. **Science Policy Institute**, New York, 2002.

_____. ; LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National System and "Mode 2" to a Tripé Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, Brighton, n. 29, p. 109-123, 2000.

FERREIRA, Henrique Vila da C; MOREIRA, Marcelo. Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR. In: DINIZ; Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: UnB, 2007.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

_____. **Um projeto para o Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GALVÃO, Antonio Carlos Filgueira. A Política Brasileira de Desenvolvimento Regional e o ordenamento territorial. In: DINIZ; Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: UnB, 2007.

GOMES, Ciro. A questão regional é nacional. In: VERGARA, Patrício (Org.). **Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional**. Fortaleza: IADH, 2004.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

PAULA, Luiz Fernando de. Repensando o desenvolvimento. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 47-58, jul./set. 2006.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SÁBATO, Jorge; BOTANA, Natalio. La ciencia y tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. **Revista de la Integración**, p. 15-36, nov. 1968

SÁCHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VEIGA, José Eli da. Neodesenvolvimento: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.

VERGARA, Sylvia C. **Métodos de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Notas

- 1 Dados retirados da pesquisa de campo realizada.
- 2 Dados retirados da pesquisa de campo realizada.
- 3 Dados retirados da pesquisa de campo realizada.
- 4 Dados retirados da pesquisa de campo realizada.

Cleudson Nogueira Dias

Administrador.

Doutorando em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB/PPGA).

Professor e coordenador do curso superior de administração na Faculdade Projeção – Unidade Ceilândia/DF e analista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

E-mail: cleudson.dias@embrapa.br ou cleudson.dias@projecao.br

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA

Parque Estação Biológica – PqEB, sn, Brasília, DF
CEP: 70770-901