

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

POLÍTICA E PLANEJAMENTO REGIONAL

UMA COLETÂNEA

GRÁFICA MOVIMENTO

BRASÍLIA - DF, 2013

Presidenta da República Federativa do Brasil

Dilma Vana Rousseff

Ministro da Integração Nacional

Fernando Bezerra Coelho

Secretário de Desenvolvimento Regional

Sérgio Duarte de Castro

Diretora de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional

Adriana Melo Alves

Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico

Paulo Pitanga do Amparo

Coordenadora-Geral de Gestão Institucional

Maria Giovane Oliveira da Luz

“Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea”**Autores**

Aldo Paviani

Alisson Campos Santos

Andrea Carla de Azevedo

Ângelo de Angelis

Aulison André Kummer

Carlos Antônio Brandão

Daniel Rótulo

Claudio Antônio Gonçalves Egler

Edilson Almeida de Souza

Eliane Salete Filippim

Fernando César de Macedo Mota

Francisco de Assis Costa

Gabriel de Souza Barbosa

Gilson Ditzel Santos

Hermes Magalhães Tavares

Hieda Maria Pagliosa Corona

Josenildo de Souza e Silva

Leticia Ayumi Duarte

Marcelo Cunha Varella

Marcelo Firpo Porto

Maria Sueli Rodrigues de Sousa

Miguel Angelo Perondi

Nilvania Aparecida de Mello

Pedro Martins

Pedro Silveira Bandeira

Rainer Randolph

Rodrigo Machado Vilani

Rodrigo Valente Serra

Rosilene Dias Montenegro

Sérgio Duarte de Castro

Tânia Maria Diederichs Fischer

Tiago Barbosa da Silva

Ficha Técnica

Organizadores: Rainer Randolph e Hermes Magalhães Tavares

Equipe técnica MI: Ana Carolina Abreu, Guilherme Coutinho, Laís Cordeiro e Rafael França.

Revisão: DeBRITO Propaganda

Projeto gráfico e editoração: DeBRITO Propaganda

Produção editorial: DeBRITO Propaganda

Esta publicação é uma realização do Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Ficha Catalográfica

Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea /

Rainer Randolph e Hermes Magalhães Tavares, organizadores.

Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

224 p.; 20,5 x 27,2 cm.

ISBN 978-85-66507-01-0

1. Desenvolvimento Regional. 2. Política Regional – Brasil. 3. Planejamento Regional.
4. Economia Regional. I. Randolph, Rainer e Tavares, Hermes. II. Título.

SUMÁRIO

- 05 PREFÁCIO
- 06 APRESENTAÇÃO DOS AUTORES
- 13 1. APRESENTAÇÃO
- 14 **Rainer Randolph e Hermes Tavares (UFRJ):** DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL
- 21 2. POLÍTICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO DE TERRITÓRIOS E REGIÕES
- 22 **Hermes Tavares (UFRJ):** ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ABORDAGENS E EXPERIÊNCIAS EM TEMPOS E ESPAÇOS DIFERENTES
- 32 **Carlos A. Brandão (UFRJ):** TRANSVERSALIDADE, MULTIESCALARIDADE E OS DESAFIOS DA LEGITIMAÇÃO DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL
- 41 **Tânia Fischer (UFBA):** DESAFIOS DA GESTÃO DE TERRITÓRIOS-REGIÕES NO CONTEXTO DA HIBRIDIZAÇÃO: INTRA/INTERMOBILIDADE E INTERCULTURALIDADE
- 51 3. DEBATE SOBRE ELEMENTOS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – A DISCUSSÃO NAS CONFERÊNCIAS ESTADUAIS
- 52 **Eliane Salete Filippim (UNOESC) e Daniel Rótulo (ORT – Uruguai):** GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO FEDERATIVO: O CASO DE SANTA CATARINA
- 61 **Maria Sueli Rodrigues de Sousa (UFPI):** DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO FEDERATIVO – A FORMA DEFINE O CONTEÚDO
- 67 **Cláudio Antônio G. Egler (UFRJ):** FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O PAPEL DA INFRAESTRUTURA E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
- 74 **Rodrigo Valente Serra (ANP) e Rodrigo Machado Vilani (UCAM):** AS RENDAS DO PETRÓLEO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM DEBATE INACABADO
- 84 **Marcelo Firpo Porto (ENSP/FIOCRUZ):** ECOLOGIA, ECONOMIA E POLÍTICA: CONTRADIÇÕES, CONFLITOS E ALTERNATIVAS DO DES-ENVOLVIMENTO
- 98 **Josenildo de Souza e Silva (UNIR):** DES-ENVOLVIMENTO OU ENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO?

- 109 **Francisco de Assis Costa (UFPA):** INDICAÇÕES PARA A POLÍTICA E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO DA AMAZÔNIA
- 123 **Aldo Paviani (UnB):** DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL EM BRASÍLIA: SUSTENTABILIDADE E FRAGILIDADES
- 135 4. INSTRUMENTOS, MEDIDAS E FORMAS DE POLÍTICA REGIONAL
- 136 **Fórum de COREDEs/RS:** CONTRIBUIÇÃO DOS COREDES/RS PARA O DEBATE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
- 156 **Edilson Almeida de Souza (UFPA):** O PROGRAMA “TERRITÓRIOS DA CIDADANIA”: DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
- 163 **Rosilene Dias Montenegro et alii (UFCG):** PREBISCH E FURTADO: A CEPAL E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
- 172 **Pedro Martins, Marcelo Varella e Letícia Duarte (UDESC):** CARTOGRAFIAS SOCIAIS E A REPRESENTAÇÃO DE TERRITORIALIDADES ESPECÍFICAS: UMA DISCUSSÃO ESPACIAL
- 184 **Rainer Randolph e Gabriel de Souza Barbosa (UFRJ):** CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL – POTENCIALIDADE OU APENAS PROMESSA?
- 192 **Gilson Ditzel Santos, Hieda Maria Pagliosa Corona, Miguel Angelo Perondi, Nilvania Aparecida de Mello, Aulison André Kummer (UFTPR):** ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUPERAÇÃO DO PARADIGMA DA RACIONALIDADE NA MODERNIDADE: O CASO DOS APLS DO SUDOESTE DO PARANÁ
- 204 **Fernando César de Macedo e Ângelo de Angelis (UNICAMP):** IMPASSES NA CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO: GUERRA FISCAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

PREFÁCIO

Nos anos 1980 e 1990, diante da crise de financiamento do Estado e da afirmação do “pensamento único” de corte neoliberal, o debate sobre o planejamento e o desenvolvimento no Brasil, e, sobretudo, na sua dimensão regional e territorial, foi praticamente abandonado, ficando limitado a círculos muito estreitos. Este refluxo se verificou tanto no âmbito das políticas públicas quanto no acadêmico.

Desde o final dos anos 1990 observa-se um importante esforço de retomada do planejamento público e do debate sobre o desenvolvimento de médio e longo prazos no País, com a paulatina incorporação da referência ao território. No âmbito das políticas públicas, ao lado do empenho na estruturação de políticas nacionais de corte setorial - em campos como a saúde, educação, logística, ciência e tecnologia, desenvolvimento produtivo e outros -, avança a construção de uma política regional e diversas iniciativas de base territorial.

Evidência disto é o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2004, a reconstrução da Sudene, Sudam e Sudeco, bem como a emergência de diversas experiências de desenvolvimento territorial local, como Consórcios Municipais, Comitês de Bacia, Territórios Rurais/da Cidadania, além das várias iniciativas de apoio a APLs. A realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional em março de 2013, precedida de conferências estaduais nas 27 unidades da Federação e de conferências regionais nas cinco macrorregiões brasileiras, com a participação de mais de 10 mil pessoas de diversos segmentos sociais, é um marco nesse esforço.

No terreno acadêmico, depois de um longo ostracismo a que foi condenado o tema, amplia-se o número de programas de pós-graduação com foco no desenvolvimento regional e territorial no País e multiplica-se a produção científica. Já são 37 programas de mestrado e 12 de doutorado reconhecidos pela CAPES, com este foco, com uma crescente interiorização das iniciativas. As duas edições do Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional dão uma pequena mostra da vitalidade da produção recente no País. O número de trabalhos inscritos saltou de 500 para 701, entre 2010 e 2012, incluindo dissertações de mestrado, teses de doutorado, assim como trabalhos de *policy makers* refletindo, a partir de suas experiências, a participação de todos os estados brasileiros.

Trata-se de um momento rico de retomada, mas que ainda coloca grandes desafios. O maior deles, certamente, é o de se conseguir avançar para uma nova PNDR que traga efetivamente a questão regional para o centro da agenda política do País, no quadro de um novo pacto federativo, dotada

de instrumentos de financiamento e governança adequados e capaz de atuar como fio condutor estratégico para a coordenação das diversas políticas setoriais no território.

No campo do conhecimento, fundamental para a construção e o sucesso da nova política, colocam-se, entre outros, os desafios de ampliação, fortalecimento e consolidação dos programas de pós-graduação, bem como de apoio à estruturação de redes e à geração e disseminação de conhecimentos referentes à dinâmica e à política regional.

Atenta a este desafio, a Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI criou o Programa Permanente de Formação, Pesquisa e Capacitação em Desenvolvimento Regional – o PROREGIO. Entre as iniciativas do Programa inserem-se: o Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional, realizado em parceria com o Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento; parceria com a CAPES para a concessão de bolsas de pesquisa em rede nas regiões emergentes; estímulo à formação de redes entre IES no Brasil e no exterior; a reedição de livros e digitalização de bibliotecas de referência em Desenvolvimento Regional; e a criação de uma nova revista científica sobre o tema.

A revista, intitulada “Política e Planejamento Regional” (PPR), de periodicidade semestral, tem sua primeira edição prevista para outubro de 2013. Com um corpo editorial de alto nível e independente, a PPR destina-se a estimular a reflexão teórica e prática acerca do planejamento, da política e da dinâmica regional brasileira, contribuindo para ampliar o limitado espaço para publicação nesse campo hoje no Brasil.

Representando o “marco zero” da Revista PPR, apresentamos com satisfação a presente Coletânea. Ela reúne, sobretudo, artigos produzidos a partir de contribuições acadêmicas apresentadas nas Conferências Estaduais e Macrorregionais de Desenvolvimento Regional, realizadas em 2012. Com esta publicação, valorizamos e difundimos a reflexão realizada em diferentes regiões do País, como parte do amplo esforço que o Brasil realiza nesse momento para construir uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Uma excelente leitura a todos!

Sérgio Duarte de Castro
Secretário Nacional de Desenvolvimento Regional

APRESENTAÇÃO DOS AUTORES

Aldo Paviani

Gaúcho, bacharel e licenciado em Geografia e História/PUC/1958, Livre-Docente/Doutor em Geografia Urbana pela UFMG/1977, pós-doutorado no ILAS/Universidade do Texas/1983. Professor titular, aposentado, Pesquisador Associado do Departamento de Geografia e do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NEUR/CEAM) da Universidade de Brasília (UnB), ex-diretor do CEAM e do Instituto de Ciências Humanas da UnB. “Cidadão Honorário de Brasília” - Câmara Legislativa do DF/1999, Professor Emérito pela Universidade de Brasília (2004). Organizador das obras: *Brasília, Ideologia e Realidade*, Ed. Projeto/CNPq (1985); *Urbanização e Metropolização - A Gestão dos Conflitos em Brasília* (1987); *Brasília: A Metrópole em Crise* (1989); *A Conquista da Cidade* (1991) e *Brasília: Moradia e Exclusão* (1996), *Brasília - Gestão Urbana: Conflitos e Cidadania* (1999), publicados pela Editora Universidade de Brasília. Organizador com Luiz Alberto de Campos Gouvêa da coletânea *Brasília Controvérsias Ambientais* (2003). Coorganizador da coletânea *Brasília: Dimensões da Violência Urbana*. Ed. UnB (2005). Brasília 50 anos: capital a metrópole (em coorganização). Ed. UnB, 2010. Áreas de interesse: urbanização, metropolização, impactos ambientais, emprego/desemprego urbano, exclusão socioespacial, avanços científico-tecnológicos no ambiente urbano, gestão do território.

Alisson Campos Santos

Possui graduação em Comunicação Social pela Universidade Estadual da Paraíba (2009) e mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Estadual da Paraíba (2012). Tem experiência na área de Comunicação, com ênfase em Jornalismo ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: água; seca; fatalidade e jornalismo; ecocidadania e crise da água.

Andrea Carla de Azevedo

Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Estadual da Paraíba (1993) e especialista em Marketing e Propaganda Eleitoral pela CESREI (2007). Mestre em Desenvolvimento Regional pela UEPB/UFCG (2011). Trabalha, desde 1991, com Assessoria de Imprensa de eventos e política. Atualmente é Assistente de Gabinete, na Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico, vincula-

da ao governo do Estado da Paraíba. Tem interesse no estudo das Políticas Públicas, particularmente, aquelas relacionadas ao Planejamento Urbano e ao Desenvolvimento Regional.

Ângelo de Angelis

Formado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia; atualmente faz mestrado pelo Instituto de Economia da UNICAMP, com a dissertação “O ICMS no Estado de São Paulo - de 1988 a 2010 - 22 anos”. Também possui pós-graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Uberlândia com a monografia “A Correção Monetária Integral das Demonstrações Financeiras - Ganhos e Perdas em Ativos e Passivos Monetários”; e “The Minerva Program - The Theory and Operation of a Modern National Economy”, pela The George Washington University.

Aulison André Kummer

Graduado em Administração de Empresas pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná - Campus Pato Branco. Mestrando em Desenvolvimento Regional pela mesma instituição. Experiência de atuação no setor financeiro, assim como de auditoria interna na Coasul Cooperativa Agroindustrial, São João - PR. Áreas de interesse no desenvolvimento de pesquisas: Inovação, Inovação Sustentável, Desenvolvimento Regional e Arranjos Produtivos Locais.

Carlos Antônio Brandão

Professor do Instituto Multidisciplinar da UFRRJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas da UFRRJ. Suas atividades de docência, pesquisa e extensão se concentram na área do Planejamento Urbano e Regional. Bolsista CNPq. Possui Doutorado, Livre-Docência e Professor Titular em Economia pela UNICAMP. Mestrado em Economia pelo Cedeplar/UFMG. Graduação em Economia pela UFU. Pós-doutorado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Coordenador do site www.interpretesdobrasil.org. Coordenador do Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Claudio Antônio Gonçalves Egler

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1979) e doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1993). Tem experiência nas áreas de Geoeconomia, Desenvolvimento Regional e Gestão do Território, tendo realizado estudos e pesquisas sobre a América do Sul, a Zona Costeira Brasileira e o Nordeste semiárido. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Daniel Rótulo

Doutor em Administração pela EBAPE-FGV (2005). Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1994). Graduado em Direito e em Diplomacia pela Universidad de la República Oriental de Uruguay (UDELAR) (1983). Assessor da Unidad de Políticas Públicas da Secretaria de Planejamento e Orçamento da Presidencia de la República Oriental de Uruguay. Pesquisador adjunto da Faculdade de Ciências Sociais da Universidad da República do Uruguay (UDELAR) (1992-2003). Pesquisador Adjunto da Faculdade de Administração e Ciências Sociais da Universidade ORT- Uruguai (2005 até hoje). Professor visitante no Mestrado em Administração de Empresas e MBA da UNISINOS. Ensino, pesquisa e consultoria nas áreas de Administração Pública e Relações Internacionais, sobre política internacional, políticas públicas, negociação e resolução de conflitos internacionais, cooperação e integração transfronteiriça na América Latina e Mercosul.

Edilson Almeida de Souza

Graduado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso (2004), mestre em Geografia pela mesma Universidade (2007), doutorando em Desenvolvimento Sustentável pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFGA). Atualmente é Geógrafo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA-SR/01, Professor da Secretaria de Educação do Estado do Pará. Tem experiência na área de Cartografia, SIG, Geografia Agrária, Desenvolvimento Territorial Rural, Políticas Públicas, Meio Ambiente e Educação.

Eliane Salete Filippim

Pós-doutora em Administração Pública e Governo na EAESP/FGV/SP (2009). Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa

Catarina (2005). Atua como Professora e Pesquisadora da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) no Mestrado Profissional em Administração, no qual desenvolve estudos na Linha de Pesquisa Sustentabilidade em Organizações. Sua pesquisa e sua produção técnica e tecnológica estão focadas em Governança Territorial, Sustentabilidade, gestão por competências e planejamento estratégico em municípios, atuando como consultora em empresas e organizações públicas. Editora da Revista RACE.

Fernando César de Macedo Mota

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (1992), mestrado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (1997), doutorado em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da UNICAMP (2002) e livre-docência (2010) em Economia Brasileira, na área de Política Econômica e Desenvolvimento Regional pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Atualmente é professor MS5 da Universidade Estadual de Campinas. Foi Diretor Técnico-Científico do Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN (2001-2002); membro do Conselho da TECVITORIA - Incubadora de Empresas (2001-2002); e membro do Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia da Prefeitura Municipal de Vitória (2000-2002). Trabalhou como coordenador da política de C&T do Espírito Santo no período em que foi diretor do IJSN. Coordena, juntamente com o professor Aristides Moysés (PUC-Goiás), o PROCAD-NF, com o projeto intitulado Urbanização dos Cerrados do Centro-Oeste: desafios e perspectiva para a sustentabilidade, com vigência 2009-20012. Coordena o Grupo de Estudos sobre Transformações Econômicas e Territoriais – GETETE. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: economia brasileira, desenvolvimento regional, economia capixaba, economia regional, desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano.

Francisco de Assis Costa

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1971), M. Sc. em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (1981) e Dr. Phil. em Economia pela Freie Universität Berlin (1988), Alemanha. Professor-Associado da Universidade Federal do Pará, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e do Programa de Pós-graduação em Economia do Departamento de

Economia, além de Pesquisador ativo da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist, UFRJ) e da Rede Temática de Pesquisa em Modelagem Ambiental da Amazônia (Projeto GEOMA). Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq, é também Professor Colaborador Externo do Curso de Pós-Graduação em Ciência do Sistema Terrestre, do INPE. Foi Visiting Fellow no Centre for Brazilian Studies (CBS) da Oxford University, Inglaterra (Hilary e Trinity Terms, 2007). Sua experiência de pesquisa tem ênfase em economia agrária, desenvolvimento regional e relações entre economia e sustentabilidade ambiental, destacando o papel das inovações tecnológicas e institucionais, sobretudo na Amazônia. Atual diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Ipea.

Gabriel de Souza Barbosa

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Mestrando no IPPUR/UFRJ; tem experiência na área de Planejamento, com ênfase em Planejamento Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: Consórcios Intermunicipais e novas escalas da regionalização para a administração pública.

Gilson Ditzel Santos

É doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (2009) e mestre em Ciências de Administração e Estudos de Políticas Públicas pela Universidade de Tsukuba (2001), Japão. Possui graduação em Engenharia Industrial Elétrica - Ênfase em Eletrônica/Telecomunicações pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (1993). Atualmente é professor nível D502 (equivalente ao nível de professor associado) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná e tem experiência acadêmica e profissional na área de Gestão de Tecnologia, atuando principalmente nos seguintes temas: uso da informação, impactos da qualidade da informação e gestão da inovação.

Hermes Magalhães Tavares

Doutorou-se em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (1989); realizou a “maitrise” em Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina pela Université de Paris III (1967) e Graduação em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública (1962). É Professor Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de

Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Teoria do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional, planejamento regional, planejamento territorial, novos espaços urbano-industriais e desenvolvimento local. Atualmente, exerce atividades de Ensino e Pesquisa na UFRJ (IPPUR) como Professor Colaborador Voluntário. Nessa condição, participa também de um PROCAD na Universidade Federal de Campina Grande com o apoio do IPPUR; é Coordenador de Projeto de Intercâmbio Acadêmico UFRJ/IPPUR e Universidade Nacional de Rio Cuarto, na Argentina, em apoio a Maestria (Mestrado) em Desenvolvimento e Gestão Regional da Facultad de Economía - 2012 a 2015.

Hieda Maria Pagliosa Corona

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Paraná (1981), mestrado em Sociologia pela UFPR (1999) e doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento também pela UFPR (2006). É professora do ensino superior da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, atuando em cursos de graduação e no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). Faz parte do Conselho editorial da Editora da UTFPR. Tem experiência na área de Sociologia, atuando principalmente nos seguintes temas: sociologia ambiental, sociologia rural, desenvolvimento sustentável e interdisciplinaridade.

Josenildo de Souza e Silva

Doutorando em Agroecología, Sociología y Desarrollo Sostenible – Universidad de Córdoba – España (em processo de validação), mestre em Administração Rural e Comunicação Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2002), Licenciado em Ciências Agrárias – Universidade Federal Rural de Pernambuco (1995), graduado em Engenharia de Pesca pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (1993). Atualmente é Professor do Departamento de Engenharia de Pesca e Aquicultura da Universidade Federal de Rondônia – Unir.

Letícia Ayumi Duarte

Possui graduação em Planejamento e Gestão do Turismo pela Universidade Federal do Paraná (2010). Discente do Mestrado Profissional de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina. Desenvolve estudos nas áreas de Planejamento Territorial, Comunidades Tradicionais, Conflitos Socioam-

bientais, Unidades de Conservação e Turismo de Base Comunitária.

Marcelo Cunha Varella

Formado em Gestão Ambiental pela Universidade Federal do Paraná - Litoral, especialista em Questão Social pela abordagem interdisciplinar na mesma instituição e cursando o Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. Atualmente é bolsista PROMOP pela FAED/UDESC. Seus interesses à Gestão Ambiental e ao Planejamento Territorial estão amplamente relacionados com o geoprocessamento e os Sistemas de Informação Geográfica.

Marcelo Firpo Porto

Possui graduação em Engenharia de Produção pela UFRJ (1984) e em Psicologia pela UERJ (1991), mestrado e doutorado em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ (1994), com doutorado sandwich (1992-1993) e pós-doutorado (2001-2003) em Medicina Social na Universidade de Frankfurt. Atualmente é pesquisador titular do Centro de Estudos em Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana da Fundação Oswaldo Cruz. Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, e vem trabalhando com os seguintes temas: abordagens integradas de riscos; justiça ambiental; ecologia política e economia ecológica; vulnerabilidade socioambiental; complexidade, riscos e incertezas; princípio da precaução; ciência pós-normal; produção compartilhada de conhecimentos; promoção da saúde em áreas urbanas vulneráveis; agrotóxicos e transição agroecológica. Atua no programa Saúde Pública (mestrado e doutorado) da ENSP/FIOCRUZ, área de concentração "Processo Saúde-Doença, Território e Justiça Social"; além de participar em diversos cursos de pós-graduação *latu sensu* e mestrado profissional.

Maria Sueli Rodrigues de Sousa

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí (1996) e Direito pela UFPI (2003), advogada, mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente, também pela UFPI (2005) e é doutora em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (2009). Tem experiência na área de Sociologia, Antropologia e Direito, com ênfase em Sociologia Jurídica, Antropologia Jurídica, Direito Ambiental e Socioambiental, Hermenêutica

Constitucional e Direito Constitucional, Teoria do Direito, atuando, principalmente, nos seguintes temas: direito constitucional, direito ambiental e Socioambiental, direito das mulheres, direitos humanos, relação cultura e natureza, populações camponesas, tradicionais e quilombolas, gênero e convivência com o semiárido.

Miguel Angelo Perondi

Professor na Universidade Tecnológica Federal do Paraná desde 1994. Engenheiro-Agrônomo, Mestre em Administração e Doutor em Desenvolvimento Rural. Pesquisador visitante do Institute of Development Studies da University of Sussex (2006). Está aberto a pesquisas sobre o tema da diversificação dos meios de vida da agricultura familiar.

Nilvania Aparecida de Mello

Possui graduação em Agronomia pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (1994), mestrado em Agronomia – Área de concentração física, manejo e conservação do solo pelo Departamento de Solos e Engenharia Agrícola da Universidade Federal do Paraná (1996) e doutorado em Ciência do Solo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2006) e pós-doutorado em Filosofia da Ciência pela Université Joseph Fourier (França). Atualmente é professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Tem experiência na área de Agronomia, com ênfase em Manejo do Solo, atuando principalmente nos seguintes temas: plantio direto, qualidade ambiental, enfoque sistêmico, qualidade da água e do ambiente e educação ambiental.

Pedro Martins

É professor da Universidade do Estado de Santa Catarina-UDESC. Tem doutorado em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (2001) e atua como subcoordenador do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental/MPPT. Coordena o Grupo de Pesquisa Práticas Interdisciplinares em Sociabilidades e Territórios – PEST.

Pedro Silveira Bandeira

Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1971), graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1973),

mestrado em Economia pela UFRGS (1978), mestrado em Economia pela New School for Social Research (1982) e doutorado em Ciência Política pela UFRGS (2003). Atualmente é professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente no seguinte tema: Exportações.

Rainer Randolph

Possui diploma em Física pelas Universidades de Göttingen/RFA (1966) e Munich/RFA (Ludwig-Maximilians) (1969), pós-graduação (diploma) em Ciências Econômicas e Ergonômicas (Arbeits und Wirtschaftswissenschaftliches Aufbaustudium) da Universidade Técnica de Munich/RFA (1973) e doutorado em Ciências Econômicas e Sociais da Universidade Erlangen-Nuremberg/RFA (Friedrich-Alexander) (1978). Professor titular no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Coordenador da área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) no período de 2008 a 2011 e reconduzido para a trienal de 2011 a 2013; Diretor do IPPUR/UFRJ desde maio de 2012 e, anteriormente, de 1987 a 1989 e de 2000 a 2002; Cientista do Nosso Estado da FAPERJ (2009-2012); foi Representante das Ciências Sociais Aplicadas no Conselho Técnico-Científico (CTC) da CAPES para o triênio 2008 a 2011 e membro da Comissão de Avaliação da Área Planejamento Urbano e Regional/Demografia da CAPES entre 2005 e 2007; Diretor da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) de 1989 a 1991 e 2001 a 2003; membro titular no Conselho de Pós-Graduação e Pesquisa (CEPEG) e no Conselho Universitário da UFRJ; é coordenador do Laboratório Oficina Redes e Espaço LabORE e membro do Núcleo de Estudos Regionais - NER - do IPPUR; parecerista *ad hoc* do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); colaborador do Consejo Latino-Americano de Ciencias Sociales (CLACSO) e parecerista *ad hoc* da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e de Fundações de Amparo à Pesquisa estaduais. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Fundamentos do Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: expansão metropolitana; urbanização em áreas peri-metropolitanas e relações urbano-rurais; segregação e mobilidade sócioespacial em escala regional; novas formas de participação na

gestão urbana e regional e planejamento subversivo; redes sóciotécnicas, tecnologias de informação e comunicação e reorganização territorial.

Rodrigo Machado Vilani

Possui licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2000) e bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais Viana Jr. (2003), mestrado em Direito (2006) e doutorado em Meio Ambiente (2010) pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-doutorado em andamento no Programa de Biodiversidade e Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (PPGBS/FIOCRUZ). É professor-adjunto do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes/Campos dos Goytacazes. Tem experiência em Direito Ambiental e Políticas Públicas, atuando principalmente nas áreas de: licenciamento e gestão ambiental; desenvolvimento sustentável; políticas ambientais; política energética; cidade e desenvolvimento regional e política de turismo.

Rodrigo Valente Serra

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (1992), mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1998) e doutorado em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (2005). Atualmente é professor/pesquisador do Mestrado em Engenharia Ambiental do Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos/RJ e Especialista em Regulação da Agência Nacional do Petróleo, possuindo experiência na área de Economia Regional, com pesquisas nos seguintes temas: cidades médias, desenvolvimento regional, *royalties* do petróleo: distribuição, desenvolvimento urbano e crescimento econômico.

Rosilene Dias Montenegro

Possui graduação em História pela Universidade Federal da Paraíba (1989), mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (1991) e doutorado em História pela Universidade Estadual de Campinas (2001). Atualmente é professora-associada da Universidade Federal de Campina Grande. Atua nos cursos de Graduação e Pós-graduação em História da UFCG e no curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da UEPB/UFCG. Tem experiência na área de História, com ênfase em História do Brasil Republicana, principalmente nos temas: memória, história oral, Escola Politécnica, ciência e tecnologia e gênero. Também tem experiência em análise documental e

organização de arquivos, tendo realizado qualificação em Arquivologia na Universidade de São Paulo (2006).

Sérgio Duarte de Castro

Economista formado pela Universidade Católica de Goiás (1982), com doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1998), Sérgio Duarte de Castro foi pesquisador visitante do Centro de Dinâmica Internacional da Universidade de Paris XIII e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade Estadual de Goiás. O secretário é professor titular do Departamento de Economia do Mestrado em Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO), além de pesquisador da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist).

Tânia Maria Diederichs Fischer

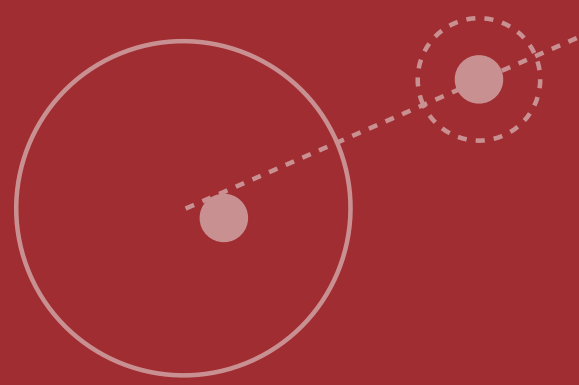
Possui doutorado em Administração com distinção e louvor pela Universidade de São Paulo (1984), mestrado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1977) e graduação em Pedagogia, também pela UFRGS (1973). Atualmente é professora titular da Universidade Federal da Bahia e coordenadora do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS). É pesquisadora DTI 1A do CNPq

e membro titular da Academia Baiana de Ciências. É conselheira da Fundação Banco do Brasil, Sebrae e FIEB. Coordena projetos PRO-ADMINISTRAÇÃO, PRO-NEX e PRO-CULTURA da CAPES. Foi presidente da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação Administração (ANPAD) e diretora da Associação Nacional de Programas de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) e Associação Nacional de Programas de Ensino de Transportes (ANPET). Foi consultora da UNESCO e Banco Mundial. Tem experiência nas áreas de Administração e Educação, com ênfase em Organizações e Interorganizações, Poderes Locais e Gestão Social do Desenvolvimento Territorial. Recebeu os seguintes prêmios e distinções: Medalha de Ouro 50 anos de Pós-Graduação Brasileira concedida pela CAPES; Pesquisador de Destaque pela UFBA (2009) e Homenagem da ANPAD e ANPET.

Tiago Barbosa da Silva

Possui graduação em Licenciatura Plena em Letras – Língua Inglesa pela Universidade Federal de Campina Grande (2008), graduação em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (2009) e mestrado em Desenvolvimento Regional, também pela UEPB (2012). Atualmente é professor substituto da Universidade Estadual da Paraíba e professor de língua inglesa no ensino médio público estadual.





1

APRESENTAÇÃO:
DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA
NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO BRASIL

DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

Rainer Randolph
Hermes Magalhães Tavares

No ano de 2012, a Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, em parceria com outros órgãos do Governo Federal e de Governos Estaduais, organizaram em cada unidade da Federação uma Conferência Estadual de Desenvolvimento como etapa preparatória da realização de uma Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que ocorreu em Brasília, de 12 a 22 de março de 2013. Objetivou-se, com isso, criar um “momento privilegiado para a construção participativa de uma nova PNDR. Uma política elaborada a partir de um amplo debate sobre o futuro que se deseja para o País, e por que meios pretendemos alcançá-lo” (Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012).

A presente publicação se insere nesse esforço em propiciar uma base ampla de debate sobre a política de desenvolvimento regional no nosso País. Partiu de uma análise das contribuições de autores de entidades acadêmicas e de pesquisa que tinham sido convidados a apresentar suas ideias e propostas em conferências em diferentes estados do Brasil.

Para explicitar e justificar a forma como essa coletânea visa contribuir ao amplo debate e uma interlocução, é necessário retomar, brevemente, as principais características das Conferências Estaduais, sua estruturação e dinâmica.

As conferências contaram com a presença de quatro segmentos da sociedade brasileira: integrantes do poder público, sociedade civil, setor empresarial e instituições de ensino, pesquisa e extensão, além de convidados.

A participação às conferências estava aberta ao público em geral, que se inscrevia no site da instituição responsável pela realização do evento e, assim, podia assistir em plenária a mesas com apresentações de representantes destes segmentos convidados para contribuir ao debate dos interesses e anseios a respeito do desenvolvimento (regional) de seu estado, de sugestões para uma política nacional de desenvolvimento que contemple as especificidades dos estados brasileiros e as suas diversidades e diferenças.

Houve, em todas as conferências, intervenções de representantes dos organizadores (MI, Ipea e outros ministérios e órgãos governamentais – em parte também dos governos estaduais) e contribuições por parte de determinados membros dos outros segmentos sociais, tanto por ocasião da Mesa de Abertura como também de outras Mesas-Redondas.

Além dessas sessões em plenária, foram realizados debates em Grupos de Trabalho dedicados aos quatro Eixos delineados no Documento de Referência apresentado pelo MI. O trabalho nesses grupos se iniciava a partir da apresentação de pessoas convidadas (pertencentes aos segmentos sociais acima mencionados) e se desdobrava em um debate entre aquelas pessoas do público em geral que tinham sido inscritas nessa temática específica. O objetivo dessa discussão foi a formulação de certos princípios e diretrizes de cada um desses grupos/temáticas que foram, passo seguinte, levados

à discussão conjunta de todos os grupos a fim de estabelecer determinadas orientações, que iam refletir os anseios dos presentes membros dos diferentes segmentos a respeito de princípios e diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Além de formular esses princípios e diretrizes “estaduais” – que depois foram encaminhados a Conferências Macrorregionais e, como passo final, à Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional –, foram também eleitos pelos presentes de cada um dos quatro segmentos um determinado número de representantes que iam participar das fases seguintes do debate sobre a política nacional. Foi disponibilizado na página do MI também um relatório de cada conferência estadual com a indicação tanto dos princípios e diretrizes que foram tirados do debate entre os grupos temáticos, como também os nomes dos mencionados representantes de cada segmento.

Dos mencionados quatro segmentos da sociedade brasileira chamados a participar foram, em geral, especialmente os representantes das instituições de ensino, pesquisa e extensão, que proporcionaram o acesso às suas apresentações através de site do evento, propiciando, assim, a possibilidade de uma reflexão e discussão ainda após a realização dos eventos. E foi a partir da identificação dessas contribuições que organizamos a presente coletânea.

Convidamos, portanto, aqueles participantes das conferências que não pertenciam ao setor público governamental a transformar suas apresentações – em geral em forma de Microsoft PowerPoint – em textos corridos, e tivemos a grata satisfação que quase todos assumiram o compromisso de produzir um texto num espaço de tempo bastante reduzido.

A ideia original era facilitar a interlocução com o documento principal apresentado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR, 2012), o chamado “Documento de Referência”, e seguir a organização dos eixos de discussão que estruturaram as próprias conferências.

São elas:

- Eixo I - Governança, Participação Social e Diálogo Federativo
- Eixo II - Financiamento do Desenvolvimento Regional
- Eixo III - Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade
- Eixo IV - Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável

Este último ainda diferenciado em cinco vertentes que não precisamos apresentar aqui nesse momento.

Entretanto, não foi possível implementar essa intenção a risca por duas razões. Havia algumas apresentações de caráter mais geral cujas temáticas fugiam dos eixos e procuravam estimular uma discussão sobre princípios da política regional, aspectos mais históricos ou propostas novas para a gestão regional.

Dedicamos, portanto, uma parte da coletânea a um grupo de trabalho na **Parte 2** sob o título “Política, planejamento e gestão de territórios e regiões”.

Dos três capítulos que constituem essa parte, dois são resultado de apresentação em Conferência Estadual, um que incluímos por apresentar um panorama de diferentes visões e abordagens do desenvolvimento regional de forma original em um texto bastante sucinto. É o capítulo “ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ABORDAGENS E EXPERIÊNCIAS EM TEMPOS E ESPAÇOS DIFERENTES”, de Hermes M. Tavares, que propicia essa perspectiva histórico-conceitual em uma apresentação bem compacta. Parte do pressuposto que, para entender a história das estratégias de desenvolvimento regional, será necessário procurar as teorias e experiências que deram sustento a desenvolvimento e política regional. Assim, a temática do desenvolvimento regional não se acompanha apenas temporalmente, mas também espacialmente em diferentes países. O autor desse capítulo se baseia numa comparação entre França e Japão, que tentou

reanimar a discussão sobre o assunto. Depois de ter chamado atenção a vários modelos, o autor termina seu texto com uma interessante discussão sobre o caso brasileiro.

A discussão sobre “TRANSVERSALIDADE, MULTIESCALARIDADE E OS DESAFIOS DA LEGITIMAÇÃO DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL”, da autoria de Carlos A. Brandão, apresenta, em uma abordagem diferente da do capítulo anterior, uma trajetória da questão regional brasileira de quinhentos anos que parte do momento em que o País era uma mera plataforma de feitorias de unidades isoladas de negócios mercantis até os dias de hoje, quando é uma das dez maiores economias do mundo. A partir da análise dessa história nos planos econômico, social, político e cultural, que se estende até aos mais recentes governos, o autor vai apontar tanto para os enormes desafios que a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional significa e como para a “necessidade de se legitimar a política regional enquanto uma política de Estado e estruturar um sistema nacional de política regional permanente que tenha eficiência e eficácia no enfrentamento das nossas mazelas socio-espaciais”. Um desses desafios será que um sistema como este deverá ter, nas palavras do autor, “como base a integração e a transversalidade das políticas públicas no território, ser concebido e implementado em múltiplas escalas espaciais e bem articular níveis de governo e arenas de poder”. Chama a atenção que será extremamente conflituosa e demorada a busca da prevalência da dimensão territorial sobre as setoriais. Termina o ensaio com o questionamento fundamental a respeito de possíveis forças sociais e políticas que pudessem, atualmente, legitimar uma agenda concreta de planejamento regional no Brasil.

O último dos três capítulos dessa parte tem como autora Tânia Fischer e o título “DESAFIOS DA GESTÃO DE TERRITÓRIOS-REGIÕES NO CONTEXTO DA HIBRIDIZAÇÃO: INTRA/INTERMOBILIDADE E INTERCULTURALIDADE”. Fala de desafios como o capítulo anterior, mas adota uma abordagem bem distinta, talvez nem tanto para identificar a origem ou razão desses desafios, mas chega a conclusões diferentes de como enfrentá-los exatamente por sua perspectiva voltada à gestão mesmo. Nesse sentido, a autora está interessada na própria gestão que exige aquilo que chama de gestão social do desenvolvimento territorial. Há uma multiplicidade de gestores de diversas escalas governamentais, de empresas e de organizações de caráter associativo. Ao se perguntar do “destinatário” da gestão, desenvolve tanto um perfil tentativo desse gestor como define como alvo principal a sociedade quando enfatiza a dimensão social da gestão. E essa gestão não é descontextualizada, mas ancorada territorialmente, por isso se refere ao desenvolvimento

territorial. Essa referência ao desenvolvimento territorial abre uma perspectiva importante para compreender os requisitos que os gestores devem cumprir e as competências de diversas naturezas e níveis que devem ter. Fala aqui a autora de “interorganizações” com uma estrutura complexa e respondendo a uma complexa teia de determinações e características. Necessariamente, todo esse campo de articulação entre conhecimento e práticas – dando origem a uma certa praxeologia – é profundamente interdisciplinar e mesmo multifocal, na medida em que o desenvolvimento territorial está ligado a problemas de sedução, habitação, saúde, entre outros. Define, na visão da autora, determinados campos da gestão social que, por sua vez, remetem novamente a um perfil do gestor social que se apresenta numa lista em relação às suas competências básicas. Após identificar as competências, levanta a pergunta pelo itinerário formativo, isto é, “um conjunto articulado de ofertas de ensino constituído de eixos curriculares e dinâmicas de ensinar e aprender traduzidos em design, ambientes de aprendizagem, recursos e ferramentas”, que habilita o gestor para essa forma de gestão. No final, apresenta um exemplo desse “itinerário formativo” na figura de um programa de educação para o trabalho ou educação profissional que, como diz, “invoca o desafio mais recente do desenvolvimento brasileiro”.

A **Parte 3**, intitulada “Debate sobre elementos de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, reúne oito trabalhos que foram apresentados ou em plenária ou em sessões de trabalho que abrangem, de uma forma mais livre, as temáticas dos quatro eixos das conferências.

O capítulo “GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO FEDERATIVO: O CASO DE SANTA CATARINA”, da autoria de Eliane Salete Filippim e Daniel Rótulo, traz, em diferentes momentos do texto, uma reflexão sobre a relação entre os três termos que caracterizam o Eixo I das conferências. Em uma primeira parte mais conceitual apresenta os principais termos do debate. Na segunda, realiza uma análise, a partir das considerações iniciais, das experiências de desenvolvimento e política regional em Santa Catarina. Terminam os autores seu raciocínio com a conclusão de que, apesar do estímulo à participação de setores mais amplos, continua tendo claramente uma predominância dos atores governamentais na tomada de decisões naquela experiência analisada de Santa Catarina.

O capítulo “DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO FEDERATIVO – A FORMA DEFINE O CONTEÚDO”, de Maria Sueli Rodrigues de Sousa, também se relaciona com o Eixo I e busca articular o tema do desenvolvimento

à sustentabilidade, ao planejamento e a novas formas institucionais que precisam ser encontradas. Da mesma forma como no capítulo anterior, estabelece um vínculo entre planejamento e sustentabilidade, que vai discutir em referência a três casos que encontrou no estado do Piauí e aos quais formula certas críticas. Aponta deficiências em relação à participação social, aos problemas com a compreensão da categoria “desenvolvimento” e a uma “compreensão única” equivocada da sustentabilidade que, na verdade, leva à “insustentabilidade”. Mesmo quando possa haver, talvez, uma nova racionalidade, essa não evita a repetição de velhos problemas.

O capítulo seguinte “FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O PAPEL DA INFRAESTRUTURA E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS”, de Claudio Antonio G. Egler, responde às preocupações do Eixo II ao discutir a viabilidade de programas de longo prazo para financiamento de infraestrutura e da expansão da oferta de serviços públicos, que podem significar a alavancagem do desenvolvimento regional. Decisões e investimentos a respeito da infraestrutura são estratégicas, o que o autor mostra depois em referência à água, à energia e às telecomunicações.

Se no capítulo anterior o autor abordou o financiamento a partir da aplicação de recursos, no capítulo seguinte o enfoque está voltado para arrecadar e distribuir recursos sob o título “AS RENDAS DO PETRÓLEO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM DEBATE INACABADO”, com autoria de Rodrigo Valente Serra e Rodrigo Machado Vilani. Os autores escolheram como objeto a distribuição dos *royalties* de petróleo, a sua importância para as finanças do Estado do Rio de Janeiro, os perigos que podem significar mudanças do regime de distribuição que ameaça a sustentação de um desenvolvimento regional de longo prazo. Além dessa discussão ser pertinente para o Eixo sobre financiamento do desenvolvimento regional (II), toda a problemática da distribuição dos *royalties* está relacionada com o primeiro Eixo em relação ao diálogo federativo.

Os capítulos seguintes se dirigem mais aos Eixos III e IV na medida em que tornam a “sustentabilidade” (ou mesmo a insustentabilidade) sua preocupação primordial. O texto “ECOLOGIA, ECONOMIA E POLÍTICA: CONTRADIÇÕES, CONFLITOS E ALTERNATIVAS DO DES-ENVOLVIMENTO”, do autor Marcelo Firpo Porto, pode ser compreendido também como uma contribuição ao Eixo III. O autor não opera com um conceito de “Desigualdades Regionais”, mas fala de conflitos ambientais e da “insustentabilidade” ao adotar uma abordagem da ecologia política. Faz uma leitura crítica

do modelo de desenvolvimento hegemônico e afirma que as contradições têm sua origem na produção sistêmica de inúmeros conflitos ambientais “associados à forma como territórios, recursos, comunidades e populações locais (que) passam a se subordinar a atores políticos, agentes econômicos e cadeias produtivas globais extraterritoriais”. Em outra parte do capítulo discute como a realidade atual e os possíveis cenários futuros vão significar um recrudescimento dos conflitos ambientais. Nem por causa disso, o autor procura identificar alternativas democráticas a esse cenário sombrio. Aponta que a questão estratégica para o desenvolvimento regional é o enfrentamento de problemas urbanos que possuem intrínseca relação com problemas rurais e vice-versa. Há de haver novos diálogos e a convergência entre instituições públicas democráticas, movimentos sociais e os vários sujeitos coletivos no campo e nas cidades.

É curioso reparar que o capítulo anterior e o próximo usam uma nomenclatura semelhante e pouco usada: falam do Des-Envolvimento como consta também no título do capítulo “DES-ENVOLVIMENTO E ENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO?”, de Josenildo de Souza e Silva. Semelhante ao capítulo anterior o autor adotou uma abordagem crítica em relação às múltiplas crises que assolam as sociedades capitalistas, como ambiental, ecológica, climática, etc. Ele identifica suas origens na Revolução Industrial que alterou a relação sociedade – natureza. Novamente, voltado para a questão da sustentabilidade, o que aproxima esse capítulo ao Eixo IV das Conferências, o autor apresenta uma visão bastante diferenciada e interdisciplinar desse termo. Vai se dedicar a uma reflexão sobre capacidade de suporte de agrossistemas e formas diversas de metabolismos. Pleiteia que sejam desconstruídos os atuais modelos para poder se preocupar com o futuro, as futuras gerações. Percebe-se como nas contribuições da nossa coletânea o campo e o agrário jogam um papel bastante destacado em alguns dos capítulos.

No capítulo de Francisco de Assis Costa, “INDICAÇÕES PARA A POLÍTICA E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO DA AMAZÔNIA”, a crise ambiental, que é também uma civilizatória, continua o ponto de partida do raciocínio. O autor procura novas perspectivas de desenvolvimento e planejamento – distantes daqueles que foram dominantes até a década de 1990 como o “*new public management*” (NPM) ou a “*public choice theory*” (PCT). Para pensar a dinâmica regional utiliza-se da noção da “trajetória”, que vai se diferenciar em formas distintas (tecnológica, camponesa, patronal). Como afirma o autor, para a Amazônia a dimensão rural é fundamental no tratamento das dinâmicas presentes e das perspectivas futuras do

desenvolvimento dessa região. Como já em outros capítulos dessa coletânea – e agora ainda mais reforçado por tratar-se da Amazônia – a sustentabilidade está sendo debatida como uma referência importante, mas também problemática para o desenvolvimento.

Finalmente, no último capítulo dessa parte, “DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL EM BRASÍLIA: SUSTENTABILIDADES E FRAGILIDADES”, de Aldo Pavianni, o foco é a capital da República, mas em uma perspectiva que a insere na sua “região”. O texto contribui para a compreensão de um “escalonamento” das transformações que ocorreram em torno dessa capital expressas nos termos de urbanização, metropolização e regionalização (vide, por exemplo, a RIDE/DF). Se em capítulo anterior nessa coletânea a “questão urbana” entra no debate a partir de uma perspectiva voltada ao agronegócio e às relações entre cidade e campo, nesse capítulo a trajetória é quase inversa: no “nada” se constrói uma cidade que vai se transformando em metrópole através de seu espraiamento, as conurbações, o polinucleamento e “capturas” de territórios circundantes, como fala o autor. Menciona o que Lúcio Costa pensava a respeito da “região” da capital, produzida pela capital. Era o contrário ao qual os geógrafos estavam acostumados. E foi assim que o planejamento regional tornou-se uma preocupação do Governo Federal e do próprio Distrito Federal. É este processo de “regionalização” que o autor relata e explica como desemboca em preocupações com a sustentabilidade de processos que se mostram com grande fragilidade. Urbanização, metropolização e regionalização estão ligadas a essa questão e podem exigir iniciativas para minimizar (ou ultrapassar), como diz o autor, três problemas de muita importância: as desigualdades sociais, o baixo dinamismo industrial e a falta de integração. O autor, nas suas conclusões, aponta algumas possibilidades de uma política (regional) voltada para esses problemas.

Por último, na **Parte 4**, “Instrumentos, medidas e formas de política regional” buscamos ampliar a interlocução ao convidar contribuições sobre assuntos e temas que estão diretamente ligados à política e desenvolvimento regional.

Essa parte contém sete capítulos voltados para assuntos como COREDEs, a articulação de políticas regionais com rurais através do programa “Territórios da Cidadania”, uma recuperação da Sudene como uma das experiências brasileiras de desenvolvimento regional mais destacada, as formas de representação de “interesses territoriais” com sua origem em mobilizações populares, a formação de consórcios intermunicipais em suas limitações e potencialidades, a articulação de APLs e sua contribuição para o desenvolvimento re-

gional e a questão da guerra fiscal que está relacionada ao “diálogo federativo” apontado no primeiro eixo das conferências.

Vale o destaque, nesta parte, para o primeiro capítulo com autoria do Fórum de COREDEs do Rio Grande do Sul porque, além do fenômeno dos COREDEs em si já ser interessante para pensar a política regional, esse Fórum em assembleia aprovou um documento que se posiciona em relação aos diferentes eixos apontados no Texto de Referência da CNDR. Parece-nos o único caso onde um “ator social coletivo” se posicionou a respeito das intenções explicitadas naquele texto. Os demais trabalhos desta parte foram apresentados, numa primeira versão, no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade – SEDRES – organizado e realizado em fins de agosto de 2012 por docentes do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ, fazendo parte, também, da agenda da atual gestão da ANPUR, que o apoiou.

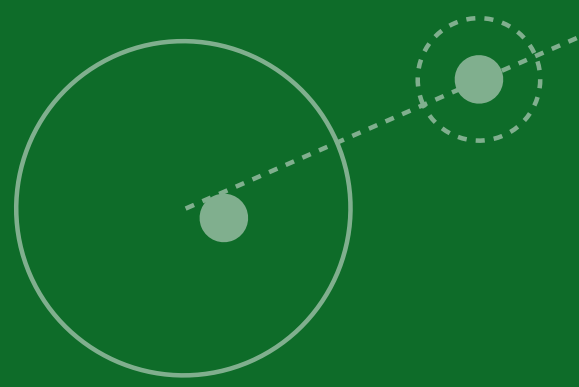
Acreditamos que com os trabalhos aqui incluídos a coletânea pode contribuir para um aprofundamento do esforço que foi realizado por meio das conferências a favor da formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.

Bibliografia

Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do Ministério da Integração Nacional. *I. Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Documento de Referência*. Brasília, julho de 2012.

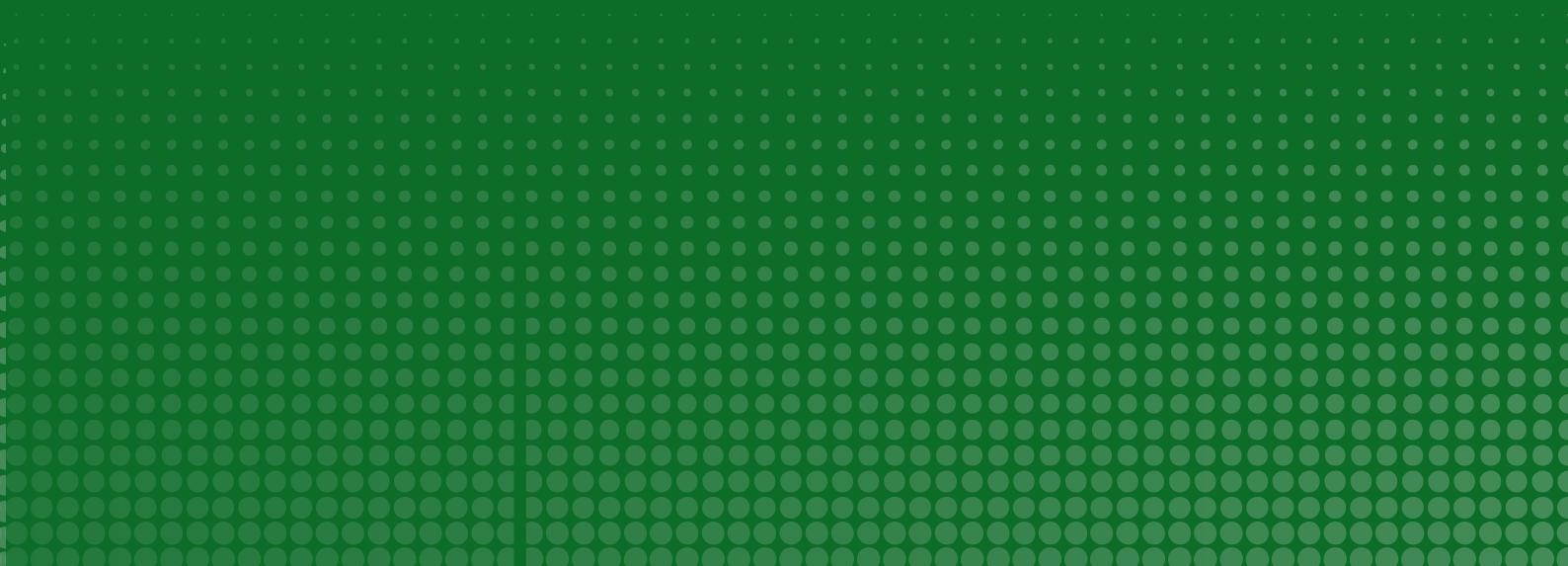






2

POLÍTICA, PLANEJAMENTO E GESTÃO DE TERRITÓRIOS E REGIÕES



ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ABORDAGENS E EXPERIÊNCIAS EM TEMPOS E ESPAÇOS DIFERENTES

Hermes Magalhães Tavares

1. Introdução

Este trabalho trata de estratégias de desenvolvimento regional no Brasil. De início, é necessário considerar os limites muito tênues entre estratégias e políticas públicas. Nesse texto sobre o regional, as primeiras aparecem referenciadas às segundas (PAULRÉ, 1998). Para o entendimento das estratégias de desenvolvimento regional no Brasil, é necessário ir às teorias e experiências das quais se nutriram e estas quase invariavelmente são originárias dos países do “centro”. Embora o foco de nossas preocupações esteja dirigido para estratégias e políticas da década de 1980 ao presente (no Brasil e nos países do “centro”), é necessário voltar às fases anteriores e até mesmo às origens.

Considerando as estratégias e políticas predominantes ao longo do tempo aqui considerado, e para facilitar a análise, é possível considerar, grosso modo, a seguinte periodização: a) os anos de 1930 a 1980, nos quais se procura dar prioridade à indústria, em particular às indústrias de base (siderurgia, mecânica, etc.); b) um segundo período, dos anos 1980 ao presente, no qual a estratégia passa a ter como eixo pequenas e médias empresas industriais aglomeradas territorialmente.

Neste estudo, defendemos o ponto de vista de que no momento atual inexistem razões objetivas que condicionem o País a adotar a mesma estratégia de desenvolvimento regional que predomina nos países economicamente mais desenvolvidos. O texto está organizado em três partes: a evolução das políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro”; a análise do caso brasileiro; considerações finais: a especificidade do caso brasileiro; e referências bibliográficas.

2. Evolução das políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro”

A Inglaterra e os EUA, onde o sistema capitalista mais avançara, foram também os mais atingidos pela crise mundial de 1929. Em consequência disso, as disparidades de renda, inclusive no plano geográfico, foram particularmente fortes nesses países. Portanto, não é casual que justamente ali tenham se dado os primeiros passos em matéria de políticas de desenvolvimento regional e urbano. No caso inglês, a escala de intervenção foi a do País como um todo numa visão macroespacial, portanto (Planos Barlow e Abercrombie, cf. MERLIN, 2002). Os Estados Unidos, por sua vez, criaram uma política para soerguer uma vasta região devastada por práticas de exploração intensiva de seus recursos naturais. O plano da Tennessee Authority (T.V.A.), a vitrine do New Deal, foi um plano de âmbito global, na escala da região.

Convém lembrar que a concepção original do modelo T.V.A. deve-se, em larga medida, aos urbanistas. É deles, por exemplo, a ideia de que os vales e bacias fluviais constituíam o recorte adequado ao planejamento regional (ver Geddes, apud HALL, 2003). Na primeira metade da década de 1950, trabalhos de vários economistas e geógrafos permitiram avançar na compreensão das dinâmicas regionais (GRAVIER, 1947; MYRDAL,

1955; PERROUX, 1955). Do conjunto de contribuições surgidas no decênio de 1950, sem dúvida, a ideia da polarização e dos polos de desenvolvimento foi a que melhor atendeu à dinâmica territorial do desenvolvimento do capitalismo naquele contexto (AYDALOT, 1985).

2.1 Prevalência das abordagens macroespaciais

Em consonância com o clima típico do último pós-guerra, de marcada preocupação com as desigualdades sociais, entre as quais as de natureza espacial, Perroux opõe-se à ideia do equilíbrio da escola neoclássica, afirmando que o desenvolvimento é desequilibrado. Esse resultado surge de múltiplas elaborações. Para o autor, o mundo econômico não é composto de unidades econômicas independentes que concorrem entre si; ao contrário, em primeiro plano encontram-se grandes empresas que exercem efeitos de dominação sobre outras. Tudo indica que o autor parte da noção de *big push* (“grande impulso”) de Rosenstein-Rodan (1943; 1961). Preocupado com o problema da pulverização de recursos, usual nos países menos desenvolvidos, este autor defende a ideia de concentração no tempo de investimentos reprodutivos para deflagrar um processo de desenvolvimento.

A grande empresa ou grupo de empresas exerce efeitos de difusão sobre um conjunto mais amplo e ao mesmo tempo favorece o surgimento de inovações que, por sua vez, dão origem a novas indústrias. Esse processo está longe de ser estático: empresas aparecem e desaparecem no curso de períodos sucessivos. Perroux conclui com a conhecida frase que, nas décadas de 1960 e 1970, tanto agradou aos que se dedicavam ao desenvolvimento territorial. Diz ele: “o crescimento não aparece em toda a parte ao mesmo tempo; ele se manifesta em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis; difunde-se por diversos canais e com efeitos terminais variáveis pelo conjunto da economia” (PERROUX, 1964).

O polo de crescimento é a indústria motriz, definida como aquela que, devido ao seu elevado dinamismo, traduzido em altas taxas de crescimento, exerce efeitos de impulso (*entraînement*) sobre um determinado número de indústrias ou empresas sob sua influência.

Como em Schumpeter, as inovações, para Perroux, têm um papel central. Ao serem assimiladas por muitos empresários, elas marcam a atmosfera de uma época: é a “febre dos canais”, a “febre das ferrovias”, a “febre do ouro”, etc. Consequentemente, a indústria motriz não é sempre a mesma em todas as épocas. Em meados do século XX, é a indústria-chave ou a indústria pesada, assim nomeada pelo autor: indústrias de energia (petróleo, eletricidade, energia termonuclear); indústrias de metais essenciais à siderurgia e à metalurgia de um modo geral. Continua Perroux: “O decisivo é que em toda estrutura de uma economia articulada existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação de forças ou dinamismos do crescimento” (PERROUX, 1964).

As indústrias em questão foram denominadas por Destanne de Bernis (1967) “indústrias industrializantes”, em face da sua capacidade de contribuir decisivamente para um processo de desenvolvimento.

Ainda em seu primeiro artigo de 1955, “Notas sobre a noção de polos de crescimento”, o autor considera o polo como resultante dos efeitos de certas indústrias (motrizes). A essa dimensão setorial (industrial, no caso), Perroux agrega também a dimensão espacial, ao admitir que uma aglomeração urbana importante é polarizadora. Nesse caso, aumentam as necessidades coletivas em matéria de habitação, de transportes, de serviços, eleva-se a renda, surgem empreendedores, trabalhadores qualificados, formam-se quadros de alto nível, etc. Para o autor, é um panorama que difere daquele dos meios agrícolas.

Ele alerta, enfim, que fatores de ordens diversas (mudanças técnicas, questões políticas, mudanças de correntes de transportes) podem levar o polo ao declínio “de centro de prosperidade e de progresso ele se torna um centro de estagnação”. O contraste entre os efeitos contrários dos polos de desenvolvimento é mostrado de forma clara no seguinte trecho:

A implantação de um polo de desenvolvimento suscita uma sequência de desequilíbrios econômicos e sociais (...). O polo implantado distribui salários e rendas monetárias adicionais sem aumentar necessariamente a produção local dos bens de consumo; ele desloca a mão de obra e os separa de suas unidades originárias sem lhes proporcionar necessariamente um novo enquadramento social; concentra cumulativamente, em um lugar e em um ramo, o investimento, o tráfego, a inovação técnica e econômica, sem necessariamente recompensar outros lugares,

cujo crescimento e desenvolvimento podem ser ao contrário retardados (PERROUX, 1964).

Administrar esses processos a fim de minimizar os seus impactos é uma atribuição do Estado, através do planejamento, como diz o autor logo a seguir em seu texto: “O crescimento e o desenvolvimento de um conjunto de territórios e de populações não serão, pois, obtidos a não ser pelo planejamento (*aménagement*) consciente do meio de propagação dos efeitos do polo de desenvolvimento” (PERROUX, 1964).

O autor sublinha que “a noção de polo de desenvolvimento só tem valor no momento em que se torna um instrumento de análise rigorosa e de instrumentos de uma política.” Ora, desde a primeira metade da década de 1950, o governo francês adotou uma política para desconcentrar a indústria localizada em Paris. De um lado, estabelecia medidas que restringiam a instalação de novas empresas em Paris, de outro, estimulava a implantação de indústrias fora da metrópole. Mas os investimentos descentralizados localizavam-se de forma quase aleatória, causando dispersão de recursos. No início de 1958, Perroux jogou todo o peso de seu prestígio, criticando essa política que pretendia atender a todas as regiões, em oposição a uma atuação por ele considerada correta, “de concentração dos meios em centros de desenvolvimento convenientemente escolhidos”. Finalmente, a partir de 1963-64, a política regional francesa adotou como princípio a teoria da polarização. Por outro lado, a aplicação dessa teoria acabou se dando em escala quase planetária (AYDALOT, 1985). Megapolos industriais foram construídos por toda a Europa, destacando-se os complexos industriais portuários, como os de Dunquerque e de Fos-sur-Mer, na França, ou os grandes polos do sul da Itália.

Na França, a política de polos teve também uma marcada dimensão urbana, com a estratégia das “Metrópoles de Equilíbrio”, peça-chave na engrenagem imaginada para reduzir o peso da região-capital na estrutura urbana francesa. Com a utilização de uma metodologia desenvolvida pelos geógrafos Hautreux e Rochefort, foram escolhidas oito aglomerações urbanas, das quais três contavam com aproximadamente 1 milhão de habitantes, e as demais com cerca de 500 mil. Grandes investimentos em infraestrutura (autoestradas e metrô, sobretudo), foram-lhes destinados. A estratégia em questão completava as medidas restritivas da instalação de novas indústrias em Paris, que datavam de 1955.

O modelo de planejamento regional francês ou de organização do território (*aménagement du territoire*) inspirou-se também em outras experiências, particularmente a da Inglaterra. Ao longo dos decênios de 1950 e 1960, praticamente todos os países europeus adotaram políticas de ordenamento de seus respectivos territórios. Essas políticas regionais foram então concebidas como tarefas do Estado-nação, que deveriam ser conduzidas de forma centralizada. Surgiram, então, entidades estatais dotadas de grande poder e prestígio, às quais foram confiadas as políticas e estratégias de desenvolvimento regional, cujos casos de maior destaque foram os da *Délégation de l'Aménagement du Territoire – DATAR*, na França, e da *Cassa per il Sviluppo del Mezzogiorno*, na Itália.

A DATAR, criada em fevereiro de 1963, foi encarregada de preparar as decisões governamentais, coordenando as ações dos ministérios técnicos quanto aos objetivos regionalizados do Plano Nacional de Desenvolvimento. Deveria, ainda, tornar coerentes as ajudas à expansão descentralizada. Em sua origem, o órgão foi subordinado diretamente ao Primeiro-Ministro. Ao longo de mais de três décadas, ele conduziu a política regional francesa, ou seja, a política de desenvolvimento do interior da França (em oposição à região parisiense, na observação de muitos autores). Com a reforma de 1982, que instituiu a descentralização, seu campo de ação ficou bastante limitado. Em 1984, esteve a ponto de ser extinta. Mas em 1993-94, quando o governo central decidiu recuperar parte de sua responsabilidade no que respeita ao desenvolvimento regional, a DATAR voltou à cena com mais força. Recentemente, esse órgão passou a denominar-se *Délégation Interministérielle à l'aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)*.

2.2 Hegemonia da abordagem micro

No decorrer da crise da década de 1970, identificou-se na rigidez do fordismo um forte componente da recessão mundial daquele período. Em consequência, a busca da flexibilidade em suas variadas formas, sobretudo do trabalho, tornou-se uma obsessão. É assim que a área de Silicon Valley começou a ser tratada não apenas como um locus extraordinário de desenvolvimento de novas tecnologias, mas também como um espaço onde a flexibilidade do trabalho realizava as suas melhores performances (daí o “Sun belt”...). A então denominada “Terceira Itália” foi o segundo achado que eletrizou as mentes. Economistas e sociólogos italianos desbravaram o caminho, ao mostrarem que o inexplicável fenômeno da indústria difusa italiana já havia sido desvendado por Marshall em seus escritos do fim do século XIX e início do século XX (BECATTINI, 1992). Logo em seguida, Piore e Sabel encarregaram-se de apresentar a Terceira Itália como a mais avançada forma de economia e sociedade, em um dos livros mais ideológicos da ciência econômica contemporânea. Em outro viés, esses autores veem no “novo” processo produtivo a reconstituição do artesanato, que finalmente retribuía a dignidade do trabalhador (PIORE; SABEL, 1984).

Outros nomes dos meios acadêmicos apressaram-se em assumir posições que reforçaram o discurso dos dois autores do MIT, afirmando que as políticas de desenvolvimento predominantes até então tornaram-se inviáveis. Essas políticas eram idealizadas e conduzidas pelos governos centrais, que faziam os investimentos e contavam com a participação de grandes empresas sediadas nas metrópoles nacionais. Essa estratégia, por eles denominada “a partir do alto”, deveria ser substituída por uma estratégia oposta, “a partir de baixo”, isto é, que se valesse de meios locais – daí, a expressão “desenvolvimento local” ou “endógeno” (STÖHR, 1984; AYDALOT, 1985; FRIEDMAN, 1984).

A nova estratégia apoiava-se também na percepção empírica de que determinados espaços econômicos tiveram desempenho muito bom, apesar da crise, sendo Silicon Valley o exemplo mais notável. Dadas as características produtivas dessa região norte-americana, geradora e produtora de alta tecnologia, o novo modelo de desenvolvimento pressupõe papel relevante da ciência e tecnologia. E as teorias dos rendimentos crescentes reforçaram as bases do modelo. Em vários países, então, foram feitas tentativas de criar outros “silicon valleys” fora dos EUA. Examinaremos esses movimentos mais de perto no Japão e na França.

Japão

Nesse País, a difusão dos resultados obtidos no Vale do Silício levou a manifestações de admiração as mais variadas, como mostra esta frase: “No mundo inteiro, Silicon Valley é considerado como a meca da alta tecnologia, uma fonte inesgotável de produtos inovadores e de ideias novas. É uma eterna fonte de mocidade (*jouvence*)...” (TATSUNO, 1987).

Os japoneses estudaram obsessivamente o sistema de Silicon Valley com o fito de elaborar o Programa “Japão-Tecnópolis” – um plano de desenvolvimento nacional para descentralizar a economia, segundo o qual seriam criadas 21 Tecnópolis (a denominação é dos próprios japoneses). O Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MITI) foi responsável pela elaboração desse plano apresentado em 1982, segundo o qual os tecnopolos japoneses asso-

ciam empresas, universidades e coletividades locais. Eles são distribuídos estrategicamente em todo o Japão, a fim de transferir o crescimento industrial da megalópole de Tóquio-Osaka para outras regiões. Essa é a filosofia da “era-província” definida pelo MITI, que levaria a população e a indústria para o interior do País.

O MITI fixa os critérios fundamentais do programa e fornece assistência técnica, conselhos, incentivos fiscais e financiamento de longo prazo (15 anos) a baixa taxa de juros. As coletividades locais desempenham o papel principal na planificação e na construção dos tecnopolos. A expectativa do MITI, ao estabelecer o programa de tecnopolos (início da década de 1980) era de que as coletividades locais levantariam fundos próprios de 1 bilhão de dólares para o financiamento do programa na parte que lhes competia.

Para os planejadores japoneses, essa é a diferença entre o programa de tecnópolis e o modelo norte-americano: os tecnopolos japoneses são planejados sistematicamente, numa perspectiva de longo prazo, enquanto Silicon Valley nasceu espontaneamente e cresceu de forma quase caótica. Na ótica japonesa, como observava Tatsuno (1986), a inovação pode ser planejada e é isso o que está na base do conceito de tecnópolis, do MITI. Registre-se, por fim, que na estratégia do Japão *high tech* foi prevista uma forte intervenção do Governo central na direção do desenvolvimento equilibrado do território.

França

O declínio dos grandes investimentos industriais polarizados, numa dimensão nacional, abriu espaço, por sua vez, para reforçar as correntes que defendiam o desenvolvimento apoiado em potencialidades locais. No plano político, isso foi facilitado a partir de reformas do início dos anos 1980, quando o governo de Mitterrand institucionalizou a *descentralização*, atribuindo às regiões (então criadas) e às coletividades locais competências quanto ao desenvolvimento regional e local.

Os complexos regionais de inovação, com todos os seus condicionantes, sobretudo aquele relativo às escalas de produção, adequadas às PMEs, casavam com a busca de estratégias para o desenvolvimento local. As experiências norte-americana e japonesa e, no plano interno, os exemplos da Cidade Científica de Paris-Sud e do Parque Científico de Sophia-Antipolis funcionaram como efeito-demonstração. Cada cidade francesa de certa importância tratou de implantar rapidamente o seu tecnopolo, único instrumento que se considerava então como capaz de tornar uma cidade competitiva, em um contexto sócioeconômico submetido à lógica da globalização. A fórmula aparentemente era simples: empresas inovadoras + universidades + gestores públicos locais. O denominado “movimento tecnopolitano” alastrou-se rapidamente na década de 1980 por toda a França. Títulos de livros da época ilustram o prestígio do novo instrumento de desenvolvimento econômico territorial: “La fièvre des technopôles”; “Technopôles: la révolution de l’intelligence”; “Tecnópolis del mundo” (CERTAINES, 1988; TATSUNO, 1987; CASTELLS; HALL, 1998).

No final da década de 1980, havia cerca de 20 tecnopolos em um conjunto de uma centena de empreendimentos que se apresentavam como tal. Entre os cinco de maior significação encontravam-se: Cidade Científica de Paris-Sud, Sophia-Antipolis, Montpellier Europole, CRIST de Meylan (Grénoble) e Aerospatiale de

A implantação do Plano Japão-Tecnópolis foi bastante prejudicada pela crise econômica japonesa, que já dura vários anos. Mais recentemente, foram tomadas várias medidas para adaptar o programa original às novas condições econômicas. Foram reforçadas relações entre as universidades locais e as empresas, visando a transferência de tecnologia, e criaram-se 17 “Reagrupamentos Industriais” (*clusters*) no interior do País. Acredita-se que foram obtidos importantes resultados nessa última etapa (EDGINGTON, 2008).

Toulouse. Na década de 1990, o “movimento tecnopolitano”, sem nenhuma dúvida, perdeu força: ultimamente, poucos foram os livros e artigos publicados, incluindo títulos na internet.

Os tecnopolos (inclusive os que são planejados), sem dúvida, desempenham papel importante na transferência de tecnologia. Contudo, têm sido feitas críticas bastante procedentes a esse novo instrumento. Em primeiro lugar, deve ser citado o elevado custo e o longo tempo de maturação dos investimentos para que o tecnopolo ou o parque tecnológico se firme e comece a produzir resultados. Em segundo lugar, cabe lembrar que a geração de empregos ficava abaixo das expectativas criadas e nas experiências bem-sucedidas, como no caso particular dos Estados Unidos, as desigualdades sociais tornaram-se maiores do que em momentos anteriores.

Ao longo dos anos 1990, a ideia dos distritos industriais italianos ganhou espaço, e em 1999 a DATAR adota a política de Sistemas Produtivos Locais (SPL), e em 2005 essa noção é ampliada para a de “pôles de compétitivité”, cujo número de aprovados e apoiados pela DATAR é hoje de 71. Para um total de 1,5 bilhão de euros, a média de recursos aprovados para cada polo é de 38.000 euros. Trata-se de um esforço que se renova a cada ano no sentido de desenvolver as atividades inovadoras na escala do País. Com relação ao último formato, “pôle de compétitivité”, é ainda cedo para se ter uma avaliação de seus resultados. Mas um estudo da CEPREMAP (DURANTON *et al.*, 2008) já aponta algumas conclusões:

- risco de pulverização de recursos: se 1,5 bilhão de euros é um montante expressivo, ele se dilui na divisão por 71 projetos, distribuídos em vários pontos do país;
- tendência de que as áreas geográficas dos polos se tornem muito especializadas;
- rápido crescimento dos preços dos aluguéis e da infraestrutura locais.

3. A evolução na perspectiva brasileira

No final da década de 1940 e durante todo o decênio seguinte, assistiu-se a um amplo debate no País sobre o atraso econômico das regiões periféricas (particularmente o Nordeste e a Amazônia), que foi acompanhado de uma produção de conhecimentos considerável, principalmente no que tange ao Nordeste. Registremos, apenas quanto a essa região, os estudos sobre os recursos naturais, sobretudo os de solos e águas (DUQUE, 1953), sobre o papel do planejamento para desenvolver a região (ALMEIDA, 1953) e sobre os desequilíbrios regionais e as potencialidades econômicas do Nordeste (SINGER, 1953). Essa produção atingiu o seu ponto mais alto com o estudo de Celso Furtado, divulgado com a denominação Relatório GTDN (1959), que vem a ser o mais completo e sistemático diagnóstico da economia nordestina, até aquele momento, usando como “matéria-prima” a produção antes citada. Do ponto de vista teórico, ele se apoia nas ideias da Cepal (degradação dos termos de intercâmbio, na lógica da relação centro-periferia) e de Myrdal (os efeitos acumulativos numa situação de desigualdades regionais de desenvolvimento).

Essa literatura e as conjunturas sociais e políticas da época levaram o Governo Federal a criar a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959; antes, em 1953, havia sido instituída a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Mas foi a Sudene que se tornou a experiência brasileira de planejamento regional mais significativa. Em sua concepção original, embora tivesse na industrialização a sua espinha dorsal, o projeto GTDN-Sudene abarcava um número considerável de atividades e setores; era, portanto, um projeto abrangente. Apesar das críticas que lhe foram feitas quanto ao tratamento da questão agrária, considerado conservador pelas lideranças de esquerda e por autores como Josué de Castro, Tomaz Pompeu

Accioly Borges e Manuel Diegues Junior, entre outros, as demais propostas do projeto foram por estes aprovadas (TAVARES, 1989). A prática do novo órgão foi em muitos casos inovadora, diferindo largamente do que era habitual na administração pública brasileira até então.

Após o golpe militar de 1964, os governos militares mantiveram a Sudene, mas deram prioridade quase absoluta à industrialização, ou seja, à política de incentivos fiscais e financeiros e aos investimentos pré-industriais (infraestrutura de energia e transportes, sobretudo). O projeto de desenvolvimento da Sudene após 1964 deve ser visto sob esse prisma. E é com essa característica que o modelo será adotado na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), órgão que substituiu a antiga SPVEA, em 1966.

3.1. A estratégia dos polos de desenvolvimento

Nos dez primeiros anos da Sudene, os investimentos industriais foram disseminados em vários pontos da região, se bem que as três principais capitais nordestinas (Salvador, Recife e Fortaleza) absorveram, desde o início, as maiores parcelas de recursos. Na primeira metade da década de 1970, foi adotada a estratégia de desenvolvimento polarizado no Nordeste e, em seguida, nas demais regiões periféricas. Vale a pena observar como esse caminho foi percorrido. Essa questão desperta interesse porque, em princípio, a teoria dos polos de desenvolvimento parecia coerente com as ideias da Cepal e de Furtado. Em um aspecto, pelo menos, o desacordo mostrava-se evidente. O modelo original da Sudene voltava-se para a integração do grande espaço geoeconômico do Nordeste. Furtado afirmara várias vezes que seria necessário integrar primeiro a região nordestina, antes que se completasse a integração dessa com a economia do Centro-Sul (TAVARES, 1989). Houve mesmo a intenção de dotar o Nordeste de um “centro autônomo de expansão manufatureira”. Ora, a teoria dos polos é, por princípio, integradora, pois se afirma que a dinâmica da polarização rompe com os limites político-administrativos preexistentes. Assim, uma estratégia desse tipo implicaria que os principais centros regionais se integrassem fortemente com a região mais desenvolvida do País. Entende-se, desse modo, por que a teoria de Perroux, que Furtado deveria conhecer muito bem, passou “despercebida” na Sudene pré-64.

A possibilidade de aplicar a teoria dos polos no Brasil começou a ser discutida no Ipea, órgão da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, conjuntamente com o IBGE em 1965-66. Buscava-se estudar a organização espacial brasileira visando à regionalização e ao desenvolvimento regional. O grupo das duas instituições foi assessorado por Rochefort, que havia

elaborado, juntamente com Hautreux, a metodologia empregada na França, como vimos anteriormente. Os resultados do trabalho de Rochefort fizeram parte do Plano Decenal do Ministério do Planejamento, elaborado em 1967, em que se lê que receberam “especial ênfase os estudos relativos às regiões polarizadas e homogêneas, notadamente do ponto de vista da construção de uma hierarquia urbana adequada ao desenvolvimento nacional” (MINIPLAN, 1967).

O Plano Estratégico (1968-70), por sua vez, refere-se de passagem ao delineamento dos polos industriais em Salvador, Recife e, com certo atraso, Fortaleza e Maceió, que absorveram, respectivamente, 41%, 32%, 8% e 7% dos investimentos aprovados pela Sudene no período de 1960-67. “Tudo leva a crer que se está caminhando para concentrações industriais capazes, no futuro, de um crescimento autoimpulsionado, tal como sucedeu no Centro-Sul do Brasil”, afirmavam os autores daquele Plano.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) define medidas para expandir o mercado interno e descentralizar a produção, duas faces do que seus autores denominam política de “integração nacional”. E o instrumento eleito para obter esse resultado é a criação de polos regionais no Sul e no Nordeste, do tipo agrícola-industriais, e no Planalto Central e na Amazônia, de natureza agrícola-minerais. Dessa forma, complementar-se-ia o grande polo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.

O II PND, que expressa a intenção de avançar no processo de industrialização, substituindo importações, consagra em definitivo a estratégia de polos de desenvolvimento. Nesse sentido, inclui as seguintes iniciativas: Polo Petroquímico do Nordeste (Camaçari); Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió); Complexo de Fertilizantes do Nordeste; Complexo Metal-Mecânico; e fortalecimento dos polos industriais tradicionais (principalmente confecções e calçados). Nas demais regiões, destacam-se: III Polo Petroquímico, no Rio Grande do Sul, e o Projeto Grande Carajás, na Região Norte.

Cumprir assinalar o conjunto de investimentos públicos (incluindo os das empresas estatais) em infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações) e na exploração de recursos naturais nas regiões periféricas. Quanto à principal metrópole nacional e sua área imediata de influência, não se podem esquecer as deseconomias externas ali geradas e as medidas do Governo Federal de proteção do meio ambiente e restritivas do crescimento industrial na metrópole paulista. O resultado desse conjunto de fatores foi a expansão industrial nas regiões Norte e Nordeste, nos decênios de 1970 e 80, processo esse que engataria com a desconcentração industrial de São Paulo nas décadas seguintes.

Quanto à política de polarização, com a exceção do complexo de fertilizantes e dos polos industriais tradicionais, os demais foram implantados e estão em funcionamento. Não ocorreu a desagregação quase completa verificada nos exemplos europeus.

3.2. O desenvolvimento endógeno no Brasil

Ao considerar o modelo de desenvolvimento endógeno sob dois aspectos (tecnopolo e distrito), apoiados em Paul Claval, que diz: “As panaceias mudaram de nome: elas têm hoje duas faces: a do tecnopolo e a do desenvolvimento a partir de baixo, que parece compreender a análise dos distritos industriais” (CLAVAL, 1990).

No Brasil, a ideia de adotar uma política de polos tecnológicos (tecnopolos) em 1984, através de duas entidades do Governo Federal de apoio à ciência e tecnologia: CNPq e FINEP. Aproveitando algumas pré-condições favoráveis, foi então definido um certo número de polos tecnológicos, a saber: Manaus, Campina Grande, Rio de Janeiro (Riotec e Bio-Rio), Santa Rita do Sapucaí, São José dos Campos, Campinas, São Carlos, Curitiba e Porto Alegre. Essa iniciativa, tomada em plena recessão dos anos 1980 (a “década perdida”), resultou em não mais que uma agenda de intenções. Apenas os polos situados na Região Sudeste avançaram, principalmente onde já existia infraestrutura de ciência e tecnologia bastante avançada como São José dos Campos, Campinas (Estado de São Paulo) e São Carlos. Santa Rita do Sapucaí (Minas Gerais), que vai bem, é um caso paradoxal porque sua base prévia foi apenas a existência de

uma escola técnica de ensino secundário. Sobreviveu ainda o projeto de Campina Grande, no campo da eletrônica.

Na década de 1990, surgiram experiências no âmbito universitário, sendo o Parque Tecnológico da UFRJ um bom exemplo nesse sentido. E no início daquele decênio, os distritos industriais italianos começaram a despertar a atenção no País. Naquele momento, sob a denominação de “polos de modernização tecnológica”. Por exemplo: Confecções e têxteis de Americana; Mármore e granitos de Cachoeiro de Itapemirim; Calçados em Franca, entre outros (MEDEIROS, 1992). A partir desse momento, o interesse pelos distritos industriais aglomerados seguiu em um crescimento até se tornar hegemônico. A Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) mudou o seu foco, de início voltado para os polos tecnológicos, para os distritos industriais (Arranjo Produtivo Local – APL, no jargão brasileiro). Por outro lado, o Sebrae, entidade supraestatal que apoiava as pequenas e médias empresas, passou a dar prioridade à forma APL. Se levarmos em conta a literatura especializada (principalmente periódicos) no campo do desenvolvimento urbano e regional, perceberemos de imediato, no presente, o peso considerável dos títulos relativos aos sistemas produtivos aglomerados, em especial.

4. Considerações Finais: a especificidade do caso brasileiro

A *démarche* que seguimos até aqui permitiu tratar de perto a questão de estratégias de desenvolvimento industrial na dimensão do território, no caso específico do Brasil no período recente. Vimos que os países do “centro” têm dado prioridade ao desenvolvimento endógeno (regional ou local), o que evidencia a substituição das abordagens macro pelas abordagens microespaciais. A mesma estratégia vem sendo recomendada com insistência a países como o Brasil. Em artigo em que faz recomendações dirigidas aos países periféricos, Armezienne Ferguène diz que a concepção de que a grande indústria é a chave da decolagem econômica e tecnológica e do progresso social está seriamente contestada. Em outros termos, o esquema de desenvolvimento através da grande indústria caiu em descrédito. Ele acrescenta: “No Sul como no Norte, assiste-se à emergência de novas práticas de desenvolvimento: práticas fundadas em empresas de pequeno porte com tendência a se reagrupar espacialmente”, isto é, em “clusters” industriais (FERGUÈNE, 1997).

Ao mesmo tempo, no Brasil, tem havido bastante receptividade a tal recomendação, como vimos anteriormente. A nossa hipótese é de que o Brasil encontra-se hoje em uma posição que lhe permitiria explorar melhor a possibilidade de uma estratégia mais complexa do que aquela centrada em uma via única.

Antes de discutir a nossa hipótese, lembremos que a via única dos distritos (“clusters”), como eixo da política industrial-territorial adotada por países do “centro”, dificilmente se concretizaria sem a internacionalização do capital e a globalização. Foram esses fenômenos que permitiram ao capitalismo e ao francês, em particular, recorrer à “deslocalização” de plantas industriais em larga escala, para inúmeros países, à busca de maiores ganhos através, sobretudo, de menores custos da mão de obra e de isenções fiscais. O significado desse movimento pode ser ilustrado com o dado marcante de que as empresas francesas empregam 3.634.000 pessoas, nos limites internos da França, e 5 milhões fora do País.

É bem outra a história da indústria brasileira nas últimas três décadas.

Houve, sim, desindustrialização associada com descentralização, mas fundamentalmente partindo dos núcleos das metrópoles nacionais. Nas regiões menos desenvolvidas, mantiveram-se os polos (petroquímico, extrativo-minerais e outros), com certo arrefecimento nos anos 1990 em decorrência da abertura econômica e das privatizações e retomada econômica no presente. Essas regiões também foram receptoras de indústrias “deslocalizadas” das metrópoles do Centro-Sul do País (a Ford no Polo de Camaçari – Salvador; a Azaleia, em Itapetinga).

Em segundo lugar, ampliou-se o conhecimento dos recursos naturais disponíveis do País e se expandiu enormemente a utilização desses recursos. Cresceu, por outro lado, a procura mundial desses recursos sob a forma de *commodities*, cujos casos mais notórios são os do petróleo e o do minério de ferro. As empresas que exploram esses recursos (Petrobras e Vale do Rio Doce) ocupam posições de destaque nos *rankings* nacional e internacional.

Tomemos a Petrobras que nos interessa mais de perto dada a sua relação direta com a estratégia de polos industriais. Essa empresa é, no momento, a 6ª do *ranking* mundial e a 3ª das Américas. Parceira do modelo tripartite dos polos petroquímicos dos anos 1970/80, a Petrobras volta a ter posição ativa no setor. nesse momento, ela implanta o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), cujo custo está estimado em 8,5 bilhões de dólares (três unidades petroquímicas no Estado do Rio de Janeiro).

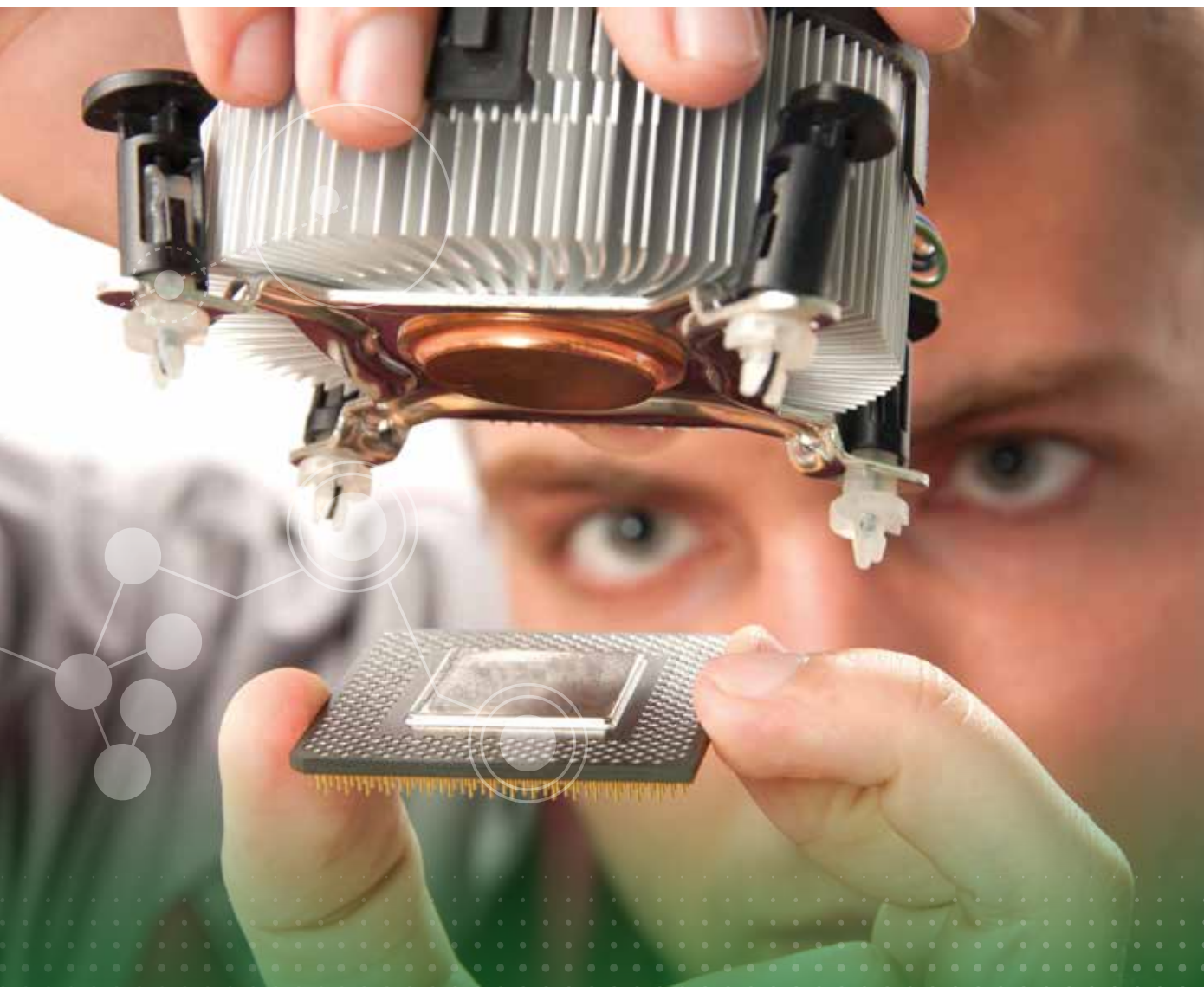
A petrolífera estatal lidera ainda os seguintes grandes projetos: Petroquímica no Porto de Suape (Pernambuco); Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco; Petroquímica Paulínea (São Paulo). A estatal petrolífera tem reiterado a sua intenção de recuperar o modelo “tripartite”. “Participamos da consolidação das petroquímicas, porque a pulverização era ruim para o setor” – disse o Presidente da Petrobras recentemente (“Folha de São Paulo”, 08/12/2008).

Outras empresas estão à frente de grandes projetos de investimentos, como a Vale do Rio Doce (minérios) e a Embraer (indústria aeronáutica). Esse conjunto participa de forma significativa na totalidade das forças produtivas do País.

Apesar do importante papel das PMEs na economia atual, não se deve esquecer que colocar elas no centro da estratégia industrial faz parte do receituário neoliberal, que os últimos governos do Brasil têm se esmerado em seguir. Contudo, mudanças recentes nos cumes do Governo parecem

indicar uma opção por grandes blocos de investimentos, coordenados pelo Estado. É o que se poderá deduzir da afirmação do Presidente da República de que as descobertas de petróleo na camada pré-sal devem servir para industrializar o País e “consolidar um modelo de desenvolvimento baseado numa indústria nacional forte” (Folha de São Paulo, 27/05/2008).

No contexto brasileiro de grandes blocos de investimentos estratégicos coordenados pelo Estado – como na petroquímica –, o modelo de redes de PMEs industriais faz sentido. E nesse caso a forma de **cadeia produtiva**, com a liderança de uma grande empresa, seria a mais indicada no âmbito de uma política de desenvolvimento do País.



Referências bibliográficas

- ALMEIDA, R. *Planejamento do combate às secas*. Fortaleza: BNB, 1953.
- AYDALOT, P. *Crise et espace*. Paris: Economica, 1984
- _____. *Economie régionale et urbaine*. Paris: Economica, 1985.
- BECATTINI, G. Le district marshallian: une notion socio-économique. BENKO, G.; LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris, PUF, 1992.
- CASTELLS, M.; HALL, P. *Las tecnópolis en el mundo*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- CLAVAL, P. Les nouveaux espaces industriels: réalités, theories et doctrines. In: BENKO, G. B. (Org.). *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*. Paris: Espace, [s.d.].
- DATAR. *La France puissance industrielle: une nouvelle politique industrielle par les territoires*. Paris: La Documentation Française, 2004.
- DE BERNIS, D. Les industries industrialisantes, *Economie appliquée*, n. 1, 1968.
- DUQUE, J. G. *Solo e água no Polígono das Secas*. 3ª. ed. Fortaleza: DNOCS, 1953. (Publicação n. 154, série I-A).
- FRIEDMAN, J.; WEAVER, C. *Territory and functions, the evolution of regional planning*. Londres: Arnold, 1979.
- FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.
- EDGINTON, D. W. Les façons de faire des regroupements technologiques au Japon: les leçons à tirer pour la Colombie-Britannique. *Commentaire Canada-Asie*, n° 48, fev. 2008.
- FERGUÈNE, A. Les dynamiques industrielles endogènes: quels enseignements pour une alternative au modèle standard dans les pays du sud? *Espaces et sociétés*, n. ---, 1997.
- FOLHA DE SÃO PAULO. 27 de maio de 2008.
- HALL, P. *As cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1993.
- MEDEIROS, J. A. Situação atual dos parques e polos tecnológicos. In: 2º *Seminário Nacional de Polos e Parques Tecnológicos* (1992, Campina Grande). Anais, Brasília, ANPROTEC, 1994.
- MERLIN, L. *L'aménagement du territoire*. Paris, PUF, 2000.
- MINIPLAN.. *Plano decenal de desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1967.
- MYRDAL, G. *Economia política e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1972.
- PAULRÉ, B. (Org.) *Épistémologie de la stratégie en Économie*. Paris, Publications de la Sorbonne, 1998.
- PERROUX, F. *L'économie du XXème siècle*. Paris: PUF, 1964.
- SINGER, H. *Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste*. Recife: Condepe, 1962.
- STÖHR, W. La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional. In: AYDALOT, P. (Org.) *Crise et espace*. Paris: Economica, 1984.
- TATSUNO, *Les technopôles; la revolution de l'intelligence*.
- TAVARES, H. M. Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro. 1989. Tese (Doutorado)-UNICAMP, Campinas.

TRANSVERSALIDADE, MULTIESCALARIDADE E OS DESAFIOS DA LEGITIMAÇÃO DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL

Carlos Brandão

1. Introdução

Se eu fosse escolher uma imagem síntese para o Brasil, eu elegeria a de uma enorme tríade (equipotente), um triângulo (isósceles) com os vértices crescimento-desigualdades-diversidades. Penso que nossa história é o resultado do movimento contraditório desses três processos. Uma importante questão é que os dois últimos elementos da trindade são multidimensionais e generalizados por todo o território nacional e o primeiro não o é. Assim, toda nossa história teve as marcas, por um lado, de toda sorte de desigualdades (sociais, de não acesso a direitos, etc.) e de diversidades (ambientais, sociais, culturais, etc.) bem distribuídas no imenso e heterogêneo espaço brasileiro e, por outro lado, da dinâmica de uma máquina de crescimento (econômico) circunscrita e encravada, setorial e espacialmente. Em suma, o País é uma espécie de amálgama de disparidades, convivência do variado e fuga para a frente expansiva.

Cinquenta anos de industrialização acelerada, intensos fluxos migratórios, urbanização complexa (simultaneamente, metropolizada, interiorizada e com centros regionais medianos, isto é, uma rede urbana paradoxalmente concentrada e dispersa ao mesmo tempo), potente integração e nacionalização dos mercados (de bens, de trabalho e de consumo), sofisticação das classes sociais, sobretudo da fração média, enriquecimento regionalizado dos valores culturais, insurgência de lutas políticas, estruturação de um pacto federativo *sui generis*, provisão massiva de bens e serviços públicos (porém insuficientes e sem qualidade adequada), dentre outros, foram processos rápidos e intensos que se entrecruzaram e amalgamaram para forjar uma nação em construção sobre um território continental, heterogêneo, que atingiu algumas das maiores taxas de crescimento econômico da história do capitalismo.

Esses complexos processos, de longa duração, tiveram as marcas do dinamismo econômico dos efeitos de multiplicação e aceleração da renda e da riqueza, mas também as marcas dos travamentos das reformas sociais, da distribuição da renda e da habilitação pela propriedade e pelo acesso aos direitos, para grande parcela da sociedade.

O intenso processo de crescimento histórico-geográfico desigual acentuou-se ainda mais durante o século XX, com a concentração espacial de sua população e de sua riqueza material em uma restrita porção territorial, basicamente no litoral e no Centro-Sul.

Para fazer frente ao avanço dessas assimetrias e desigualdades o País constituiu aparato institucional público e acumulou importante experiência no tratamento de suas desigualdades socioespaciais, a partir da década de 1940. Uma miríade de instituições foram estruturadas para buscar fazer frente a tamanhas desigualdades regionais: DNOCS, CVSF, BNB e Sudene,

SPVEA, Basa e Sudam, Suframa, Sudeco e Sudesul, dentre outras.

Porém, essa institucionalidade foi sendo desconstruída na virada do século passado e início do atual, malgrado a continuidade ou mesmo o recrudescimento do processo de desenvolvimento desigual. No início do século XXI se retomou a preocupação com as desigualdades e a necessidade de políticas regionais no Brasil.

Nesse contexto, este breve ensaio busca apontar alguns elementos para o debate da necessidade de se legitimar a política regional enquanto uma política de Estado e estruturar um sistema nacional de política regional permanente que tenha eficiência e eficácia no enfrentamento das nossas mazelas socioespaciais. Tal sistema deverá ter por base a integração e a transversalidade das políticas públicas no território, ser concebida e implementada em múltiplas escalas espaciais e bem articular níveis de governo e arenas de poder.

2. Síntese histórica da questão regional brasileira

Na longa duração histórica de quinhentos anos, o Brasil de mera plataforma de feitorias de unidades isoladas de negócios mercantis e verdadeiro arquipélago de núcleos monocultores e primário-exportadores, centrífugos e exogeneizados, tendo toda sua lógica de funcionamento submetida aos desígnios dos mercados externos, ergueu-se no território heterogêneo e continental uma das dez maiores e complexas economias nacionais urbano-industriais do mundo. O “sistema econômico nacional” configurado no século XX alcançou elevado grau de integração comercial e produtiva, dotando-se de uma rede matricial de relações intra e inter-ramos econômicos, que se distribuiu desigualmente por todo o País e, mesmo com alta concentração espacial, mostrou-se virtuosa no engate de todas as economias regionais em uma complementaridade expansiva, que conformava um todo que “crescia junto”, embora com fortes assimetrias e disritmias entre suas partes coesionadas. Consolidou-se um complexo esquema de relações centro-periferia, ancorado em uma longa trajetória de junções inter-regionais articulativas, que solidarizaram, pela via do mercado, as partes do País, fazendo com que os variados espaços regionais confluíssem seus projetos e coalizões de expansão em torno de uma convenção desenvolvimentista durável por meio século (1930/1980).

No plano econômico, foram se definindo “novas áreas setorialmente integradas com o núcleo central do aparelho produtivo nacional” (...) “A fusão de mercados acompanhada da reestruturação da demanda implica em movimentos vários: recuo e desaparecimento de empresas tornadas submarginais; recuperação de unidades com possibilidades de evolução; implantação de novas empresas e ramos até então inexistentes nas regiões menos desenvolvidas (...) [tudo] aponta no sentido de uma maior integração das atividades ‘centrais’ e ‘periféricas’ (...) estimulando a descentralização dos investimentos. Decorre desse movimento uma crescente ‘sucursalização’ das economias regionais que se traduz na gradativa constituição de um sistema regional *interdependente*, centrado sobre um polo onde se situam, preferencialmente, as matrizes de empresas de dimensão nacional. Ali ficam sediados, não apenas os maiores empreendimentos no campo manufatureiro, como os grandes interesses comerciais e os centros nervosos do sistema financeiro nacional, *amalgamados num complexo industrial-comercial-financeiro*” (Barros de Castro, 1969: 174) (grifos meus CB). No último quartel do século XX, a ação estatal, sobretudo na periferia nacional, reforçou seu papel de investidor direto e estruturante do território nacional. A implantação de um pesado bloco de investimentos, a partir do II PND (1974/76), proveu infraestrutura básica e avançou inversões diretas das empresas estatais nas indústrias de insumos básicos e de bens de capital, articulando as bases econômicas regionais.

No plano social, o crescimento econômico de todas as macrorregiões gerou capacidade, localizada, mas potente, de absorção em estruturas ocupacionais formais para certas parcelas da população, que foram entranhadas por movimento de mobilidade intergeracional e interespaçial e encontraram abrigo na expansão e diversificação dos estratos urbanos médios e metropolitanos em cada estado da Federação. Outras parcelas acabaram jazendo em outras órbitas suburbanas, marcadas pela marginalização, desfiliação e desclassificação. Consolidou-se um regime de

crescimento econômico rápido, e pelos caminhos de menor resistência, que legitimou um estilo perverso de convivência social, depredação cultural, exclusão social e predação de pessoas, recursos naturais, valores culturais e espaços geográficos. Em suma, em termos nacionais, e, sobretudo durante os “cinquenta gloriosos” anos do Brasil (1933/82), consolidou-se uma sociedade de massas complexa, dispersa e amorfa.

No plano político, frente a essa massa informe que se dispôs diferenciadamente por todo o território nacional, solidificou-se incontestemente a hegemonia do bloco no poder das cúpulas políticas mercantis-territoriais-rentistas que dominam o Brasil. Com suas marcas históricas de imposição não democrática, pelas vias ditatorial, da cooptação ou do populismo, dentre outros mecanismos, soldaram-se as coalizões políticas conservadoras, ancoradas nos privilégios da valorização, garantidos pelo Estado, nas órbitas extensivas da circulação dos capitais, no controle inabalável da propriedade (rural e urbana) fundiária e imobiliária e no uso geopolítico privatizado do território. Não foram vencidos, mas se reposicionaram os caudilhismos, “regionalismos” e “localismos” oligárquicos e conservadores e a profusão de narrativas escalares e espaciais das retóricas “paroquialistas” e reacionárias, muitas antipopulares e antinacionais. Nesse contexto, as virtuosidades cidadãos da escala local e do lugar, presentes, por exemplo, nas sociedades europeias, não puderam se estruturar no Brasil.

No plano cultural, a modernização célere e conservadora, a montagem de uma civilização industrial e de consumo de massas em poucas décadas (em processos que os países centrais levaram séculos para erigir), determinaram a imposição da indústria cultural. Historicamente, a extensividade, a fuga para a frente e a descartabilidade (de territórios, pessoas, instituições, normas etc.) foram as marcas maiores da experiência brasileira de intenso crescimento econômico, afligindo ou assolando as tradições locais e regionais que lutam por preservação, embotando as possibilidades de constituição de uma sociedade menos autoritária e que pudesse dispor dos mecanismos e elementos de enriquecimento cultural e civilizatório de caráter mais permanentes no curso de sua evolução histórica que pudessem desmontar os mecanismos de geração de assimetrias entre as regiões brasileiras e simultaneamente valorizar suas distintas culturas.

No final do século XX essas características macroestruturais históricas se exacerbaram em razão das opções neoliberais de condução da política econômica realizadas. O Estado perde poder de coordenação estruturante para orientar e promover frentes de expansão atrativas, tornando cada dia mais difícil acomodar e fazer convergir tantos, grandes e dispersivos interesses. Consolidou-se enorme perda de capacidade de concatenação por parte do Estado, em decorrência de indução do investimento privado. Ocorreu reespecialização e remercantilização, pois o Brasil durante os anos de 1990, aprofundou ainda mais suas vantagens competitivas estáticas e absolutas históricas nos segmentos padronizados e de processamento contínuo de recursos minerais, florestais, energéticos, agrícolas e pecuários, como a produção de minério de ferro, siderurgia e alumínio (basicamente insumos metálicos semiacabados), petróleo e petroquímica, celulose e papel, alimentos industrializados (grãos, suco de laranja, carnes, etc.) e têxteis padronizados etc.

Em suma, as forças sociais e políticas da redemocratização, que haviam imposto importantes avanços durante o processo constituinte, não lograram fazer frente ao processo avassalador da verdadeira revolução conservadora (com o implante da razão neoliberal) que tomou conta do País. A década perdida, 1980, seguida da desperdiçada, 1990, foram caracterizadas por surtos setorializados, incoerentes, instáveis e focalizados de crescimento econômico em restritos pontos do espaço em cada uma das macrorregiões brasileiras. A perda generalizada de dinamismo econômico e o alargamento dos desníveis socioeconômicos entre suas regiões foram determi-

nados pelo ambiente macroeconômico internacional, as opções equivocadas de política econômica e a perda da qualidade sistêmica e orgânica da atuação do Estado, o que resultou em disritmias entre os investimentos públicos e privados e determinaram importantes transformações nas relações entre as regiões brasileiras. Essas foram impactadas seletiva e setorialmente em suas estruturas socioeconômicas e urbano-regionais. Foi muito diversa a sensibilidade de cada região aos processos de abertura, aos determinantes microeconômicos da reorganização empresarial, à deterioração da infraestrutura econômica e à desestruturação do setor público nos três níveis de governo da Federação (Siqueira, 2013).

Nos vinte anos, desde a crise da dívida até o final do Governo FHC (1982/2002), as transformações do quadro regional brasileiro resultaram, em grande medida, de forças inerciais, involuções e desconstruções, isto é, mais dos impactos diferenciados regionalmente da crise econômica e das opções conservadoras de políticas macroeconômicas, do que de alguma decisão autônoma de mudança ou de uma política regional institucionalizada.

A partir do Governo Lula, em 2003, mas, sobretudo, no período de crescimento 2004/2008, uma série de políticas de desenvolvimento foram implementadas, mesmo que a política econômica tenha se mantido, em sua essência, de cunho conservadora. Caberia destacar a expansão do ensino superior, o crescimento formal do emprego, o avanço das políticas de transferência de renda, a valorização do salário mínimo, a expansão do volume e das linhas de crédito e a luta pela permanência das conquistas e dos ganhos sociopolíticos da constituição cidadã. Foram criadas institucionalidades e políticas de cunho territorial e se iniciou uma luta para buscar vencer o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas. Avanços ocorreram, sobretudo no diagnóstico mais aprofundado das problemáticas territoriais. O desafio de maior legitimação na sociedade e no governo da *questão regional*, inerentemente *questão de Estado* (e que deve ser tratada como tal) é, o ponto que destaco no sentido de sancionar politicamente, e construir cotidianamente, na prática, o *modo transversal e multiescalar de tratamento da questão regional brasileira e de atuação das políticas públicas no território*.

3. Decisões macropolíticas e setoriais recentes e suas enormes repercussões territoriais

Tendo por base os brilhantes ensinamentos de Leonardo Guimarães Neto de que no Brasil as políticas macroeconômicas e setoriais sempre foram as políticas substantivas e as propostas e planos regionais as *adjetivas*, caberia inicialmente apontar sinteticamente as colossais transformações que estão em processo no continental território brasileiro, fruto de decisões macropolíticas e setoriais.

Para além da fundamental mudança no quadro social, em razão de algumas políticas sociais já citadas, que tiveram e estão tendo verdadeiro efeito revolucionário nas condições materiais das vidas das massas excluídas pelo processo anterior de modernização capitalista conservadora no Brasil, um enorme conjunto de grandes projetos de investimento foram iniciados. Ambos os processos estão transformando, em todas as macrorregiões, e de forma bastante concentrada no tempo (nos últimos dez anos), o território nacional.

As inversões de capitais privados, com forte apoio estatal, sobretudo pelo BNDES, têm avançado nos setores agroindustriais, da indústria extrativa mineral, da indústria automobilística e da infraestrutura. Gigantescos investimentos estão em andamento em portos, refinarias, plantas siderúrgicas e automobilísticas etc.

O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), lançado em 2007, procura mobilizar um poderoso bloco simultâneo de inversões em infraestrutura. O conjunto dos investimentos programados está organizado em três eixos: Infraestrutura Logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); Infraestrutura Energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e Infraestrutura Social e Urbana (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos).

A implementação dos programas de exploração do Pré-Sal, biocombustíveis e dos grandes projetos de infraestrutura e de energia no âmbito dos PACs e dos novos programas no âmbito do Plano Brasil Maior (PBM) do Governo Federal, com o objetivo de estimular alguns setores considerados estratégicos, tais como o Programa Inova Petro, PNLT, as concessões e o novo regime automotivo (Inovar-Auto), poderão trazer grandes repercussões territoriais (Siqueira, 2013).

Os investimentos discutidos no âmbito da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e do Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) dos países membros da Unasur (União das Nações Sul-Americanas) compreendem 31 projetos-âncora buscando constituir um portfólio de ações conjuntas, buscando a maior integração física das infraestruturas logísticas, energéticas e de telecomunicações de doze países sul-americanos.

Os investimentos do PAC, do Pré-Sal, da integração física e energética sul-americana, do Trem-Bala, da Copa do Mundo e das Olimpíadas sugerem, devido a seus padrões locacionais rígidos, a ameaça de se reforçar a já enorme concentração de riqueza e oportunidades no espaço geográfico de maior dinamismo e melhor dotado de infraestruturas. A montagem de novas plantas (*greenfields*) industriais que requerem escala e densidade urbanas e econômicas tende a se localizar no centro-sul, sobretudo no litoral, o que indica que estaríamos caminhando para um novo ciclo de reconcentração espacial da produção, da renda e da geração de empregos de qualidade. Essas tendências colocam a urgência em se reforçar ainda mais a necessidade de que avance em uma política regional com efetividade e alta legitimação social e governamental.

4. Os enormes desafios à implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional enquanto uma política de Estado

Vindo de um momento de crescimento econômico exitoso, sobretudo a partir de 2004, o País se depara com a profunda crise mundial de 2007/2008. O enfrentamento na escala nacional do ambiente internacional inóspito foi realizado com o fortalecimento do papel estrutural do Estado no sentido de fomentar o investimento.

A abrangência da crise, que já dura mais de meia década e tende a continuar, impôs ao Brasil um momento de travamento dos avanços na experimentação do planejamento nacional e regional, que vinham sendo ensaiados. É típico dos momentos de crise o distanciamento das políticas estruturais e a deterioração do ambiente político da grande política, da grande estratégia. O enfrentamento cotidiano dos problemas pontuais urgentes, o conjunturalismo macroeconômico da busca do crescimento a qualquer custo ganha lugar, conspirando contra o planejamento, a visão de longo prazo, a visualização dos interesses políticos mais consistentes e a legitimação da políticas regionais e urbanas. O pior é que abre espaço à “hegemonia da pequena política”, utilizando um conceito de Gramsci, nos *Cadernos do Cárcere*, ao descrever esses momentos em que questões parciais, cotidianas, que se apresentam no interior das estruturas estabelecidas ganham posição, multiplicam-se a política do dia a dia, as alianças parlamentares e eleitoreiras, a política menor de corredor e de intrigas. O planejamento, a longo prazo, a grande política (âmbito em que o regional deveria ser tratado), perdem espaço.

Nesses momentos críticos, as afirmações de Cintra e Andrade (1978: 19), realizadas a trinta e cinco anos atrás, se tornam ainda mais atualizadas, acerca dos limites e constrangimentos à ação planejadora e o papel subordinado e limitado dos planejadores: “longe de transformação do ambiente, propiciando certeza, coordenação e credibilidade, os planejadores ou são colocados à margem dos centros de decisão, sendo ignorado o que propõem ou aconselham, ou vão, gradualmente, tornando-se indistinguíveis do ‘ambiente’ em que se encontram. (...) Os planejadores carecem de poder. Não podem determinar, a despeito da oposição, o que seus governos vão fazer. Apenas pequena parte da alocação de recursos é feita de acordo com o plano”.

No Brasil, na crise atual, corre-se o risco de regressão ao ambiente político e intelectual dos anos 1980 e 1990, em que as instâncias de coordenação foram prejudicadas, o que fez com que prevalecesse uma perspectiva setorialista e compartimentadora nas decisões públicas. As ações públicas se tornaram predominantemente setoriais, fragmentadas e orientadas pelo atendimento das demandas localizadas e circunscritas, de curto prazo. Por exemplo, se deslegitimou totalmente o tratamento abrangente e com continuidade planejadora da questão regional e da questão urbana.

Assim, o momento é de lutas em variadas frentes, que buscaremos aqui pontuar.

Há a necessidade de fortalecer as instituições estaduais de pesquisa e planejamento e a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – ANIPES. Maiores investimentos e autonomia deveriam ser depositados nelas. Tais instituições não deveriam ser pressionadas conjuntamente por cada aliança política estadual no governo de plantão,

mas delas poderiam partir diagnósticos bem estruturados e o estabelecimento das linhas mestras das questões estratégicas para o planejamento de longo prazo dos estados da Federação. Infelizmente, talvez a maioria delas fique sujeita, na maioria do tempo, ou ao descaso com sua produção, geralmente de alta qualidade, ou à imposição de produzir estudos viesados e encomendados em seus resultados para a visão conjunturalista e estreita deste ou daquele ciclo político-eleitoral.

Há a necessidade de realizar pesquisas em rede e aproveitar o conhecimento acumulado nas universidades. O Brasil conta com mais de trinta cursos na área do planejamento regional e urbano, em sua maioria bastante interiorizados, que poderiam contribuir em muito para a transmissão de seu importante conhecimento da realidade regional específica, nas mais variadas porções do heterogêneo território nacional. Nesse contexto, é importante qualificar qual papel da academia e do espaço público de diálogo, contrário ao espaço privatizado das grandes ou pequenas consultorias privadas, que muitas vezes vendem seus diagnósticos e soluções padronizados por todo o País. É preciso conhecer e analisar a produção do conhecimento na área PUR (cursos, pesquisas, pesquisadores etc.) e trazê-la para o debate regional brasileiro.

É necessária ainda uma profunda reconstrução teórico-metodológica que avance nas pesquisas brasileiras em uma *Abordagem*

TERL – que articule Território, Escalas, Redes e Lugar e reposicione o papel do Estado e seu reescalamento. Teórica e politicamente o jogo é complexo, pois seria preciso articular as inter e intrarramificações econômicas, as interurbanidades, as inter-regionalidades, mas também as interinstitucionalidades e as inter-tatalidades (Brandão, 2011).

Uma limitação teórica crucial é que muitos documentos e analistas falam de “corrigir desequilíbrios regionais”, mas isso não existe. Os históricos e estruturais desequilíbrios não podem ser eliminados. Apenas temos que sancionar politicamente ações estratégicas permanentes que *lidem eficientemente* com eles. Em certo sentido, política regional é inerentemente compensatória. Daí uma das dificuldades em se legitimar perpétua transferência de recursos financeiros, materiais e também simbólicos de fortalecimento das entidades regionais mais frágeis é que a sociedade precisa ter consciência política de que essa solidariedade com as regiões mais pobres pode ser para sempre.

Outra limitação é que a nova palavra de ordem, repetida por quase todos é “monitorar as políticas por bons indicadores”, porém estamos carentes de bons diagnósticos estruturais. Muitos ficam repercutindo a ideia de que o “PIB não é um bom indicador, vamos desenvolver ou aplicar um mais complexo”, porém pouco tempo se dispense para realizar estudos e debates sobre os reais problemas concretos e suas formas alternativas, difíceis e conflituosas de solução.

Políticos, acadêmicos e pesquisadores reproduzem o discurso “estamos cansados de ‘diagnósticos’ e debate de problemas, queremos soluções e ações rápidas e imediatas”, porém poucos se dão conta que a natureza das problemáticas regionais e territoriais é intrinsecamente de longa duração e de natureza estrutural, impossíveis de uma visão ou ação imediatista, corporativista e presa a um único ciclo eleitoral.

Por outro lado, resgatar o papel dos estudos e dos diagnósticos estruturais de problemas regionais, restabelecendo a lógica do projeto e do projetamento, não deve ser apenas uma tarefa acadêmica e de técnicos do setor público, mas também deve ser realizado fomentando, ouvindo e fortalecendo todos os espaços de concertação possíveis, tais como Fóruns, Conferências, Comitês, Agências, Consórcios, Colegiados etc. Não obstante, é essencial entender que cooperação deve ser construída (assumindo os conflitos postos entre as alternativas eleitas) e não existe consenso pré-estabelecido, como querem alguns, em torno de problemas concretos (identificados por diagnósticos substantivos, não meras peças formais). Quais os de-

terminantes estruturais dos problemas? Quais os instrumentos de que se dispõe para enfrentá-los? Qual a escala espacial (do problema e da solução)? Em qual nível de governo dever-se-ia acionar instrumentos e apoio político para buscar a solução desses problemas? Esse processo deve ser republicano e democrático, porém deve-se assumir a participação social de fato, não com mera sancionadora do que já foi definido nos gabinetes ou no jogo político prévio.

Outra questão, é que é inevitável a criação de fundos públicos de variados formatos e objetivos e dotados de diversificados instrumentos e mecanismos, pois são eles que dão início e substância material à pactuação territorial das grandes questões estruturais de combate às desigualdades socio-regionais. É preciso ter fundos estruturantes específicos, que fomentem a infraestrutura de coesão nacional e de utilidade pública, e não apenas de logística.

Como Celso Furtado ensinou, é decisivo dar margem de manobra às aspirações das regiões mais dependentes e garantir que o desenvolvimento material se difunda menos assimetricamente dentro e na relação entre as regiões. Só a integração, em suas diversas dimensões, poderia costurar a continental e heterogênea nacionalidade. Integração para dentro, mas também para fora, a fim de construir a coesão de toda a América Latina.

Há que colocar no centro dos debates a utopia em se articular de forma consistente e permanente o Sistema Nacional de Fomento, o Sistema de Provisão de Bem-Estar Social, o Sistema de Aprendizado/Educação/CT&I e o Sistema Nacional de Políticas Regionais.

A outra grande utopia é a construção da transversalidade e da cooperação interministerial, intersecretarias estaduais e municipais, em sua institucionalidade do desenvolvimento, em um virtuoso e complexo jogo (não de soma zero) interinstitucional e intergrupos de poder nos aparelhos de Estado.

É preciso ter consciência que será extremamente conflituosa e demorada a construção da busca da prevalência da dimensão territorial sobre as setoriais. As mentalidades, o poder, a experiência, as instituições etc. são todos setoriais. A questão que poucos se dão conta é que se as políticas não são concebidas e legitimadas *ex-ante* como territoriais, não resultarão territoriais *ex-post*, em algum momento mágico futuro. É preciso começar, edificando aos poucos, pelo menos, o projetamento, isto é, pelo menos o enfeixamento das políticas setoriais no território (*ex-ante*).

Por razões históricas que não caberia aqui relembra- (algumas passam pela arcaica distribuição da proprie-

dade fundiária rural e urbana e a não constituição de cidadania e mercados regionalizados), o País não constituiu uma lógica articulativa territorial que pudesse configurar a escala microrregional e desta uma escala mesorregional. Interesses e identidades não lograram aglutinar e argamassar essas escalas espaciais. Da mesma forma, uma construção nacional baseada no localismo conservador e restritivo, não logrou constituir uma escala que pudesse merecer o nome de escala supralocal. Ao mesmo tempo, desse supralocal não se constituiu um padrão de sociabilidade e cidadania que pudesse configurar a escala do lugar.

Nesse contexto, será necessário que as políticas regionais, no contexto de um projeto nacional de desenvolvimento, combatam as históricas dificuldades em se engendrar as escalas espaciais do supralocal, do microrregional e do mesorregional.

Contra as ações fragmentadas e tópicas, serão necessárias aproximações sucessivas e ingresso no sítio para atingir adequadamente o lugar (*place*), em que a atuação pública é mais necessária, sobretudo nas porções territoriais mais débeis. O lugar é a expressão do singular que precisa ser captada nas ações públicas emancipatórias e é o lócus último da efetivação e da efetividade dessas ações. Uma transformação na oferta de bens, serviços e infraestruturas sociais, meios de consumo coletivos de qualidade, que construam cidadania e segurança para as populações em situação social de risco é requerida. Lugar tomado como o espaço da (con)vivência cotidiana, em que a provisão de qualidade desses bens e serviços deve instigar a habilitação cidadã, que tenha por base os serviços de utilidade pública enquanto meios de reprodução, de consumo coletivo, ou seja, instrumentos auxiliares na formação ampliada das forças e capacidades produtivas e inovativas humanas, executando ações universalizantes e de criação de patamar adequado de homogeneidade social, pela via da construção de habilitação. Tal padrão de oferta deve se transformar na principal base para a adequação do perfil produtivo e para a interação espacial que busca a coesão social, vista pelo prisma escalar que parte da escala supralocal imediata e atinge o lugar, o sítio. Mas essa ação pública não deve apenas transferir renda, fomentar emprego e fazer progredir o enriquecimento material, é preciso também a valorização da cultura e da criatividade, buscando o respeito à diversidade e busca do enriquecimento cultural duradouro. É preciso atingir o *place* da vida cotidiana com as políticas públicas, transformando totalmente o padrão de oferta de bens, serviços e infraestruturas públicas e os meios de consumo coletivos.

Os desafios são enormes, mas o diagnóstico mais geral, do nível nacional está bem realizado pelo Minis-

tério da Integração, enriquecido pelos debates das Conferências Nacionais de Desenvolvimento Regional. Sabe-se que o território deveria cumprir o papel de catalisador da articulação sistêmica e da integração multissetorial dos investimentos e lócus da elaboração e implementação da ação pública abrangente e estruturante e que essa ação pública precisa avançar em intervenções pluridimensionais, transeitoriais e multiescalares para dar conta da complexidade das questões regionais brasileiras.

As diretrizes estabelecidas para a nova PNDR estão perfeitas, cabe colocá-las em prática: 1) Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, nos níveis estratégico, tático e operacional; 2) Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais de caráter setorial; 3) Territorializar o PPA e articulá-lo aos PPAs estaduais.

Da mesma forma, os quatro níveis de governança eleitos pela PNDR Fase II, estão corretíssimos, cabe implementá-los: o nível estratégico do Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais e Territoriais; o nível tático da Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais; o nível operacional dos vinte e sete Comitês Estaduais de Gestão de Políticas Territoriais e Regionais e o nível operacional/programático das novas institucionalidades (Fóruns, Agências, Consórcios, etc.).

Sabe-se dos desafios, mas tem-se consciência das necessidades em se avançar na territorialização das ações do PPA e sua articulação nas Regiões Elegíveis da PNDR, criteriosamente definidas, e na articulação dos planos e políticas nacionais setoriais com grande repercussões territoriais (PAC, Brasil Maior, ENCTI, PNE, PNLI, PNDU, Política de Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e o PNT).

Está clara a urgência de pactuação federativa, em todos os níveis de governo, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Um ponto também estabelecido e da preocupação com o papel que o ente estadual deveria cumprir na definição estratégica de prioridades sub-regionais (nas escalas microrregional e supralocal, aqui definidas), que deveriam estar em consonância com o planejamento estadual e nacional.

Acredito que é da integração das políticas públicas no território, no trato multidimensional das escalas espaciais, na articulação federativa dos três níveis de governo e na consciência dos jogos dos variados âmbitos e arenas de poder que se poderá construir uma estratégia de bem que promova o crescimento econômico, com combate às desigualdades sociais e regionais e fortaleça e respeite nossas diversidades, construindo o enriquecimento material ao lado do cultural e da cidadania democrática.

5. Epílogo

Apesar do Brasil ter construído virtuosamente a articulação econômica, a integração dos mercados regionais e a unidade nacional, todo o processo se deu sob um pacto de dominação ultraconservador, antidemocrático e antipolular. Apesar de ter engendrado socioeconomias urbano-regionais e rurais bastante complexas e modernas, estas estiveram, e continuam estando, submetidas à estrutura política arcaica desse pacto, que soldou alianças políticas e um contrato social produtor de todas (e simultâneas) expressões de desigualdades. Acredito que o País montou talvez a maior máquina de (re)produção de desigualdades do planeta. A expansão e apropriação territoriais privatistas, conformaram *forças produtivas*, mas também *forças predativas*, muito potentes, marcadas pela “fuga para a frente”, com o privilégio da órbita da circulação dos capitais e o controle inabalável da propriedade (rural e urbana) fundiária que sempre costuraram as equações política e econômica que produzem o espaço brasileiro. Na verdade, são forças totalitárias que, em sua extensividade e intensividade, dominam os espaços rurais, regionais e urbanos.

Nesse contexto, as ações de indução pública e coletiva devem ultrapassar a simples lógica e racionalidade do mercado e construir a competitividade sistêmica e o potencial e a qualidade de geração de encadeamentos inter-setoriais, impostos, empregos e divisas. Atividades essas contrárias à simples especialização em vantagens naturais reveladas (que em sua maioria se localizam em espaços regionais que mantém frágeis ou ausentes vínculos com sua hinterlândia e o território do seu entorno mais imediato).

Só o processo de planejamento como uma técnica social que ordenasse a ação público-coletiva, poderia lograr revelar os interesses postos, ou seja, tornar menos opacas as relações de poder e os projetos políticos em disputa em cada alternativa escolhida ou a escolher.

Entretanto, a razão neoliberal promove o fim do planejamento e o privilégio dos cenários prospectivos sem questionamento dos interesses e das forças políticas postos para levar à frente cada trajetória eleita. Deflagra-se uma “atuação fundamentada numa perspectiva setorial, a partir da qual a visão integrada e articulada dos espaços passa a ter cada vez menor importância. Sem poder de coordenação e sem recursos para articular projetos, as entidades regionais que começavam a marcar presença, vêm sua ação ser paulatinamente reduzida e fragmentada” (Guimarães Neto, 1996: 27). As intervenções pontuais, casuísticas, episódicas, setorialistas e paroquiais ganham espaço.

Nesse processo, há frequentemente a utilização dos processos de *layering* (criação de novas políticas e programas sem eliminação, ou implementação, das antigas) que conduzem a ações pontuais e conjunturalistas, sem nenhum direcionamento estratégico. Quem tem poder logra acionar mais rápida e diretamente o poder da União, “*bypassando*” instituições, disputando recursos e investimentos (públicos e privados), reforçando a guerra fiscal e dos lugares.

Não se consolidam legitimação e força política suficientes para romper o impasse da implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento que, simultaneamente, respeitassem e pudessem fazer aflorar nossa diversidade e promovessem o enriquecimento cultural, ao tempo que enfrentasse o desigual desenvolvimento de suas regiões menos favorecidas pela má distribuição do enriquecimento material.

Por outro lado, o ambiente acadêmico para o enfrentamento da temática regional não é muito alvissareiro, do meu ponto de vista. Conceitos, teorias e modelos que são concebidos nos países centrais, e circulam a partir dos grandes centros universitários, organismos multilaterais personas e narrativas restritas (via financiamento de algumas temáticas de pesquisas e discriminação de outras, por exemplo). Se propagam, impregnando as mentes e os discursos das nações periféricas e subdesenvolvidas, desvalorizando seu patrimônio acadêmico rico e original. Diria que a maioria não quer pensar em uma forma estrutural e de conjunto com nossas especificidades, novos impasses e nossos desafios...

O Estado precisa ser reaparelhado para fazer frente e contrarrestar os interesses conservadores e cosmopolitas que conspiram contra a definição de um projeto nacional de desenvolvimento. Os três níveis federativos têm hoje diferenciadas capacitações burocráticas e técnicas para levar a frente projetos de transformação. Os municípios, sobretudo os menores, se encontram totalmente incapacitados para essa tarefa.

Finalmente, caberia deixar questionamentos cruciais que devem ser colocados hoje: que forças sociais e políticas legitimariam na atualidade uma agenda concreta de planejamento regional no Brasil? Essa temática não estaria jazendo na periferia da agenda concreta do núcleo de poder? Como poderia ganhar nova posição nessa agenda? Há sentimento de solidariedade social e política inter-regional capaz de sancionar transferência

de recursos materiais, políticos e simbólicos para enfrentar nossas abissais desigualdades regionais? Com que atores, agentes e sujeitos sociais, econômicos e políticos se poderia contar para levar adiante empreendimento de tal envergadura? As políticas sociais foram sancionadas e legitimadas, mas as regionais têm condição para ter o mesmo apoio político? Do meu ponto de vista, essas são as perguntas cruciais que deveriam nortear a importante experiência da reflexão coletiva e política que a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional oportuniza.

Referências bibliográficas

BACELAR, Tânia. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no Governo Lula. 2013. In: SADER, Emir. Dez anos do lulismo. (no prelo).

BARROS DE CASTRO, Antônio. Sete ensaios sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

BRANDÃO, Carlos. Prefácio. FURTADO, Celso. Essencial de Celso Furtado. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.

BRANDÃO, Carlos. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

BRANDÃO, Carlos. Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. Revista Bahia Análise e Dados, Salvador, v.21, n.2, p. 303-313, abr./jun. 2011.

FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; BRANDÃO, Carlos. Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina. Buenos Aires / Madrid: Miño y Dávila Editores/FCE-UNL, 2010.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: FAVARETO, Arilson *et al.* Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12). Brasília, IICA, 2010.

GUIMARÃES NETO, Leonardo (1996). A experiência brasileira de planejamento regional na perspectiva do Nordeste. In: HOLTHUS, Manfred *et al.* A política regional na era da globalização. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

SIQUEIRA, Hipólita. Desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil. Trabalho aprovado no XV ENANPUR – XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Recife, 2013.

DESAFIOS DA GESTÃO DE TERRITÓRIOS-REGIÕES NO CONTEXTO DA HIBRIDIZAÇÃO: INTRA/ INTERMOBILIDADE E INTERCULTURALIDADE

Tânia Fischer

1. Contextualização

Entende-se a gestão como a expressão de poderes territorializados.

Quais os sentidos e os significados da gestão social do desenvolvimento territorial em 2013, em um País continental, com múltiplos territórios, que tem diversidade cultural como um de seus grandes ativos?

No último decênio, o primeiro de um novo milênio, a gestão social delineou-se como um campo de conhecimentos e práticas que se densifica em programas.

O novo ciclo do desenvolvimento brasileiro requer profissionais para diferentes escalas e tipos de ocupações em territórios com níveis diferenciados de crescimento econômico e integração socioprodutiva, onde a interculturalidade evidencia-se pelas ondas migratórias nacionais e internacionais, por novos papéis de lideranças das comunidades tradicionais, como as dos povos indígenas e quilombolas que ascendem pela educação e interconexão tecnológica e tanto empreendem organizações com forte impacto territorial, quando utilizam tecnologias para ativar novos movimentos sociais.

No território, em suas múltiplas regionalidades, encontram-se gestores de diversas escalas governamentais, gestores de empresas com intervenções e interesses e organizações de caráter associativo.

Tantas coletividades, como as percebemos em mapeamentos no Recôncavo Baiano, no Extremo Sul e na Região Sisaleira, apresentam diferenças, são marcadas por diásporas, mas também por sincretismos.

Sendo uma tarefa de todos e de cada um, a gestão social do desenvol-

vimento territorial depende de profissionais qualificados, orientados pelas necessidades do contexto.

A primeira questão que se deve responder refere-se aos destinatários da gestão social: Para quem se faz? A segunda questão será sobre as instituições que fazem a gestão social: Que instituições fazem? A terceira, pergunta sobre os tempos e espaços da gestão e sobre os instrumentos da ação pública utilizados: Onde, quando e como se faz?

Neste ponto, pode-se delimitar o campo conceitual da gestão social do desenvolvimento territorial, o que nos leva ao perfil tentativo do gestor e aos requisitos dos designs formativos destes profissionais.

A figura a seguir ilustra essa articulação de questões orientadoras da organização deste texto.

Figura 1 – Sentidos e significados da gestão social do desenvolvimento territorial: Contextos, configurações, perfis e designs formativos.



Fonte: Elaboração própria.

2. Gestão social do desenvolvimento territorial: contextos, processos, instituições, tempos e territorialidades

A gestão é um ato relacional que se processa entre atores sociais em tempos e espaços territorialmente delimitados.

A gestão é uma manifestação de poder ou uma forma sensível de poder em qualquer tempo e qualquer espaço.

Ao se enfatizar a dimensão social da gestão está implícito que o alvo principal é a sociedade, que é também a origem e o entorno destes processos.

A gestão ocorre em tempos e espaços territoriais que requerem ações individuais e coletivas de produção de bens, serviços e significados. Se hoje as conexões das redes sociais podem gerenciar mobilizações e até guerras urbanas, os primeiros homens usaram ferramentas colhidas na natureza para exercer poder sobre seus pares.

A gestão social, como condição essencial, não é a gestão de processos descontextualizados, mas sim ancorados territorialmente, como uma forma de representação de poderes locais articulados em interorganizações, que são instituições de convergência que produzem e recriam ações, projetos e programas, possíveis “instrumentos de ação pública” (LASCOURMES e LÊ GALÈS, 2004, p.12).

2.1 Mobilização dos Processos de Desenvolvimento Territorial

O processo de desenvolvimento é mobilizado por organizações que trabalham juntas ou por interorganizações cuja principal característica é a hibridização ou a complexidade. As interorganizações são constituídas por organizações diferenciadas, conectadas por propósitos comuns, isto é, integradas. A associação se faz pela complementaridade – portanto, pela busca do diferente que possa cooperar para se atingir um resultado.

Interorganizações são espaços multiformes e plurais onde ocorre a gestão da sociedade contemporânea que ultrapassa os limites de uma organização e se exercem em escalas de complexidade crescente com conexões e interdependências.

Conceitos como cocriação, coevolução, rizomas ou redes de trabalho em formato de multidão dão novos contornos e limites mais ampliados ao conceito de interorganização como o espaço privilegiado da gestão social.

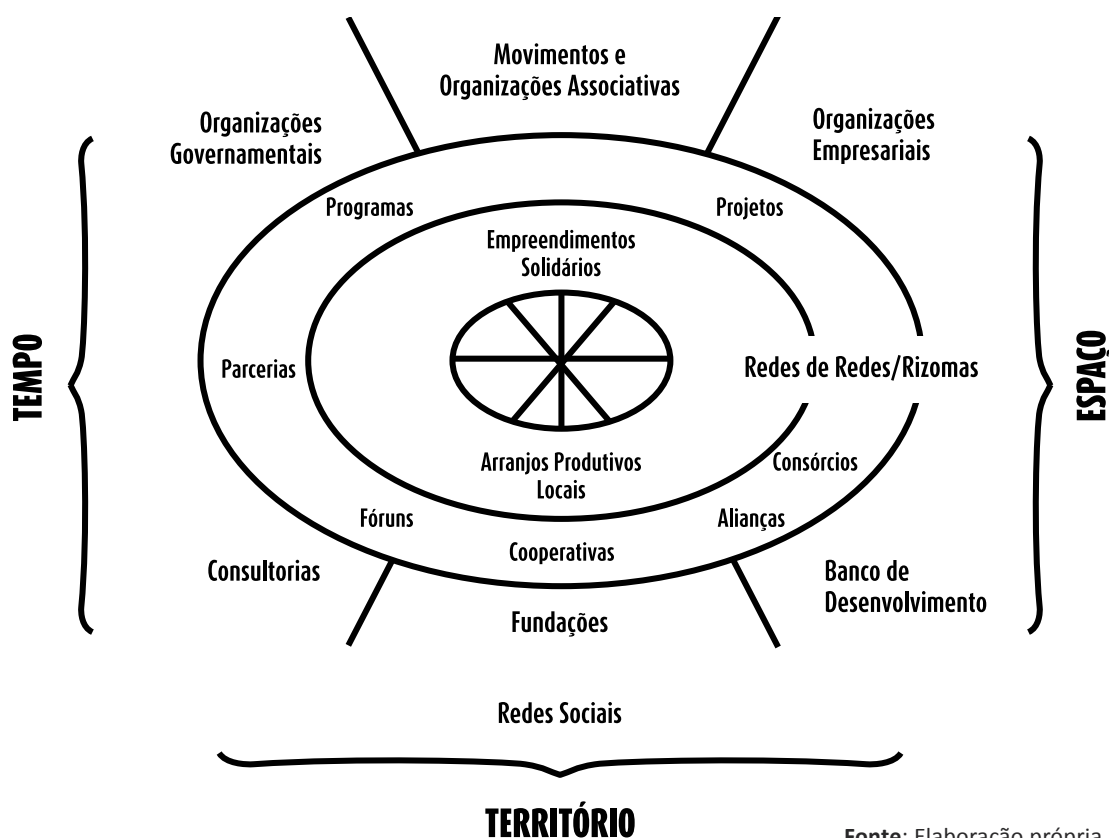
A gestão social orientada para e pelo desenvolvimento é uma forma de poder ancorada territorialmente.

A construção social do desenvolvimento local é, então, forjada por interorganizações que refletem os interesses plurais das instituições que operam no espaço público. Governo local, empresas, organizações sociais, articulam-se dentro de uma trama singular de interesses criando modelos de ações coletivas, traduzidos em desenhos organizativos complexos, onde o poder flui diferentemente conforme a verticalização ou horizontalização das relações, guardadas as contradições destes processos e jogos de interesse dos atores” (FISCHER, 2002).

Pactos territoriais como as UPPs do Rio de Janeiro, o pacto pela vida na Bahia, os conselhos de planos diretores urbanos ou de políticas setoriais, as mobilizações que resultam em ocupações de territórios e parcerias multiescalares (do microlocal ao transnacional), que se articulam em função do desenvolvimento territorial, vão requisitar gestores com competências de diversas naturezas e níveis.

Interorganizações orientadas ao desenvolvimento territorial são híbridas, intensamente dinâmicas e mutantes quando atuam em convergência para desenvolver territórios. Essa ação em convergência é integrativa e aponta, como um sentido obrigatório, ao desenvolvimento.

Figura 2 – Interorganizações e desenvolvimento territorial



Fonte: Elaboração própria.

Organizações de primeiro nível são as organizações associativas, organizações de governo e empresas, bem como agentes financiadores, consultorias, fundações, bancos de desenvolvimento e outras organizações discretas que se desenvolvem em ações estratégicas sobre o território.

Assumindo a forma de programas e projetos conjuntos, parcerias e cooperativas, as organizações articulam-se em um segundo nível: o das redes.

Organizações associativas podem articular redes temáticas entre si, focalizando temas específicos como saúde, infância, gênero etc. Podem também articular redes na forma de parcerias e alianças no desenvolvimento de programas e projetos, que contam com ONGs como nós de tramas socioprodutivas.

As redes de redes têm um grau maior de complexidade e podem ser representadas por fóruns e consórcios, associados a recortes territoriais na forma de arranjos socioprodutivos a espaços virtuais (websites).

As redes sociais são rizomas, redes de redes representadas por comunidades virtuais.

Assim, os destinatários das dinâmicas da gestão social são múltiplos, bem como as origens quando atuam em convergência para desenvolver territórios.

Essa ação em convergência é integrativa e aponta, como um sentido obrigatório, ao desenvolvimento.

A relação de imbricação entre desenvolvimento, enquanto processo e território como ancoragem, resgata as concepções de desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs, entre outros, que, no limiar da conferência Rio+20 que se realizou no Brasil em junho, reitera as dimensões sociais, ambientais, culturais econômicas e espaciais que deve ter o desenvolvimento territorial (SACHS, 2007, p.298).

3. Perfis e itinerários formativos face aos significados e sentidos da gestão social do desenvolvimento territorial

A gestão social pode ser considerada um campo de conhecimentos e práticas, tendo, portanto, dimensões epistemológicas e praxiológicas articuladas.

Um campo de conhecimento supõe uma interorganização de domínios cognitivos que podem se articular multi, inter ou transdisciplinarmente segundo categorização de Jean Piaget (PIAGET, 1970, p. 84).

Quando a gestão social é orientada ao desenvolvimento de territórios, temos uma dimensão praxiológica substantiva.

O que nos solicitam as práticas em tempos de convergência? Como gerir interorganizações como um consórcio público que congrega prefeitos, sindicatos, gestores empresariais, gestores de cooperativas, movimentos sociais, lideranças indígenas e afrodescendentes e outras redes como fóruns e conselhos?

As propostas de desenvolvimento territorial decorrem da identificação de problemas de educação, saneamento, habitação, saúde e outras que, por sua vez, estão imbricadas em produção de bens, serviços, conectadas com organizações de mercados plurais (empresas, cooperativas, associações de produtores).

Os espaços de prática e os domínios de conhecimento e suas tecnologias articulam-se em interorganizações de um lado e em composições multi/inter e

transdisciplinares do outro.

Dessa relação das teorias e das práticas, emergem os perfis de gestores sociais necessários para atuar em nós organizacionais (governo, empresa e movimentos) nas conexões interorganizacionais (pactos, conselhos e fóruns), nas redes de redes mais complexas e em outros níveis escalares mais e mais complexos.

A figura 3 a seguir representa a gestão social como campo e indica a necessidade de delinear o perfil do gestor social.

Figura 3 – Campos da gestão social



Fonte: Elaboração própria.

Quais são os perfis do gestor social? Que competências deve ter o gestor social e que designs de itinerários formativos podem ser propostos? Antes de elencar competências ou fazer referências a itinerários formativos, evocam-se as proposições sobre a gestão social formuladas em 2002 (Fischer, T. 2002, p. 27) que agora podem ser consideradas assertivas, pois tiveram a função de um ideário, marco referencial para a experiência do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, concebido em 1999 e implantado em 2002, criando um Centro de Referência em Gestão Social.

Orientada por valores e pela ética da responsabilidade, a gestão do desenvolvimento social deve atender aos imperativos da eficácia e eficiência. O que é uma gestão eficaz e eficiente nesse campo? Caracterizadas por fluidez, agilidade e inovação, as organizações e interorganizações de cunho social enfrentam desafios e correm sérios riscos de insustentabilidade e extinção. Como quaisquer outras organizações, devem mapear necessidades, delinear estratégias consequentes, desenvolver planos, gerir recursos escassos, gerir pessoas, comunicar-se e difundir resultados, construindo a identidade e preservando a imagem da organização. Prestar contas à sociedade, avaliar processos e resultados e regular ações são também tarefas essenciais

do gestor eficaz. No caso de organizações de desenvolvimento social, a eficiência é função de efetividade social, isto é, da legitimidade conquistada.

A gestão do desenvolvimento social é gestão, também, de redes, de relações sociais, mutáveis e emergentes, afetadas por estilos de pessoas e comportamento, pela história do gestor, pela capacidade de interação e por toda a subjetividade presente nas relações humanas. Há um viés de análise dessas organizações que privilegiam as dimensões sociais, minimizando ou excluindo as dimensões subjetivas.

A gestão do desenvolvimento social é um processo em contextos culturais que conformam e para as quais contribui, refletindo e transformando esses contextos de forma tangível e intangível. O gestor social é gestor do simbólico e do valorativo, especialmente quando se trata de culturas locais e da construção de identidades.

Tendo o território como ancoragem e o desenvolvimento como motor, pode-se concluir que um perfil do gestor social deve compreender as competências como estrategista, mediador, dirigente e avaliador, conforme quadro abaixo.

Um perfil de competências do gestor social pode ser sumarizado pelo elenco no quadro a seguir.

Quadro 1 – Perfil de Competências Básicas do Gestor Social do Desenvolvimento Territorial

1. Capacidade de elaborar e gerir projetos de intervenção e mudanças em contextos socioterritoriais de diferentes escalas de poder (locais, regionais, nacionais e/ou internacionais), incluindo etapas de planejamento e avaliação de processos, de resultados e de impactos;
2. Capacidade de elaborar diagnóstico, valendo-se do conhecimento de instrumentos institucionais e tecnológicos e de recursos metodológicos produzidos em diversos campos do saber, integrando-os e articulando-os de acordo com as características do contexto de intervenção;
3. Capacidade de sistematizar práticas de desenvolvimento e gestão social, reconhecendo instrumentos e saberes (lições e ensinamentos) relacionados a elas;
4. Capacidade de gerir criativamente organizações e interorganizações em diferentes dimensões de tempo e espaço, do microlocal ao transnacional;
5. Capacidade de potencializar espaços de aprendizagem, por meio do engajamento nas oportunidades oferecidas pelo curso e na busca ativa para estabelecer relações com pessoas e organizações envolvidas em práticas relacionadas a sua área de atuação;
6. Capacidade de difundir socialmente os conhecimentos produzidos ao longo do curso.

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se concluir que a gestão do desenvolvimento social é um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social e envolvendo negociação de significados sobre O QUE deve ser feito, POR QUE e PARA QUEM, a ges-

tão não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação. Mapeamentos de competências e outros estudos de avaliação foram conduzidos por Gondim entre 2003 e 2012.

4. Considerações Finais

Em seu último trabalho sobre a formação e o sentido do Brasil, tendo por foco o povo brasileiro, Darcy Ribeiro (1955, p.25) diz que “o grande desafio que o Brasil enfrenta é alcançar a necessária lucidez para concatenar energias e orientá-las politicamente, com clara consciência dos riscos de retrocesso e das possibilidades de liberação que eles ensejam”. O autor poderia ter escrito esse texto hoje, considerando os programas de desenvolvimento territorial em nível nacional, regional e local. Considerando um cenário de desafios e potenciais, deve-se valorizar a criatividade para reimaginar o País em momento de tantas possibilidades.

A sustentabilidade econômica, social e ambiental é um conceito transversal às políticas e ações em todas as escalas do desenvolvimento nacional que se deve traduzir em efetiva integração produtiva.

Para qualificar o gestor social do desenvolvimento territorial que requisitos devem ter os itinerários formativos? Por itinerário formativo entende-se um conjunto articulado de ofertas de ensino constituído de eixos curriculares e dinâmicas de ensinar e aprender traduzidos em designs, ambientes de aprendizagem, recursos e ferramentas.

Os itinerários de formação profissional, segundo o Plano Nacional de Pós-graduação 2011-2020, devem integrar “inovações curriculares e de formação e dar atenção à diversidade curricular” (BRASIL, v. 2, p. 8) “bem como ao desenvolvimento social como um todo e de tecnologias sociais em particular” (BRASIL, v. 2, p 175).

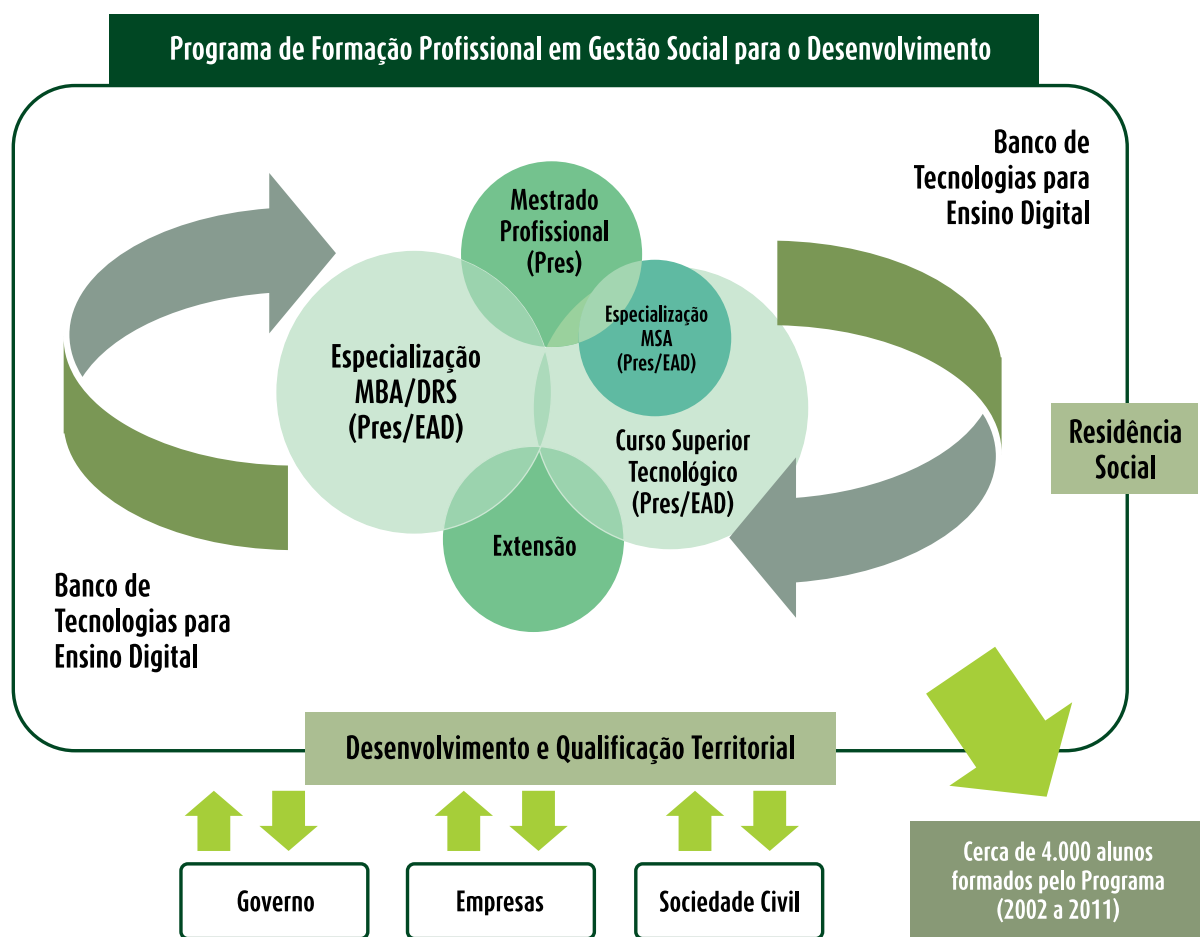
Estamos em tempos de internacionalização, mas também de interiorização do ensino para desenvolver competências profissionais de respeito à diversidade também de valorização da qualidade e relevância. Itinerários formativos para gestores sociais podem incorporar os princípios que o escritor Ítalo Calvino propôs para este milênio: agilidade, simplicidade, precisão, consistência e multiplicidade.

O desenho curricular que encerra este texto é representativo da estrutura do Programa de Desenvolvimento e Gestor Social da UFBA e é um itinerário formativo de gestores sociais que se inicia com a graduação superior tecnológica e avança até o mestrado profissional, formato digital.

Com esta proposta, produto de ação compartilhada de professores, pesquisadores, estudantes e parceiros, espera-se que contribua para a gestão social do desenvolvimento, desafio do País de tantos territórios.

O programa que se segue ao PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL tem o nome de LABOR, que invoca o desafio mais recente do desenvolvimento brasileiro: a educação para o trabalho ou educação profissional.

Figura 4 – Proposta curricular interdisciplinar e profissional integrada em diferentes níveis de formação



Fonte: Elaboração própria.

O Programa Labor é um laboratório e um espaço de valorização do trabalho e formação de gestores dos mundos do trabalho em territórios brasileiros, latino-americanos, africanos e europeus. As experiências europeias tem alimentado a concepção dos programas desde o seu início, com o estudo das políticas e experiências de cidades e regiões.

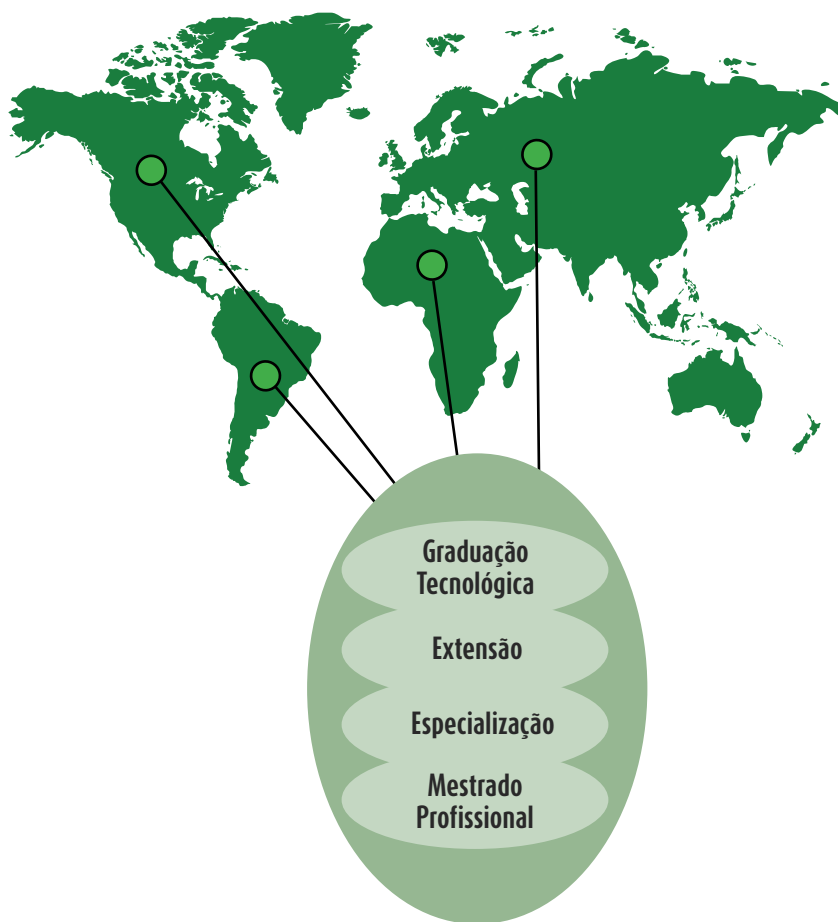
Finaliza-se com o desenho do programa, que tem complexo e interativo, com vários níveis de formação desde lideranças até o máster profissional.

A intenção é estruturar o programa em plataforma digital, sendo uma estratégia de coesão na sua própria construção.

PROGRAMA LABOR

Ensino + Inovação

Cocriação e coesão



América do Sul, Europa, África e América do Norte

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2011- 2020**. Brasília, DF: CAPES, 2010. v. 2. 608 p. ISBN 9788588468160.

FISCHER, Tânia. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**. Casa da Qualidade. Salvador, 2002.

GONDIM, Sônia Maria Guedes; FISCHER, Tânia, MELO, Vanessa Paternostro. Formação em Gestão Social: um olhar crítico sobre uma experiência de pós-graduação. IN.: FISCHER, Tânia (Org.); ROESCH, Sylvia (Org.); MELO, Vanessa Paternostro (Org.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: CIAGS; EDUFBA, 2006. 170 p. (Coleção Gestão Social). ISBN 8523204318

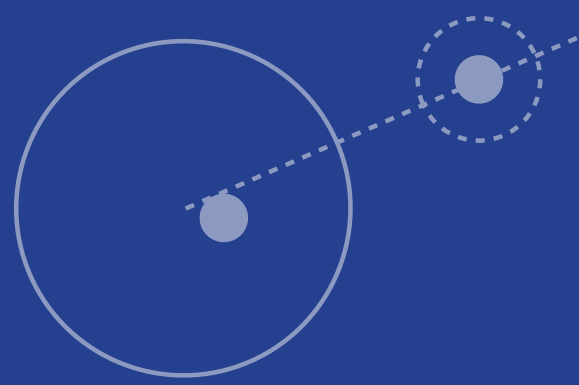
LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Gouverner par les instruments**. Presses de Sciences Po: Paris, 2006. (Collection Académique Presses de Sciences Po). ISBN 9782724609492

PIAGET, Jean. **O estruturalismo**. Difusão Europeia do Livro. São Paulo, 1970.

RIBEIRO, Darcy. **Dilemas da América Latina**. Edição Brasileira (1° a 5°). Editora Vozes, Petrópolis, 1978/1988.

SACHS, Ignacy. **Rumo à Ecosocioeconomia**. Teoria e prática do desenvolvimento. Cortez Editora. São Paulo, 2007. ISBN 9788524911538





3

DEBATE SOBRE ELEMENTOS DE UMA
POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – A DISCUSSÃO NAS
CONFERÊNCIAS ESTADUAIS

GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO FEDERATIVO: O CASO DE SANTA CATARINA

Eliane Salete Filippim
Daniel Rótulo

1. Introdução

Este texto resulta das reflexões feitas durante a I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina, realizada no âmbito da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que tiveram lugar no ano de 2012. Essas conferências, promovidas pelo Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, tiveram como foco “a promoção de um debate de âmbito nacional, do qual resulte princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por intermédio da concertação federativa e social” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012).

O objetivo central do texto é refletir sobre a efetiva inter-relação entre os temas da Governança, Participação Social e Diálogo Federativo e explorar aspectos conceituais sobre esses temas e, ainda que brevemente, a experiência de Santa Catarina (Brasil) no assunto.

A seguir, na primeira seção (I), apresenta-se uma reflexão sobre o desenvolvimento regional como política pública; na segunda (II) analisa-se a relação entre a questão federativa e o desenvolvimento regional; na terceira, entre governança territorial e participação social. Na terceira (III), mostra-se a experiência do estado de Santa Catarina sobre esses assuntos. Por último, apresentam-se reflexões finais (IV).

2. Desenvolvimento regional

O fim de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é a procura do desenvolvimento integrado e sustentável das diferentes regiões de um dado território.

Do ponto de vista conceitual, o desenvolvimento, entendido como utopia mobilizadora (FISCHER; MELO, 2004), tem se tornado uma ideia motriz no Ocidente desde o Iluminismo, seja pela sua visão inicial de expansão de mercados e progresso econômico, seja na visão mais contemporânea de compatibilização das esferas da justiça social, da prudência ecológica e da otimização econômica.

Não obstante, a observação empírica de diversas práticas substantivas de desenvolvimento no cenário brasileiro e internacional, o tema ainda não tem passado, de forma suficiente, do nível das ideias à ação transformadora. Tampouco existe unanimidade, mas variedade de compreensões

do que se considera desenvolvimento e, sobretudo, aquele do tipo regional, como é o caso do escopo da PNDR. nesse texto optou-se pelo conceito de desenvolvimento que integra múltiplos critérios de sustentabilidades, que engendram visão de longo prazo e participação da sociedade civil organizada. Sistematizaram-se essas condições necessárias à promoção de desenvolvimento no quadro 1.

Quadro 1 – Perfil de Competências Básicas do Gestor Social do Desenvolvimento Territorial

Critério	Característica
Social	Distribuição de renda justa; qualidade de vida digna; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

Critério	Característica
Cultural	Valorização da cultura local; capacidade para elaboração de um projeto de desenvolvimento integrado e endógeno; abertura para o mundo combinada com autoafirmação comunitária.
Ecológico	Preservação do potencial do capital natural local na produção de recursos renováveis.
Territorial	Equilíbrio entre meio urbano e rural; organização regional; superação de disparidades regionais.
Econômico	Desenvolvimento econômico equilibrado do ponto de vista da intersetorialidade das políticas públicas; otimização das forças regionais.
Político	Participação e coesão social; capacidade do Estado para articular projeto de desenvolvimento em parceria com outros atores.

Fonte: adaptado de Sachs, 2002.

O estilo de desenvolvimento a ser perseguido por uma política pública implica em escolhas [nunca neutras], que ao integrarem os aspectos social/econômico/ambiental na sua formulação e implementação, determinam também as diretrizes e prioridades a serem observadas pelos atores institucionais envolvidos. A definição de um modelo de desenvolvimento norteador da nova PNDR é tarefa, portanto, do conjunto social e não apenas dos governos (central, estadual, municipal). Nesse mesmo sentido, essa abordagem parte da ideia de que se tornam necessários dois requisitos para que as políticas implementadas consigam ser bem-sucedidas. Primeiro, coordenação multinível dos diversos atores de governo e administrativos (federal, regional, estadual, local, etc.) que participam da política. Segundo, coordenação intersetorial transversal desses mesmos atores que atuam nas distintas

áreas de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, etc.).

Além de uma visão integrada de diferentes dimensões de sustentabilidade necessárias ao desenvolvimento, também é relevante considerar o espaço no qual ele se efetiva especialmente na sua configuração regional.

2.1 Qual região?

O debate sobre o que vem a ser região não é novo. Milton Santos (2000) já alertava para duas vertentes de entendimento de região: uma que se apoiava numa visão focada na natureza, por meio da combinação de elementos como clima, vegetação e relevo formando as denominadas regiões naturais; e outra que considerava a região como o resultado de um longo processo de transformação da paisagem natural em paisagem cultural, evidenciando o arranjo dos campos, o sistema agrícola e o habitat rural, incluindo o dialeto e os costumes constituindo um conjunto integrado de traços culturais, denominado regiões paisagem. Todavia, com as grandes interdependências aceleradas pelo processo de globalização, o espaço geográfico recebeu novas definições e nova importância, pois a eficácia das estratégias está estreitamente relacionada com a sua localização (SANTOS, 2000). A delimitação de região pode assumir diferentes contornos e inserir elementos naturais, culturais, políticos, administrativos condicionando novas regionalidades que são fruto de consensos e dissensos entre atores que produzem o sentido do processo histórico.

A regionalização é considerada por Limonad (2004) uma construção social que atende interesses precisos. A região é construída a partir da ação de distintos agentes que ocorrem em escalas articuladas e encontram eco em práticas espacialmente localizadas. Nesse sentido, uma regionalização fundamenta uma reflexão teórica ou atende a necessidades impostas por políticas setoriais, práticas de planejamento ou processos de desenvolvimento regional.

Dessa forma, as regionalizações possíveis para um determinado território podem apresentar variações devido à finalidade às quais se propõe a atender (LACOSTE,1988). Para compreendê-las com maior propriedade é necessário levar em conta as forças que estruturam o espaço, evitando que sejam ocultas distintas formas espaciais pelo modo de regionalização utilizada que recorta o espaço em proporções predefinidas e estáticas.

Esse pensamento permeia as análises de Pecqueur (2005) quando discute as questões do desenvolvimento territorial, apontando para a necessidade de distinção entre duas definições de território: a) o território dado como a porção de espaço que é objeto da observação, constituindo-se na postulação dele (território) como preexistente. Nesse caso se aceita o território *a priori*, não se fazendo uma análise da sua gênese e das condições de sua constituição; b) o território, como o resultado de um processo de construção pelos atores, nesse caso não é postulado e sim constatado *a posteriori*. A este Pecqueur (2005) denomina “território construído” alegando que ele não existe em todo lugar, pois há espaços dominados por leis exógenas à localização e que não são territórios. Observa-se, no entanto, que esses conceitos não são excludentes, pois, como afirma (PECQUEUR, 2005, p. 12-13): “É necessário entender que o território é, ao mesmo tempo, um ‘envolvente’ [...] e o resultado de um processo de elaboração de conteúdo.”

Essa questão tem forte impacto no desenho, gestão e implementação das políticas públicas para o desenvolvimento regional. Grande parte das estratégias de regionalização parte de interesses político-administrativos e são aceitas como dados, sem questionamento sobre a sua pertinência e relevância para o desenvolvimento. No entanto, a natureza complexa das interações existentes e necessárias para o desenvolvimento de um território em muitos casos extrapola o espaço previamente delimitado, especialmente pelos governos, podendo-se incorrer em erros importantes na elaboração das estratégias, dificultando dessa forma a implementação dessas políticas.

Os múltiplos desenhos do que venha a ser a região-alvo das políticas públicas causa justaposição, sobreposição e, não raro, concorrência predatória na alocação e uso de recursos públicos. Embora a região possa ter inúmeras configurações, cujo desenho é necessário para a efetivação de diferentes alvos estratégicos de desenvolvimento, é necessário que se construa uma base mínima de consenso acerca de qual construção regional é objeto da política de desenvolvimento.

O processo de otimização das potencialidades regionais, entretanto, não pode prescindir de considerar a inserção da região no contexto nacional e global, evitando o risco de cair num ingênuo otimismo quanto às possibilidades regionais diante das forças externas ao território (BECKER, 2003).

Cabe considerar ainda a necessidade de observação da complexidade do processo de dinamização regional e, em especial, atentar para os problemas (e soluções) da natureza político-institucional oriundos do pacto federativo vigente no Brasil.

Assumindo a forma de programas e projetos conjuntos, parcerias e cooperativas, as organizações articulam-se em um segundo nível: o das redes.

3. Diálogo federativo e desenvolvimento regional

O federalismo consiste na divisão de poder e autoridade entre as diversas esferas de governo, garantida por um contrato maior – a Constituição –, que tem como principal característica a combinação entre autonomia e interdependência das partes (ELAZAR, 1987).

Essa concepção do federalismo se fundamenta, portanto, na presunção de que este fenômeno requer estratégias de articulação e coordenação com-

plexas entre os diversos atores e *stakeholders* que participam na construção desse pacto.

No caso específico de uma política de desenvolvimento regional no âmbito de um Estado federa-

lista, a configuração e os modelos desta coordenação certamente tem importância central. Ao analisar a questão da coordenação entre níveis de governo, Sano e Abrucio (2009) retomam a literatura quando aponta que, no caso brasileiro, os maiores avanços em termos de articulação intergovernamental foram alcançados pela área da Saúde, com a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS). Afirmam ainda que “[...] a própria *policy* poderia também influenciar a *polity* federativa, a partir, por exemplo, da formação de novos grupos de interesse regionais com poder de veto ou, então, que se articulam e passam a defender linhas de ação conjunta entre os níveis de governo” (SANO e ABRUCIO, 2009, p. 3).

A interação entre diferentes níveis de governo para a gestão de uma política de desenvolvimento requer a criação de instrumentos de coordenação desses entes federados, numa dinâmica que respeite a necessária autonomia das partes. Ao mesmo tempo esses instrumentos só podem ser concebidos como o resultado de um processo de negociação que inclua os atores envolvidos na tomada de decisões. A ausência desta coordenação quando diferentes níveis de governo atuam sobre um mesmo espaço territorial sem uma delimitação clara das competências de cada um, pode levar a processos de fragmentação das políticas, causada pela sobreposição de iniciativas de diferentes níveis de governo em um mesmo tema (SANO e ABRUCIO, 2009).

Considerando, portanto, que o federalismo engendra uma tensão entre união e autonomia, torna-se fundamental discutir a questão da descentralização, uma vez que a “existência de um sistema federal implica cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da Federação” (SOUZA, 1998, p. 3).

Abrucio e Soares (1998) identificam dois modelos polares de relacionamento intergovernamental: a) o federalismo competitivo: que resulta de uma interação entre os atores que enfatiza a separação entre os níveis de governo; b) o federalismo intraestatal: que resulta de um imbricamento entre os níveis de governo. Longe de propor a escolha de um dos modelos e consequente exclusão do preterido, os autores sustentam que um equilíbrio entre competição e cooperação pode resultar em parcerias entre os entes, “sem que se percam o pluralismo e a autonomia características de uma estrutura federativa” (ABRUCIO e SOARES, 1998, p. 48).

Já no plano da realidade histórica brasileira, movimento por maior participação da sociedade nos processos de construção de políticas públicas para o desenvolvimento de regiões vem se intensificando desde os anos 1990, chegando a expressivo nú-

mero de instituições que visam reduzir desigualdades regionais por meio de redes de cooperação que promovem a articulação entre a sociedade civil e o poder local. Esse movimento social tem forçado os governos de todos os níveis a repensar a formulação, implementação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento.

Nesse contexto, os incentivos e as instâncias institucionais específicas para o desenvolvimento da cooperação política entre os atores para poder desenhar políticas públicas de forma eficaz são condições necessárias para a construção de diálogo federativo favorável ao desenvolvimento. Já que, “[...] como não há garantias que governantes responsáveis sejam a maioria, a responsabilidade deriva dos mecanismos institucionais oriundos do desenho da política” (MARQUES, 2004, p. 1).

A partir da Constituição de 1988, o município passou a ser um ente federado, o que trouxe à pauta, mais fortemente, a questão da descentralização e de participação do poder local. De acordo com Dawbor (1999), no Brasil, poder local pode ser entendido como município. A descentralização de competências da União e/ou dos estados para os municípios é ainda uma arena de debates e disputas, uma vez que as fronteiras não estão claramente delimitadas, nem, tão pouco, as regras de cooperação estão claras. Conforme pondera Santos (2008), em termos de autonomia administrativa e financeira, não há dúvidas de que os municípios brasileiros avançaram, contudo ainda é fraca a autonomia e a participação do poder local em termos de formulação e implementação de políticas públicas de longo alcance. Dessa forma, “O conceito de descentralização utilizado no Brasil supõe, pelo menos desde a redemocratização, que sua implementação leve à maior autonomia dos governos locais. Na visão mais otimista sobre este processo, descentralizar significaria maior democracia e eficiência governamental.” (FILIPPIM e ABRUCIO, 2010, p. 214).

4. Governança territorial e participação para o desenvolvimento

De acordo com Filippim e Feger, (2002), as forças e atores sociais que representam a sociedade civil, atuando em parceria com os agentes políticos, acabam por configurar uma rede que integra projetos, articula iniciativas e mobiliza a participação das comunidades regionais em torno do estilo de desenvolvimento almejado. Além da legítima inclusão das demandas regionais nas políticas de desenvolvimento que estratégias mais participativas contemplam, elas também favorecem maior controle social e fiscalização da efetividade da ação dos agentes públicos. Conforme Santos (2008), em contexto de crescente globalização dos mercados e retração do Estado Nacional como sujeito das políticas de desenvolvimento, tornou-se mais crucial o papel dos processos de *accountability*, de responsabilização do gestor público numa estrutura democrática e descentralizada de governo.

Os processos de transformação institucional, voltados ao fortalecimento do poder local, são altamente dependentes da formação de consensos entre múltiplos atores sobre os problemas e as soluções de um dado território, de forma a se legitimar e assegurar processo de desenvolvimento sustentável, mediante a mobilização política e o envolvimento direto dos cidadãos (MARTINS, 2011). A discussão da territorialização do desenvolvimento não é nova. Contudo, Dallabrida (2007, p. 2), alerta que

em relação à gestão territorial, no Brasil, a ausência de uma institucionalidade voltada à articulação localizada de atores diversos e a dissociação entre políticas de desenvolvimento e a mobilização de recursos locais, se opõem à territorialização do processo de desenvolvimento. Entende-se que a superação da lógica distributiva de localização dos investimentos para uma lógica territorial e de projetos, só é possível pela presença de uma institucionalidade que articule os diferentes atores territoriais na definição de suas expectativas de desenvolvimento e na sua gestão.

A efetivação da atuação de governos em parceria com distintos atores presentes na arena do interesse público requer o uso de estratégias típicas da governança aplicada à gestão de territórios. Pieranti e Peci (2007, p. 2) estabelecem que “a governança se refere à existência de alguns elementos que se materializam a partir das reformas neoliberais implementadas em grande escala a partir dos anos 1970: a) o domínio das redes em políticas públicas; b) do controle à influência; c) uso de recursos públicos e privados; d) criação de modelos organizacionais híbridos.”

Buscando esclarecer o conceito de governança aplicada a territórios, Dallabrida (2007, p. 13) escreve que “a governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial.” E ainda, [...] o exercício da chamada governança territorial acontece através da atuação e interação dos diferentes atores da sociedade, oriundos das redes de poder socioterritorial. Estas redes de poder constituem-se a partir de interesses grupais de diferentes ordens ou de interesses corporativos. Algumas destas redes têm abrangência restrita à dimensão local, outras atingem dimensões regional, estadual, nacional e até internacional (DALLABRIDA, 2007, p. 8).

A prática da governança territorial requer três tipos de processos: a) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; b) a construção de consensos mínimos, por meio da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; e, por fim, c) a construção de uma visão prospectiva de futuro (DALLABRIDA, 2007).

De forma complementar, a questão da governança territorial se relaciona também com o problema da governança multinível, entendida como:

Um arranjo para tomar decisões em que participam uma multiplicidade de atores públicos e privados, politicamente independentes e interdependentes (ao mesmo tempo, grifo nosso) em diferentes níveis de agregação territorial – e em processos de negociação, discussão e implementação (mais ou menos contínua) [...] e que não se autoatribuem competência exclusiva na política pública nem autoridade política excludente em qualquer um desses níveis. (SCHMITTER, 2004, p. 49, tradução dos autores).

Considerando que a boa governança produz efeitos no desenvolvimento de uma região, é necessário que a nova PNDR defina as diretrizes para uma governança regional capaz de agregar diferentes atores presentes no território.

5. A experiência de Santa Catarina

O estado de Santa Catarina (Sul do Brasil) possui uma forte trajetória de solução de problemas comunitários pela via do associativismo civil. Este capital histórico tem permitido uma série de iniciativas no campo de desenvolvimento regional, tais como a criação de Fóruns e Agências de Desenvolvimento em todas as regiões catarinenses nos anos 1990, o movimento municipalista com raízes na década de 1960 e, mais recentemente, os consórcios públicos para enfrentamento de problemas de maneira regionalizada.

As experiências desenvolvimentistas em SC têm migrado de uma visão com foco na vertente econômica e gerada pela iniciativa de empreendedores individuais típicas do chamado “modelo catarinense de desenvolvimento” Hering (1987), para outra que contempla as diferentes dimensões da sustentabilidade, notadamente com a incorporação predominante das questões ambientais.

As iniciativas de articulação de caráter regional datam da década de 1960 quando os gestores municipais se organizaram em associações de municípios de maneira a obter vantagens nas disputas por recursos com o governo estadual. Esta articulação regional municipalista constitui-se hoje numa extensa rede de cooperação intermunicipal.

De maneira ilustrativa acerca do papel dos consórcios, Filippim e Abrucio (2011) estudaram a experiência da Fecam (Federação Catarinense dos Municípios) no fomento a consórcios públicos em Santa Catarina e, segundo os autores, “[...] a FECAM atua na criação e na manutenção de consórcios intermunicipais por meio da articulação de temas de interesse, partindo de demandas por soluções conjuntas que atendam às problemáticas dos municípios. Estes consórcios [...] visam apresentar soluções a problemas objetivos enfrentados pelos municípios (2011, p. 15).”

De origem mais recente, na década de 1990, o estado vivenciou uma ampla atividade de articulação de base territorial que forma os Fóruns e Agências de Desenvolvimento Regionais. Essas estruturas eram inicialmente uma iniciativa da sociedade civil e congregavam agentes públicos e privados com a finalidade de planejar, consensuar e implementar projetos para o desenvolvimento das diferentes regiões do estado. Nessa experiência, a delimitação de qual era o território de fórum/agência seguiu a mesma configuração dos territórios das 22 associações de municípios, respeitando a demarcação já

consolidada e legitimada no estado. Essa experiência foi enfraquecida e, em muitos casos, deixou de existir, a partir da criação pelo governo do estado em 2003, das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), cuja configuração territorial, forma de gestão e composição adotada pelos agentes públicos estaduais foram diferentes daquela praticada pelos fóruns e agências. Nem mesmo a delimitação geográfica das associações de municípios foi seguida, criando-se assim outra forma de regionalização (FILIPPIM e ABRUCIO, 2010).

Tanto na experiência das associações de municípios quanto na experiência dos fóruns/agências de desenvolvimento regional as relações intergovernamentais foram desenvolvidas majoritariamente entre municípios. A participação dos governos estadual e federal nessas duas iniciativas foi incipiente e do tipo competitiva, como no caso da criação das 36 SDRs, uma iniciativa do governo estadual que foi executada sem considerar a regionalização já existente nesse território.

Dessa maneira, o estado de Santa Catarina é alvo de diferentes políticas públicas para o desen-

volvimento regional, que nem sempre são convergentes, mas, por vezes, se sobrepõem, competem e não se articulam. Os entes da Federação: município, estado e União, fragmentam e regionalizam as estratégias de desenvolvimento provocando muitas vezes o desperdício de recursos [escassos]. São inúmeros os recortes regionais, como apresenta o texto da nova PNDR: Fóruns das Mesorregiões; Faixa de Fronteiras; Regiões metropolitanas; Colegiados dos Territórios Rurais e da Cidadania; Consórcios Públicos; Comitês das Bacias Hidrográficas; e, no caso catarinense: Associações de Municípios; fóruns, agências de desenvolvimento, SDRs, etc, sem mencionar os recortes específicos das áreas como saúde, educação, segurança pública e tantos outros.

Dessa forma, parece central no âmbito da nova PNDR repensar os recortes regionais para a formulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento, respeitando a construção social existente nos diferentes territórios e articulando de maneira efetiva os diversos atores governamentais já existentes assim como atores sociais.

A revalorização do território como espaço de desenvolvimento, como é apregoado na nova PNDR é, sem dúvida, um grande avanço para o estabelecimento de uma política pública efetiva de desenvolvimento regional. Contudo, no caso catarinense resta o questionamento: qual território? O Município? A Associação de Municípios? A SDR? A Mesorregião? Outra?

Outro aspecto muito destacado da experiência catarinense de articulação regional para o desenvolvimento é a questão do modelo de governança utilizado. Assim, por exemplo, as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), mostram claramente a predominância, na tomada de decisão, dos atores governamentais (prefeitos e o agentes do governo do estado) em detrimento dos atores da sociedade civil. nesse mesmo caso, merecem revisão nas SDRs, as barreiras existentes à participação e ao controle social, produzidas pelo modelo de ordenamento legal e pela forma de constituição do CDR (Conselho de Desenvolvimento Regional) (HACK e FILIPPIM, 2010).ⁱ

6. Reflexões finais

Os desafios para as políticas públicas de desenvolvimento territorial são múltiplos. Primeiro, existe um problema da governança territorial por causa da participação de um amplo leque de atores públicos e privados que se posicionam desde diversos pontos do sistema político brasileiro.

Segundo, essa ampla participação requer da criação de mecanismos institucionais que incentivem à coordenação e cooperação para que as políticas de desenvolvimento possam ser eficazes. Esta questão do desenho institucional tem recebido atenção crescente no que se refere ao seu papel nas políticas públicas. A relevância desse desenho é altíssima, dado o poder de indução ou constrangimento que produz para o processo de descentralização e para o associativismo territorial.

Terceiro, esse tipo de governança remete aos próprios princípios do pacto federativo enquanto arena territorial de poder, que, pela via da descentralização, pode contribuir para equilibrar as barganhas regionais e minimizar as assimetrias presentes nas diferentes regiões do território nacional.

Quarto, o caso catarinense é um claro exemplo de convergência complexa entre os diversos aspectos mencionados: desenho institucional,

políticas públicas intersetoriais, descentralização e governança. Nesse sentido, os avanços têm sido promissores. No entanto, os desafios ainda são grandes. Por isso, não há dúvida que os resultados que no futuro venham a ser atingidos em termos de melhoria do desenvolvimento regional integral e da qualidade de vida da população, certamente vão depender do tipo de governança territorial e de solução político-administrativa que o conjunto de atores públicos e privados envolvidos venham a elaborar.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001. v. 24.

ABRUCIO, F. *et al.* Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLENK, J. (org.). **Governança das metrópoles: Conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Anna Blumme, 2010.

BECKER, D. F; WITTMANN, M. L. (orgs). **Desenvolvimento Regional. Abordagens Interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

DALLABRIDA, V. R. **A gestão territorial através do diálogo e da participação**. SCRIPTA NOVA – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Vol. XI, núm. 245 (20), 1 de agosto de 2007

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. The University of Alabama Press. Alabama, 1987.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **RAC Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, p. 212-228, 2010.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. A Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e o Fomento de Consórcios Públicos: Explicações para a Originalidade do Caso. Rio de Janeiro, 2011. ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração). **Anais...** Rio de Janeiro, ENANPAD, 2011.

FILIPPIM, E. S.; FEGER, J. E. O conceito de desenvolvimento e o poder local. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba, v. 2, n.1, p. 9-17, 2002.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Organizações e interorganizações na gestão do desenvolvimento socio-territorial. **Revista Organização e Sociedade**. Salvador: EAUFBA, v. 11, 2004.

HACK, K. M.; FILIPPIM, E. S.. O difícil equilíbrio entre descentralização, desenvolvimento e participação: o caso dos Conselhos de Desenvolvimento Regional no estado de Santa Catarina. **Desenvolvimento em Questão**, v. 8, p. 11-43, 2010.

LACOSTE, Y. **A geografia: isso serve em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

LIMONAD, E. **Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem?** In: LIMONAD, E. *et al.* Brasil século XXI: por uma nova regionalização? São Paulo: Max Limonad, 2004.

MARTINS, H. F. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca de disciplina. FUNDAP. Programa avançado em gestão pública. Disponível em: <http://www.google.com.br/search?q=Administra%C3%A7%C3%A3o+para+o+desenvolvimento%3A+a+relev%C3%A2ncia+em+busca+de+disciplina.+FUNDAP&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:pt-BR:official&client=firefox-a> Acesso em: 25 abr. 2011.

MARQUES, A. M. F. Poder Local no Federalismo Brasileiro: um estudo da descentralização das Políticas Brasileiras de Saúde e Educação In: EnAPG (Encontro de Administração Pública e Governança). **Anais...** EnAPG, Rio de Janeiro, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/conferencia-nacional-de-desenvolvimento-regional> Acesso em setembro, 2012.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Campina Grande, vol. 24, nº 1 e 2, p. 10-22, jan-dez, 2005.

PIERANTI, O. P. e PECCI, S. R. A. Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. In: ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração). **Anais...** Rio de Janeiro, 31 ENANPAD, 2007.

RÓTULO, D. “Políticas públicas para la cooperación fronteriza en el caso Uruguay Brasil: avances y desafíos” En: “Al Sur de las Fronteras: Casos de Cooperación Territorial y Transfronteriza en la Unión Europea y América Latina” (número especial). **Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal/Eixo Atlântico. Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal**, n. 19, julio. España-Portugal, 2012, pp. 52-64.

RÓTULO, D. A integração fronteiriça entre Uruguai e Brasil: desde os anos 70 até as eleições de 2010. In: **Anais do III Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFRGS, 2010.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescimento sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANO, H. ABRUCIO, F. L. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizados e desafios da coordenação interestadual. In: ENANPAD (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração). **Anais...** Rio de Janeiro, ENANPAD, 2009.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.

SANTOS, A. M. S. P. O Município no Federalismo Brasileiro: Descentralização, Participação e Controle Externo. In: EnAPG (Encontro de Administração Pública e Governança). **Anais...** EnAPG, Salvador, 2008.

SCHMITTER, P. Participation in governance arrangements: is there any reason to expect it will achieve sustainable and innovative *policies* in a multi-level context? In: GROTE, J; GBI-KPI, B. (eds.). **Participatory governance**: Political and societal implications. Opladen: Leske+Budrich, 2004.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso Acesso em 22 de abril de 2007.

NOTA:

ⁱ Com características particulares, dada a sua natureza internacional, é a experiência de desenvolvimento social na base de políticas públicas comuns que tem sido implementada nos municípios fronteiriços do estado do Rio Grande do Sul e Uruguai (a este respeito ver RÓTULO, 2010; RÓTULO e DAMIANI, 2012).

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – GOVERNANÇA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGO FEDERATIVO – A FORMA DEFINE O CONTEÚDO¹

Maria Sueli Rodrigues de Sousa²

1. A institucionalidade piauiense no desenvolvimento

Até o final do século XX e início do século XXI, a narrativa mais conhecida e referida sobre o Estado do Piauí era a da pobreza e atuação das suas instâncias governamentais no combate à pobreza. O que era identificado como desenvolvimento no Estado tinha atuação quase que exclusivamente da iniciativa privada. Era o caso do plantio de soja na região dos cerrados, iniciativa atribuída aos gaúchos no sul do Estado com ausência de políticas públicas de qualquer natureza.

A partir do início da primeira década do século XXI, passa a figurar no debate público um discurso de Estado com grande potencialidade. O Piauí passou a viver uma nova conjuntura política em razão da eleição de governo com tradição diferenciada das que até então havia realizado a gestão do Estado. O Partido dos Trabalhadores com suas alianças elegeram o governador do Estado. E logo no início do governo a administração pública foi redefinida em vários aspectos, dentre estes os seus instrumentos e estratégias de planejamento, ou seja, passou a ser tomado desenvolvimento como tarefa da gestão pública do Estado.

Tarefa esta tomada nos aspectos estruturadores da administração pública: planejamento, gestão, controle e fiscalização orientados pelos princípios da democracia, governança, sustentabilidade econômica e ambiental.

A nova engenharia administrativa foi inaugurada com uma intencionalidade de debate público no âmbito da realização de conferências nas mais diversas áreas da administração pública e adequação do marco legal do Estado.

Na estratégia de desenvolvimento adotado, foi redefinida a unidade administrativa do Estado de microrregião para território e a forma de orientar as redefinições se deu no âmbito do que foi denominado de Planejamento Participativo Territorial com o objetivo declarado de transformar as regiões administrativas em territórios de desenvolvimento sustentável e (re)definição do diálogo federativo com autonomia do Estado como ente federado.

O marco legal que orientou o processo de (re)definição institucional para o novo objetivo adotado, o de desenvolvimento, foi a Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, que criou novas unidades de planejamento da ação governamental. O Estado foi dividido em quatro (04) microrregiões, onze (11) territórios de desenvolvimento e vinte e oito (28) aglomerados de municípios, em que a nova unidade território de desenvolvimento é definida como unidade de planejamento da ação governamental, visando: a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado,

a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense pela democratização dos programas, das ações e regionalização do orçamento no Plano Plurianual de Governo, nas Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual, nos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí.

A forma de atingir o critério de democratização é definida na previsão de criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável – CEDS, composto por: Governador (presidente), 13 Secretários de Estado, 1 representante do Poder Judiciário, 1 do Poder Legislativo, 15 representantes de Organizações da Sociedade Civil de âmbito Estadual e 22 representantes dos Territórios de Desenvolvimento com a competência de formular o Plano de Desenvolvimento Estadual, traçar diretrizes básicas de apoio ao Planejamento dos Aglomerados e Territórios, acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado.

A forma adotada para o planejamento da gestão pública é declarada como horizontal, pela adoção de mecanismos de par-

¹ Palestra proferida na I Conferência de Desenvolvimento Regional – Estado do Piauí.

² Doutora em Direito, Estado e Constituição – UnB; Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA – UFPI; Profª Adjunta do Departamento de Ciências Jurídicas e do PPG em Sociologia – UFPI.

ticipação e territorialidade; sustentável, pela previsão de atuação social e ambiental; ascendente, pela previsão de crescimento; democrática, pela sua natureza de governança, em que o poder de império do Estado é aceito e compartilhado com empoderamento e fortalecimento dos municípios e fortalecimento institucional pelo investimento na estruturação e gestão das instituições.

Olhando o marco regulador da previsão de mudanças na gestão da administração pública no Estado do Piauí, várias questões podem ser feitas: em que coincide a previsão normativa e a efetividade da administração pública? O que há no plano concreto? O que há de concreto permite afirmar se estamos no rumo certo?

Não disponho de uma pesquisa em âmbito estadual que permita fazer o diagnóstico da nova institucionalidade afirmada e informada na narrativa governamental que afirma o Estado do Piauí como Estado do Desenvolvimento. Realizo pesquisa sobre impactos ambientais e socioculturais provocados por empreendimentos categorizados como no âmbito do macrodesenvolvimento. Dentre estes, trago três casos para a discussão da nova institucionalidade anunciada e revelada pelo governo do Estado: Caso 1: Implantação da ferrovia – Transnordestina – empreendimento federal com participação do Estado na indenização; Caso 2: Implantação da Suzano Celulose – empreendimento privado; e Caso 3: Planejamento das barragens para a construção de hidrelétricas – empreendimento federal de infraestrutura.

Caso 1

A ferrovia Transnordestina não tinha previsão de incluir o Estado do Piauí no seu percurso. O governo do Estado anunciou a inclusão do Piauí com um trecho da ferrovia como conquista política justificada com a implantação de vários empreendimentos no Estado produtores de material para ser transportado pela malha ferroviária. O percurso definido do trecho ampliado indica que o empreendimento que moveu a ferrovia para atravessar o Estado do Piauí foi a exploração de minério da Vale no município de Capitão Gervásio e de ferro no município de Paulistana, considerando que a rota inicia em Paulistana e vai até o município vizinho à Capitão Gervásio.

Os prognósticos são animadores com a promessa de empregos e de produção de riquezas para circular no interior do Estado, do País e nas relações internacionais, uma justificação como desenvolvimento econômico e social.

A nossa pesquisa tem o objetivo de verificar como os conhecimentos tradicionais são considerados no âmbito da narrativa de desenvolvimento sobre o Estado do Piauí, se apenas como patrimônio impactado ou se estão incluídos nas estratégias de desenvolvimento, considerando que no cenário mundial da discussão sobre sustentabilidade os conhecimentos tradicionais vêm sendo apontados como patrimônio e como importante estratégia de sustentabilidade por estar associados à biodiversidade.

A análise dos estudos ambientais para ampliar a ferrovia, o trecho que adentra o Estado do Piauí, não identificou qualquer aspecto que considerasse os conhecimentos tradicionais. Para verificar como o que é categorizado como conhecimento tradicional encontra-se na cena de implantação da ferrovia, foi eleita a Comunidade Quilombola Contente no município de Paulistana pelo critério de ser uma comunidade que teve expressão cultural inventariada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, o benzimento e os chás, um conhecimento tradicional associado à biodiversidade.

O estudo da passagem da ferrovia pela Comunidade Quilombola Contente revela que os aspectos introduzidos pela nova racionalidade da administração pública, referentes ao critério democracia, participação, forma horizontal de diálogo entre os entes federados, não se verifica na materialidade da implantação do empreendimento. E que a mudança da unidade administrativa de microrregião para território não produziu efeitos nem democráticos nem de sustentabilidade, considerando que a relação governo e comunidade é marcada por: supressão do diálogo com

os diretamente atingidos, ausência das audiências públicas, ausência da fase administrativa nos processos de desapropriação, tendo sido dirigida a desapropriação integralmente pelo Poder Judiciário; a prevalência do princípio da supremacia do interesse público expresso na declaração de utilidade pública feita pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e/ou pela Secretaria Estadual de Transporte se efetivou com a violação de direitos fundamentais dos diretamente atingidos – alimentação, moradia, trabalho e, especialmente, a sobreposição de unidades territoriais: o território de desenvolvimento não considerou a territorialidade que já existia pelos marcadores ambientais, identitários, políticos e culturais. O que está ocorrendo é uma dinâmica que conta com desterritorialização, reterritorialização e sobreposição de territórios: no processo de identificação para produção do título de propriedade da terra, em atendimento ao art. 68 do ADCT-CF-88, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA está trabalhando para identificar os contornos do território quilombola declarados pela memória, pelas marcas da história e pelos documentos cartoriais. Enquanto isso o governo do Estado do Piauí declarou através da lei estadual referida acima um território administrativo que não considerou as territorializações existentes e o governo federal promove desterritorializações nos processos de desapropriação por declaração de utilidade de pública num processo que, se não é ilegal, é destoante do que revela pretender a nova racionalidade administrativa afirmada como de desenvolvimento escorada em pretenso indicadores de sustentabilidade política (democracia), ambiental e administrativa.

Caso 2

O caso dois trata-se de um empreendimento privado autorizado/licenciado pelo governo do Estado. É a implantação de um empreendimento de produção de celulose – a Suzano Papel e Celulose.

Segundo afirmações constantes do estudo de impactos ambientais, o Estado do Piauí foi escolhido para implantação do empreendimento em razão das suas condições ambientais e pela discursividade produzida em torno da implantação do empreendimento. Percebe-se que, além da oferta ambiental, o Estado também ofertou incentivo fiscal, pela redução de impostos, terras pelo programa de regularização fundiária e celeridade nas autorizações e licenças ambientais.

A implantação desconcerta a racionalidade administrativa que se quer democrática, horizontal, sustentável ambiental e administrativamente com instituições fortes e confiáveis, considerando que a população foi pouco informada sobre os impactos sociais e ambientais, as audiências públicas no licenciamento ambiental foram apenas informativas e pouco esclarecedoras, foram desconsiderados os territórios tradicionais e quilombolas. Na verdade ocorreu uma sobreposição de territórios e desterritorialização, e implantação de agrotóxicos nas proximidades da produção familiar. Aí carece pelo menos de participação e questionável os critérios de sustentabilidade.

Caso 3

O caso três trata-se das barragens para a produção de energia elétrica. São várias pequenas barragens numa tecnologia declarada como de redução de impactos em relação às tradicionais barragens das hidrelétricas com grandes lagos que implicaram em muitos impactos ambientais e sociais e com grandes volumes de deslocamentos compulsórios.

A análise de três das barragens previstas: Castelhana, Estreito e Cachoeira revelou que há um déficit de participação e informação e é abundante as velhas práticas da administração pública marcadas por verticalidade, poder de império, dúvidas quanto ao que é revelado como interesse público e medo, considerando que as audiências públicas foram pouco informativas e não esclarecedoras, os impactos foram levantados declaradamente por amostragem com o discurso de autorização pelo órgão ambiental licenciador; discurso de autoridade na relação com as comunidades diretamente atingidas, medo e insegurança; falta esclarecimento com relação a reassentamentos, relação não visibilizada entre entes federados - não há ação do Estado e o município desconhece o empreendimento.

O que os casos indicam?

O estudo dos três casos indica que as declaradas mudanças afirmadas na lei que diz introduzir uma nova racionalidade de planejamento não deram conta de evitar a repetição dos velhos problemas de carência de democracia, participação, horizontalidade entre entes federados e entre administrados e administração pública, ou seja, há problema de verticalização na relação entre os diretamente atingidos e o poder local, relação hierárquica entre poder de estado, população diretamente atingida e poder local, gestão ambiental não compartilhada com população diretamente atingida e poder local.

Além dos problemas quanto ao déficit de democracia, há a produção de danos ambientais e sociais sem as devidas medidas mitigadoras. Essa nova produção de problemas amplia o leque das vulnerabilidades sociais que existem historicamente no Estado e cria uma nova natureza de problemas, a degradação das condições ambientais.

A busca e ausência de respostas pela população atingida revelam a fraqueza das instituições do Estado: deficiência institucional em dar respostas à população – poder judiciário, ministério público, defensoria pública – e ausência de diálogo entre entes federados.

2. O desafio do desenvolvimento em face dos problemas de deficiência em participação, problemas sociais e ambientais e fraqueza institucional

A categoria desenvolvimento cada vez mais se encontra entronizada como o explicativo para todas as expectativas, todas as utopias, todos os sonhos, o lugar a ser atingido por todas as estratégias de antecipação do futuro: os planejamentos em curto, médio e longo prazo, os planejamentos estratégicos, regionais, nacionais e mundiais.

Desenvolver substituiu a antiga categoria progresso, que não tinha em seu interior as delimitações do crescimento. Desenvolver nasce como crítica ao progresso, ao crescimento sem considerar as questões sociais, ambientais e os preceitos da democracia.

Como afirma Ribeiro (1999), a categoria desenvolvimento se firma com a exclusão dos conflitos, com a imposição de limites ao crescimento, resultando numa categoria pouco elaborada, com contornos teóricos pouco refletidos, expressando um consenso não existente, uma utopia única, como se o mundo tivesse eliminado todas as contradições.

Mesmo diante da natureza pouco elaborada e pouco refletida da categoria desenvolvimento, nenhum planejamento, nenhum projeto, nenhum governo, nenhuma proposta pública para o futuro a exclui. Desenvolvimento paira sobre nossas cabeças como uma fecha que nos indica o caminho para o bem, o bom, a solução para os problemas, o caminho para a felicidade, para o conforto, a boa qualidade de vida, a proteção e a segurança. Excluída a perspectiva de futuro do desenvolvimento, é como se o fantasma de morar na caverna sob o frio, o calor, a escassez de alimentos e a insegurança retornassem. Os projetos de desenvolvimento se mostram não como algo a ser escolhido, mas como o inexorável.

Dessa natureza, acabou emergindo desenvolvimento como modelo único: a apropriação de recursos naturais para produção da infraestrutura para produção de riquezas para alimentos, moradia e segurança, que

foram ganhando agregados em serviços e formas de fazer.

O projeto único de desenvolvimento cada vez mais dá demonstrativos de insustentabilidade por não ser duradouro, por não conseguir alcançar todos os lugares, nem todas as pessoas. Do questionamento são agregados qualitativos ao desenvolvimento: sustentável, democrático, horizontalidade nas relações entre países, entes federados, institucionais e localização, considerando a diversidade ambiental, social e cultural.

Bandeira (1999) afirma a necessidade de revisar as estratégias adotadas na formulação de políticas regionais no Brasil, por considerar que o conteúdo se ajustava às realidades e necessidades de uma economia globalizada e aos novos papéis assumidos pelo setor público, afirmando haver problemas de escopo e de estilo.

Como problema de escopo, é apontada a divisão nas macrorregiões, indicando haver a necessidade de unidade mais localizada com diagnósticos mais precisos. E como problema de estilo, é indicada a inadequação das ações formuladas de cima para baixo.

Olhando a normativa que redefine o planejamento do Estado do Piauí, parece haver uma intencionalidade de querer enfrentar os problemas da necessidade de unidade de planejamento mais próxima da realidade local e que propiciasse diagnóstico mais preciso. A nova unidade território parece pretender atingir esse objetivo. A forma como a mesma foi definida, sem considerar territorializações já existentes e como está sendo manuseada também desconsiderando os territórios existentes não enfrenta o problema indicado da referência citada, pelo contrário, cria outros problemas.

O mesmo se pode dizer do “de cima para baixo”? Os casos vistos indicam a não utilização de mecanismo que possibilite efetiva participação: a consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, a participação efetiva da sociedade civil, na verdade, aparecem como simulacros de participação, por exemplo, as audiências públicas no licenciamento ambiental que não esclarecem nem nada definem. Não há efetivamente conexões entre a operação de mecanismos participativos e desenvolvimento nem processo de afirmação e consolidação de identidades locais para definição dos projetos de desenvolvimento.

Ainda em diálogo com a referência acima citada, é oportuno tratar dois aspectos da participação: democracia e participação como instrumento de capacitação, envolvimento e formação de consensos.

3. Considerações Finais

O tema discutido faz referir sobre mudanças conjunturais no Estado do Piauí na última década favorecidas pelas redefinições políticas governamentais, fortalecidas por mudanças também no cenário nacional. As mudanças estaduais ocorreram ao mesmo tempo em que as mudanças nacionais e ambas numa mesma direção político-partidária, o que culminou num somatório de forças e esforços numa mesma direção: conduzir o País e o Estado, no caso o Estado do Piauí, para um cenário de desenvolvimento, produzindo mudanças institucionais e políticas.

As mudanças no cenário estadual permitem afirmar que há processos de desenvolvimento em curso, porém estes padecem de déficit de participação como mecanismo de democracia e instrumental para efetivação dos processos em curso, diálogo entre os entes federados, as ins-

Para o primeiro aspecto, o autor refere como limites e condicionantes: objetivos não revelados, necessidade de sustentação política e credibilidade, necessidade de contextualização da participação e de apoio institucional, risco de manipulação - obtenção de apoio para iniciativas já definidas, sem que haja intenção de permitir que a comunidade tenha qualquer influência na definição de suas características; risco de a participação estar voltada para modificar as atitudes e opiniões em relação a um projeto ou programa, participação meramente informativa, inclusão de membros da comunidade em comitês, conselhos, colegiados para referendar decisões tomadas em outras instâncias; financiamento de iniciativas para a comunidade realizar as tarefas de planejamento e implementação.

Indica como ideal: a divisão de responsabilidades nas tarefas relacionadas ao planejamento e à tomada de decisões; poder decisório e participação como fazer junto; arranjo institucional na relação entre instâncias de Estado com diálogo efetivo, relação horizontal e respeito ao pacto federativo e relação entre Estado e Sociedade, que considere as relações territoriais existentes, evitando a sobreposição de territórios, diálogos entre as territorialidades e consideração das organizações locais existentes; diálogo entre as organizações, boa governança em lugar do poder de império, instituições fortes e confiáveis e abandono das práticas de atuação meramente formais.

Os casos estudados apresentam o oposto do ideal para corrigir os problemas de escopo e de estilo apontado pelo autor.

tituições – judiciário, ministério público, ambientais atuam por mera formalidade – fracas e não confiáveis.

Os quesitos metodológicos – participação, boa governança e diálogo entre os entes federados – precisam ser tomados na plenitude do que significam para que a forma molde um conteúdo coerente com o proposto.

Referências bibliográficas

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

CASTELLS, M. **O Poder da Identidade – A era da informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. 530 p.

RIBEIRO, G.L. **Ambientalismo e desenvolvimento sustentado**. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. Brasília: UnB, 1992. 55 p (Série Antropológica, 123).

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O PAPEL DA INFRAESTRUTURA E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Claudio Antônio G. Egler

O presente ensaio é um desdobramento do texto-base sobre o “Financiamento do Desenvolvimento Regional” apresentado aos participantes da Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional Lysia Bernardes. Sua proposta é a de detalhar um dos temas propostos no documento que trata especificamente da viabilidade de programas de longo prazo para financiamento de infraestrutura e da expansão da oferta de serviços públicos.

A noção de alavancagem financeira é amplamente difundida nos meios empresariais e, no senso comum, assume-se o como a relação entre o capital próprio e o capital de terceiros nos ativos financeiros de uma firma. No presente texto, a noção de alavancagem que será utilizada está diretamente associada à capacidade de utilizar e mobilizar recursos privados para compor com recursos estatais no financiamento dos investimentos de infraestrutura para os setores que apresentam escassez de recursos, tal como originalmente concebido por Ignácio Rangel.

Para pensar o financiamento do desenvolvimento segundo a construção teórica de Rangel, é necessário resgatar – de princípio, a dimensão do planejamento territorial de longo prazo que está presente em suas obras seminais da década de 1950, quando coloca a questão da adoção da planificação para enfrentar os desafios do desenvolvimento, inclusive em sua dimensão regional.

A lógica central de Rangel reside na relação entre a dualidade básica e os ciclos econômicos, cuja explanação vai muito além das pretensões desse ensaio, apenas é importante destacar o papel dos investimentos em infraestrutura e serviços públicos que para Rangel (RANGEL, 1984: 96-98) formam o complexo de atividades econômicas que deverá constituir-se no “centro dinâmico” da economia brasileira.

Rangel indica que o “lucro legal”, que remunera o capital investido e compõe as tarifas dos serviços públicos, está diretamente relacionado com as taxas de juros praticadas no mercado de capitais. Por esse motivo, na conjuntura que vivemos, as reduções substanciais nas taxas de juros permitem abrir um horizonte de inversões para o capital privado no setor de infraestrutura e facilita a redução nas tarifas praticadas nos serviços públicos concedidos, o que – em última instância, pode vir a reverter o quadro de perda de importância relativa do segmento industrial na economia nacional.

A possibilidade de expandir a oferta de infraestrutura e serviços públicos não pode ser considerada neutra quanto às opções estratégicas de futuro. Seguindo os ensinamentos de Rangel, três aspectos são

fundamentais para subsidiar as decisões de investimento nesse campo, a saber: as escolhas da matriz tecnológica, as considerações quanto à dinâmica econômica e a promoção da inserção social.

No presente texto, o principal objetivo é apontar como as decisões presentes quanto às inversões em infraestrutura e serviços públicos podem impactar diretamente a distribuição territorial da renda, contribuindo seja para alavancar positivamente o desenvolvimento regional, seja para aumentar a concentração espacial da riqueza em áreas já privilegiadas.

As decisões de investimento devem avaliar a distribuição atual da riqueza, aí inclusive a dotação de recursos naturais (capital natural) e de capacidade técnica (capital humano) visto como estoques a serem potencializados em favor de fluxos econômicos capazes de ativar o emprego e a renda em distintas regiões geoeconômicas. No caso do Estado do Rio de Janeiro, isto é particularmente importante no que diz respeito ao potencial de concentração espacial presente nas inversões em logística e serviços de apoio à exploração e produção nos campos de petróleo e gás natural do pré-sal.

O papel dos investimentos em

infraestrutura e serviços públicos na alavancagem do desenvolvimento regional deve considerar a relação entre concentração e dispersão em seus diferentes aspectos, não apenas quantitativos, mas principalmente qualitativos. Um projeto pode estar localizado em um centro regional, mas seus efeitos espaciais podem se multiplicar em toda uma região, introduzindo mudanças que promovem o desenvolvimento. A questão central reside na capacidade da inversão de estimular transformações que sejam capazes de dar coerência ao campo de interesses territorializado que potencializa os ganhos em produtividade para a economia regional.

Na mesma direção, deve-se considerar no escopo das alternativas de financiamento ao desenvolvimento regional a diversidade de situações, que pode ser encontrada no território, que pode incluir desde Arranjos Produtivos Locais, passando por indústrias criativas, até alternativas localizadas de geração de energia ou de sistemas de transportes que favoreçam os recursos e meios regionais disponíveis. Evidências históricas mostram que a lógica homogeneizadora dos grandes investimentos nem sempre é a melhor alternativa para a promoção da sustentabilidade no desenvolvimento regional.

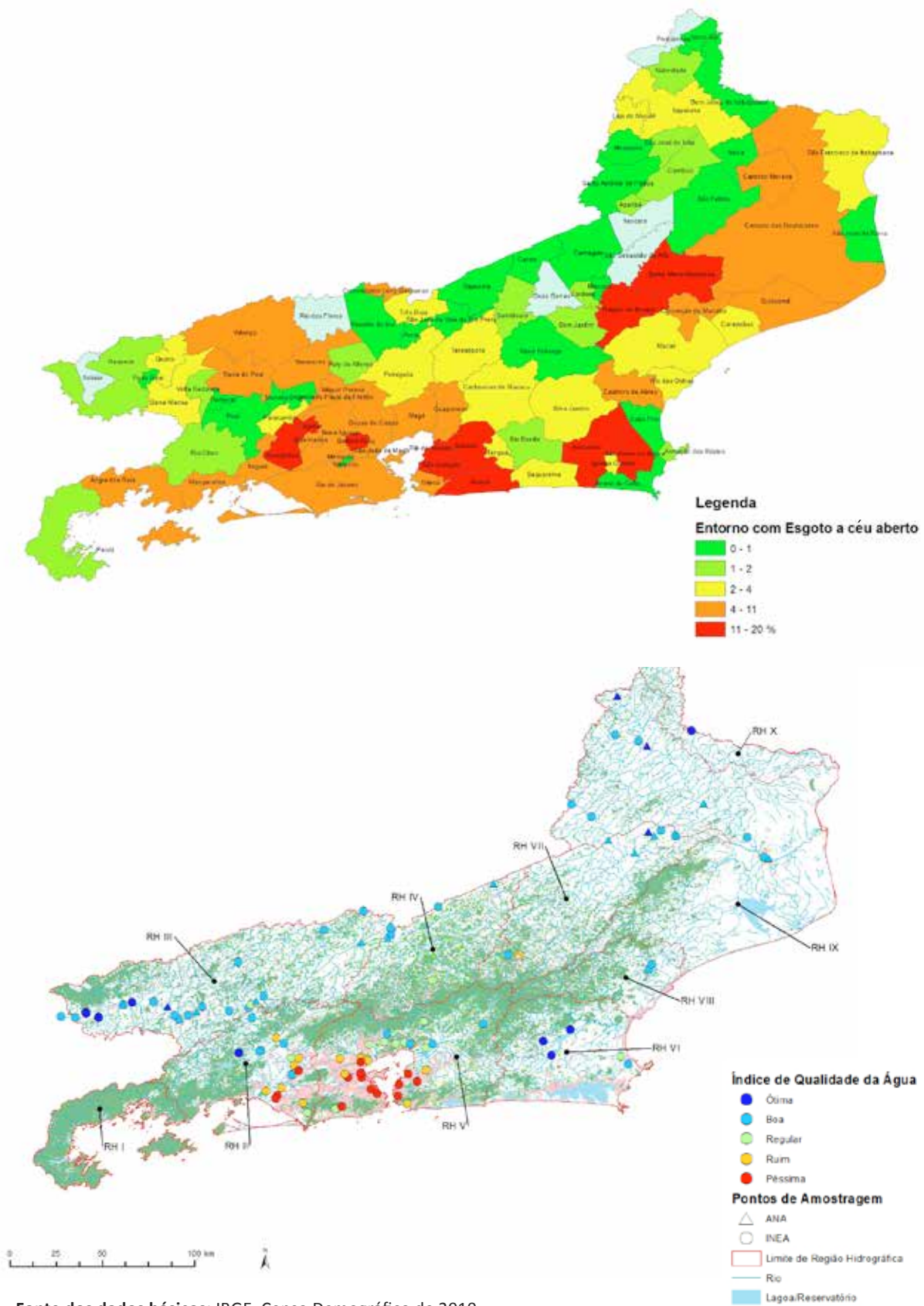
Nos dias atuais, o progresso técnico está integrando as distintas redes físicas, como é o caso da malha de energia e telecomunicações que tendem a se articular espacialmente em malhas inteligentes conforme veremos mais adiante. A integração das redes técnicas é um aspecto fundamental para a constituição de estruturas que são – simultaneamente, dispersas, diversificadas, eficazes e confiáveis no aproveitamento e valorização do potencial regional para o desenvolvimento sustentável.

Para avaliar as opções estratégicas nas decisões de investimento em infraestrutura e serviços públicos e seus efeitos na alavancagem do desenvolvimento regional vamos considerar três conjuntos cruciais: habitação e saneamento, energia e telecomunicações e, por final, transportes e armazenamento. São reconhecidas as carências vigentes na economia e sociedade brasileiras quanto à oferta e à qualidade destes serviços básicos, que afetam direta e indiretamente as condições de produção e reprodução social em todas as regiões do território nacional.

Condições dignas de habitação e saneamento são exigências inadiáveis, seja na Metrópole do Rio de Janeiro com mais de 12 milhões de habitantes, seja nas pequenas cidades dispersas no interior do Estado, cujos moradores são afetados por doenças de veiculação hídrica devido ao consumo de água contaminada por falta de tratamento adequado. As características da urbanização brasileira exigem soluções diversificadas e adequadas às especificidades regionais. Os problemas da Região Serrana não são os mesmos da Região dos Lagos e as respostas às demandas de habitação e saneamento devem atender às especificidades regionais, tanto do ponto de vista técnico, como social.

O Estado do Rio de Janeiro apresenta situações críticas quanto à carência de saneamento básico, conforme pode ser visualizado na Figura 1. A orla oriental da Baía de Guanabara, nos municípios de São Gonçalo e Itaboraí – onde será instalado o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), apresenta mais de 11 % de sua população residindo em domicílios que convivem com esgoto sendo lançado a céu aberto. O mesmo ocorre na Região dos Lagos, um dos principais destinos de veraneio para a população fluminense.

Figura 1 – Estado do Rio de Janeiro - Porcentagem dos Domicílios convivendo com esgoto a céu aberto – 2010



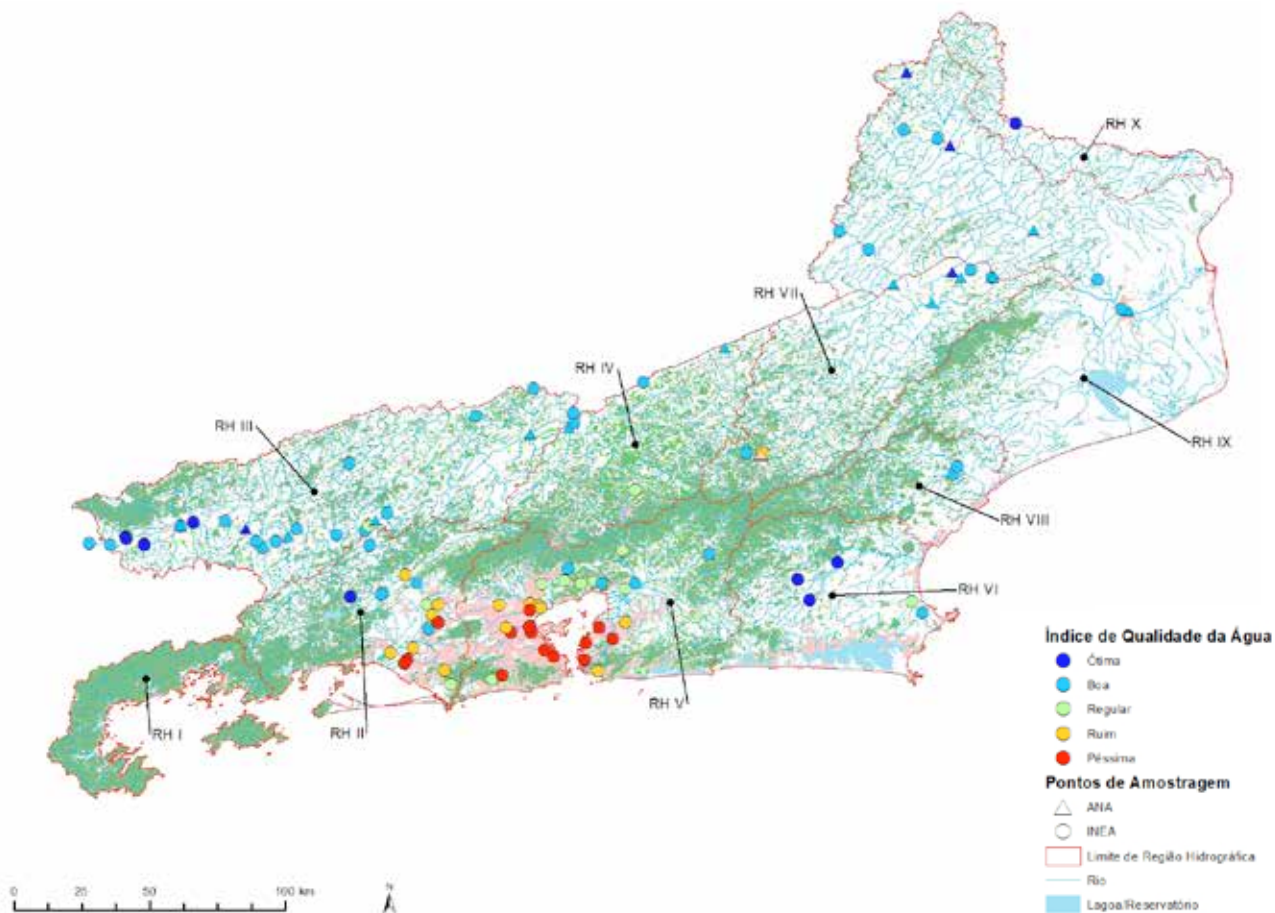
Sistemas de saneamento adequados e adaptados às realidades locais é uma necessidade imperiosa para reduzir os custos de implantação e garantir a universalização do serviço. Isso significa analisar a distribuição territorial da população rompendo com a dicotomia entre campo e cidade. Uma estrutura de abastecimento de água e tratamento de esgotos espacialmente difusos, caso seja executada de maneira tecnicamente adequada e com a participação dos usuários, pode contribuir de modo mais eficaz para reduzir a contaminação dos rios e aquíferos do que a simples canalização dos resíduos urbanos em conjunto com as águas pluviais, que são lançadas nos corpos hídricos sem nenhum tratamento.

Outra questão que merece ser considerada quanto aos serviços de saneamento é a grande perda de água tratada no sistema de distribuição. O município do Rio de Janeiro, segundo os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para 2010, apresentava uma perda de 25% do total fornecido. Casos

extremos como Araruama (63,7%) ou Japeri (61,2%) mostram o desperdício de um recurso cada vez mais escasso e apontam para a necessidade de uma melhor adequação do sistema às condições de urbanização.

A ausência de um sistema adequado de tratamento de esgotos é responsável pela contaminação de rios e mananciais, bem como pela perda de balneabilidade das praias marítimas e de enseadas e baías que constituem o principal espaço de lazer da população fluminense e um dos seus principais atrativos turísticos. A situação da Baía de Guanabara é particularmente crítica e os esforços para sua despoluição apresentam ainda resultados modestos. A Figura 2 que mostra a distribuição do indicador da qualidade da água no Estado do Rio de Janeiro mostra que o entrono da Guanabara e a bacia do Rio Guandu, de onde é coletada a água para abastecimento metropolitano, são fortemente comprometidos pelos lançamentos de esgoto diretamente nos corpos de água.

Figura 2 – Estado do Rio de Janeiro – Índice de Qualidade de Água (Circa 2010)



Fonte: EGLER, M. (2012). Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos no Estado do Rio Janeiro: Ensaio de Indicador para o Estabelecimento da Avaliação das Relações entre Qualidade da Água e Cobertura Vegetal.

A energia e as telecomunicações constituem um tema decisivo para a retomada do desenvolvimento e para a definição do padrão tecnológico que vigorará nas próximas décadas. O aquecimento global, seus impactos sobre as condições climáticas e as medidas necessárias para a transição para uma economia de baixo carbono vão influir diretamente nas decisões de investimento no setor energético e, por consequência, em seus impactos sobre as economias regionais.

Uma manifestação atual dessas questões está presente no debate entre os que defendem a retomada da construção de grandes reservatórios para enfrentar a variabilidade climática e garantir a oferta de água para a geração de hidroeletricidade e aqueles que só admitem usinas operando a fio d'água, menos impactantes para o meio ambiente, mas sujeitas às condições de tropicalidade que limitam sua operação nos períodos de estiagem. Nas condições amazônicas de planície fluvial, grandes reservatórios representam grandes áreas inundadas, com perdas significativas na biodiversidade e impactos devastadores sobre as populações ribeirinhas.

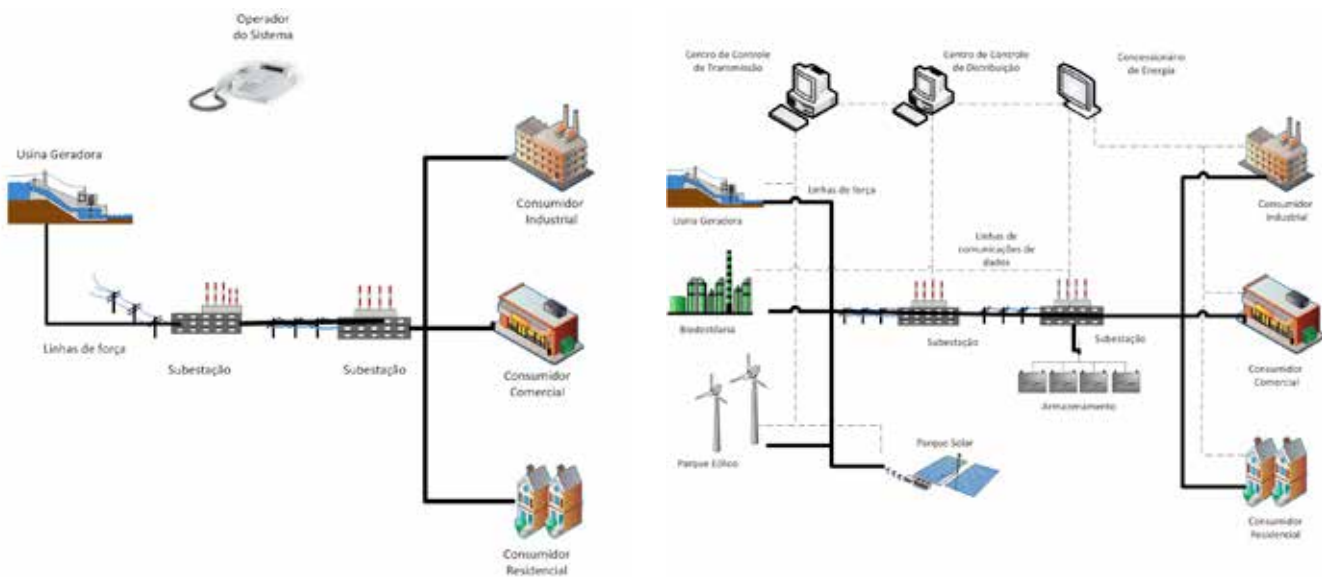
Os avanços técnicos já obtidos na construção de usinas operando a fio d'água não podem, nem devem, ser revertidos, sob o risco de incidir em grandes custos ambientais

e em um aguçamento dos conflitos com os afetados pela construção das barragens. Além disso, é um erro estratégico investir no aumento do estoque de água, alterando seu fluxo regular nos ecossistemas amazônicos, que são diretamente dependentes dos pulsos de inundação dos grandes rios que drenam a floresta.

Por outro lado, o sistema nacional integrado de distribuição de energia já dá sinais flagrantes de seu gigantismo e vulnerabilidade. Os frequentes "apagões" nas mais distintas regiões brasileiras mostram que a principal meta de uma rede de transporte e distribuição de energia, a confiabilidade, não está sendo atingida. É evidente que novas alternativas devem ser buscadas e dentre elas destaca-se a reconfiguração do sistema com bases em estruturas regionalizadas de geração e distribuição de energia.

Para uma estrutura regionalmente descentralizada é necessário modificar radicalmente a própria concepção do sistema nacional e, para tanto, existem avanços tecnológicos importantes que integram as redes de energia elétrica com linhas digitais de transmissão de dados conformando as chamadas malhas inteligentes ('smart grids' em inglês). A figura 3 mostra as diferenças entre os sistemas tradicionais e as malhas inteligentes quanto à concepção e à estrutura de operação.

Figura 3 – Comparação entre o Sistema Tradicional e as Malhas Inteligentes



Fonte: Adaptado de International Energy Agency (IEA) (2012) Smart Grids Road Maps.

As malhas inteligentes ainda estão em desenvolvimento e representam uma ruptura radical com os sistemas tradicionais de geração e distribuição de energia. Sem considerar os aspectos técnicos mais gerais, como a capacidade de autorrecuperação e maior segurança operacional, as ‘smart grids’, de um lado, permitem maior flexibilidade e diversidade na oferta de energia, utilizando as fontes de geração sazonal, como da biomassa, ou intermitente, como a eólica e, de outro, possibilitam uma participação mais consciente no controle do seu consumo, permitindo aos consumidores adequá-lo aos horários fora dos picos de demanda. Estudos realizados para a MME (2011) mostram que as malhas inteligentes podem contribuir para uma configuração espacial mais adequada na produção e distribuição de energia e o seu desenvolvimento no Brasil é uma fronteira técnica crucial para aumentar a eficiência energética.

Apesar da predominância da geração hídrica e do aumento da participação da biomassa em sua matriz energética, o Brasil ainda depende crucialmente do petróleo para movimentar mercadorias e pessoas em seu território e é um dos poucos países onde a intensidade energética no Produto Interno Bruto cresceu entre 1990 e 2010 ao contrário da tendência mundial, inclusive de economias com forte crescimento como a China ou a Índia. Isso se deve, em grande parte, ao consumo industrial em setores intensivos em energia, como alumínio e química, e no elevado custo de seu sistema de transporte, fortemente concentrado no modal rodoviário.

Os transportes constituem o vetor mais importante para a manutenção da coesão territorial, na medida em que são responsáveis pela circulação de mercadorias e pessoas no território nacional e, por consequência, pela integração do mercado doméstico e pelo escoamento da produção para o exterior. Os sistemas logísticos não podem ser considerados apenas como modais independentes e o exemplo das cadeias técnicas do petróleo e gás natural e do minério de ferro e siderurgia que incidem diretamente no território

do Estado do Rio de Janeiro – principalmente em sua Zona Costeira, são bons exemplos de integração de diversos modais. São portos, terminais, dutos, ferrovias e rodovias que justapõem formando uma intrincada malha que movimenta boa parte da carga que circula no Estado.

A necessidade de intensificar a intermodalidade – utilizando dois ou mais modais com a responsabilidade atribuída a cada transportador, e a multimodalidade –, onde apenas um transportador é responsável pela utilização de dois ou mais modais, responde pelo transporte da carga até o destino final, e é crucial para reduzir o chamado “custo Brasil”. Para caminhar nessa direção é necessário construir estruturas regionais de transporte que viabilizem a rápida circulação, facilitando não apenas o escoamento das mercadorias, mas garantindo a mobilidade da população.

Segundo o Censo de 2010, 75% da população do Estado do Rio de Janeiro residia em sua Região Metropolitana, que representa a maior concentração metropolitana, em termos relativos, por unidade federativa do Brasil. Deste total, 1,2 milhão de trabalhadores, ou seja 23,1% da população que trabalha fora de sua residência, gasta mais de uma hora no deslocamento ao local de trabalho. É um custo social inaceitável e deve ser enfrentado com inversões que se orientem para sistemas de transportes coletivos capazes de garantir a mobilidade urbana, e consequentemente, contribuam para a elevação da renda real e para a melhoria da qualidade de vida da população fluminense.

Referências bibliográficas

EGLER, M. (2012). Gerenciamento Integrado de Recursos Hídricos no Estado do Rio Janeiro: Ensaio de Indicador para o Estabelecimento da Avaliação das Relações entre Qualidade da Água e Cobertura Vegetal. **Tese de Doutorado em Planejamento Energético**, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012. (Disponível em http://www.ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/mariana_egler.pdf. Acesso em 21/05/ 2012).

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY – IEA, **Smart Grids Roadmap**. (Disponível em http://www.iea.org/media/freepublications/technologyroadmaps/SmartGrids_Roadmap_Foldout.pdf .Acesso em 10/08/2012).

MME, GRUPO DE TRABALHO DE REDES ELÉTRICAS INTELIGENTES. **Smart Grid**. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2011. (Disponível em http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/acoes/Energia/Relatxrio_GT_Smart_Grid_Portaria_440-2010.pdf, 2011.

RANGEL, I. M. Dualidade e ciclo longo. **Revista de Economia Política**, v. 4, n. 1, p. 87–100, 1994. 1984.

AS RENDAS DO PETRÓLEO COMO FONTE DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: UM DEBATE INACABADO¹

Rodrigo Valente Serra
Rodrigo Machado Vilani

1. Introdução

Este artigo foi finalizado na noite do dia 22 de fevereiro de 2013. Como está em plena tensão o “cabo de guerra” disputado pelos chamados “estados produtores” e “não produtores” pela apropriação das rendas petrolíferas (*royalties* + participação especial), corremos o risco de apresentarmos um documento velho, desde sua publicação, se fizermos apostas sobre o desfecho desta querela.

Contudo, havendo qualquer mudança, dentre as que se apresentam, no regime atual de distribuição das rendas do petróleo, esta representará uma substantiva fragilização na capacidade de financiamento do desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. Tal fragilização denuncia, desde já, sem que seja necessário debater a justeza das regras atuais de distribuição das rendas do petróleo, que: i) o regime de distribuição das rendas do petróleo forjou para o Estado do Rio de Janeiro uma situação de dependência destas receitas; ii) tais receitas estaduais, de magnitude expressiva, ao menos desde a promulgação da Lei do Petróleo (Lei nº 9478/97), não ampliaram suficientemente a capacidade do Estado trilhar alternativas autóctones para a promoção do seu desenvolvimento.

O quadro crítico desta ameaça fica estampado quando se percebe que as eventuais reduções que se avizinham para as rendas fluminenses atingem não só a capacidade de investimento do Estado, como o próprio financiamento do custeio. Dito de outra forma, canalizou o Estado do Rio de Janeiro para o gasto presente e ordinário o farto recebimento de rendas finitas e extraordinárias.

2. A disputa pelas rendas petrolíferas

Inicialmente, cumpre analisar os três argumentos de cada um dos lados em disputa, buscando apresentá-los e desconstruí-los, como forma de promover o presente debate:

- **Estados e Municípios Produtores e/ou Confrontantes:** i) alegam que são os entes impactados, ambiental e socialmente, e por isso merecedores de tratamento especial pelo sistema de compensações concretizado pela distribuição das rendas petrolíferas; ii) alegam que mudanças nas regras da distribuição das concessões vigentes representam quebra de contrato, sendo, portanto, tais mudanças, inconstitucionais; iii) alegam que as rendas petrolíferas destinadas aos estados e municípios

Seja qual for o desfecho da presente disputa federativa pela apropriação das rendas do petróleo, é oportuno oferecer uma apresentação das principais teses que estavam/estão em disputa, bem como demonstrar algumas das importantes questões que ficaram de fora do debate, seja no quesito distribuição, seja no tocante à aplicação, esta última limitada ao quantum deveria ser destinada ao setor educacional.

Algumas informações que trazemos, julgamos, na qualidade de leitores atentos da cobertura dispensada pela grande imprensa ao assunto, tentam escapar daqueles filtros impostos pelos interesses regionais aos quais também se filiam os meios de comunicação.

hoje beneficiados funcionam como uma compensação à imunidade do ICMS sobre as operações interestaduais de petróleo e gás, o que tem o condão de limitar a receita de ICMS do ERJ, tributo este que incidiria (não fosse a referida imunidade constitucional) sobre a transferência

¹ Esta contribuição fundamenta-se sobre duas principais fontes: i) a apresentação feita por Rodrigo Valente Serra durante a Conferência Estadual Lysia Bernardes, em 18/09/2012, promovida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca do Estado do Rio de Janeiro, integrante das Conferências Estaduais de Desenvolvimento Regional; ii) o artigo “*Royalties*: uma discussão inacabada”, publicado no Jornal dos Economistas, nº 282, Janeiro de 2012, dos mesmos autores que assinam o presente artigo.

para outros estados do petróleo e gás natural produzidos nos limites do ERJ.

- **Estados e Municípios não Produtores e/ou Confrontantes:** i) alegam que se os recursos da plataforma continental pertencem à União, conforme Art. 20 da Constituição, é a sociedade brasileira que deveria ser compensada pela extração de uma riqueza que a ela pertence, argumento que deve ser combinado com a negativa de aceitarem qualquer territorialidade dos Estados e Municípios estendida à plataforma continental; ii) alegam que o sistema de compensações operados pela distribuição das rendas petrolíferas não é alimentado por critérios que avaliam de fato os impactos da atividade petrolífera sobre o território, fazendo, ironicamente, que bilhões de reais sejam distribuídos a alguns municípios que não tem qualquer relação com a atividade petrolífera, a não ser o fato de receberem as rendas pe-

trólíferas; iii) alegam que a economia das regiões produtoras já são dinamizadas pela presença das petrolíferas e de seus fornecedores, sendo um duplo privilégio receberem também as rendas petrolíferas.

Antes, contudo, de percorremos os aludidos argumentos, seria crucial demonstrar a ordem de grandeza das receitas em disputa. A consolidação da distribuição das rendas petrolíferas (*royalties* + participação especial) para o período de janeiro a novembro de 2012, disponível no site da ANP (<http://www.anp.gov.br/?id=522>), se extrapolada para o ano cheio, aponta para uma quantia em torno de R\$ 32 bilhões. Para ilustrar a importância desses recursos, registra-se que em 2012, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (www.mds.gov.br), o orçamento do programa Bolsa Família foi de R\$ 20 bilhões, para a cobertura de 13,6 milhões de famílias.

2.1 O modelo em vigor

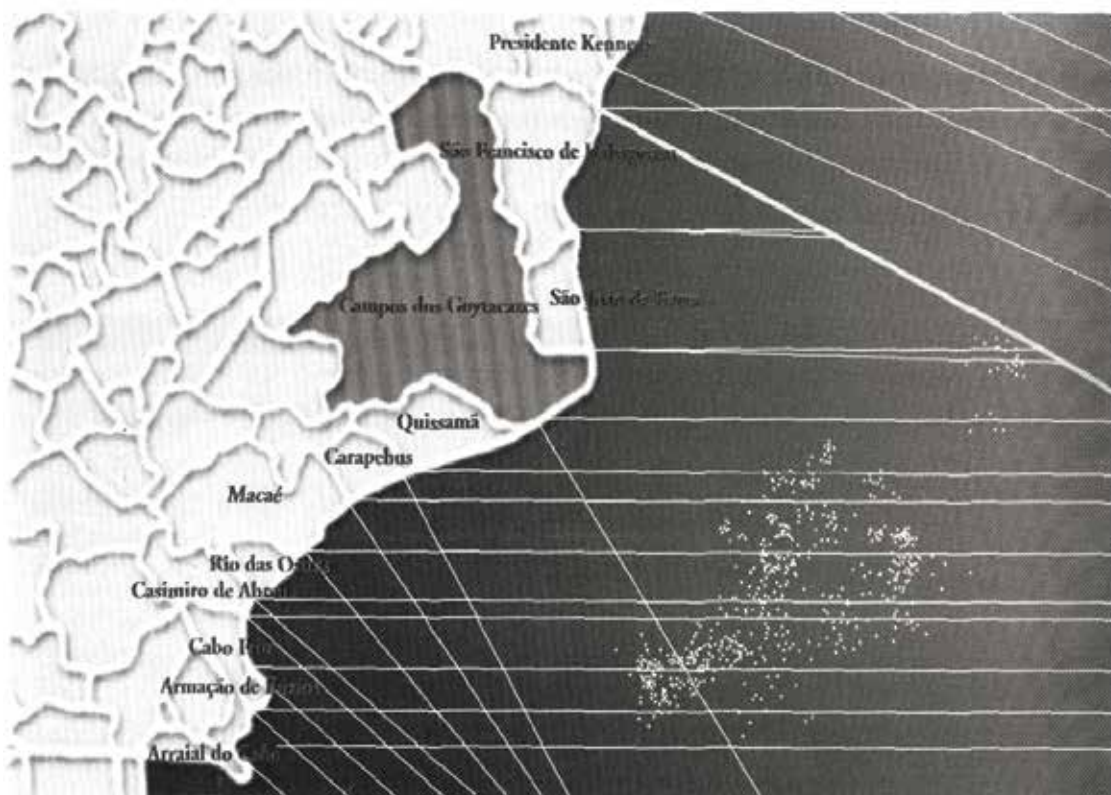
No que diz respeito à distribuição vigente (ou, vigente até 13 de dezembro de 2012) das rendas petrolíferas - entendida pelos “não produtores” como altamente concentrada e pelos “produtores” como compensatória aos entes verdadeiramente impactados – é possível a seguinte síntese para 2012:

- Os “estados produtores”, sejam estas produções terrestres ou na plataforma continental, ficam com 35% (R\$ 11,2 bi) do total (R\$ 32 bi); o Estado do Rio de Janeiro detendo 75,2% (R\$ 8,4 bi) do total reservado aos estados;
- Os “municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas”, somados aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, ficam com 21,3% (R\$ 6,8 bi) do total (R\$ 32 bi); os municípios do Estado do Rio de Janeiro detendo 65,6% (R\$ 4,5 bi) do total reservado a estes municípios, sendo somente o município de Campos dos Goytacazes absorvedor de 26,3% (R\$ 1,2 bi) do total distribuído aos municípios do Rio de Janeiro.

Quais critérios alimentam, afinal, a distribuição acima descrita? Vejamos um mapa elucidativo (Figura 1), jamais visto na imprensa carioca, salvo nossa displicência, talvez porque sua difusão pode fragilizar a defesa do *status quo*.

Em destaque no mapa, o município de Campos dos Goytacazes, cujas projeções (ortogonais e paralelas) na plataforma continental, que partem de seus limites norte e sul, abarcam grande parte dos poços/campos produtores da Bacia de Campos. É esta sorte geográfica, este determinismo físico, que faz deste município o maior recebedor de rendas petrolíferas do País. A quantia de R\$ 1,2 bi a ser recebida por Campos dos Goytacazes em 2012 é superior à distribuição do Fundo de Participação dos Municípios entre janeiro/12 e novembro/12 para o conjunto dos municípios do Estado do Rio Grande do Norte (R\$ 1,17 bi), do Estado de Mato Grosso (R\$ 850 milhões), superior, ainda, ao conjunto de municípios de mais de 10 unidades da Federação, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/transferencias-constitucionais-e-legais/estatisticas>). Não é difícil, pois, imaginar a “ira” entre os “não produtores” ao compreender que tal município, recebe esta fortuna, simplesmente, por obra de uma sorte geográfica.

Figura 1 – Bacia de Campos. Projeções dos limites municipais ortogonais e paralelos



Fonte: ANP, 2001, p. 66.

A confrontação com poços e/ou campos marítimos não é o único critério para rateio dos *royalties* entre os municípios (mas é o único para rateio entre os Estados): há critérios, por exemplo, relacionados ao fato dos municípios serem cortados por dutos de escoamento das áreas de produção, ao fato dos municípios possuírem instalações industriais e/ou de apoio à atividade *offshore*. Contudo, é esta confrontação que determina a distribuição da maior parte das rendas petrolíferas destinadas aos municípios.

Essa opção normativa, marcada pela “presença de um forte determinismo físico na raiz da estrutura de distribuição dos *royalties*” (SERRA; PATRÃO, 2003, p. 203), em última análise, elege um “seleto grupo de municípios beneficiados pelos *royalties*” (LEMOS; BARRAL NETTO, 2010, p. 279). Além disso, outra questão relevante ao arcabouço jurídico do setor petrolífero está relacionada ao fato de o regime tributário não ter criado “mecanismos legais rígidos para a promoção da justiça intergeracional, em qualquer nível governamental que se queira” (SERRA, 2007, p. 101). Em síntese, Piquet (2003, p. 31) afirma a extrema generosidade da legislação brasileira com os municípios que,

“por uma dádiva da natureza, são apenas confrontantes com jazidas localizadas na plataforma continental marítima, não tendo em seu território nenhuma instalação da indústria petrolífera e, portanto, usufruindo apenas dos bônus petrolíferos.”

Paralelamente a isso, os estados e municípios produtores devem enfrentar outros difíceis questionamentos relativos, ainda, ao argumento dos *royalties* serem compensações ambientais, ou sociais:

- i) Se, em virtude do acirramento do conflito bélico no Oriente Médio o petróleo dobrar de preço, dobrando, assim, os *royalties*, poderíamos continuar sustentando a validade do entendimento destes funcionarem como compensações ambientais? Como ironicamente se provoca entre os “não produtores”: a elevação do preço do petróleo, torna, por acaso, este bem mais inflamável, ou mais sujeito a derramamento?
- ii) Porque os municípios que crescem à custa da economia petrolífera seriam merecedores de uma compensação? Ora, diriam os “não produtores”, o sistema de compensação tributária para um município que cresce é tão antigo quanto o próprio tributo

municipal, por que, então, garantir a esses municípios confrontantes uma compensação extra tributária? Enquanto outros municípios que são dinamizados por outras atividades econômicas devam ser compensados apenas pelos tributos ordinários?

Nosso entendimento é que, sim, estados e municípios impactados pelos capitais petrolíferos devem ser compensados com recursos extra tributários, na medida em que a finitude dos recursos naturais exige que estes entes procurem construir alternativas ao petróleo para um futuro pós-esgotamento das jazidas. Contudo, não é, definitivamente, isso que consagra o sistema de compensação estabelecido, fazendo com que municípios sem qualquer vínculo com a atividade petrolífera recebam receitas milionárias a título de ressarcimento, pela simples sorte geográfica. Estas iniquidades, causadoras das reações mais radicais da ConFederação Nacional dos Municípios, deveriam ter sido enfrentadas pelos “produtores”.

O derramamento de óleo na costa, tampouco, pode ser colocado como razão para defender as regras vigentes (até, ao menos 13/12/12), pois a proximidade com os campos (por vezes a 300 km da costa) não é suficiente para entender as probabilidades de toque de óleo na costa, as quais precisam ser alimentadas por informações referentes aos comportamentos sazonais das correntes e dos ventos. Se há tecnologia, hoje, para compreender esses comportamentos porque não incorporar no debate estes critérios para o rateio das rendas petrolíferas. Ressaltando-se, ainda, que acidentes ambientais resultam em compensações aos territórios atingidos, não sendo as rendas do petróleo os instrumentos, por excelência, para construir este aparato de ressarcimento.

Outro ponto muito explorado: seria “quebra de contrato” a mudança nas regras de distribuição das rendas petrolíferas oriundas de contratos de concessão vigentes? Como forma de afastar essa tese, oferecemos, a seguir, a cópia da última página de um contrato de concessão, onde, é claro, não constam como polos contratuais os estados e municípios beneficiários, visto que a propriedade dos hidrocarbonetos é da União. Nesse contrato, oriundo da Rodada 10, assinam a ANP,

representante da União, na figura de seu então Diretor-Geral, e a empresa concessionária.

Contudo, pode-se admitir “quebra de contrato” como alusão denunciativa à violação de um direito adquirido, como forma retórica de chamar atenção para a instabilidade das finanças dos estados e municípios produtores que celebraram contratos (inclusive hipotecaram as rendas petrolíferas em dívidas com a União), diante de uma eventual redução de suas receitas. De qualquer maneira, vale registrar, que compondo as rendas petrolíferas uma espécie de receita de natureza incerta e finita, sua vinculação, ou não, às despesas correntes e/ou às despesas de capital, foi assunto ausente do presente debate.

No que diz respeito à defesa das regras vigentes (ou vigentes até 13/12/2012) alimentada pelos prejuízos trazidos pela imunidade do ICMS sobre as operações interestaduais com petróleo e gás natural, de fato, o artigo 155, § 2º, inciso X, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988, dispõe que o ICMS incidente sobre petróleo, lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, quando os mesmos são destinados a outros estados, não pertence ao estado de origem. Ou seja, enquanto o conjunto das mercadorias transacionadas entre estados deixa a maior parte do ICMS nos estados de origem, e uma menor parte nos estados de destino, as operações com as mercadorias listadas acima reservam o ICMS integralmente aos estados de destino.

Existem duas razões, que se combinam, para a referida imunidade do ICMS. Uma, do campo político, se assenta em “acordo”, no âmbito da Constituinte, de criar essa imunidade, uma vez que os “Estados produtores” já eram privilegiados pelos *royalties* (mesmo que à época diminutos em relação aos valores atuais). Combinado a isso, venceu nos debates constituintes o entendimento de que o setor petróleo, bem como o setor elétrico, custeados exclusivamente por empresas estatais, leia-se, pelo esforço tributário de toda a Nação, não deveriam deixar as volumosas contrapartidas de ICMS aos “estados produtores”, sob o risco de promover um triplo privilégio a estes: recebem os investimentos das estatais, as rendas petrolíferas e o ICMS.

Figura 2 – Página final do Contrato de Concessão da Rodada 10, promovida pela ANP.

Titulos

35.3 Os títulos de parágrafos, cláusulas e capítulos usados neste Contrato servirão apenas para efeito de identificação e referência, e serão desprezados para fins de interpretação dos direitos e obrigações das Partes.

Publicidade

35.4 A ANP fará publicar, no Diário Oficial da União Federal, o texto integral ou extrato dos termos deste Contrato, para sua validade *erga omnes*.

Por estarem de acordo, as Partes assinam este Contrato em ___ vias, de igual teor e forma, e para um só efeito, na presença das testemunhas abaixo indicadas.

Rio de Janeiro, de de 2009.

**Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e
Biocombustíveis - ANP**

**Diretor-Geral
Haroldo Borges Rodrigues Lima**

**(Concessionário)
(Signatário)
(Cargo)**

Página 78

Fonte: <http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round10/portugues/edital.asp>

Contudo, o cenário atual é completamente outro, não sendo mais os investimentos setoriais exclusividade do setor público, desde a quebra do monopólio da Petrobras, consagrada pela Lei do Petróleo (Lei 9.478/97).

Enfim, modificou-se à época o marco regulatório setorial sem a devida mudança no regime de incidência do ICMS. Eis outro debate que ficou de fora, desta feita, por interesse cego dos “não produtores”.

Ora, se o “estado produtor” perde com a imunidade do ICMS, perdem também o conjunto dos municípios (produtores e não produtores deste estado), em função da diminuição do volume de ICMS que retorna ao nível municipal, de acordo com a cota parte municipal deste tributo. Assim, deixou-se de se discutir uma al-

ternativa importante de rateio das rendas petrolíferas entre os municípios dos estados produtores, qual seja, de reservar uma parcela maior das rendas petrolíferas para o conjunto dos municípios, compensada pela diminuição das receitas destinadas àqueles litorâneos confrontantes.

3. A dependência do Estado do Rio de Janeiro às fluidas receitas petrolíferas

A eleição apenas dos principais argumentos contra e a favor do regime atual de distribuição das rendas do petróleo pode ser instauradora de dúvidas sobre a justiça de suas regras e de suas consequências sobre a distribuição espacial da riqueza no País. Dúvidas que não existem, contudo, sobre os drásticos impactos esperados nas contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro oriundas das mudanças no regime de distribuição das rendas do petróleo que ameaçam acontecer.

O quadro a seguir sintetiza o elevado grau de dependência das finanças estaduais em relação às rendas petrolíferas. Entre as evidências desta dependência pode-se elencar: i) o fato das despesas com investimento (R\$ 4,72 bilhões) ser inferior ao total recebido a título de rendas do petróleo (R\$ 6,98 bilhões), denunciando que o Rio de Janeiro compromete parte expressiva das compensações petrolíferas com o custeio da máquina; ii) que as rendas

do petróleo, advindas de um sistema compensatório questionável, pelos motivos expostos ao longo desta contribuição, representam 21% das receitas tributárias, estas sim, refletindo a dinâmica econômica interna ao Estado; iii) que as rendas do petróleo, ao representar 13% das receitas correntes do Estado, são de fato basilares para o seu equilíbrio orçamentário.

Participações Governamentais – PGs (<i>Royalties</i> e PE) distribuídas ao Estado do Rio de Janeiro em 2011	
Participação Governamental	R\$ Bilhões
<i>Royalties</i>	2,50
Participação Especial	4,48
TOTAL:	6,98

Participações Governamentais – PGs (<i>Royalties</i> e PE) distribuídas ao Estado do Rio de Janeiro em 2011		
Contas (Parâmetros Comparativos)	R\$	Preço das PGs (Razão)
Receita Total	57,45	0,12
Receitas Correntes	52,46	0,13
Receita Tributária	32,56	0,21
ICMS	27,31	0,26
Total da despesa	54,36	0,13
Investimentos	4,72	1,48
Obras e Instalações	3,02	2,31

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional 2011.

Quais as implicações dessa dependência?

Apesar de todo esforço político dispensado no tratamento da questão relacionada à redistribuição dos *royalties* do petróleo, ao menos uma questão intrínseca à aplicação desses recursos deve se colocada em relevo. Autores como Postali (2007) e Freitas (2009) constataram que os municípios produtores apresentam um desempenho inferior à média de outros municípios. Ao avaliar a relação entre a distribuição dos *royalties* aos municípios e o crescimento de seus produtos internos (PIBs), Postali (2007, p. 16) encontrou resultados que “confirmam a presença de um fenômeno análogo à ‘maldição dos recursos’”, em que aqueles municípios beneficiados apresentaram crescimento inferior aos municípios não recebedores de *royalties*, constatação que leva o autor a afirmar que “quanto maior o volume de *royalties* transferidos, menor tende a ser o crescimento econômico do município” (POSTALI, 2007, p. 16).

Uma alternativa para se reduzir a aplicação desmesurada pelos municípios produtores é a imposição de metas quantificáveis para programas e ações que tenha por objetivo o financiamento da diversificação da economia local e regional.

Contudo, essa forma que, em última análise, reduz a discricionariedade e amplia o controle pela população da destinação dos *royalties*, está enfraquecida no debate político, persistentemente centrado no tamanho da fatia do bolo e não na melhor forma da sua distribuição.

Enquanto compensação econômica pelo esgotamento de um recurso natural finito, podem os *royalties* contribuir para a para a correção das desigualdades regionais e constituir um fator de desenvolvimento econômico e social de longo prazo?

Buscaremos responder a essa questão a partir da Medida Provisória (MP) nº 592, de 3 de dezembro de 2012. A MP altera a redação do art. 47, referente ao Fundo Social, instituído pela Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010:

Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

I - da educação;

II - da cultura;

III - do esporte;

IV - da saúde pública;

V - da ciência e tecnologia;

VI - do meio ambiente; e

VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual - LOA.

§ 2º (VETADO)

§ 3º Do total do resultado a que se refere o caput do art. 51 auferido pelo FS, cinquenta por cento deve ser aplicado obrigatoriamente em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação, na forma do regulamento. (Incluído pela Medida Provisória nº 592, de 2012)

Art. 48. O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Parágrafo único. É vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias.

Como é possível realizar um planejamento que permita o desenvolvimento social e regional com critérios tão amplos e vagos como os estabelecidos no art. 47 supracitado? A premissa básica adotada para análise é da natureza dos *royalties* como instrumento para “equacionar um problema de justiça intergeracional” (LEAL; SERRA, 2003, p. 163). Portanto, para que se inverta o paradigma vigente e se promova o “desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento”, conforme o referido dispositivo legal, é indispensável o redirecionamento dos recursos obtidos em troca do esgotamento do petróleo e do gás natural para a geração de riqueza alternativa capaz de operar em favor da substituição da riqueza exaurida (PIQUET, 2003).

Em resposta às perguntas, tem-se que, no atual modelo, exceto pelo novo acréscimo percentual referente à educação, os demais objetivos não são mensuráveis e, assim, requerem um esforço interpretativo desproporcional para que se definam ações e programas de redução de desigualdades regionais, por exemplo. Dessa forma, ficam sujeitas a negociações, modificações ou mesmo serem negligenciados segundo a pauta de cada governo. O imediatismo e amplitude dos objetivos elidem a continuidade e o longo prazo das ações governamentais.

Desconstrói-se, diante de tal cenário, qualquer possibilidade de desenvolvimento que se proponha sustentável, de longo prazo. Isso porque o texto legal permite apropriação segundo interesses de momento e não metas quantificáveis que assegurem uma continuidade das políticas e programas governamentais, ou pelo menos, reduzam a margem de discricionariedade da Administração Pública.

Deve ainda ser considerada a dificuldade ética e política de propor uma postergação no uso das rendas petrolíferas para o enfrentamento imediato do ainda gigantesco déficit social brasileiro (saúde, educação, habitação, saneamento, reforma agrária) e da própria exigência de vultosos investimentos em infraestrutura, i. e., aqueles necessários para uma política energética integrada à promoção da justiça intergeracional, como na ampliação da malha ferroviária, hidroviária, gasodutos, alcooldutos e da expansão da navegação de cabotagem.

Nesse sentido, a evidência da constatação de que a localização do petróleo, por si só, é o atrativo primordial para as indústrias do segmento, desqualifica a prática de concessão de benefícios pela administração pública local às empresas da cadeia produtiva do petróleo, conforme aponta Piquet (2007, p. 27). Sob essa ótica, tal prática onera as gerações presentes, que têm reduzido a capacidade de investimento da Administração em infraestrutura, saúde e educação, por exemplo, e penaliza as gerações futuras, que, além desses componentes públicos, não terá a opção de explorar as jazidas no futuro.

Diante dessa tensão entre a utilização das rendas petrolíferas para formação de poupança de longo prazo e seu emprego imediato em investimentos produtivos e sociais, a constituição do FS previu a possibilidade, somente através de lei, de utilização de um percentual (indefinido) do principal do fundo para financiamento das áreas [arroladas no art. 47 da Lei 12.351/2010] (SERRA, VILANI, 2012, p. 84-85).

A preocupação com a falta de objetividade do marco regulatório em vigor vai ao encontro de uma das problemáticas apontadas por Freitas (2009, p. 4), de que “é importante lidar com questões como formas de preservar a riqueza do petróleo para gerações futuras”.

4. Considerações Finais

O atual marco regulatório do setor petrolífero, calcado no determinismo físico e na adoção de critérios vagos e genéricos na aplicação das rendas petrolíferas, contribui para uma hiperconcentração de receitas sem qualquer vínculo com melhorias na qualidade de vida dos chamados municípios produtores. Acrescente-se que o novo marco regulatório mantém uma tendência da legislação nacional de petróleo e gás natural de não prever “nenhuma proteção direta para os interesses de terceiros ou do meio ambiente” (ANTUNES, 2003, p. 125).

O aprimoramento da legislação vigente com a inversão dessas características persistentes é fundamental para a otimização de políticas públicas de desenvolvimento regional e local em consonância ao objetivo de redução das históricas desigualdades regionais do País.

Ainda que a complexidade dessa temática demande a análise de outros fatores e estudos específicos para as diferentes regiões, certo é que o modelo concentrador de rendas petrolíferas pouco contribui para a promoção da justiça intergeracional, onerando, em se persistir o viés imediatista estruturante das políticas e normas reguladoras da indústria petrolífera, as gerações futuras com a escassez de um recurso finito e o acúmulo, entre outras, de mazelas sociais, urbanas e ambientais nas regiões produtoras. Esses impactos são e serão fruto, respectivamente, da falta de planejamento no presente e do esvaziamento econômico no futuro.

Procuramos, ao longo do trabalho, definir alguns desafios considerados centrais no bojo das propostas de mudança do novo marco regulatório no sentido de fortificar as discussões acerca do fortalecimento de ações

e programas de longo prazo para a destinação das rendas petrolíferas, por exemplo, no financiamento de infraestrutura e da expansão da oferta de serviços públicos para um desenvolvimento regional que se proponha sustentável.

Por fim, é preciso destacar que tratamos aqui de discussões inacabadas, tanto em relação ao debate político-legislativo ainda em andamento como no tocante aos percentuais que cada área estabelecida pelo FS deve receber, de maneira a assegurar uma continuidade nos programas governamentais, reduzindo a discricionariedade em sua aplicação, favorecendo controle social e assegurando, efetivamente, a redução das persistentes desigualdades sociais e regionais do desenvolvimento nacional.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCMBUSTÍVEIS. *Guia dos royalties do petróleo e do gás natural*. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

ANTUNES, P. B. *A proteção ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo: aspectos jurídicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FREITAS, P. S. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. *Textos para discussão*, Brasília, n. 53, fev. / 2009. Brasília: Senado Federal: Centro de Estudos. p. 1-56.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos *royalties* petrolíferos. In: PIQUET, R. (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 163-184.

LEMOS, L. M.; BARRAL NETTO, J. F. As implicações em se pensar na constituição de uma região no interior do Estado do Rio de Janeiro a partir do petróleo. In: SANTOS, A. M. S. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (Orgs.). *Rio de Janeiro: um olhar socioespacial*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010. p. 279-297.

MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Orgs.) *Geografia e Geopolítica do Petróleo*. Rio de Janeiro: Mauad X / FAPERJ, 2012.

PIQUET, R. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: PIQUET, R.; SERRA, R. (Orgs.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 15-34.

PIQUET, R. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: PIQUET, R. (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 219-238.

POSTALI, F. A. S. Efeitos da distribuição de *royalties* do petróleo sobre o crescimento dos Municípios no Brasil. In: Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 35., 2007, Recife. *Anais...* Recife: ANPEC, 2007. p. 1-18.

SERRA, R. V.; VILANI, R. M. In: SANTOS, A. M. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. (Orgs.). *Rio de Janeiro: um território em mutação*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012. p. 73-112.

SERRA, R. V. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: PIQUET, R.; SERRA, R. (Orgs.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 77-110.

SERRA, R. V.; PATRÃO, C. Impropriedade dos critérios de distribuição dos *royalties* no Brasil. In: PIQUET, R. (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 185-216.

1. Introdução

Este artigo discute características do modelo de desenvolvimento hegemônico no Brasil e na América Latina, pautado pela produção de *commodities* rurais e metálicas, suas implicações, contradições e possíveis alternativas frente ao tema da sustentabilidade, tendo por referência principal a Ecologia Política. Considero que as propostas de desenvolvimento regional devem refletir e se confrontar com os princípios, valores e práticas que norteiam o atual modelo de desenvolvimento. Para isso, após explorar inicialmente a ideia de desenvolvimento, suas contradições e desafios frente aos problemas socioambientais, apresentamos algumas características marcantes do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e latino-americano. Buscamos demonstrar que as contradições se expressam não somente pela insustentabilidade ambiental, mas pela produção sistêmica de inúmeros conflitos ambientais associados à forma como territórios, recursos, comunidades e populações locais passam a se subordinar a atores políticos, agentes econômicos e cadeias produtivas globais extraterritoriais, os quais sistematicamente desprezam direitos e necessidades dos povos, populações e ecossistemas atingidos. Para exemplificar, apresentamos sinteticamente uma tipologia dos conflitos ambientais, com exemplos de impactos e casos em territórios urbanos ou nos campos e florestas.

Ao final discutimos como a realidade atual e possíveis cenários futuros apontam para o recrudescimento dos conflitos ambientais na realidade brasileira nas várias regiões, embora com singularidades. Isso ocorre, em linhas gerais, pelas pressões decorrentes da produção de *commodities* rurais e metálicas que implicam na expansão e controle de territórios nos quais hoje ainda resistem ecossistemas relativamente preservados, populações indígenas e quilombolas, além de agricultores familiares, pescadores e mesmo trabalhadores urbanos atingidos por obras de infraestrutura e instalações industriais. Além disso, as cidades de médio e grande porte enfrentam o agravamento de problemas como engarrafamentos e poluição veicular decorrentes da

ausência de soluções plausíveis e sustentáveis de transporte coletivo no curto prazo, além do lixo gerado pela intensificação da produção e consumo amplamente louvado por partidos políticos, governos, escolas de economia e agentes econômicos. Tais problemas são social e espacialmente desigualmente distribuídos numa sociedade ainda marcada por fortes desigualdades sociais e pela discriminação étnica e racial. As alternativas existem, e são muitas, ainda que difíceis de serem implantadas diante do poderio econômico e político dos agentes econômicos e elites que se beneficiam com o atual modelo. O desafio maior consiste em como aproveitar as crises e os conflitos em jogo como forças de transformação e inovação diante do enorme potencial que a expressiva bio e sociodiversidade brasileira e latino-americana ainda possuem na possível construção e transição para sociedades mais sustentáveis, justas e democráticas.

2. Sobre o des-envolver e as contradições do desenvolvimento: uma visão da Ecologia Política

Des-envolver significa originalmente tirar o que cobre algo, fazer crescer, aumentar ou expandir. Porém, a questão central, quando pensamos em desenvolvimento humano e social, é fazer crescer o quê/quem, para quê/quem e em qual contexto. Em tese é impossível discutir desenvolvimento ou planejamento sem considerar valores, princípios e finalidades, considerando que o próprio processo de desenvolvimento em si, como já nos alertava Cervantes em seu Dom Quixote, pode ser mais importante que o fim do desenvolvimento. Ou seja, nos percursos podemos desenvolver experiências significativas em termos de sociabilidade, aprendizado, gestação de novos conhecimentos, culturas e técnicas que podem não só nos levar mais próximos dos fins alme-

jados, mas transformá-los e a nós próprios ao longo do processo de desenvolvimento. Considero ser a questão democrática e a qualidade dos processos participativos de discussão e fóruns decisórios centrais para o futuro de um território ou sociedade, como deveria ser o caso das audiências públicas de licenciamento ambiental.

Nesse sentido, o planejamento do desenvolvimento, mais que uma racionalidade instrumental técnica ou econômica, traduz o espírito de uma época, sendo palco do exercício mais ou menos coletivo de uma comunidade/sociedade na compreensão do que se é, para onde se está indo e, mais importante, para onde se deseja ir. Portanto, a discussão sobre desenvolvimento deveria permitir a aproximação entre ciência, técnica e economia com a política, a natureza e a cultura, sendo mais propriamente uma arte que uma ciência prescritiva ou normativa. Reduzir o desenvolvimento às dimensões instrumentais da economia, da produção e da tecnologia, mesmo com o pretense objetivo de redistribuir recursos como renda, educação e gerar empregos pode ampliar, como revela Boaventura de Sousa Santos (2006), a cegueira epistemológica e política diante da crise social e ambiental de nossa época que bloqueia o necessário diálogo de saberes entre povos e culturas.

Os dilemas e contradições do desenvolvimento econômico encontram-se no centro de dois desafios centrais da humanidade contemporânea. O primeiro, que vem sendo trabalhado pela corrente crítica marxiana desde o século XIX, concentra-se no conflito capital versus trabalho e está relacionado com as condições de trabalho e a distribuição/apropriação da riqueza, tendo como principais protagonistas os trabalhadores alienados e expropriados da sua produção. O segundo desafio vem sendo discutido nas últimas décadas e traz à tona a crise ambiental e o tema da sustentabilidade, sendo também abordado por diversas visões críticas, inclusive a marxiana reatualizada ao reconhecer uma segunda grande contradição do sistema capitalista globalizado associada às condições de produção. Isso inclui problemáticas ambientais, de gênero, étnicas, de direitos humanos e da própria democracia (representativa versus direta), dentre outras. Seus principais protagonistas são coletivos contra-hegemônicos organizados em torno de suas próprias agendas de mudança social, mais ou menos interconectados em rede com outros coletivos, tais como feministas, ambientalistas, povos tradicionais, agricultores familiares ligados à agroecologia, organizações de justiça ambiental, movimentos contra a corrupção, dentre outros (Porto e Schütz, 2012).

A perspectiva da Ecologia Política nos ajuda a compreender tais desafios, pois busca transcender dois reducionismos. De um lado, o da Ecologia biológica, que analisa e demonstra como os organismos dependem e atuam em complexos sistemas (re) produtores da vida ou autopoieticos, os quais em níveis agregados compõem unidades espacialmente definidas, os ecossistemas. De outro, os limites da Economia Política, que se concentra nas relações entre economia, trabalho, sociedade e poder sem aprofundar as dinâmicas dos fluxos de materiais e energia e suas implicações nos ecossistemas e orga-

nismos vivos, seja em termos de finitude, entropia e reprodução da vida.

A interação entre Ecologia, Economia e Política na atualidade pressupõe a compreensão de que os ecossistemas “naturais” transformam-se (e degradam-se) cada vez mais rapidamente em decorrência de ações humanas através de processos históricos em que sociedades e natureza interagem, sendo a crise socioambiental atual expressão da magnitude dessas transformações. De acordo com a visão econômica ortodoxa ou neoclássica, os impactos ambientais são vistos como fatores externos ou falhas do sistema, passíveis de correção sob a lógica do mercado, mistificado em seu caráter apologetico e redentor. Ou seja, as “falhas” ou externalidades negativas, inclusive o esgotamento de recursos naturais e as tragédias ambientais e sociais, poderiam ser ajustadas, de um lado, através da internalização no sistema de preços realizada pelo próprio mercado (Cavalcanti, 2010) e, de outro, pelas alternativas geradas pela inovação científico-tecnológica que marcam o otimismo tecnológico de nossa época (Strand, 2001).

Contrária à visão econômica ortodoxa, a Economia Ecológica, construída a partir do trabalho seminal de Georgescu-Roegen (1971), concebe as atividades econômicas como um sistema aberto no interior de ecossistemas com recursos finitos. Nesse paradigma, energia e matéria entram no sistema econômico e saem no final como lixo ou matéria e energia degradadas, caracterizando o metabolismo social resultante da interação entre produção, economia, sociedade e natureza. Há, portanto, o reconhecimento tanto dos limites de diversos recursos naturais e dos ciclos da natureza na capacidade de reabsorver os resíduos da produção e consumo, como das leis da termodinâmica que revelam a irreversibilidade entrópica dos ciclos energéticos baseados em fontes como os combustíveis fósseis, gerando impactos como o efeito estufa e diferentes formas de contaminação.

Ampliando o escopo da Economia Ecológica, a Ecologia Política compreende a questão ambiental enquanto conflitos de distribuição ecológica, analisando como o comércio internacional global, fortemente dominado por grandes corporações, reforça, ainda que de forma camuflada, o caráter extremamente desigual e injusto das atuais relações comerciais do “livre” mercado. Os países do “Sul” se especializam na exportação de produtos primários ou produtos industriais “sujos”, numa relação inversamente proporcional entre tonelada exportada e valor agregado, enquanto os países do “Norte” exportam serviços especializados e produtos industrializados “limpos”. Nesse metabolismo social, as *commodities* exportadas pelos países do “Sul” possuem potencial de energia e material para os países do “Norte”, já que, no sentido contrário, existe uma transferência de efeitos externos dos países mais ricos

para os periféricos ou emergentes materializados pela degradação ambiental, superexploração do trabalho e violência aos direitos humanos e territoriais, atingindo de forma particular as comunidades tradicionais que vivem integradas à vitalidade dos ecossistemas e suas paisagens naturais (Altvater, 1995).

Atualmente, quantidades extraordinárias de energia e, de forma crescente, fluxos de biomassa, minerais e outros produtos viajam milhares de quilômetros no sentido Sul-Norte resultantes do agronegócio, da mineração e de indústrias eletrointensivas e poluentes, os quais deixam para trás um forte rastro de degradação de ecossistemas, contaminação ambiental e violência às comunidades locais (Martinez-Alier, 2004 e 2007). Para autores como Altvater (2010) e Breilh (2008), tal modelo extrativista faz uso de práticas predatórias e da violência na extração de recursos, aproveitando-se das desigualdades inter-regionais enquanto “vantagens comparativas”. Tais “vantagens”, também concebidas como externalidades negativas, implicam que os custos associados aos impactos sociais, ambientais e sanitários de curto, médio e longo prazo serão pagos não pelos produtores e consumidores envolvidos nas cadeias produtivas e comerciais, mas sim pelas populações atingidas, a sociedade como um todo e as gerações futuras. Este é o caso da destruição de uma etnia pela construção de hidrelétricas ou exploração de petróleo; da contaminação ambiental e humana decorrente do uso intensivo de agrotóxicos no modelo do agronegócio de grande escala; ou ainda do desmatamento e degradação de ecossistemas pela expansão de fronteiras agrícolas e obras de infraestrutura. Claro que tais tragédias possuem valor incomensurável e não podem ser avaliadas substantivamente de forma monetária, mas quando os impactos surgem na forma de custos eles são pagos, via de regra, pelos trabalhadores, familiares, populações atingidas e sistemas públicos de saúde e previdência social dos países.

Outra consequência desse modelo é o atrelamento do Estado ao “crescimentismo” econômico, em particular suas instituições reguladoras e fiscalizadoras, além do Legislativo e do Judiciário. Quando não envolvidos em relações diretas, pouco transparentes e potencialmente permissivas com os agentes econômicos, as instituições e os fóruns decisórios de interesse público são confrontados com influências radicalmente assimétricas. De um lado, agentes econômicos e defensores do modelo de desenvolvimento econômico com enorme capital econômico, político e jurídico – ainda que oculto –; de outro, populações atingidas, seus defensores e ambientalistas, por vezes discriminados pela mídia ou criminalizados em processos judiciais, quando não diretamente perseguidos e eliminados por práticas

mafiosas e criminosas. Tais processos conduzem a um cenário de desmobilização e desregulação que flexibiliza – mesmo quando da existência de legislação rigorosa – e reduz os critérios ambientais e laborais para a implantação dos novos empreendimentos, bem como de defesa dos direitos humanos, facilitando práticas de gestão ambiental precárias, ainda que eventualmente camufladas pelo marketing da responsabilidade ambiental corporativa.

Tais discussões são relevantes para compreendermos os vários ambientanismos que coexistem atualmente na sociedade. Para Martinez-Alier (2007), a Ecologia Política e os movimentos por justiça ambiental se colocam como alternativa às duas outras vertentes do ambientalismo internacional. A primeira possui um caráter preservacionista, centrado no “culto ao silvestre” que pretende preservar da ação humana uma natureza selvagem e frágil, e sistematicamente entra em conflito com as populações tradicionais e agricultores que vivem em áreas consideradas prioritariamente de preservação ambiental. A segunda é chamada de ecoeficiência – ou sua evolução mais recente intitulada de economia verde – e busca articular a noção de desenvolvimento sustentável com mecanismos de mercado baseados na valoração de externalidades e na gestão ambiental eficiente no manejo dos recursos naturais e dos ciclos produção-consumo que sustentam a economia. Para Martinez-Alier (2007: 27), esta segunda vertente tornou-se “*uma religião da utilidade e da eficiência técnica desprovida da noção de sagrado*” sob a hegemonia de economistas e engenheiros, ainda que acoplada às ciências sociais e humanas no desenvolvimento de metodologias participativas, estratégias de marketing corporativo e estudos de vulnerabilidade baseados nas noções de consenso e governança, os quais desconsideram os conflitos existentes como base para o desenvolvimento local e regional dentro de uma perspectiva democrática.

Uma visão crítica à economia verde a compreende como um desdobramento da ecoeficiência, centrada em processos mercadológicos de transição para uma economia sem combustíveis fósseis frente às mudanças climáticas e ao inevitável esgotamento dos combustíveis fósseis. Dentro do ideário neoliberal, uma de suas principais ferramentas encontra-se na criação de mercados específicos divididos em componentes – como o carbono, a biodiversidade ou os serviços ambientais. Dessa forma, ocorre um processo de liberalização da Natureza e seus recursos através de um perigoso processo de criação de títulos que pode permitir a especulação financeira, o controle corporativo, a perda da soberania alimentar e o esvaziamento da vida nos territórios submetidos a tal lógica.

3. Conflitos ambientais, tipologia e exemplos no Brasil

Uma importante contribuição da Ecologia Política é o destaque dado ao tema dos conflitos ambientais enquanto central para compreender e transformar o modelo econômico-social hegemônico do atual capitalismo globalizado. Ao discutirem a crise ambiental e sua expressão por meio de conflitos que articulam níveis locais – atingindo territórios e populações – com processos sociais, econômicos e ambientais mais globais, diversos trabalhos analisam a divisão internacional do trabalho e dos riscos em sua relação com o comércio internacional injusto e insustentável.

Nesse contexto, os conflitos ambientais podem ser entendidos como conflitos ecológicos distributivos (Martinez-Alier, 2007) relacionados à apropriação material, territorial, econômica e simbólica dos diversos recursos naturais, sejam eles terra, água, ar e florestas, como no caso dos serviços ambientais relacionados ao mercado de carbono; minérios e outras matérias-primas extraídas da natureza para a construção civil e a produção industrial; ou ainda paisagens e ecossistemas preservados, caso de investimentos como *ecoresorts* em paraísos ecológicos presentes no litoral brasileiro, no Pantanal ou região amazônica (Porto, 2012).

Como abordado anteriormente, em países da América Latina, mas também da África e Ásia, os conflitos ambientais estão fortemente relacionados à sua história colonial de fornecedores de matérias-primas aos países centrais. Na atual fase histórica do capitalismo globalizado, tais regiões são restringidas a manterem suas economias baseadas em modelos energéticos, extrativistas (como mineração e petróleo) e de agronegócio voltadas à produção de *commodities* rurais e metálicas. O metabolismo social nos países dessas regiões concentra importantes riscos, cargas, degradação ambiental e exploração do trabalho nas populações e nos territórios mais atingidos e vulnerabilizados (Porto e Milanez, 2009).

Dialeticamente, os conflitos ambientais podem ser analisados não apenas em seu aspecto negativo e desagregador, mas também em seu potencial dinâmico, revelador e transformador da sociedade. Por sua natureza, os conflitos permitem a emergência de movimentos de resistência e transformação levados a cabo por diversos coletivos e movimentos sociais, em especial as denominadas organizações de justiça ambiental, compostas de ambientalistas, populações atingidas, entidades e movimentos sociais solidários, apoiados por vezes por profissionais e grupos acadêmicos engajados e não dependentes de fontes de financiamento vinculadas aos agentes econômicos geradores de conflitos. Como retomaremos ao final do artigo, tal perspectiva aponta para uma visão mais radical e tolerante de democracia sem atalhos, a qual assume a participação equitativa e a explicitação de valores éticos como legitimadores de processos sustentáveis e justos para o desenvolvimento.

O quadro a seguir apresenta um resumo esquemático de quatro grandes grupos de conflitos ambientais de relevância para a América Latina. A tipologia adotada apoiou-se principalmente na formulação teórica sobre o metabolismo social de cadeias produtivas e comerciais, com ênfase em quatro grupos de conflitos. Com relação às bases empíricas, nos últimos anos centenas de exemplos concretos de conflitos ambientais vêm sen-

do disponibilizados na internet em alguns sites específicos por projetos e organizações de justiça ambiental. Por exemplo, no caso brasileiro, existe o Mapa de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (www.conflicto-ambiental.icict.fiocruz.br) desenvolvido em cooperação pela Fiocruz e a ONG Fase, com aproximadamente 400 casos de conflitos espalhados por todo o País, e que está sendo no momento atualizado e expandido. Para a América Latina, o Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCAML) é responsável pela atualização e divulgação de conflitos ambientais na América Latina relacionados à mineração. A base de dados para a pesquisa encontra-se em <http://www.conflictosmineros.net>. Na Europa, existem dois importantes mapas de divulgação de conflitos: o primeiro, coordenado pela Universidade Autônoma de Barcelona, é o Mapa da Injustiça Ambiental, vinculado ao projeto Environmental Justice Organizations, Liability and Trade (EJOLT), disponibilizado no site www.ejolt.org. Por fim, o Centro de Documentação de Conflitos Ambientais (CDCA), organização sediada na Itália, disponibiliza um mapa de conflitos ambientais com ênfase principalmente na África, América Latina, Ásia e Europa. O mapa encontra-se disponível em www.cdca.it.

4. Conflitos de biomassa e o agronegócio de exportação

O primeiro grupo de conflitos, presente em praticamente toda a América Latina e de grande importância na atual situação econômica brasileira, está relacionado à produção de biomassa e, mais especificamente, ao agronegócio de exportação voltado à produção de *commodities* rurais. Dentre eles destacamos os monocultivos da soja, árvores como eu-

calipto e pinus, de cana-de-açúcar para a produção de etanol (agrocombustível), a carcinicultura e a pecuária.

Quadro 1 – Tipos relevantes de conflitos ambientais e exemplos de impactos

TIPO DE CONFLITO E SETORES ECONÔMICOS		IMPACTOS AMBIENTAIS E DE SAÚDE E CASOS NO BRASIL	
Extrativismo vinculado ao agronegócio (<i>commodities</i> rurais)	Monocultivo da soja	Disputa por terras com povos tradicionais e agricultores familiares	Conflitos por terras impactando indígenas, quilombolas, agricultores e camponeses em luta pela reforma agrária, além de ambientalistas nas várias regiões:
	Monocultivo do eucalipto		
	Carcinicultura	Perda da biodiversidade e efeito estufa por desmatamento e queimadas	
	Madeireiras		
	Pecuária	Destruição de ecossistemas, como Amazônia, Cerrado, Pantanal, Floresta Atlântica e Manguezais	
	Agrocombustíveis		
		Contaminação ambiental do solo, água e alimentos por agrotóxicos	<ul style="list-style-type: none"> Região Amazônica: madeira, gado e soja afetando terras indígenas e áreas de preservação Região Nordeste: pecuária, cana/etanol, soja, carcinicultura, “desertos verdes” (eucalipto) e fruticultura Região Centro-Oeste: dos grãos à cana Região Sudeste: desertos verdes e cana/etanol Região Sul: desertos verdes e resistências pelos movimentos sociais ao agronegócio
		Contaminação humana de trabalhadores, moradores e consumidores por agrotóxicos	
		Invasão, expulsão e ameaças contra indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores e pequenos agricultores	
		Concentração da terra, travando a reforma agrária, a agroecologia e impulsionando o êxodo rural	

TIPO DE CONFLITO E SETORES ECONÔMICOS	IMPACTOS AMBIENTAIS E DE SAÚDE E CASOS NO BRASIL	
<p>Extrativismo vinculado à mineração, extração de petróleo e à produção industrial para fins de <i>commodities</i> metálicas</p>	<p>Mineração do ferro e ciclo do aço</p> <p>Mineração da bauxita e cadeia do alumínio</p> <p>Extração de petróleo, indústrias petroquímicas</p> <p>Mineração de ouro, prata, cobre e outras minerações (como urânio)</p>	<p>Degradação ambiental, poluição hídrica, atmosférica e de solos nas áreas de mineração</p> <p>Poluição atmosférica nas áreas próximas às plantas industriais perigosas</p> <p>Acidentes ocupacionais e desastres ambientais em atividades perigosas industriais e de mineração com riscos à saúde dos trabalhadores, das populações e dos ecossistemas</p> <p>Casos de contaminação ocupacional, principalmente por substâncias químicas perigosas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliação das atividades mineradoras de empresas como a Vale, em especial no Pará, Maranhão e Minas Gerais, denunciadas e confrontadas por movimentos como o Justiça nos Trilhos. • Problemas no licenciamento e entrada em operação de grandes empreendimentos, como a empresa siderúrgica CSA, ligada à alemã Thyssen Krupp. • Ampliação de plataformas de petróleo e indústrias petroquímicas
<p>Produção de energia e grandes obras de infraestrutura</p>	<p>Barragens e usinas hidrelétricas</p> <p>Outras formas de produção de energia (termoelétricas, usinas nucleares e eólicas)</p> <p>Hidroviás e rodovias</p> <p>Transposição e integração de bacias hidrográficas</p>	<p>Alteração de regimes hídricos e meteorológicos na construção de represas hidrelétricas</p> <p>Desmatamento, deslocamento de populações e degradação ambiental decorrentes da construção das grandes barragens e usinas hidrelétricas</p> <p>Derramamentos de óleo e derivados de petróleo por navios e dutos em diversas regiões do País</p> <p>Poluição atmosférica por termoelétricas</p> <p>Desastres e contaminação ambiental decorrentes do ciclo do urânio e de usinas nucleares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construção de grandes hidrelétricas como Belo Monte (Xingu), Jirau e Santo Antônio (Madeira) • Conflitos em hidrelétricas já construídas • Problemas no licenciamento das chamadas PCHs (Pequenas Centrais Hidrelétricas) • Conflitos em Caetité/BA na mineração de urânio das Indústrias Nucleares do Brasil • Construção e ampliação de portos de exportação em várias regiões litorâneas do País, como Sepetiba e Porto do Açu no RJ, Ilhéus na BA, Suape em PE e Pecém no CE

TIPO DE CONFLITO E SETORES ECONÔMICOS		IMPACTOS AMBIENTAIS E DE SAÚDE E CASOS NO BRASIL	
Conflitos urbanos associados à moradia, falta de infraestrutura nas cidades e desastres “naturais”	Setor imobiliário	Falta de oferta imobiliária para população de baixa renda	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilizações contra o funcionamento de lixões ou projetos de instalação de aterros de resíduos em várias cidades do País • Lutas envolvendo grandes eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas) e seus impactos, como desapropriações e concentração imobiliária • Movimentos organizados em favelas por saneamento, direitos humanos, moradia, mobilidade e acesso aos recursos da cidade
	Poder público e setor de saneamento	Expansão de áreas faveladas sem infraestrutura urbana	
	Indústrias de risco sem áreas de isolamento ao redor	Desastres e/ou seu agravamento, como terremotos, enchentes e deslizamentos em áreas de risco	
	Segurança pública	Construção de moradias em áreas contaminadas	
	Carências no transporte público e aumento do número de carros e motos para o transporte individual	Falta de saneamento básico (água potável, esgoto e coleta de lixo)	
		Violência urbana, principalmente em áreas pobres das periferias urbanas	
		Agravamento da poluição urbana, engarrafamentos e acidentes decorrentes do número de veículos e caos no trânsito	

Fonte: Adaptado de Porto (2012).

A expansão das monoculturas e do agronegócio de exportação tem sido responsável por inúmeros impactos socioambientais e de saúde pública que se encontram por detrás dos inúmeros conflitos ambientais no campo. A expansão das monoculturas pelo País entra em conflito com povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas, colônias de pescadores, posseiros e pequenos produtores, além dos grupos ambientalistas que buscam defender os ecossistemas ameaçados.

As monoculturas, portanto, são responsáveis por inúmeros efeitos, como a grilagem por terras que disputa os territórios rurais com povos tradicionais e áreas da reforma agrária; a degradação dos ecossistemas que afeta principalmente as populações que dependem de sua vitalidade, como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais¹ e agricultores voltados à agroecologia; a contaminação por agrotóxicos das populações expostas, sobretudo os trabalhadores e moradores de

¹ Cabe esclarecer que nas comunidades tradicionais encontram-se os extrativistas, geraizeiros, vazanteiros, ribeirinhos, pescadores, faxinalenses, dentre outros, todos afetados pela expansão das monoculturas. Tal diferenciação é, por si, complexa: do ponto de vista legal e de políticas públicas, existem tanto legislações gerais como específicas, inclusive para Povos Indígenas, Quilombolas e Comunidades Tradicionais, assim como existem órgãos responsáveis por políticas públicas também específicas. Parte da complexidade dessa diferenciação se deve ao fato que boa parte dos quilombolas são também agricultores, geraizeiros, vazanteiros, ribeirinhos, marisqueiros, catadores de caranguejos dentre outras possibilidades de classificação.

áreas pulverizadas, ou ainda as populações atingidas por acidentes ambientais que atingem corpos hídricos e inúmeros municípios, e mesmo os consumidores de alimentos contaminados; e a expressão mais perversa da violência utilizada contra lideranças e populações que habitam tais territórios e buscam defender seus direitos e modos de vida.

Vários casos vêm sendo emblemáticos no contexto dos movimentos por justiça ambiental no Brasil, como o da Chapada do Apodi, no Ceará, com o uso intensivo

de agrotóxicos na fruticultura de exportação gerando vítimas de intoxicação e o assassinato de lideranças como Zé Maria do Tomé, e problemas identificados como acidentes ambientais ampliados no município de Lucas do Rio Verde (MT), área marcada pela expansão da soja e alvo de constantes pulverizações aéreas. Nesse município, em 01 de março de 2006 uma nuvem aérea de agrotóxicos baixou sobre a cidade e destruiu vários jardins, pomares e hortas, além de afetar a saúde da população local.

5. Conflitos ligados ao extrativismo mineral e à produção industrial

O segundo caso, de especial importância para inúmeros países da América Latina, refere-se à mineração tanto de metais como à extração de petróleo, e às indústrias de processamento para a fabricação de *commodities* como os derivados de petróleo, o aço e o alumínio. Ou seja, nesse grupo agregamos tanto os efeitos da extração mineral como problemas decorrentes da poluição e resíduos do metabolismo industrial de indústrias via de regra poluentes, perigosas e eletrointensivas que têm ocupado um papel relevante em países emergentes como o Brasil.

Tanto a mineração quanto as indústrias associadas possuem um elevado impacto ambiental, afetando a saúde dos ecossistemas, dos trabalhadores e as populações nos territórios atingidos. No Brasil, os casos mais emblemáticos estão relacionados à importância da extração de minério de ferro, articulado com a expansão de siderúrgicas para produção e exportação de aço, assim como da bauxita para produção de alumínio. A ampliação das atividades mineradoras de empresas como a Vale, em especial no Pará, Maranhão e Minas Gerais, vem sendo denunciada e confrontada por movimentos como o Justiça nos Trilhos.

Também podem ser destacados os desastres industriais e contaminações ambientais, incluindo acidentes ampliados em várias plataformas e o incêndio numa favela em Vila Socó, São Paulo, com estimativas de mais de 500 pessoas mortas. Outro problema relevante é a contaminação ocupacional em diversos setores, como nos casos do amianto (minas, fábricas de materiais de construção e construção civil) e do benzeno (em especial na siderurgia, no setor de coqueria). Esses trabalhadores formaram associações de vítimas bastante atuantes em vários estados. No caso do amianto a principal reivindicação é a do banimento, como já ocorrido na Europa há muitos anos.

Também nesse grupo podem ser mencionados conflitos associados ao licenciamento e entrada em operação de grandes empreendimentos, como a empresa siderúrgica CSA, ligada à alemã Thyssen Krupp, além da ampliação de plataformas de petróleo e indústrias petroquímicas. No caso de empresas siderúrgicas exportadoras é importante mencionar que vários projetos vêm ocorrendo em articulação com a construção e ampliação de complexos portuários de exportação em várias regiões da costa brasileira, como Sepetiba e Porto do Açu no RJ, Ilhéus/BA, Suape/PE e Pecém/CE, Itaqui/MA e Belém/PA, além de outros tradicionais mas de grande relevância, como Santos/SP e Tubarão/ES. Muitos portos de cons-

trução mais recente são na realidade Complexos Industriais Portuários, como Sepetiba e Açu, no RJ, Pecém, no Ceará, e Suape em Pernambuco, confluem inúmeros projetos industriais (indústrias de produtos químicos e petroquímicos, metal-mecânica, naval e logística) e termelétricas associadas. Portanto, os impactos ambientais costumam ser de grande monta, afetando não apenas comunidades vizinhas aos empreendimentos, populações rurais, pescadores e até comunidades quilombolas e indígenas nas regiões dos empreendimentos. Além disso, também um amplo corredor de municípios com populações e ecossistemas podem ser afetados pela construção de infraestruturas como ferrovias, gasodutos e minerodutos. No caso do Porto do Açu, no norte do Estado do RJ, além do município sede (São João da Barra), outros 31 municípios são afetados pela construção do mineroduto que levará o minério de ferro desde MG até o porto exportador.

Para complementar este grupo, deve ser mencionado o caso indústria do petróleo. Apesar das louvações e disputas por *royalties* em andamento decorrentes da futura produção dos poços descobertos no pré-sal, deve ser

destacado que a exploração, refino e a produção a jusante é extremamente perigosa e poluente, além do petróleo ser um importante combustível fóssil causador do efeito estufa. Portanto, o crescimento do setor deve ser visto com enormes ressalvas, já que caminharemos nas próximas décadas na contra-mão de uma maior independência dos combustíveis fósseis. Um desastre revelador dos perigos dessa indústria foi o derramamento de óleo na Baía de Gua-

nabara em 2000, que provocou vários inquéritos na justiça e afetou animais, pescadores e populações ao redor. Muitos anos depois, pescadores, organizações ambientalistas, comunidades em áreas vulneráveis e pesquisadores ainda discutem os problemas sem soluções na Baía de Guanabara, agravada pela expansão da indústria do petróleo, além da violação de direitos humanos materializada em ameaças e assassinatos de pescadores militantes na região.

6. Conflitos de infraestrutura e produção de energia

O terceiro grupo de conflitos decorre da produção de energia e de grandes empreendimentos de infraestrutura. Dentre eles, destacamos barragens e usinas hidrelétricas, as termoelétricas, as usinas nucleares (presentes na América Latina apenas no Brasil, Argentina e México, porém com planos em diversos outros países, como Chile, Venezuela e Equador), as hidrovias, rodovias, gasodutos e minerodutos, além da transposição e integração de bacias hidrográficas como o polêmico caso do Rio São Francisco.

No Brasil, é interessante que nossa aparente vantagem pela produção de energia de fontes renováveis traz consigo o peso de enormes conflitos, como os decorrentes da construção de grandes hidrelétricas na região Norte (como Belo Monte, no Rio Xingu, e Jirau, no rio Madeira), o que vem provocando diversas reações por parte de ambientalistas, comunidades indígenas e pequenos agricultores. Tais conflitos não são novos e a construção de grandes barragens no Brasil produziu como reação social o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) a partir do fim da década de 1970.

O caso das hidrelétricas levanta o fato de que mesmo tecnologias e processos produtivos envolvendo alternativas consideradas mais limpas ou ambientalmente sustentáveis, como a produção de agrocombustíveis e a energia eólica, podem gerar conflitos ambientais envolvendo a disputa por terras (via expansão de monocultivos como a cana-de-açúcar e parques eólicos) e diversos impactos ambientais. Isso nos alerta para que um futuro ambientalmente sustentável em seu sentido restrito não necessariamente será acompanhado de sociedades mais justas e democráticas.

7. Conflitos urbanos associados à moradia e falta de infraestrutura nas cidades

Por fim, conflitos ambientais tipicamente urbanos envolvem principalmente problemas em regiões que o teórico norte-americano Robert Bullard (1994) denomina de “zonas de sacrifício”, ou seja, áreas nas quais populações excluídas e discriminadas são forçadas a viver e trabalhar em condições perigosas ou indignas, com falta de saneamento básico, expostas a maiores riscos de poluição, enchentes ou maiores impactos diante de terremotos ou grandes acidentes industriais. Tal fenômeno encontra-se por detrás das estatísticas de importantes desastres tecnológicos e “naturais” que marcam a vulnerabilidade de população latino-americana em inúmeros países, e que recentemente pode ser observado no Brasil nas enchentes em Santa Catarina em 2008, nas chuvas em Alagoas e Pernambuco em 2010 e nas inundações e deslizamentos de terra na Região Serrana do Rio de Janeiro em 2011.

Três temas cabem ser destacados nesse grupo no contexto brasileiro. O primeiro se refere às mobilizações contra o funcionamento de lixões ou projetos de instalação de aterros de resíduos em várias cidades do País. O tema do lixo é central na discussão da sustentabilidade e da

justiça ambiental, pois são as comunidades e trabalhadores mais periféricos e pobres que sofrem os maiores efeitos. Em diversos países da América Latina a questão dos catadores de materiais recicláveis possui grande relevância em termos de cidadania, aproximando temas como saúde, ambiente, saneamento e inclusão social. Nos últimos anos foram criados inúmeros programas de retiradas de crianças dos lixões, de criação de cooperativas/associações de catadores, de melhoria de condições de trabalho

e cidadania, associado à reciclabilidade e à sustentabilidade ambiental, mas o problema ainda permanece diante da enorme produção de lixo doméstico no País e às mobilizações de comunidades que se sentem injustiçadas pela escolha de localidades para novos aterros sanitários.

Outro grupo recente de conflitos nas cidades envolve as lutas associadas aos impactos de grandes eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, esta na cidade do Rio de Janeiro. Questões como desapropriações e concentração imobiliária encontram-se no centro dos movimentos de resistência e mobilização contra as remoções forçadas em várias cidades do País, revelando as contradições das dinâmicas de reorganização fundiária e inserção das cidades brasileiras no circuito financeiro internacional.

Os próximos anos caminham para o agravamento da poluição, acidentes e dificuldades de deslocamento na maioria das cidades brasileiras de médio e grande porte em função da carência de transportes públicos de qualidade associada ao intenso aumento

de veículos e motocicletas no País. São mais de 40 mil mortes anuais por acidentes de trânsito no País nos últimos anos, sendo que os acidentes com mortes envolvendo motocicletas são os que mais vêm crescendo. Estudos da USP revelam que a poluição atmosférica é responsável por cerca de quatro mil mortes por ano na cidade de São Paulo, sendo as principais causas de poluição o aumento da frota veicular e a lentificação do trânsito.

Em estreita conexão com os conflitos anteriores encontram-se os movimentos organizados em favelas e zonas periféricas em praticamente todo o País por saneamento, moradia adequada, saúde, educação, direitos humanos, mobilidade, produção cultural local e acesso democrático e não discriminante aos recursos da cidade. A evolução de tais mobilizações e dinâmicas terão grande importância para o futuro do País, pois seus desdobramentos apontarão o quão democráticas, plurais e inclusivas, ou então seu padrão inverso como na atualidade, poderão vir a se tornar as cidades brasileiras.

8. Para concluir: dos cenários sombrios às alternativas democráticas sem atalhos

O modelo de desenvolvimento brasileiro, fortemente marcado pela produção de *commodities* rurais e metálicas, além da intensificação do metabolismo social decorrente do mercado doméstico pela elevação nos padrões de consumo da nova classe média, aponta para a intensificação de conflitos ambientais no conjunto das regiões e municípios do País, seja nos territórios urbanos como no campo, florestas e demais territórios onde coexistem povos tradicionais e ecossistemas ainda relativamente preservados. Trata-se de um enorme desafio enfrentar o problema, já que existem inúmeras armadilhas políticas, fiscais e mesmo epistêmicas e filosóficas que aprisionam governos, instituições, academia, “consumidores” e setores da economia dentro do padrão predador, extrativista e consumista.

Por exemplo, o crescimento a qualquer custo é visto como política pública fundamental, e para isso incentiva-se o consumo desenfreado de carros e outros bens de consumo que agravam o problema ambiental e de qualidade de vida nas cidades brasileiras. O desenvolvimento é visto como demandante do consumo energético *per capita*, cuja solução não é nem discutir as razões de tal consumo em si e seus limites, tampouco investir em políticas que aumentem a eficiência energética e reduzam gastos desnecessários. Governos e vários setores hegemônicos apoiam como solução à questão energética simplesmente aumentar a oferta e construir hidrelétricas, termelétricas, usinas nucleares, ou ainda, de forma incipiente, parques eólicos como solução.

Outro exemplo de grande importância é o agronegócio, responsável pela expansão dos monocultivos com sua dependência agroquímica de agrotóxicos e fertilizantes. Tal setor é sistematicamente apoiado pelo próprio Estado, através de incentivos que consideram agrotóxicos como insumos agrícolas passíveis de isenção fiscal. Ao mesmo tempo, a exportação de grãos faz do

País um dos maiores produtores de proteína vegetal e animal do mundo, em boa parte exportada, o que gera pressões por parte da burocracia estatal e de setores financeiros para garantir os *superávits* na balança comercial. Para complementar a trágica armadilha do agronegócio como impulsionador do modelo econômico brasileiro, a bancada ruralista no Congresso Federal e as bancadas legislativas de vários estados possuem importância estratégica nos acordos entre governos e bancadas para votação de projetos, além da formação de alianças eleitorais em várias regiões do País. Parcela importante dessa bancada possui visão ambiental e social bastante conservadora, tendo sido fundamental para que a legislação ambiental brasileira, como visto no Código Florestal, tenha avançado muito pouco e mesmo retrocedido. Enquanto isso, a força da reforma agrária e

políticas públicas como a de transição agroecológica revelam-se extremamente tímidas frente à força do agronegócio de exportação.

Diante desse cenário de agravamento, o que fazer? Certamente não fazer mais do mesmo, mas inovar a inteligência e a capacidade de mobilização e ousadia da sociedade para as transformações necessárias.

Um aspecto importante se refere à desconstrução dos argumentos que sustentam o modelo hegemônico de desenvolvimento através do apoio à produção de conhecimentos que articulem os vários campos inovadores em torno de temáticas relevantes da sustentabilidade e da justiça social. Por exemplo, os campos da economia ecológica e da ecologia política vêm desenvolvendo várias metodologias que buscam captar a relação entre a economia com os processos ecológicos e sociais, como metabolismo social e perfil metabólico, inter-relacionando os fluxos econômicos com os de materiais e energia e produzindo indicadores e índices de (in)sustentabilidade. Uma forma operacional de entendermos o quão (in)sustentável é a economia de uma região ou País é a análise de seu “perfil metabólico”, e vários são os indicadores que têm sido desenvolvidos nos últimos anos com essa finalidade. Dentre os indicadores desenvolvidos podemos mencionar a Contabilidade de Fluxos de Material e Energia (MEFA – Material and Energy Flow Accounting), a Apropriação Humana da Produção Primária Líquida (HANPP - Human Appropriation of Net Primary Production), a Pegada Hídrica (Water Footprint) e a EROI (Energy Return on Investment). Sem entrar em detalhes, cada um deles apontam tendências de fluxos de materiais e energia, perda de biodiversidade, o uso de água e a viabilidade de várias fontes de energia. A compreensão dos perfis metabólicos e do metabolismo social pode revelar que investimentos com resultados positivos de curto ou médio prazo podem ser extremamente problemáticos no longo prazo em termos ambientais e sociais.

Nessa mesma linha, outros estudos podem indicar o lado oculto ou sombrio do desenvolvimento que permitam melhor compreender o padrão “*boom-colapso*” que marca vários ciclos econômicos passados ou em andamento em regiões do Brasil e América Latina. Esse padrão pode ser caracterizado por ser intensivo em recursos naturais, concentrador de renda, rápido, efêmero e desigual, deixando rastros de territórios devastados ao fim do ciclo econômico sem expansão de outras formas de capital social. Dessa forma, o crescimento na renda, emprego e arrecadação num primeiro momento é seguido de

colapso social, econômico e ambiental e períodos de estagnação.

Estudos prospectivos e construção de cenários seriam fundamentais para caracterizar de que forma os atuais ciclos econômicos que marcam o Brasil na atualidade manterão ou romperão, e em que grau, o padrão boom-colapso. Para isso, são de especial interesse estudos sobre externalidades negativas ou impactos econômicos de certas atividades, tecnologias e sistemas produtivos. Por exemplo, no caso da agricultura convencional baseada no uso intensivo de agrotóxicos, podemos revelar que os custos socializados podem ser extremamente elevados se considerarmos a contaminação ambiental, as intoxicações agudas e, mais importante, casos de câncer e outros problemas crônicos de saúde (Soares e Porto, 2012). Os incentivos fiscais e políticas públicas de apoio ao desenvolvimento raramente consideram tais questões em suas análises, fortalecendo a invisibilidade dos impactos negativos do modelo. Nessa mesma direção, campos específicos da Saúde Pública, Meio Ambiente e Ciências Sociais podem produzir estudos com a produção de indicadores sociais, sanitários e ambientais que apontem as iniquidades, inclusive com relação a aspectos étnicos, raciais e de gênero, decorrentes do modelo de desenvolvimento e do crescimento de certos setores econômicos numa região.

Da mesma forma que o cálculo de impactos negativos, externalidades e indicadores de insustentabilidade, o mesmo pode ser feito para demonstrar a viabilidade e efeitos positivos de alternativas econômicas e sociais de políticas públicas e atividades econômicas consideradas pouco produtivas ou eficientes nas análises econômicas e estratégicas clássicas. Por exemplo, podemos avaliar os impactos de médio e longo prazo na produção de cenários futuros em outras formas de economia, mais solidárias e sustentáveis, envolvendo temas como: demarcação de terras, criação de reservas e direitos de propriedade em áreas de comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais; incentivo à reforma agrária, à agricultura familiar, bem como programas de segurança e soberania alimentar e transição agroecológica; planejamento urbano participativo em áreas de favelas e expansão da cobertura de água potável, esgoto e coleta de lixo; programas de oferta e legalização de moradias populares em áreas urbanas, bem como de segurança pública articuladas com políticas públicas voltadas aos direitos humanos e à celebração da cultura democrática; formação de jovens e inclusão digital em comunidades urbanas vulneráveis; ampliação de atividades voltadas à saúde pública, educação e produção cultural; incentivo à agricultura familiar, ao

turismo comunitário, às energias alternativas, às práticas de reciclagem, dentre tantas outras.

Outra questão estratégica para o desenvolvimento regional se refere a como enfrentarmos problemas urbanos que possuem uma intrínseca relação com os rurais e vice-versa. Ou seja, como repensar novas formas de relação entre as populações e os territórios urbanos e rurais, entre as cidades e os ecossistemas que as sustentam. Um exemplo atual de como as interações campo-cidade podem intensificar conflitos ambientais diz respeito à crescente demanda por biocombustíveis para uso em veículos, em especial no caso do etanol. Agrocombustíveis como o etanol e o biodiesel têm sido propalados por organizações e autoridades de distintos países como alternativas energéticas importantes para a redução de gases de efeito estufa, embora sejam controversos tais argumentos². O uso da terra e da agricultura para a produção de veículos usados principalmente nos centros urbanos, ao mesmo tempo em que contribui para a expansão dos monocultivos, pode gerar resultados desastrosos para a soberania e segurança alimentar de países como o Brasil, que está no momento exportando este modelo para países africanos como Moçambique.

Para finalizar, existe um aspecto central para se enfrentar as tendências sombrias de insustentabilidade e injustiças produzidas pelo modelo hegemônico. Para além das soluções teóricas, econômicas ou tecnológicas, o dilema do desenvolvimento não será resolvido, em minha opinião, sem a construção de espaços, fóruns e processos que permitam a emergência de questões substanciais através das vozes normalmente ocultas que revelam fatos e valores ocultos pela ciência, pela tecnoburocracia e pelas vozes poderosas em processos assimétricos que invisibilizam os portadores de direitos violados, os defensores da natureza e aqueles que aportam conhecimentos inovadores em termos de integração de saberes e legitimidade ética. Trata-se, em última instância, do debate sobre a própria democracia e os processos de participação que legitimam as decisões sobre o desenvolvimento e seu planejamento. Essa compreensão revela a importância de novos diálogos e convergências entre instituições públicas democráticas, movimentos sociais e os vários sujeitos coletivos no campo e cidades em diferentes escalas, construindo pautas comuns e políticas públicas em torno de resistências e utopias que reconheçam os imensos desafios ambientais e sociais contemporâneos.

Este debate também traz à tona o tema dos direitos

humanos, relacionado ao direito de expressão e ao combate à violência. Uma característica importante dos conflitos ambientais na América Latina é a perseguição, ameaça e mesmo assassinatos de lideranças comunitárias e ambientalistas envolvidas nos conflitos ambientais.

Outro debate é o da própria democracia frente aos conflitos. Na perspectiva hegemônica de democracia representativa, o espaço de solução de conflitos restringe-se às instâncias institucionais consolidadas e à busca de consensos entre atores reconhecidos (*stakeholders*), através de mecanismos como composição, negociação ou decisão por maioria, num processo social que pode ocultar dissensos importantes e isolar as demandas, favorecendo a constituição de identidades sociais fragmentadas e potencialmente manipuláveis. Em contrapartida, os conflitos também revelam uma pluralidade de demandas, mobilizações e realizações por direitos coletivos que, através de sua articulação equivalencial, produzem subjetividades, plataformas e agendas mais amplas dos atores (transformados em *stakerights*), redes e movimentos sociais, sendo estes fundamentais no atual cenário de transformação social (Porto e Schütz, 2012). Do ponto de vista do planejamento e da constituição de fóruns decisórios participativos, tal compreensão deveria gerar uma radicalização democrática dos processos decisórios que definem os rumos do desenvolvimento numa região, evitando falsos consensos baseados na invisibilização dos conflitos e exclusão de vários coletivos.

Para o filósofo francês Jacques Rancière (1996), a base do consenso legítimo se encontraria no reconhecimento da igualdade na busca de soluções e realização de direitos pelos diferentes cidadãos e grupos populacionais, sendo um desafio central para as democracias contemporâneas formas efetivas de incorporar estes dissensos na formulação de políticas públicas e solução de problemas. Segundo esse autor, a democracia deixa de ser utópica na prática cotidiana na medida em que as pessoas provam seus direitos e suas competências para serem autônomas e se ocuparem das coisas comuns. Seguindo essa trilha, precisamos aprender a inovar nossa forma de produzir ciência, nossas práticas institucionais e ampliar os espaços que discutam a formulação e implementação de políticas públicas.

Uma alternativa democrática deve considerar a existência de mecanismos processuais e interativos de discussão e novas tentativas de composição, negociação ou acordo quanto à decisão. Em todos os casos, deve-se assumir o princípio de que não deve haver atalhos

² Ver <http://www.reporterbrasil.org.br/agrocombustiveis/exibe.php?id=118>

na construção de processos democráticos voltados à construção de sociedades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis. Para isso, os interesses em jogo dos envolvidos devem ser claramente explicitados para que as bases éticas e morais dos mesmos forneçam a necessária legitimidade aos consensos produzidos. No caso dos conflitos ambientais, isso pode estar relacionado às estratégias de resistência de comunidades indígenas, de quilombolas, caiçaras ou pescadores que têm seus territórios, identidades culturais e práticas de subsistência afetados por projetos em seus territórios pela expansão da soja, eucalipto, carcinicultura ou a

construção de polos industriais ou hidrelétricas. Outro exemplo são os movimentos de trabalhadores e populações em áreas urbanas atingidas pela poluição química, que lutam por terem reconhecidos seus direitos de acesso aos serviços de saúde e ambientes de trabalho e moradia mais saudáveis, indo além quando, articulados em redes mais amplas, se movimentam por restringir ou banir o uso de substâncias tóxicas. Portanto, o planejamento regional deveria perseguir uma democracia sem atalhos para que a transição rumo a sociedades mais sustentáveis e justas possam florescer.

Referências bibliográficas

- ALTVATER, E. *O Fim do Capitalismo como o conhecemos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- _____. *O Preço da Riqueza: pilhagem ambiental e a nova (des) ordem mundial*. São Paulo: Unesp, 1995.
- BREILH J. De la vigilancia convencional al monitoreo participativo. *Ciência & Saúde Coletiva* 2003; 8 (4): 937-951.
- BULLARD R. *Dumping in Dixie: race, class and environmental quality*. Boulder: Westview Press, 1994.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. *The entropy law and the economic process*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.
- IRWIN A. *Citizen science: a study of people, expertise and sustainable development*. New York: Routledge; 1995.
- MARTINEZ-ALIER, J. *O Ecologismo dos Pobres*. São Paulo: Contexto, 2007.
- _____; O'connor, M. Ecological and economic distribution conflicts. In: Costanza, R.; Segura, O.; Martinez-Alier, J. (Ed.). *Getting down to*
- O'CONNOR J. *Causas Naturales: Ensayos de Marxismo Ecológico*. México: Siglo XXI, 2001.
- PORTO, M.F. *Uma ecologia política dos riscos: princípios para integrarmos o local e o global na promoção da saúde e da justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2012, 2ª ed.
- PORTO, M. F., SCHÜTZ, G. E. (2012). Gestão ambiental e democracia: análise crítica, cenários e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6), 1447-1456, 2012.
- RANCIÉRE, J. O dissenso. In: Adauto Novaes (org). *A crise da razão*. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.
- SANTOS, B. *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, BS. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Novos estud.* - CEBRAP 2007, 79: 71-94.

SOARES W. L., Porto M. F. S. Uso de agrotóxicos e impactos econômicos sobre a saúde. *Rev. Saúde Pública* 46(2): 209-217, 2012 .

STRAND R. The role of risk assessments in the governance of genetically modified organisms in agriculture. *Journal of Hazardous Materials* 86: 187-204, 2001.

World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology (COMEST). *The Precautionary Principle*. Paris: UNESCO, 2005. Available in: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139578e.pdf>

DES-ENVOLVIMENTO OU ENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO?

Josenildo de Souza e Silva

1. Crise ambiental e civilizatória

O mundo vem sofrendo grandes transformações que estão afetando a vida planetária, o desenvolvimento sob a perspectiva do capitalismo vem pautando suas diretrizes pela via econômica. Essa lógica modernizante tem utilizado como alimentação energética os recursos naturais e a biodiversidade sem a parcimônia que pauta a sustentabilidade, provocando poluição do meio ambiente, destruindo os patrimônios genéticos, culturais e biológicos da terra.

Do ponto de vista social um pequeno contingente populacional vem acumulando riqueza a custo da especulação, exploração e exclusão da grande maioria da população da terra. Essas diferenças sociais afetam com maior impacto negativo as minorias que habitam abaixo da linha do Equador, submetidos à fome, miséria e violência quanto ao cerceamento dos seus direitos básicos para a sobrevivência, decorrente da ausência de políticas públicas que garantam as mínimas condições de dignidade e cidadania.

Tais direcionamentos nos remetem a um batismo de sociedade do consumo, do volátil, do descartável, que exclui e que não consegue resolver os problemas da fome global. Essa sociedade vem comprometendo a sustentabilidade atual e das gerações futuras em nome do desenvolvimento.

Ao tratarem deste ponto de vista de considerações sobre a crise ecológica que enfrentamos, Figueiredo e Lima (2006 p. 30) chamam a atenção que se apresenta em duas dimensões:

A primeira é geográfica. Estamos falando de um problema de escala planetária, que atinge países e continentes. Possui também um traço horizontal na medida em que afetará a todos (...) Outra dimensão é da irreversibilidade. Os danos provocados ao meio ambiente são considerados de difícil recuperação e em determinados casos irreversíveis.

Em pesquisa apresentada em maio de 2007, sobre a biodiversidade brasileira, o IBGE e o Ibama, apontam que 105 espécies brasileiras, encontram-se em processo de extinção.

O processo de industrialização e urbanização, iniciado desde a Revolução Industrial, não tem apenas provocado os problemas citados, mas avançou na utilização desregrada dos recursos não renováveis, tais como, carvão, petróleo e gás natural, que quando processados para mover a modernização despejam gases, principalmente, dióxido de carbono e metano no planeta, provocando o derretimento das camadas polares, elevação do nível das marés e o aquecimento global.

Fortalecendo as afirmações anteriores, a avaliação¹ encomendada pela Organização Mundial de Meteorologia – WMO e o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas – Unep, afirma que as mudanças de clima nos países em desenvolvimento serão maiores em perdas de vidas e efeitos relacionados a investimentos e à economia.

O economista Celso Furtado já apontava como um dos fatores de pressão sobre a natureza, “os efeitos diretos e indiretos da elevação do nível de consumo da população que está estreitamente ligada à orientação geral do processo de desenvolvimento” (FURTADO, 1974, p. 69).

Nessa mesma ótica, o Fundo Mundial para a Natureza – WWF² prognostica que o consumo estabelecido pela humanidade desde 1984 superou a capacidade do planeta de nos sustentar; os reflexos dessa economia hegemônica mundial são causadores dos graves problemas sociais e ambientais que estamos vivendo.

O relatório Stern³ afirma que os países mais pobres sofrerão mais prematuramente e com mais intensidade os efeitos das mudanças climáticas. Destaca ainda, que um dos setores da economia mais prejudicados com os efeitos é a agricultura, principalmente os países em desenvolvimento com a diminuição dos ingressos na ativi-

¹ Avaliação realizada pelo Painel Intergovernamental de Mudança do Clima – IPCC, 2007.

² Estudo sobre mudanças climáticas, publicado em março de 2007, ver http://www.ipcc-wg3.de/pages_media/ar4.html

³ Relatório de Nicolas Stern, encomendado pelo Ministério de Finanças do Reino Unido.

dade por conta do aumento dos riscos, o que tem acarretado e vai se agravar, o aumento dos gastos públicos com políticas compensatórias.

O modelo de desenvolvimento implementado na agricultura no Brasil tem acelerado o ritmo do uso dos recursos naturais em uma racionalidade econômica de maximização de lucros e retorno de investimentos voltados para padrões tecnológicos, os quais buscam simplificar a natureza, como exemplo da uniformização da agricultura através de monocultivos industriais que seguem diminuindo a biodiversidade dos ecossistemas mundiais e brasileiros.

As políticas agrárias estão direcionadas para a lógica exclusivamente econômica, no Brasil. Segundo o IBGE (2010), do total das exportações brasileiras, 37% são oriundas da agropecuária, as quais geram divisas e equilíbrio na balança comercial. Porém, ao analisar esses dados, a Embrapa reconhece que esse número significativo não contempla os custos ambientais e sociais, quando afirma que “tem sido acompanhado de impactos sobre os ecossistemas e as populações rurais”. Como grande parte dessa exportação é de soja, milho e camarão, produtos oriundos do monocultivo, os quais carecem da base de biodiversidade suficiente para garantir a estabilidade e o equilíbrio necessários para sua manutenção sem uso de agroquímicos.

As raízes dessa crise estão nas mudanças estabelecidas na relação sociedade natureza, iniciada desde a Revolução Industrial. O sistema econômico ao privilegiar o aumento das riquezas no centro da estrutura hegemônica, através do uso de tecnologias, legitimado pela

ciência convencional, estabeleceu no progresso material capitalista os fundamentos de uma modernidade, “que se mostra como um instrumento de poder, mas como era de se esperar, impotente diante dos problemas sociais graves” (LIMA e JESUS, 2006, p. 17). Tais fatos vêm aumentando o transbordamento do urbano, as desigualdades sociais e o esquecimento das culturas locais, provocando inversões dos pressupostos éticos e de insustentabilidade.

Nesse sentido, Veiga (2005) referindo-se ao livro desenvolvimento com liberdade do indiano Amartya Sen⁴, diz que o desenvolvimento requer remoção das “principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carências de oportunidades econômicas e destruição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância e interferência de Estados repressivos”.

Ainda, faz-se necessário pensar e repensar o mundo sob a perspectiva da relação sustentável entre o homem e a natureza, aprendendo e reaprendendo estratégias de participação social para sair do mito econômico desenvolvimentista capitalista e da impotência coletiva, para através do encontro de saberes que coadunam forças para compreender e atuar frente à complexidade do desenvolvimento, numa perspectiva holística e de valorização do conhecimento endógeno, estabelecer as dinâmicas necessárias à transformação da sociedade, que por ser composta de homens e mulheres, os quais a constituem, esses possam reconstruir um futuro sustentável, a partir das lições da história, edificadas pelas gerações de convivência com a natureza.

2. Reflexões sobre a sustentabilidade

Que sentido tem a sustentabilidade? Devemos lembrar que sua conceituação tem sido excessivamente pautada pela retórica, embora evidenciamos o empenho da sociedade em avançar no significado e na prática. Esse conceito entra na pauta das discussões e análises da sociedade em dois importantes momentos: na Conferência de Estocolmo, em 1972, e na Conferência de Ecologia no Rio de Janeiro em 1992. Porém, grande parte dos postulados construídos nesses momentos coletivos os quais buscavam pensar, discutir e propor novas condutas para a relação sociedade natureza, segundo a visão de Sachs (2002), não se alterou substancialmente ao longo dos vinte anos que separaram as Conferências de Estocolmo e do Rio. Acredita que “permanece válida quanto aos objetivos específicos para oito das suas dimensões: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional” (p. 27).

No que diz respeito à dimensão ambiental, Veiga (2005) destaca “o duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e diacrônica com as futuras” (p.171). Essa complexidade em associar a dupla escala de tempo e espaço, evidencia a necessidade de conjugar ferramentas da interdisciplinaridade para associar as múltiplas dimensões que demandam a sustentabilidade.

⁴ Livro subsidiado pelas palestras do autor nas quais procura evidenciar a necessidade de reconhecer as diferentes formas de liberdade como resposta ao que é desenvolvimento o que lhe rendeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

Para Toledo e Molina (2006 p. 71),

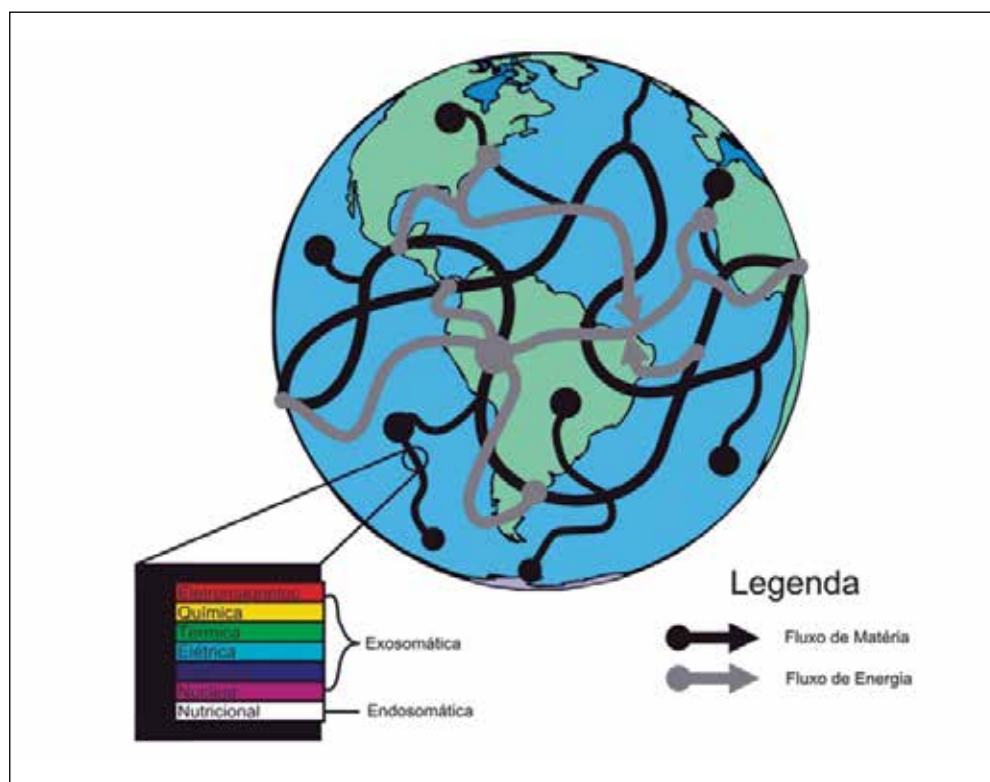
(...)las relaciones que los seres humanos establecen con la naturaleza son siempre dobles: individuales ó biológicas y colectivas ó sociales. A nivel individual los seres humanos extraen de la naturaleza cantidades suficientes de oxígeno, agua y biomasa por unidad de tiempo para sobrevivir como organismos, y excretan calor, agua, bióxido de carbono y substancias mineralizadas y orgánicas.

Do ponto de vista social, o conjunto de indivíduos articulados através de relações de diferentes tipos se orga-

niza para garantir sua sobrevivência e reprodução. Também extraem matéria e energia da natureza e excretam uma gama de resíduos ou dejetos. Para Margalef (1991) essas relações são chamadas de energias endosomática e exosomática, o que Martinez e Jusmet (2000), classificam como fundamentos importantes para uma nova economia ecológica, que constituem o processo geral de metabolismo entre a natureza e sociedade.

Esse metabolismo inicia quando indivíduos socialmente agrupados se apropriam de materiais e energia da natureza (entrada) e termina quando depositam despejos, emanações ou resíduos nos espaços naturais (saída). A figura 2 mostra de forma simplificada as entradas e saídas do sistema.

Figura 1 – Fluxos de matéria e energia

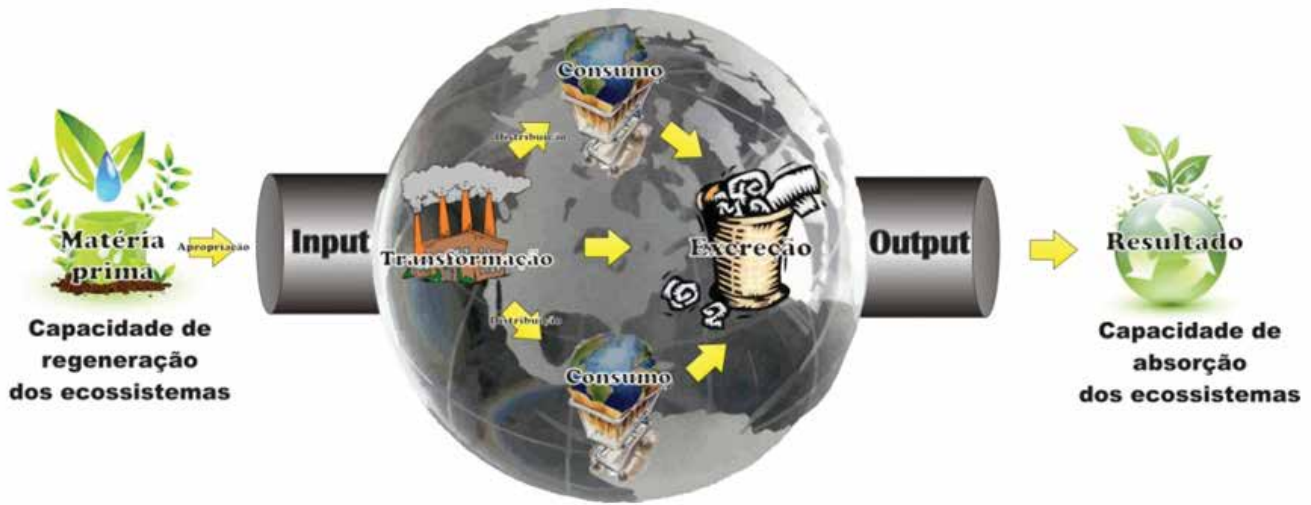


Fonte: (Toledo, 2006)

Esses processos metabólicos são representados por cinco fenômenos: a apropriação, a forma primária de intercâmbio entre a sociedade e a natureza; a transformação, que envolve todas as trocas produzidas sobre os produtos extraídos da natureza; a distribuição que surge da necessidade das unidades de apropria-

ção que desejam consumir tudo que produzem e produzir tudo que consomem; o consumo, que envolve toda a sociedade, em distintos tipos de produtos; e a excreção, onde a sociedade humana libera materiais e energia para a natureza. Como podemos ver de forma ilustrativa na figura 2.

Figura 2 – Capacidade de absorção e regeneração dos ecossistemas



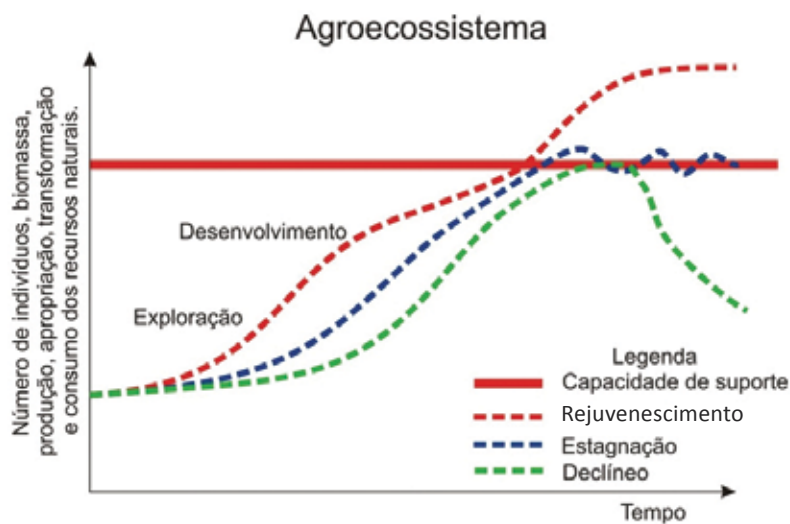
Fonte: autor.

As capacidades de absorção e de regeneração dos ecossistemas nos remetem repensar a sustentabilidade, os conceitos que têm sido excessivamente pautados nos programas, projetos e ações de governos. O que vemos é que a sociedade precisa avançar para além do significado, precisa participar da gestão ambiental, estar consciente dos limites da absorção e regeneração, definir usos que garantam a capacidade de suporte, efetivar mudanças nos processos existentes,

tomando como base os exemplos históricos das próprias práticas de conservação dos recursos naturais e do manejo sustentáveis dos agroecossistemas.

As perguntas centrais da relação sociedade e natureza estão pautadas na qualidade e quantidade dos resíduos ou impactos, se esses são ou não assimiláveis pela natureza, se a quantidade supera ou não a capacidade de reciclagem ou de suporte do ecossistema. A figura 3 ilustra os fluxos dessa relação.

Figura 4 – Capacidade de suporte dos agroecossistemas



Fonte: autor

Para Masera e Ridaura (2000 p. 02) “es necesario partir de un conjunto de principios básicos sobre el comportamiento de los sistemas, incorporando aspectos ambientales, sociales y económicos”. Os autores somam a discussão afirmando que:

“Es imperativo adoptar una perspectiva interdisciplinaria y impulsar una mayor participación por parte de los diferentes sectores involucrados en el manejo de los recursos naturales”. Acrescentam ainda, “que es preciso diseñar marcos conceptuales y herramientas prácticas que permitan transformar los lineamientos teóricos generales en acciones concretas.” (p.02)

Seguindo essa orientação, agregamos as dimensões citadas: a cultural, na perspectiva da inserção do que historicamente os grupos e/ou comunidades tenham construído de significados e valores para expressar

identidade e pertencimento; a política, centrada nas políticas públicas, que privilegiem o envolvimento da sociedade civil organizada, mobilizada com objetivo de exercitar a democracia, através da participação enquanto poder que legitima a autonomia popular; humana, na prevalência do apoio mútuo, solidariedade, consciência de espécie e de preservação das gerações futuras como fundamental para a sobrevivência humana; espiritual, das análises históricas geracionais que o homem faz da natureza, determina suas crenças, mitos, analisam as sucessões de fenômenos naturais que regem o funcionamento do universo para prever novos acontecimentos e coevoluir; e a ética, que permeia as demais dimensões como princípio e fundamento básico para o estabelecimento de valores de uma sociedade justa, igualitária e solidária.

Figura 4 – Dimensões da sustentabilidade



Fonte: autor

A sustentabilidade, do ponto de vista ambiental, depende diretamente da capacidade de suporte dos agroecossistemas, da exportação de matéria para fora do sistema e o aporte dos chamados recursos artificiais ou culturais, que dizem respeito a insumos e tecnologias introduzidas que determinam a capacidade de sobrevivência de uma população em uma determinada área, comparada com uma população que depende exclusivamente de recursos de sua própria

região. Para manter-se numa determinada área, as populações utilizam os recursos de outras áreas o que modifica a dinâmica da vida do planeta.

O que se tem verificado é que o desenvolvimento via dimensão econômica, no caso da agricultura industrial, vem provocando externalidades que seguem alterando as dinâmicas da natureza e o próprio sócio-sistema. A base da sustentação energética desse modelo modernizante são os recursos naturais, os quais

estão sendo esgotados a nível superior ao de capacidade de carga, de suporte desses agroecossistemas, evidenciando autofagia, insustentabilidade e comprometendo a vida no planeta.

Vejamos o exemplo da agricultura⁵ no Brasil, de uma forma global, desde a Revolução Industrial, ela tem se prestado à reprodução e acúmulo de capitais, mas a tecnologia que cumpre objetivos individuais e particulares não tem satisfeito as necessidades coletivas e futuras, nem mesmo as necessidades mais imediatas do setor agrícola, a exemplo das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, que não têm conseguido resolver a questão mais básica e fundamental da suficiência alimentar da população do campo.

Nessa perspectiva afirma Primavesi (1992 p. 09) que, “no Brasil praticamente não existe política agrícola, o que existe nesse sentido é produção orientada para abrir mercado para produtos industriais”. Afirma ainda que “o que tornou a agricultura inviável (...) foi o resultado do uso de tecnologia altamente químico-mecanizada implantada desde a ‘revolução verde.’” (p. 09)

O processo de industrialização da agricultura se inicia no Brasil na década de 70 do século passado, cujos efeitos causados mais evidentes são apontados por Silva (1998 p. 180), como:

(...) urbanização do trabalho rural; as cidades passaram a ser a única esperança de acesso às políticas públicas, já que elas são historicamente precárias no setor; crescimento dos complexos agroindustriais; fazendo aumentar o emprego para funções técnicas e administrativas de origem urbana; e o crescimento da tecnificação da agricultura.

O autor evidencia ainda, analisando a população economicamente ativa rural, que na década seguinte, houve aumento significativo do número de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas no meio rural.

Esse processo, fruto da agricultura modernizante e do desenvolvimento econômico via exclusiva do aumento da produtividade de produtos, bens e serviços, sempre estabeleceu uma lógica mercantil, não incorporando valores, culturas e saberes do campo como importante para o desenvolvimento rural. Nesse sentido podemos afirmar que a atividade agrícola,

(...) gira exclusivamente em torno da produção de mercadorias agrícolas. Toma o lugar dos sistemas de saberes locais que veem a agricultura como a produção de diversas safras com insumos

internos, substituindo essa diversidade por monoculturas de variedades estrangeiras que precisam de insumo industrial externo (SHIVA, 2003, p.79).

Paralelamente, como parte desse processo, o latifúndio via monocultura seguiu avançando na homogeneização das tecnologias e acumulação de riquezas, depredando a biodiversidade e o patrimônio imaterial da humanidade, os ecossistemas e a cultura popular tradicional dos camponeses. Vejamos o caso da pecuária na Amazônia Legal Brasileira, além de ser uma das responsáveis pela derrubada da floresta e poluir o mundo com metano, mostra-se atualmente que é uma das atividades que mais têm sido utilizadas para lavagem de dinheiro pelo crime organizado, tráfico de drogas e para o disfarce da propriedade produtiva, ou seja, utilizando as cabeças de gado duplicadas como justificativa de terra produtiva.

Para a Embrapa (2006 p. 38),

As políticas agrárias e de incentivos têm minado as práticas tradicionais de uso da terra e contribuído para a degradação através do sobre-pasteio. A pecuária sucede o desmatamento, com fazendas de criação empurrando as fronteiras agropecuárias para dentro das áreas de florestas tropicais remanescentes.

Já o monocultivo de cana-de-açúcar no Nordeste é apontado como um dos principais responsáveis pela destruição da diversidade da Mata Atlântica brasileira. Segue historicamente pisoteando a agricultura familiar e ecológica, expulsando os camponeses das suas pequenas propriedades, acabando com a soberania alimentar, expandindo o cultivo para as áreas de mata ciliar e estuarinas litorânea, como podemos observar nas palavras de Castro (1996 p. 142).

O monocultivo de cana-de-açúcar se processa num regime de autofagia: a cana devorando tudo em torno de si, engolindo terras e mais terras, consumindo o humo do solo, aniquilando as pequenas culturas indefesas e o próprio capital humano, do qual sua cultura tira toda a vida. A história da economia canavieira no Nordeste brasileiro, como em outras zonas de monocultura da cana, tem sido sempre uma demonstração categórica desta capacidade que tem a cana de dar muito no princípio para devorar depois quase tudo, autofagicamente.

A monocultura se ampliou para a mente do homem, uma doença de acumulação de capital perpétuo, acometida em latifundiários, com a qual almejam ampliar sempre suas posses para além das suas

⁵ Consideramos aqui o significado etimológico da palavra, na perspectiva das ciências agrárias: agronomia, engenharia de pesca, florestal, veterinária, zootecnia e outras ciências.

terras, progredindo na domesticação do camponês, na destruição da educação informal do agricultor, das gerações futuras de agricultores e na depredação dos recursos naturais.

Na medida em que avançam seus domínios para pequenas propriedades camponesas com objetivo de aumentar poder e acumular mais riquezas dizem as roças e as estratégias de policultivos. O múltiplo cultivo camponês é historicamente complementado pela ação extrativista de manejar os recursos naturais, na prática a colheita de frutas silvestres, a pesca e a criação de pequenos animais compõem as proteínas e o bem viver necessários para garantir suficiência alimentar da família camponesa.

No semiárido nordestino ou no Pantanal, a madeira tem sido incorporada como energia para alimentar a produção de bens de consumo produzido por um processo de exploração da mão de obra sertaneja e pantaneira. Uma prática distante e contraditória a cultura histórica geracional de convivência com a seca dos povos do semiárido ou de convivência com meses de alagado e de seca do povo do Pantanal. A exemplo da exploração do gesso no Araripe e da especulação imobiliária das margens do São Francisco implementada pela agricultura industrial ou da exploração da bauxita e da indústria da carne bovina do Centro-Oeste.

Essa dinâmica monocultural de acumulação do capital vem expulsando os pequenos sítiantes de suas roças, queimando a ferro e fogo a vegetação dos ecossistemas, produzindo alimentos com agrotóxicos, utilizando a água de forma insustentável para irrigar os produtos do negócio agrícola, focado para a exportação. O camponês pouco participa e ainda tem seus recursos naturais esgotados e a capacidade de sustentação das gerações futuras comprometida.

Como estratégia de sobrevivência, o sertanejo, a gente da floresta e o pantaneiro, povos que são antes de tudo fortes, vem efetivando formas de resistência e luta a esse esmagamento capitalista, dos quais destacamos o processo de reforma agrária, ocupando terras improdutivas para desenvolver seus projetos de vida a partir do conhecimento que desenvolveram em manejar os recursos naturais desses agroecossistemas e a luta de resistência histórica que as famílias da agricultura de base familiar e ecológica travam para garantir sua identidade, pertencimento a seu território e a

sobrevivência da sua cultura.

Tais fatos, nos remetem para o desafio de reverter a crise socioambiental no campo decorrente do modo de produção entrópico⁶, implementado pela industrialização da agricultura, chamada atualmente de agronegócio, que beneficia uma minoria, que utiliza a natureza sem a mínima preocupação com as gerações futuras dos povos tradicionais do campo. Como afirmava Furtado (1974 p. 75), “o custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana”.

Complementando as palavras de Celso Furtado, sobre o desenvolvimento guiado pela dimensão exclusivamente econômica, em sua inserção na agricultura pela via industrial do progresso modernizante do campo, afirmamos que o resultado desse modelo está se confirmando exaustivo acima da capacidade de recuperação dos recursos naturais, de torná-los possível para uso das futuras gerações, mais ainda, implica no esmagamento de culturas tradicionais que ao longo da história desenvolveram estratégias pedagógicas de ensinar às gerações seguintes o manejo sustentável dos agroecossistemas com que convivem.

Sobre isso, afirma Cavalcanti (2003 p.160) “é o longo processo de aprendizado que envolve a acumulação de conhecimento (...)”. Acrescenta ainda, referindo-se ao saber popular, sobre a formação educacional geracional dos povos, com seus esforços eles “classificam, ordenam, sistematizam os dados que a experiência diária lhes oferecem” (p. 16). Arremata ainda, “é necessário que esse material não se perca de uma geração para outra” (p. 16). Para que isso ocorra a educação do campo tem que valorar esse saber como fundamental em qualquer processo educacional que envolva agricultores familiares e camponeses, na perspectiva das transformações sociais e do desenvolvimento sustentável.

O cacique Davi Kopenawa Yanomami, ao se referir ao progresso que circunda em suas terras na Amazônia, afirmou “queremos o progresso sem destruição. Queremos estudar, aprender novos modos de cultivar a terra, viver seus frutos. Os Yanomamis não querem viver do manejo do dinheiro, do ouro: não estamos preparados para isso”⁷.

⁶ A entropia é a segunda lei da termodinâmica que está associada ao grau de desordem de um sistema. Segundo Georgescu-Roegen (1971) o processo econômico do ponto de vista físico, é uma transformação de energia e de recursos naturais disponíveis (baixa entropia) em lixo e poluição (alta entropia). Nesse sentido, modo de produção entrópico é o que explora os recursos naturais e contribui à poluição causando um desequilíbrio ambiental e social.

⁷ Carta “A todos os povos da terra”, publicada no boletim da Ação pela Cidadania (1990), o cacique conta nessa carta a sua preocupação em preservar o meio ambiente, o espaço que pertence a todos os povos da terra.

O depoimento da etnia Yanomami nos mostra que a agricultura é muito mais que uma matriz produtiva, está muito além do mercantilismo de seus produtos, na verdade deve ser antes de tudo, uma inserção social, porque é produzida por homens e mulheres que em contato com outros homens e com a natureza, transformam, criando agroecossistemas e transformando criam um mundo histórico-cultural, através de processos de observações, descobertas e práticas. Desse processo de interação, gera-se a coevolução ecológica e social. Já nos alertava Freire (1969 p. 32) “para o desastre que é não perceber que o mundo humano, da cultura, da história (...) só é possível a partir da relação homem natureza. Não se pode entender essa relação sem analisar as formas de atuar histórico-cultural do homem”.

A história agrícola é marcada por diversos momentos de rupturas, avanços e retrocessos em suas práticas, Figueiredo e Lima (2006) chamam atenção para algumas mudanças, como a

primeira revolução agrícola, o sistema de rotação de culturas, a incorporação das leguminosas e a conjunção entre o agrícola e a pecuária. A segunda revolução agrícola centra-se na incorporação de produtos químicos na agricultura (p. 73).

A última citada se desenvolve no século XX, pela euforia produtivista dos experimentos de Liebig que introduziu a prática da adubação com fertilizantes sintéticos na agricultura, essa agricultura, dita moderna, teve seu apogeu “no aproveitamento de indústrias que produziam para a guerra e foram transformadas em indústrias de tratores, de produtos químicos (...) (FIGUEIREDO E LIMA, 2006 P.73). Porém, em seguida surgem vários movimentos que se opõem a essa prática, os quais incentivam o uso de matéria orgânica e de processos biológicos. Agricultura biodinâmica, orgânica, biológica e natural, essa última se inspira na permacultura⁸ e a agricultura ecológica.

No Brasil, os manejos ecológicos já eram realizados desde os índios, no entanto, as experiências que mais tarde viriam a ser batizadas de agricultura ecológica, inicia-se nos anos 1970, tomam fôlego nos anos 1980, com os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativas – EBAA, que Canuto (1998, p.41) atribui como, “espaço de convergência desses produtores, das organizações de Agricultura Ecológica, de alguns pesquisadores e de algumas forças políticas”.

Esses encontros foram dando espaço a projetos, como os de Tecnologias Alternativas - TA, também estimularam a criação da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – AS-PTA, culminando em 2001 com a realização do Encontro Nacional de Agroecologia no Rio de Janeiro, objetivando a integração de diferentes iniciativas que buscavam encontrar soluções conjuntas para a construção de um desenvolvimento do campo alternativo no País.

Os movimentos sociais, as iniciativas não governamentais e as organizações de agricultores avançaram nas cobranças de políticas públicas para o setor, ao ponto de em 2003 o governo federal criar o Ministério de Desenvolvimento Agrário com as secretarias de agricultura familiar e de desenvolvimento territorial focadas nos princípios da agroecologia, com destaque para o manejo sustentável dos recursos naturais e no uso de metodologias participativas para favorecer o envolvimento dos diversos setores da sociedade. E em seguida avança na criação da Secretaria de Economia Popular e Solidária no âmbito do Ministério do Trabalho, definindo políticas públicas através de Fóruns com representação da sociedade.

A economia popular e solidária surgiu pela necessidade de sobrevivência dos excluídos do processo capitalista, segundo Mance (2003 p. 39) “as pessoas que ficaram excluídas não tem outra alternativa para conseguir viver, para conseguir produzir e consumir, a não ser se organizando de maneira solidária.” Essa forma de produção e consumo se torna favorável à sustentabilidade.

Esse contexto agrário brasileiro que fez emergir políticas públicas, criação de ministérios e secretarias, se distancia da história da pesca artesanal que seguiu um rumo distinto de luta e atuação de políticas públicas da agricultura marcada por uma trajetória dolorosa de massacre das tradições, dos saberes e da cultura dos pescadores artesanais em manejar sustentavelmente os recursos pesqueiros, em detrimento a um desenvolvimento que sempre esteve a serviço do capital.

⁸ A permacultura é um método holístico para planejar, atualizar e manter sistemas de escala humana (jardins, vilas, aldeias e comunidades) ambientalmente sustentáveis, socialmente justos e financeiramente viáveis. (<http://pt.wikipedia.org/wiki/Permacultura>)

3. A partir da história, no presente, planejar o futuro em busca da sustentabilidade

A questão é verdadeiramente educar a nós mesmos e as gerações seguintes a partir da história construída para no presente planejar um futuro que possa ser colhido os frutos da justiça, solidariedade, igualdade e sustentabilidade. Precisamos utilizar uma metodologia qualitativa exercitando o pluralismo epistemológico para valorizar o saber dos agricultores(as), pois a natureza em sua sabedoria tem ensinado ao ser humano o processo de coevolução, porém é preciso ter a consciência para valorar esse saber como uma ciência alternativa e entender a simplicidade exposta na complexidade da natureza que a sociedade abandonou em nome da “evolução” de um científico pautado na modernização.

Nessa perspectiva, Toledo (1993) afirma que, “la ciencia está en crisis no sólo porque no ha logrado contribuir como se esperaba al bienestar de la especie humana, sino porque en su versión dominante o convencional hoy se ha vuelto incompetente para comprender la complejidad del mundo contemporáneo.”⁹

A civilização capitalista tem sido edificada em cima das ruínas da tradição, porém é apenas um passo no marco da história de vida do planeta, ainda que siga pisoteando, destruindo, apagando o caminho do conhecimento acumulado pelo popular, promovendo a autofagia e a insustentabilidade daquilo que ela mesma construiu com o suor, a dor, o sangue, as lágrimas e a exclusão daqueles cujos maiores bens são o seu conhecimento e a sua dignidade.

O saber é uma das armas mais potentes utilizada pela cultura hegemônica para legitimar o poder com o batismo de ciência, a qual se autoproclama de ciência universal e golpeia o saber dos agricultores(as) com a intenção de homogenizar os interesses comerciais do capitalismo. Olhando dentro desse espectro vemos em cores intensas e diversificadas a riqueza do conhecimento popular, mesmo que a ciência positivista veja em preto e branco esquelético.

La experiencia histórica de culturas no occidentales sugiere que los sistemas occidentales de saber están ciegos a alternativas. El rótulo de “científico” atribuye una especie de sacralidad o inmunidad social al sistema occidental. Al elevarse por sobre la sociedad y de otros sistemas de saber y simultáneamente excluir otros sistemas de saber de la esfera del saber fidedigno y sistemático, el sistema dominante crea su monopolio exclusivo (...). Además de tornar el saber local invisible al declarar que no existe o no es legítimo, hace que las alternativas desaparezcan borrando o destruyendo la realidad que ellas intentan representar¹⁰ (SHIVA, 2003).

O avanço da sociedade do consumo tem descaracterizado culturas históricas em nome do mercado, reproduzindo uma lógica exclusivamente mercantil. O que se planta não são plantas, mas negócios, frutos da demanda e da de-

pendência do volátil, descartável e excludente. A homogeneização segue propagando o insustentável modelo centralizador e reducionista. Caracterizado pelas monoculturas intelectuais, culturais e ambientais, o qual dissemina milhões de hectares de cultivo de uma única espécie e de pecuária intensiva, em detrimento dos recursos naturais, da biodiversidade e do patrimônio conhecimento dos povos.

Somamos a essa mirada estradeira que de uma forma geral o planejamento das políticas públicas tem sido mal executado ou a formação para tal é deficiente ou não tem sido realizada. O improviso é uma excelente ferramenta para a vida, mas não se sustenta em longo prazo ou nem sempre dá certo sem o mínimo plano, mesmo aqueles especialistas que tem o domínio do conteúdo e possuem muita criatividade, precisam contar, para obtenção dos resultados, de uma boa dose de sorte.

Consideremos os casos em que os governos utilizam planos para anteceder as ações, esses são desconectados da participação popular efetiva e embutem direcionamento político partidário. E que quase sempre, estão a serviço do poder hegemônico constituído na fantasia de representantes políticos locais, eleitos com o dinheiro da exploração ambiental e humana. Infelizmente esses chegam ao poder chancelados pela ausência de educação para o voto certo, pois a maioria do povo

⁹ TOLEDO, Victor. Ecología, globalización y sustentabilidad: la construcción de una modernidad alternativa. In: **25 años del Desarrollo Social en México**. Banamex. Ciudad del México, 2004. P. 30.

¹⁰ SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectiva da biodiversidade e da biotecnologia**. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. Ed: Gaia, São Paulo, 2003. P.24.

ainda dá o poder político a que já tem o econômico.

Por que essa dificuldade em planejar? Porque é o óbvio e na maioria das vezes esquecido, relegado a pouca importância e destinado a uma ação lógica e mecânica. Tais erros têm provocado verdadeiras catástrofes na vida das pessoas e no planeta, qualquer projeto/programa/ação necessita antes de tudo emergir dos sonhos, dos desejos, do clamor, da dor popular, ser problematizado, diagnosticado em suas causas e efeitos, a partir dos processos históricos que permeiam a realidade local e as diversas sobreposições de conjunturas. Esse direcionamento tem a função de subsidiar um plano dinâmico que se retroalimente através do monitoramento, avaliação e replanejamento.

Para transformar o mundo temos que educar para o planejamento como um processo democrático de inclusão social e de cidadania. Mas quem será o nosso mestre nesse intento? Jesus? Buda? Pitágoras? Também, porque em todos se encontram o amor pela essência da vida, a natureza. Ela que em sua infinita sabedoria planeja os mais complexos acontecimentos, formas, equações e eventos com magnífica simplicidade.

Nessa perspectiva, faz-se necessário analisar, repensar ou estabelecer métodos e instrumentos de construção coletiva da concepção de vida e da visão de mundo dos agricultores(as) familiares que resistiram e guardaram a preciosidade do saber gerir, manejar e conservar os recursos naturais e da biodiversidade.

Precisamos multiplicar a ciência plural, na perspectiva de des-construir modelos convencionais, deixar do lado o não (des)envolvimento passando a construir a sociedade da participação enquanto poder. Podemos mudar qualquer realidade, mesmo que até hoje a humanidade se mova com esforços isolados, pessoa só, o mundo é que é um só, temos que estar interligados a nós e nos outros, como células de um sistema.

Mas mesmo que os homens e as mulheres não se concebiam como coletivo ou não saibam ser um indivíduo ou indivisível, autônomo em si mesmo, ele estará desequilibrado em relação à sua dupla natureza de espécime de uma espécie, ou seja, um ser individual e coletivo. O fato é que nos convenciamos individualizados ao extremo na escala da evolução desenvolvimentista.

Mas podemos muito se impulsionados por um sonho educacional de desenvolvimento regional para todos os recantos do Brasil, tornamos essa causa o bendito fruto da vontade do povo. Avancemos movidos pela magia de estarmos irmanados, pois juntos seremos mais que somados, unidos triunfaremos na conquista de um mundo

melhor, no amargo das derrotas humanistas, ambientalistas e territoriais, juntaremos forças, como Phenix, das cinzas faremos nosso triunfo, na glória não dormiremos, passaremos em amor das justas lutas a eternidade.

Fazer emergir a força da sociedade para que o Estado não corrompa no futuro a própria luta que hoje capitaneia, pois na medida em que esperamos sempre, nos individualizamos e nos acomodamos, sem fazer o que é necessário, sem fazer acontecer, precisamos unir as forças coletivas a partir da participação enquanto poder para gerar a autonomia dos indivíduos átomos do universo coletivo.

Precisamos planejar conjuntamente ações educacionais de curto, médio e longo prazo, planos participativos compartilhados, ter equipes responsáveis por determinados projetos e programas, efetivar um grupo de gestores, avaliar e monitorar participativamente com representações legítimas nossas ações para que possamos refletir sobre nossas práticas e estabelecer replanejamentos factíveis e educacionais para fortalecer o processo em curso de cidadania, através da verdadeira autonomia popular. Mas devemos estar atentos a que nossos interesses individuais não nos separem do nosso interesse maior, o coletivo. Senão acabaremos sendo apenas comensais de verbas públicas ou privadas, como os demais. E esta via em si é justamente a via que está morrendo.

Nessa perspectiva o território simboliza esse coletivo, o espaço privilegiado de apropriação, de poder, do cotidiano e da busca de soberania dos atores sociais, lugar onde acontecem os conflitos, enfrentamentos, abrigagem, segurança, oportunidades, poder e lutas sociais. A territorialização das políticas públicas é resgatar o pertencimento, multiculturalidade e iconografia das organizações institucionais, das redes, da gestão participativa e do envolvimento participativo na perspectiva da sustentabilidade.

A construção da dimensão política do bem público territorial é uma institucionalização para além do estatal, onde a sociedade civil é cogestora, e a participação é responsabilidade pessoal e institucional, orientadora da descentralização da administração dos recursos, dos patrimônios e do envolvimento da população na edificação do futuro, no presente a partir das experiências do passado histórico. O fortalecer a equidade de poderes para educar o processo democrático, estabelecer novas institucionalidades de gestão e governança, a partir da mobilização social, do diálogo, da negociação e concertação de um novo Brasil.

Referências bibliográficas

CASTRO, Josué. **Fome, um tema proibido**: os últimos escritos de Josué de Castro. 3ª ed. Recife: Instituto de Planejamento de Pernambuco: Compainha editora de Pernambuco, 1996.

CANUTO, J. C. **Agricultura ecológica em Brasil: perspectivas sócioecológicas**. Córdoba: Instituto de sociología y Estudios campesinos (ISEC) Escuela superior de ingenheiros agrónomos y montes (ETESIAM), 1998. 200p. Tese de doutorado.

CAVALCANTI, Clovis (org). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 4ª ed. São Paulo: Cortez, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Marco referencial da agroecologia brasileira de pesquisa agropecuária**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

FIGUEIREDO, Marcos Antonio B., LIMA, Jorge Roberto Tavares de. (org) **Agroecologia e desenvolvimento sustentável**. Recife: Bagaço, 2006.

FREIRE Paulo. **Extensão ou Comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

_____. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 37ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 29ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 3ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

LIMA, Irenilda de Souza e JESUS, Paulo. A pesquisa na prática da extensão rural para o desenvolvimento sustentável: alguns fundamentos epistemológicos. In: LIMA, Jorge T. de, FIGUEIREDO Marcos A.B. (org) **Extensão rural, desafios de novos tempos**: agroecologia e sustentabilidade. Recife: Bagaço, 2006.

MANCIE, Euclides. **Economia solidária**. Salvador: UFBA, 1999.

MARGALEF. **Teoría de los sistemas ecológicos**. Barcelona: Publicaciones de la Universitat de Barcelona, 1991.

MATINEZ_ALIER, J., JUSMET, J. R. **Economía ecológica y política ambiental**. México, DF: Pnuma/FCE, 2000. P.11 – 65 (COL. TEXTOS DE ECONOMÍA)

MASERA Omar e RIDAURA, Santiago Lopez. **Sustentabilidad y sistemas campesinos**. DF, México: Mundi-prensa, 2000.

PRIMAVESI, Ana. **Agroecologia, ecosfera, tecnosfera e agricultura**. São Paulo: Nobel, 1992.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003.

SILVA, Josenildo de Souza e. A extensão pesqueira desenvolvida pelo Prorenda Rural – PE, em Goiana – PE/Brasil. In: LIMA, J. R. T. de (org). **Extensão rural e desenvolvimento sustentável**. 2ª Ed. Recife: Bagaço, 2005.

TOLEDO, Víctor. La racionalidad ecológica de la producción campesina. In: GUZMÁN, E. S., MOLINA, M.G. **Ecología, campesinado e historia**. Madrid: La Piqueta, 1993.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

INDICAÇÕES PARA A POLÍTICA E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO DA AMAZÔNIA

Francisco de Assis Costa¹

1. Introdução – novas perspectivas de desenvolvimento e planejamento

Nas décadas de 1980 e 1990 prevaleceu em todo o mundo capitalista um amplo movimento de reformas do Estado com o proclamado intuito de corrigir as distorções produzidas pelo consenso keynesiano preva- lecente desde o pós-guerra. No plano intelectual, a grande reforma orientada pela *new public management (NPM)*² se amparava na *public choice theory (PCT)*, perspectiva teórica que, aplicando os pressupos- tos analíticos da economia neoclássica à política, diagnosticava que nas orientações do Estado do bem-estar e nos programas de desenvolvi- mento baseados no investimento estatal se encontravam as raízes de um excesso de oferta de produtos e serviços que tornaria o governo demasiadamente grande e ineficiente (Moe, 2007). No plano político, o movimento de reação se sustenta na crítica da nova direita, que associa à hipertrofia do Estado a capacidade de extração de recursos da socie- dade pelos segmentos que, encastelados na burocracia e na política, estariam em posição de influenciar as decisões de governo e de condu- zir a implementação dessas decisões a partir de interesses internos ao próprio aparato estatal (Hood, 1995).

A grande reforma orientada pela *NPM* prometia um desenvolvimento como processo genuíno do crescimento econômico resultante da otimi- zação pelos critérios dos mercados, tanto mais eficientes quanto mais desregulamentados, da alocação dos fluxos de recursos mediados pelo Estado, agora minimizados pela redução do papel da burocracia às fun- ções de regulamentação e facilitação das atividades econômicas e de gerenciamento da qualidade dos serviços públicos residuais produzidos por parcerias público-privadas.

Depois de duas décadas de hegemonia, a *NPM* vem sendo criticada em seus fundamentos e resultados. Carneiro e Menicucci (2011, p. 33-37) identificam na vasta literatura hoje disponível um balanço frustrante na maioria dos seus itens, realçando três conjuntos de condicionan- tes na base dos insucessos: a recorrência a pressupostos equivocados e informações limitadas, a realidade dos contextos culturais diversos que afrontaram as possibilidades de consenso e levaram a paradoxos institucionais, e, ainda, operando em sistemas complexos, a *NPM* produziu em muitos casos resultados descontínuos e não lineares, com efeitos por vezes regressivos e adversos. De um lado, as reformas não produziram os efeitos apregoados, gerando, antes, um pernicioso esva- ziamento do Estado no que se refere à sua legitimidade na relação com a sociedade e seu poder de intervenção na economia e na sociedade; na sua capacidade de provisão direta de serviços e na desqualificação

dos servidores públicos (Peters, 1996). De outro, as políticas e instituições recomendadas não levaram ao prometido dinamismo do crescimento e, o que é pior, em muitos dos países em desenvolvimento o cresci- mento simplesmente cessou (Chang, 2003, p. 230).

Nos anos 2000 o debate inter- nacional abandonou a unifor- midade em torno das reformas orientadas para o mercado pas- sando a indicar a necessidade de escolhas específicas ancora- das na criatividade e nas espe- cificidades de cada País. A mu- dança de curso na agenda atual põe em relevo os desafios de formulação de vias alternativas de desenvolvimento e a discus- são do papel do Estado nesse processo, em período que pode ser considerado como o pós- Consenso de Washington (Di- niz, 2007).

A discussão do papel do Estado nesse novo contexto requalifica as noções de desenvolvimento e planejamento. Quanto ao de- senvolvimento, parece estabe- lecida a necessidade de combi- nar os atributos de crescimento e equidade, a par de garantir a elevação da capacidade das pes- soas de fazer escolhas e exer- cer a cidadania. Postos assim, esses fins do desenvolvimento pressupõem consistência inter-

¹ PhD em Economia pela Freie Universität-Berlin, Prof.-Associado do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos e do Programa de Pós-Gra- duação em Economia da UFPA, Pesquisador Associado da RedeSist e da Rede Geoma, Bolsista de Produtividade de Pesquisa do CNPq.

² Expressão utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa conf. Hood (1991).

geracional na utilização dos recursos da natureza, fundamentos de última instância da reprodução social. O desenvolvimento deverá, assim, ser qualificado também pela esperança de sustentabilidade que apresenta.

Um processo de evolução social com tais qualidades requer atuação estratégica do Estado, particularmente nos países mais atrasados. Na América Latina, ganha força a perspectiva de que é necessário construir um tipo de Estado que permita superar as brechas em relação a outros países e alcançar o objetivo de crescimento com igualdade. O que leva ao pressuposto do planejamento, como definição de um projeto de País e como construção de instrumentos para conduzir o processo de modernização da gestão pública e da sociedade (ILPES/Cepal, 2011). A planificação, nessa visão, tem as dimensões técnica e política articuladas, como chave para a eficácia do processo de definição de prioridades por mecanismos capazes de garantir uma administração pública transparente e interativa com a sociedade civil.

Trata-se dos atributos que ressignificariam as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, requalificando-as na reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional (Cardoso Júnior, 2001).

O planejamento que se cogita em todos os casos implica o funcionamento de mecanismos de governança participativa ou democrática – enquanto redefinição e ampliação das formas de interação sociedade-estado; enquanto participação da sociedade nos processos decisórios e na gestão pública, onde se privilegia a pluralidade em espectro de atores para além das elites e em pluralidade de escalas; enquanto correção de déficits democráticos e garantia de *accountability*.

O planejamento é, assim, o conjunto de mecanismos que garantem fluxos contínuos, ascendente e descente, de informações e conhecimentos, e seu processamento em pactos políticos e técnicos de gestão territorial e multiescalar: em escala local, o planejamento é mediação de qualificação das demandas organizadas nos territórios, onde se espera do Estado capacidade de antecipação, descrição e prospecção das dinâmicas territoriais, discernindo a diversidade de sujeitos, razões e perspectivas observáveis nesse nível para que sínteses consistentes sejam produzidas nas escalas mais elevadas; em escala nacional, o planejamento é mediação de qualificação de demandas organizadas em nível nacional, o que requer capacidade de leitura sistemática, diagnóstica e prospectiva, do País como um sistema de regiões – eis que aí o papel do Estado é de supridor de necessidades do desenvolvimento como estratégia nacional.

Há dois grandes desafios para isso: o primeiro diz respeito à capacidade de conhecer – dispor dos elementos teóricos, metodológicos e empíricos para decodificar, acompanhar e prospectar as interações entre as especificidades naturais, a diversidade estrutural e a diversidade territorial que distinguem as regiões do País; conhecendo o País como um “sistema de regiões” – uma estruturação territorializada – o segundo desafio será o de desenhar políticas de desenvolvimento que considere a diversidade, estabelecendo capacidade técnica para que se avalie sistematicamente a dinâmica do desenvolvimento em sua diversidade territorializada.

O propósito deste capítulo é indicar princípios primordiais e recursos teórico-metodológicos compatíveis com uma nova política de desenvolvimento que supere esses desafios no caso da Amazônia.

2. O princípio da diversidade estrutural – o recurso à noção de trajetória para pensar a dinâmica regional

A dimensão rural é fundamental para o tratamento das dinâmicas presentes e perspectivas futuras do desenvolvimento da Amazônia, particularmente no que se refere aos temas cruciais da sustentabilidade e inclusão social. A diversidade estrutural marca profundamente essa realidade, definindo seus atributos econômicos, ambientais e sociais. Algumas noções têm se mostrado particularmente férteis em explicitar da maneira profunda e abrangente que se requer, tal heterogeneidade.

Tem se mostrada eficaz a visão de que, na base da dinâmica da economia rural da Amazônia estão estruturas em movimento, configurando trajetórias que materializam na Região grandes paradigmas tecnológicos (Costa, 2008 e 2009). Uma trajetória tecnológica, nessa perspectiva, é um padrão usual de atividades que resolvem, com base em princípios estabelecidos por um

paradigma tecnológico, os problemas produtivos e reprodutivos que confrontam os processos decisórios de agentes concretos, em contexto específico, nas dimensões econômica, institucional e social (Dosi, *op. cit.* 22-23).

A presença imediata da natureza como força produtiva faz a principal diferença entre a produção rural e a indústria. Isso tem tido grande importância no tipo de di-

nâmica tecnológica que o desenvolvimento da sociedade capitalista vem produzindo nesses setores. Em nível global, domina um paradigma ou padrão tecnológico, que se afirma por conjuntos de soluções selecionadas pela eficiência demonstrada no controle da natureza para que corresponda às necessidades industriais e capitalistas. Tais soluções se sucedem compondo *trajetórias tecnológicas* marcadas pelo uso intensivo da mecânica e da química e pela formação dos sistemas botânicos e biológicos homogêneos para isso necessários.

Tal paradigma “global” está presente na realidade amazônica no universo da produção de bens, controlado pelos agentes produtivos mediante seus critérios próprios de decisão, e no universo da gestão das políticas públicas, onde se destacam aquelas que condicionam a produção e difusão de conhecimento científico e tecnológico.

Todavia, esse paradigma não está sozinho na configuração da realidade rural da Amazônia. Há outras formas de utilização da base natural da Região que pressupõem a manutenção da natureza originária e configuram, por isso, um paradigma tecnológico – que tratamos como “paradigma extrativista” –, porquanto perspectiva particular do uso social dos recursos e de resolução dos problemas a isso afetos. As soluções daí derivadas organizam trajetórias tecnológicas sobre as quais procuraremos discernir. Esse paradigma (e

suas variantes), do mesmo modo que seu concorrente agropecuário, dispõe de bases de conhecimento e institucionalidade próprias, predominantemente tácitas e consuetudinárias, fundamente incorporadas na cultura da Região. Tais acervos se constituem de protocolos de acesso (normas) e de uso (técnicas) da natureza originária, no quadro de processos produtivos em que biomas e ecossistemas se reproduzem como capacidade operante (capital natural), codeterminando (Immler, 1990; Immler, 1985) o resultado do trabalho.

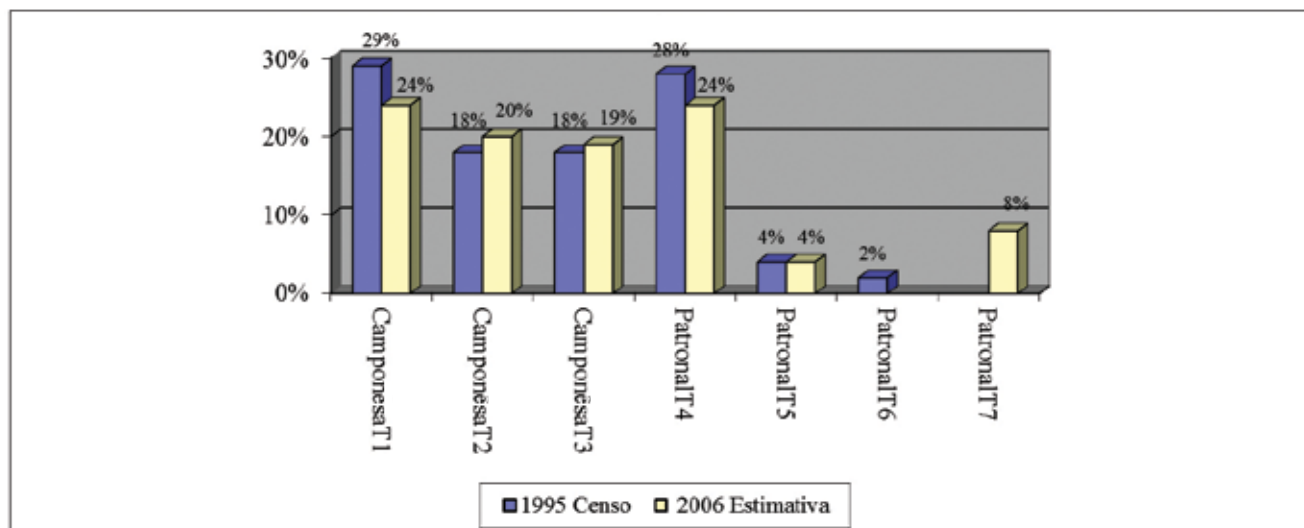
Detectamos (Costa, 2008, 2009), partindo do Censo Agropecuário de 1995, seis trajetórias tecnológicas em evolução na Amazônia, três camponesas e três patronais, cinco como modalidades do “paradigma agropecuário” e uma do “paradigma agroflorestal. Acompanhamos a evolução e mutação dessas trajetórias até o Censo de 2006 (Costa, 2012). As características principais dessas estruturações estão na Tabela 1, inclusive a velocidade de expansão como economia (taxa anual de crescimento do Valor Bruto da Produção Rural – VBPR) e como fundamento de remuneração dos agentes controladores (taxa de crescimento da Renda Líquida - RL); o Gráfico 1 mostra os pesos relativos em 1995 e 2006. As diferenças observáveis nesses atributos são cruciais para a reflexão e ação estratégicas, as quais comentamos a seguir pela ordem de importância da trajetória no valor da produção rural (VBPR).

Tabela 1 – Características das trajetórias tecnológicas prevalentes no setor rural da Região Norte: distribuição de terra e trabalho, 1995 (milhões de hectares)

Trajetórias/ Características	Trajetórias						Valores Absolutos em 1995
	Sistemas camponeses:			Sistemas patronais:			
	Que convergem para pecuária de Leite	Que convergem para sistemas agroflorestais	Que convergem para pecuária	Que convergem para pecuária	De culturas perma- nentes	De Silvicultura	
Número de	171.292	130.593	109.405	27.831	4.444		443.568
Tamanho médio	54,47	23,04	62,23	1.196,00	472,62		125,74
VBPR	29%	18%	18%	28%	4%		100%
Pessoal Ocupado	38,2%	26,6%	22,7%	10,5%	1,7%		100%
Total de Terras	16,7%	5,4%	12,2%	59,7%	3,8%		100%
Total de áreas	10,2%	3,5%	14,3%	70,4%	1,6%		100%
Emissão líquida	11,8%	2,6%	12,5%	70,5%	2,6%		100%
Taxa de crescimento anual da Renda Líquida – 1995 e 2006	2,5%	7,9%	7,8%	8,4%	7,2%	- 1,0%	6,4%
Taxa de crescimento anual do VBPR	5%	12%	7,0%	5,1%	2,5%	-2,9%	5%

Fonte: Costa, 2008.

Gráfico 1 – Confronto das estruturas relativas do VBPR, baseadas nas trajetórias tecnológicas do setor rural na Região Norte em 1995 e 2006



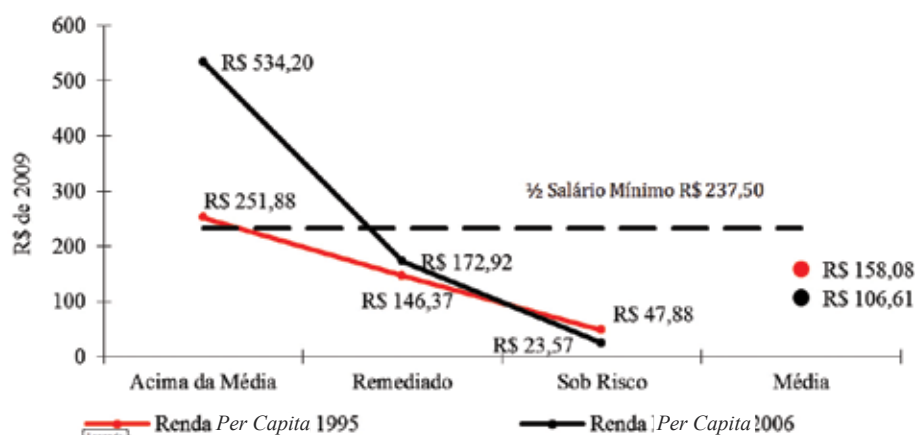
Fonte: Costa, 2012, p. 182.

Trajetória Camponesa.T1

Emergente na primeira metade dos anos 1980 no Pará e em Rondônia (Costa, 2000), a T1, resultou de um longo trajeto de formação de estruturas camponesas agrícolas nas regiões do Baixo Amazonas, na Bragantina e na Guajarina, no Pará, formações estas iniciadas com a absorção de migrantes desmobilizados dos seringais, tanto no final do período áureo, nos anos 1920 e 1930, quanto no encerramento da “batalha da borracha”, nos anos 1940 e 1950. Sob outra perspectiva, são resultados da colonização dirigida nos anos 1970 em Rondônia, em áreas expressivas onde ocorreram assentamentos de reforma agrária no Sudeste do Pará. Por fim, desde o início dos anos 1990, em todas essas regiões, agora impulsionadas pelo crédito do FNO.

Em 1995 a T1 reunia o conjunto de 171.292 estabelecimentos camponeses cujos sistemas convergiam para uma combinação de culturas permanentes e produção de leite. Marcada por uso intensivo do solo, com sistemas diversificados (baixo impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos e impacto poluidor, explicava, naquele momento, 29% do VBPR, 38% do emprego, 10% da área degradada e 11% do balanço líquido de carbono – trata-se de agricultura de baixo carbono, portanto. A economia em torno dessa trajetória cresceu em termos absolutos a 5% a.a., com rentabilidade crescente a 2,5% a.a.: por trabalhador a 4,3% a.a. e por área a 0,3% a.a.

Os dados do Censo de 2006 indicam um crescimento no número de estabelecimento para 265.029, no número de trabalhadores, que passou de 644.593 para 740.452, e no volume de terras sob seu controle que chega a 18,4 milhões de hectares, quando fora 9,3 milhões em 1995.

Gráfico 2 – Renda Média *Per Capita* Mensal na Trajetória Camponesa T1, por Condição Reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009

Fonte: Costa, 2012, p. 287.

Sobre as condições reprodutivas das famílias camponesas da T1, o Gráfico 2 informa o seguinte. A Renda Líquida da Produção *per capita* (RLPpc) reduziu entre 1995 e 2006, de R\$ 158,08 para R\$ 106,61, valores abaixo da linha de pobreza considerada a fronteira acatada na literatura, de R\$ 237,50. Essas médias escondem um processo mais complexo de polarização: se separamos os estabelecimentos em três grupos, um que chamamos Acima da Média, outro que denominamos Remediado (entre a média e o quarto inferior) e um último que chamamos Sob Risco (o quarto inferior da renda) constatamos que a RLPpc dobrou, de R\$ 251,88 para R\$ 534,20; para os domicílios Remediados, o crescimento foi de meros 18%; para os Sob Risco, por seu turno, houve uma redução perto de 50%. A polarização entre as situações extremas se aguça pela redução de 108 para 36 mil estabelecimentos-domicílios na condição Acima da Média, a par de fortíssima ampliação do número de estabelecimentos-domicílios Sob Risco reprodutivo – de 4 para 169 mil (ver Gráfico 2).

Trajetoária Patronal.T4

A T4 reúne o conjunto de sistemas de produção em operação em estabelecimentos patronais que convergem para pecuária de corte. Marcada por uso extensivo do solo, homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e formação intensa de dejetos, explicava 28% do VBPR, 11% do emprego, 70% da área degradada e 71% do balanço líquido de carbono em 1995. Essas características, que apontam para o grande potencial destrutivo e o baixo nível de contribuição ao emprego, e o enorme acervo de 33,3 milhões de hectares que já naquele ano controlava, tornaram essa trajetória a mais proeminente para a opinião pública nacional e internacional, a qual tem levantado, com ênfases próprias em diferentes momentos, três questões de interesse: 1) apresenta a T4 capacidade de se expandir ao ponto de aprisionar todo o sistema rural da Amazônia, o impregnado com suas características atuais? 2) evoluirá a trajetória para uma pecuária moderna e capitalizada e, com esses novos atributos, aprisionará o setor rural na Amazônia? 3) se transmutará a trajetória ou sucumbirá diante da concorrência?

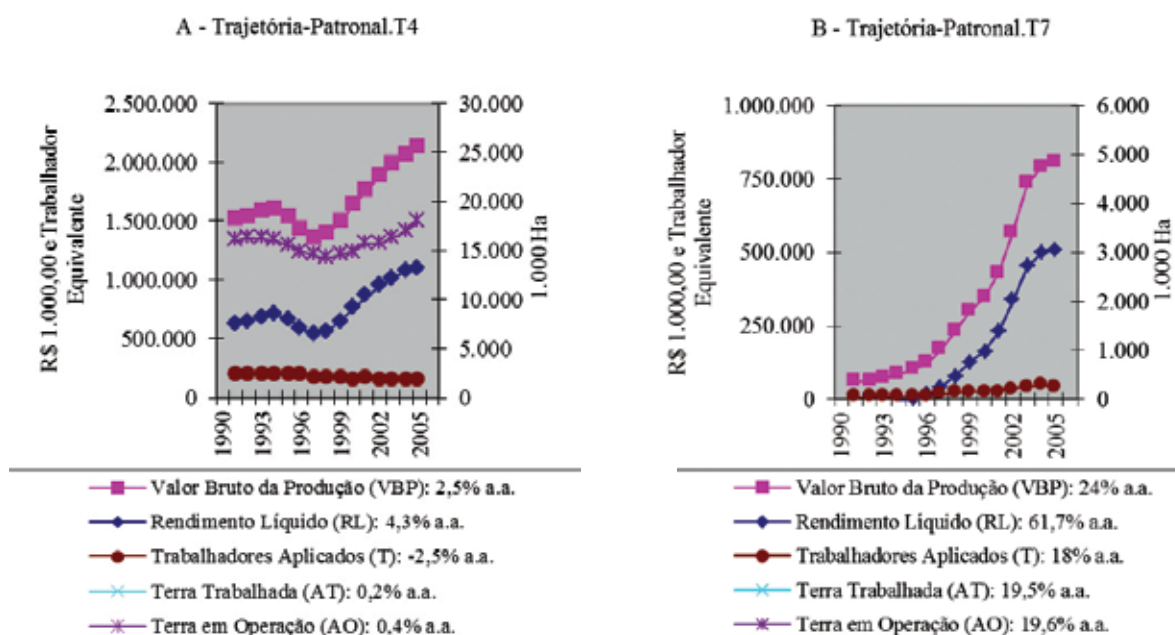
Em relação à primeira pergunta, há indicações de que este risco vem diminuindo progressivamente desde meados dos anos 1990 (ver Costa, 2012, p. 186-188). Em relação à segunda pergunta, quanto à possibilidade da formação de uma “fronteira consolidada” na Amazônia baseada em “...uma pecuária altamente rentável e profissional” Margulis (2003), se demons-

tra que a pecuária de corte na Amazônia conduzida pelas fazendas e empresas é profissional, no sentido de que é rentável. Contudo, isso não quer dizer que seja, ou que esteja se tornando intensiva no que se refere ao uso do solo e, portanto, que esteja mudando sua capacidade de impacto ao meio ambiente. Ao contrário, ser extensiva parece ser condição para que seja rentável (Costa, 2012, p. 95 a 97): a T4 está, enfim, aprisionada em um estado no qual combinam-se soluções tecnológicas extensivas no uso da terra, aquelas que geram terra degradada, e rentabilidade crescente com a escala, dela emanando, correspondentemente, uma enorme tensão de incorporação de novas terras, o motor do desmatamento.

Quanto à terceira pergunta – sobre mutação ou concorrência de outras trajetórias – verifica-se que após 1995 formou-se, a partir das referências estruturais da Trajetória-Patronal.T4, uma outra trajetória a Trajetória-Patronal.T7, baseada no plantio de grãos, com destaque para a soja. Da primeira, deslocaram-se agentes que constituíram a segunda. Ou, novos agentes adentraram o setor rural na Região Norte, substituindo, nos mesmos terrenos, os agentes da T4 por empreendimentos característicos da T7, ou, estes se expandem nas regiões daqueles – nas microrregiões onde evoluía tradicionalmente a T4, agora se agregam novos estabelecimentos da T7.

Os resultados apresentados no Gráfico 3 são incisivos a respeito disso: a força de trabalho reduz a -2,5% e a absorção de terras praticamente estagna na T4, enquanto esses pressupostos da produção cresceram aceleradamente na outra. O VBPR da nova trajetória cresceu também rapidamente, atingindo R\$ 804.271 mil, a preços de 2005, na média dos três últimos anos, representando nesse momento acima de 1/3 do VBPR de R\$ 2.124.065 mil atribuível à Trajetória-Patronal.T4 – sua gênese e concorrente. Por outro lado, observadas isoladamente no final do período, a T4 apresenta uma alta especialização em pecuária de corte, cujo peso corresponde a 80% do VBPR; na T7, por seu turno, as culturas temporárias se situam ao redor de 70% do VBPR respectivo. Esses resultados são convergentes. Em 2006, a T7 representava 8% da economia rural da região enquanto a T4 reduzia sua participação para 24% do VBPR.

Gráfico 3 – Evolução da Trajetória-Patronal.T4, dominada por pecuária de corte, com emergência da Trajetória-Patronal.T7, dominada pelas culturas temporárias (com predominância de soja), na Região Norte: (Médias trianuais, R\$ constantes de 2005)



Fonte: Costa, 2012, p.163.

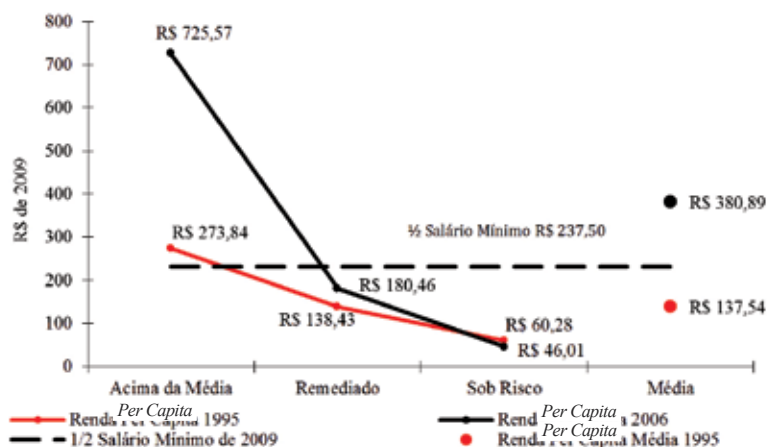
Trajetória Camponesa.T2

De todas as trajetórias, a T2 tem origem mais remota. Ela é baseada em sistemas que convergem para agloflorestania por dois caminhos: a passagem da (quase) exclusiva valorização de bens e serviços do bioma para uma economia mista com a incorporação crescente de manejo florestal, agricultura e aquicultura, ou o contrário, de uma atividade (quase) exclusivamente agrícola que incorpora crescentemente elementos florestais e reconstitutos de funções do bioma. No primeiro formato, essa trajetória se instalou na Região na segunda metade do século XVIII, com as reformas pombalinas (ver Costa, 2010). Isso explica sua forte presença hodierna nas mesorregiões norte, sul e sudoeste Amazonense, bem como no Médio Amazonas, na Região Tocantina do nordeste paraense e na região das Ilhas do Pará, lugares de intensa vida colonial. Nos movimentos expansivos importantes que experimentou em diferentes ocasiões historicamente relevantes, como na fase que segue ao “ciclo da borracha”, em que seringais se transformaram em economias camponesas extrativas, ou novas economias – como a da castanha do Pará – se constituíram, a Trajetória-Camponesa.T2 estabeleceu suas bases ainda hoje visíveis no Vale do Acre e no sudeste paraense (ver Costa, 2012b). Mais recentemente, tanto no sudeste como no sudoeste paraense, cresce a T2 com a abertura de novas áreas que se formam na esteira de infraestruturas produzidas nas décadas de 1960 e 1970 e, por último, como estratégias conduzidas por um número crescente de estabelecimentos camponeses, de regeneração de áreas agrícolas com maior ou menor grau de degradação.

Em 1995 explicava 18% do VBPR, 26% do emprego, 3,5% da área degradada e 2,6% do balanço líquido de carbono – trata-se de atividade de baixíssimo carbono, onde domina a valorização da floresta em pé. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 12% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos, por trabalhador a 12,7% e por área a 11,4%. Observe-se que esta seria uma trajetória expressão de um “paradigma agroflorestal” – no qual, os processos produtivos pressupõem, em algum nível, a preservação da natureza originária, numa vertente, a reconstrução de sistemas de complexidade assemelhada à floresta, noutra. Seu significado econômico tem crescido, atingindo 20% em 2006 (apenas 1 ponto percentual a menos que a T4) da economia rural da Região Norte. Para refletir sobre seu significado estratégico para pensar um desenvolvimento sustentável.

No que tange à condição reprodutiva das famílias da T2, verifica-se que a RLPpc média cresceu fortemente entre 1995 e 2006, de R\$ 137,54 (a menor de todas as trajetórias naquele ano) para R\$ 380,89 (agora a maior RLPpc), valor bem acima da linha de pobreza. Para os estabelecimentos Acima da Média, a RLPpc quase triplicou, de R\$ 273,84 para R\$ 725,57. Enquanto para os domicílios Remediados, o crescimento foi próximo de 1/3, para os Sob Risco verifica-se uma relativa estabilização. Por outro lado, são mantidas as proporções de estabelecimentos-domicílios e trabalhadores nas situações extremas (em torno de 50 mil na melhor, em torno de 15 mil da pior), reduzindo praticamente pela metade na situação intermediária, de 65 para 32 mil estabelecimentos-domicílios. (ver Gráfico 4).

Gráfico 4 – Renda Média *Per Capita* Mensal dos Estabelecimentos da *Trajetoária-Camponês.T2*, por Condição Reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009



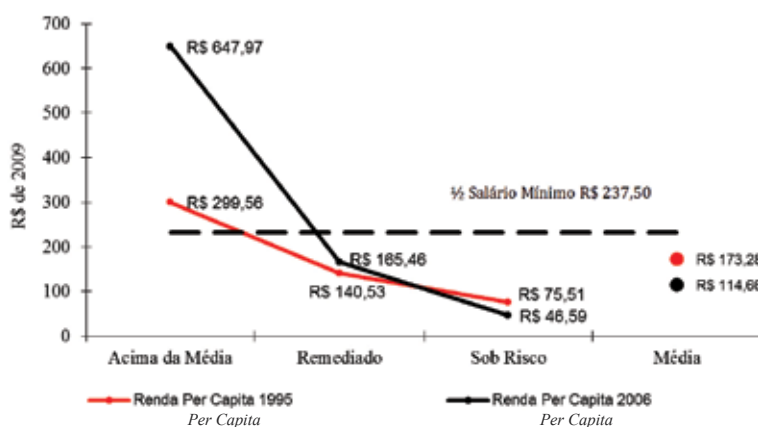
Fonte: Costa, 2012, p. 288.

Trajectoria Camponesa.T3

A T3 reúne o conjunto de estabelecimentos camponeses que convergem para sistemas com dominância de pecuária de corte, explica 18% do VBPR, 28% do emprego, 14% da área degradada e 12,5% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória cresce em termos absolutos a 7% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 7,8% a.a., por trabalhador a 8% e por área a 5%. A T3 tem dupla origem. A mais remota refere-se à pecuária de várzea em regiões de colonização muito antiga da Amazônia, em territórios onde também se faz presente a T2. É o caso do centro, sul e sudoeste amazonense, do Baixo Amazonas e do Vale do Acre. Mais recentemente, ela tem se desenvolvido nas regiões sudeste paraense e ocidental do Tocantins, um tanto geminada à T4. A simbiose entre a T3 e a T4 é demonstrada, nas regiões novas, pelos trabalhos de Solyno Sobrinho (2004) e Américo (2010).

No que se refere às condições reprodutivas, a T3 apresenta um padrão semelhante à T1, eis que a RLPpc reduziu entre 1995 e 2006, de R\$ 173,28 para R\$ 114,66, ambos valores abaixo da linha de pobreza. Para os Acima da Média, a RLPpc mais que dobrou, de R\$ 299,56 para R\$ 647,97. Para os domicílios Remediados, o crescimento foi semelhante ao da T1, do mesmo modo que a redução para o Sob Risco. Também aqui uma agudização da polarização entre as situações extremas de renda expressa-se na redução de 63,5 para 10 mil estabelecimentos-domicílios na condição Acima da Média, a par de fortíssima ampliação da frequência da situação Sob Risco reprodutivo – de 3 para 41 mil estabelecimentos-domicílios (ver Gráfico 5).

Gáfico 5 – Renda Média *Per Capita* Mensal nos Estabelecimentos da Trajetória CamponêsT3, por Condição Reprodutiva, 1995 e 2006, R\$ de 2009



Fonte: Costa, 2012, p. 289.

Trajectoria Patronal.T5

Reúne o conjunto de sistemas patronais que convergem para plantações de culturas permanentes em forma de plantation. Marcada por uso intensivo do solo, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 4% do VBPR, 2% do emprego, 2% da área degradada e 3% do balanço líquido de carbono. A economia da trajetória cresce em termos absolutos a 2,5% a.a., com rentabilidade crescente nos últimos tempos a 7,2% a.a., por trabalhador a 5,7% e por área a 4,1%. A T5 teve experimentos importantes bem distantes no tempo, apesar de recentes quando comparados à T2. A experiência de Henry Ford no Tapajós, nos anos vinte do século passado, com o intuito de plantar seringueiras, foi pioneira (Costa, 2012c). Experiências posteriores de plantio de dendê

e de borracha, por incentivos da política de governo nos anos 1960 e 1970, foram tratadas por nós em outra obra (Costa, 2000). Mais recentemente, a T5 vem contando com incentivos creditícios à produção de palmas, como o dendê, a pupunha e o açaí.

Trajatória Patronal.T6

Agrupa o conjunto de sistemas patronais de silvicultura. Marcada por uso extensivo do solo, com homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 2% do VBPR, 0,2% do emprego, 0% da área degradada e 0% do balanço líquido de carbono. A economia em torno dessa trajetória decresce em termos absolutos a -2,9% a.a., com rentabilidade fortemente decrescente por trabalhador a -11% e por área a -20%. Assim com a Trajetória-Patronal.T4 e Trajetória-Patronal.T6 emergiu como resultado das políticas dos anos 1960 e 1970 de inserção da região nas dinâmicas da formação brasileira em processo acelerado de modernização agrícola. É o momento de indicar que a T4, baseada em pecuária de corte por fazendas, como se viu, é distinta da criação de gado na várzea e também da pecuária do Marajó. Tanto que tem presença irrelevante no Marajó e no Baixo Amazonas. Por outro lado, ela também não é um desenvolvimento das estruturas implantadas pela política de incentivos fiscais da Sudam, não obstante está com elas relacionada. A T4, como referência estrutural da dinâmica rural nos anos 1990 e seguintes, tem sua gênese nas fazendas que se formaram em torno dos projetos da Sudam, em muitos casos por iniciativas de agentes a eles associados – seus gerentes e trabalhadores (Costa, 2000; Fernandes, 1999; Américo, 2010). A Trajetória-Patronal.T6, por seu turno, não obstante ocupar extensas áreas e apresentar relevância estatística nas variáveis consideradas, se configura em construção *ad hoc*. Sua gênese recente, nos anos 1970, se deve à iniciativa de umas poucas empresas visando aos incentivos então vigentes para reflorestamento. No Censo de 2006, se mostrou estatisticamente irrelevante. Não obstante, nos últimos cinco anos após o censo se tem notícia de várias iniciativas nessa direção.

3. O princípio da diversidade territorial – a consideração da interação espacialmente referida entre trajetórias e as configurações urbano-rurais que as articulam em economias locais

As trajetórias tecnológicas se desenvolvem em espaços concretos. Cada referência espacial, por sua vez, apresenta configurações próprias, marcadas pelas características das trajetórias lá em andamento e pelas interações cooperativas (sistêmicas e difusas, diretas e indiretas entre os agentes na busca de sinergias produtivas ou transacionais) ou competitivas (seja com a mediação dos mercados, em torno de fatores e produtos, ou por antagonismo com mediações não econômicas em torno de bens públicos, tangíveis e intangíveis) que lá processam. Utilizamos a noção de sistemas agrários para designar o resultado dinâmico dessas relações em delimitação territorial dada. Aos sistemas agrários correspondem configurações urbano-rurais que caracterizam as economias locais em suas relações com a economia nacional e mundial.

O Gráfico 6 apresenta um quadro da diversidade que prevalece nos sistemas agrários na Amazônia. Ali estão representados doze deles, entre os vinte que se pode divisar, considerando sua correspondência com as mesorregiões da Região Norte. Apresentados no gráfico por ordem de importância, eles somam, em conjunto, 84,7%, 85,4% e 86,5%, do VBPR da Região Norte no início, no meio

e no final do período em estudo, respectivamente. As percentagens abaixo dos subtítulos (os nomes das mesorregiões) referem-se precisamente a esses três momentos: às participações relativas no total da Região nos períodos P1=1990 a 1992; P2=1994 a 1996 e P3=2004 a 2006. Proporções próximas a essas se constata também em relação a área agricultada, área degradada, emissão líquida de CO₂ e emprego (ver Tabela 1). Os cinco mais importantes desses sistemas agrários, por peso no VBPR, são também expressivos de padrões dominantes nessa variedade.

Os grandes sistemas agrários da Amazônia

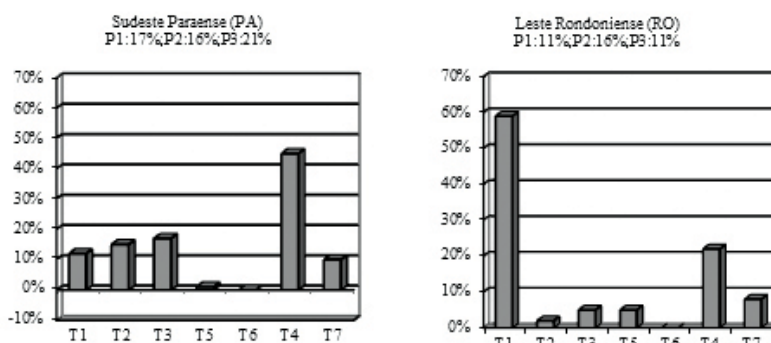
O sistema agrário da mesorregião Sudeste Paraense apresenta uma configuração de sistema agrário dominado pela Trajetória-Patronal.T4 (45% do VBPR) que, não obstante, perde terreno para a T7 e convive com trajetórias camponesas de presença relevante, como a Trajetória-Camponesa.T3 (17% do VBPR), a Trajetória-Camponesa.T2 (15% do VBPR) e a Trajetória-Camponesa.T1. A mesorregião Sudeste Paraense, sozinha, representa 21% de todo o VBPR setor rural da Região Norte, constituindo-se, assim, no mais importante sistema agrário da grande região nesse, como em outros quesitos: representa também 28,7% das terras desmatadas para a agropecuária, 18,5% das terras degradadas, 30,4% das emissões líquidas de CO₂ e 13,9% do emprego rural naquele período.

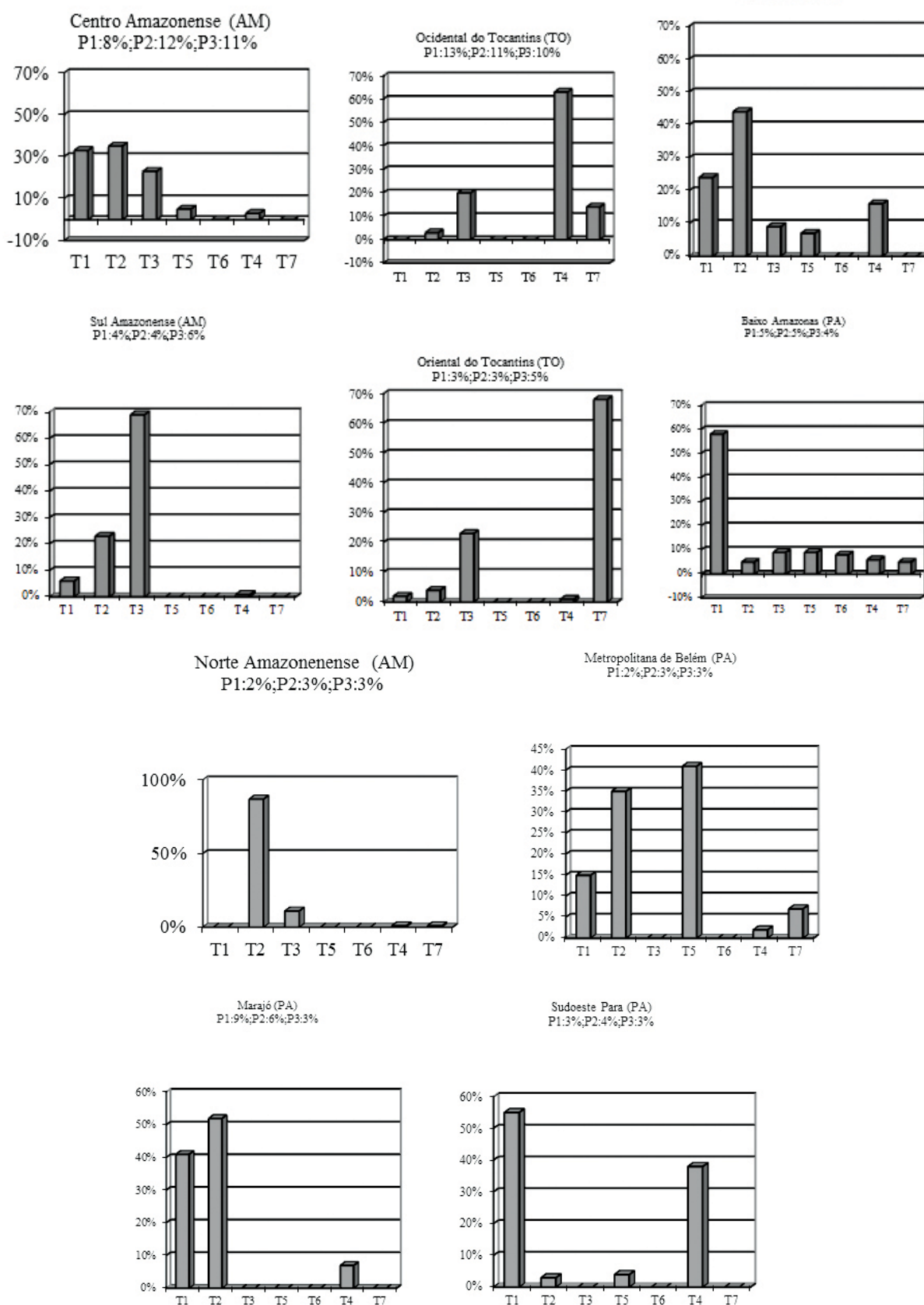
O sistema agrário da mesorregião Leste Rondoniense é o segundo mais importante sistema agrário da Região Norte, caracterizado pela ocupação recente com liderança da Trajetória-Camponesa.T1, que representando 59% do VBPR rural médio de 2004 a 2006 constitui, com folga, a mais importante trajetória ali em evolução. A T4 está presente com 30% do VBPR, polarizando, desse modo, com a primeira, as duas compoendo quase 90% do VBPR. O Leste Rondoniense, explicando 11% do VBPR da Região Norte, representa 11,9% das terras desmatadas para a agropecuária, 3,8% das terras degradadas, 12% das emissões líquidas de CO₂ e 13,4% do emprego rural no período considerado.

A mesorregião Centro Amazonense abriga o terceiro mais importante sistema agrário da Região Norte, marcado por ocupação antiga de várzea sob a liderança da Trajetória-Camponesa.T2. Essa trajetória, com 35% do VBPR, é a mais expressiva do sistema agrário que se caracteriza por ser dominado por trajetórias camponesas: a Trajetória-Camponesa.T1 detém 33% e a Trajetória-Camponesa.T3, 23% do VBPR. Das patronais, apenas a T5, com 5% do VBPR, tem alguma expressão. Representando aproximadamente o que pesa o sistema do Leste Rondoniense, 10,6% do VBPR, o Centro Amazonense representa apenas 1,7% das terras desmatadas para a agropecuária, 1,5% das terras degradadas, 1,4% das emissões líquidas de CO₂ e 11,5% do emprego rural daquele período.

A mesorregião Ocidental do Tocantins abriga o quarto mais importante sistema agrário da Região Norte, marcado por ocupação antiga de áreas de terra firme sob a liderança da Trajetória-Patronal.T4. A Patronal.T4, em cooperação com a Camponesa.T3, tem o domínio do sistema dado que representa, respectivamente, 63% e 20% do VBPR. A T7 vem ganhando terreno, dado que já representa 14% do VBPR. Resultado de suas características, o sistema agrário da Ocidental do Tocantins, produzindo 10,3% do VBPR, e representa 20,2% das terras desmatadas para a agropecuária, 22,2% das terras degradadas, 21,5% das emissões líquidas de CO₂. Ao lado disso, responde por apenas 5% do emprego rural no período.

Gráfico 6 – Composição das Mesorregiões por Trajetórias Tecnológicas (baseada na média do VBPR de 2004 a 2006)





Fonte: Costa, 2012, p. 277.

O sistema agrário da mesorregião Nordeste Paraense representa o quinto mais importante sistema agrário da Região Norte. Marcado por duplo processo de ocupação, uma antiga, ainda no século XVII, de áreas de várzea sob a liderança da Trajetória-Camponesa.T2, e outra recente, de áreas de terra firme, sob a liderança da Trajetória-Camponesa.T1, trata-se de sistema agrário com alto grau de complexidade: as trajetórias camponesas têm o domínio, tanto com a forte presença da T2, que detém 44% do VBPR, quanto da T1, com 24%. Das patronais, a T4 comparece com 16% e a T5 com 7%. Produzindo 6,6% do VBPR da Região Norte, a mesorregião Nordeste Paraense representa 3,3% das terras desmatadas para a agropecuária, 9,6% das terras degradadas e 2,7% das emissões líquidas de CO₂. Quanto ao emprego, o sistema agrário do Nordeste Paraense representa 14,5% do emprego rural.

Sistemas agrários, aglomerações e economias locais

Esses sistemas agrários são representativos para a compreensão das dinâmicas rurais da Região e, por isso, são importantes para a análise do desenvolvimento. Além disso, como partícipes de uma divisão social de trabalho local e extralocal, nacional e mundial, os sistemas agrários são intermediados por estruturas urbanas quando projetam no mundo seus produtos e serviços e quando dele recebem insumos tangíveis e intangíveis. Tais configurações urbano-rurais são arranjos produtivos, os quais, por seu turno, são constitutivos das economias locais.

Em formulação mais completa: economias locais – objetos decisivos na discussão do desenvolvimento – são, de uma parte, resultados das interações das trajetórias rurais entre si, na constituição dos sistemas agrários, e entre elas e trajetórias industriais na formação de Arranjos Produtivos Locais enquanto configurações urbano-rurais; por outra parte, as economias locais são interações entre os Arranjos Produtivos Locais entre si na constituição do tamanho e do escopo das relações intermediárias de produção e transação, inclusive as que são expressões das cadeias de produtos e valor que situam (enredam) a produção local na economia-mundo.

4. Conclusão – planejamento, gestão democrática da diversidade e desenvolvimento

Em termos estáticos, as trajetórias tecnológicas qualificam com os respectivos atributos o desenvolvimento da Região, na razão direta de seus pesos relativos. Em termos dinâmicos, as trajetórias qualificam o desenvolvimento por mudanças em extensão (elevação do peso relativo), resultado dos diferentes ritmos de crescimento das trajetórias – expressões dos seus regimes de crescimento e padrões de concorrência. As trajetórias qualificam o desenvolvimento também em conteúdo, por mudanças nos seus atributos.

À política regional compete atuar sobre os pesos e atributos das trajetórias de modo a fazê-las convergir, pelo planejamento, para um desenvolvimento sustentável e inclusivo. O planejamento que se requer implica a operação de mecanismos de governança democrática. Tais mecanismos requerem aderência territorial na tomada de decisões, bem como na implementação dessas decisões, só possível com a garantia de representações da sociedade na gestão pública, de espectro de atores para além das elites.

Ao planejamento como *modus operandi* de uma política de desenvolvimento sustentável e inclusiva compete atuar sobre as trajetórias, seus atributos, pesos e ritmos no contexto da diversidade territorial da Amazônia. Assim, é possível construir um devir orientado por esperanças de um País mais moderno porque mais justo com seu povo e mais prudente com sua natureza.

Referências bibliográficas

AMERICO, M. C. S. (2010). O papel das trajetórias sociais na construção do território nas frentes pioneira da Amazônia. Belém, UFPA, Diss. de Mestrado em Ciências Ambientais.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, mar. 2011 (Texto para Discussão, n. 1.584).

CARNEIRO, R., MENICUCCI, T. M. G. *Gestão Pública no Século XXI: As reformas pendentes*. Ipea, Brasília-DF, Texto para Discussão 1686.

CHANG, H. **Chutando a escada**: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

COSTA, F. A. (2010). O Lugar e significado da gestão pombalina na economia colonial do Grão-Pará. In: *Nova Economia*, 20(1), p. 1670206.

COSTA, F. A. (2008). Heterogeneidade Estrutural e Trajetórias Tecnológicas na Produção Rural da Amazônia: Delineamentos para Orientar Políticas de Desenvolvimento. In: Batistella, M., Moran, E. E. e Alves, D. S. *Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação*. São Paulo, Edusp.

COSTA, F. A. (2009c). Trajetórias tecnológicas como objeto de política de conhecimento para a Amazônia: Uma metodologia de delineamento. In: *Revista Brasileira de Inovações*, Rio de Janeiro, FINEP.

COSTA, F. A. (2012). Elementos para uma Economia Política da Amazônia: Historicidade, territorialidade, diversidade, sustentabilidade. Belém, NAEA, Coleção Economia Política da Amazônia, Série II, Livro 2.

COSTA, F. A. (2012b). Formação Rural Extrativista na Amazônia: os desafios do desenvolvimento capitalista. Belém, NAEA, Coleção Economia Política da Amazônia, Série III, Livro 1.

COSTA, F. A. (2012c). Grande Capital e Agricultura na Amazônia: a Experiência Ford no Tapajós. Belém, NAEA, Coleção Economia Política da Amazônia, Série III, Livro 2.

COSTA, F. A., (2000) *Formação Agropecuária da Amazônia: Os Desafios do Desenvolvimento Sustentável*. Belém-Pará: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2000, v.1. p. 347.

DINIZ, E. Apresentação. In: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 7-16.

DOSI, G. (2006). Technological paradigms and technological trajectories. In: *Revista Brasileira de Inovações*, v. 5, n.1, jan./jun. 2006:17-32.

FERNANDES, M. (1999). *Donos de Terras: estratégias da União Democrática Ruralista*. Belém, NAEA

HOOD, C. (1995) The new public management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

HOOD, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: de la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Orgs.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996. p. 467- 490.

ILPES – INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. **Panorama de la gestión pública en América Latina**: en la hora de la igualdad. Santiago de Chile: Cepal, jan. 2011. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/42339/PANORAMA_GP_H_FINAL.pdf>.

IMMLER, H. (1985). *Natur in der Ökonomischen Theorie*. Opladen, Westdeutscher Verlag.

IMMLER, H. (1990). Vom Wert der Natur: zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft. Opladen, Westdeutscher Verlag.

MARGULIS, S. (2003). Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira. Brasília, Banco Mundial.

MOE, T. M. La teoría positiva de la burocracia pública. In: ACUÑA, C. H. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007. p. 527-554.

SOLYNO SOBRINHO, S. A. (2004). Constrangimentos Institucionais para o Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar em Marabá. Belém, PDTU/NAEA. Dissertação de Mestrado.

DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL EM BRASÍLIA: SUSTENTABILIDADE E FRAGILIDADES

Aldo Paviani

“Brasília já nascia com um destino predeterminado: ser ‘a cabeça do Brasil’, o ‘cérebro das mais altas decisões nacionais’”. **Milton Santos** – *A cidade nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1965.

1. Introdução

Nos anos 1950, não havia no Brasil experiência significativa em planejamento regional, pois a preocupação maior da administração federal era a construção de Brasília e a transferência da capital do Rio de Janeiro para o Planalto Central. A região da Capital se organizaria *a posteriori*, como se verá adiante. Passados 53 anos, nota-se que o dinamismo regional, baseado no agronegócio e nos serviços urbanos, sobretudo na indústria da construção civil, não gerou a esperada organização espacial, mas crescimento de cidades-chave como Goiânia, Anápolis e Brasília. O que nos anos 1960 se denominava de “efeito de esparramamento” (spread effects) se deu apenas nas bordas desses grandes centros (criando periferias carentes) e não em pontos distribuídos do território do Centro-Oeste.

Neste trabalho, deseja-se contribuir para a teoria e a prática da urbanização, metropolização e da regionalização, sobretudo na área do Distrito Federal (DF). Visa-se a compreensão de como Brasília evoluiu e as tentativas de organizar sua região. Procura-se entender quais são as fragilidades e potencialidades, bem como os vetores que necessitam de

investimentos para benefício social e econômico. Aventa-se que ou os investimentos acontecem na região ou ela permanece estagnada, a exemplo da tentativa sem efeito com a Ride/DF. Por isso, cabe indagar: como organizar áreas metropolitanas ou regiões em termos sustentáveis? Quais são as fragilidades a combater para abrir o leque de opções econômicas? Será importante teorizar sobre as “possibilidades e ações”, indicando que há “problemas a ultrapassar”.

2. A cidade planejada: processo de urbanização e a metrópole

Muitos autores deixam escapar a necessária explicação do acontecido entre a prancheta esmeradamente montada por Lúcio Costa, Oscar Niemeyer e os demais fundadores para que Brasília fosse erguida dentro dos parâmetros do planejamento urbano. De início, a preocupação maior se concentrava no canteiro de obras e o grande esforço para atender às determinações de Juscelino Kubitschek para que a cidade fosse inaugurada em 21 de abril de 1960. O afluxo migratório¹ aconteceu acima do esperado, fazendo surgir favelas e acampamentos de obras usados como moradia. Com isso, Taguatinga é projetada para desafogar as favelas, especialmente as que circundavam a “Cidade Livre” (Núcleo Bandeirante). Sucessivamente, abrem-se espaços para Sobradinho, Gama, Guará, etc., além de anexos nas preexistentes Planaltina e Brazlândia.² Da década de 1970 em diante, são constituídas Ceilândia, Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas, que passam, sob o ponto de vista administrativo, a ter a denominação Regiões Administrativas (RAs). Com os reiterados novos assentamentos, o DF passou a contar com 31 RAs, que correspondem a núcleos urbanos (que

também são denominados de bairros ou cidades-satélites) disseminados no território, configurando um polinucleamento urbano sem paralelo na urbanização brasileira. Todavia, já de algum tempo, nota-se uma tendência à conurbação (PAVIANI, 2012a), perdendo-se as “vantagens” de mais de meio século de cidade dispersa, com grandes áreas de Cerrado entre uma cidade e outra. Nos últimos anos, a soldadura de cidades-satélites a outras próximas, enseja que a conurbação avance, segundo alguns,

para solucionar o transporte público. De fato, há grandes distâncias a vencer da periferia para o centro, sem transbordos de passageiros ao longo das vias. Todavia, pouco se pensa nas “desvantagens” que a conurbação traz, sobretudo se vier acompanhada do crescimento vertical desmesurado, como aconteceu no bairro de Águas Claras, onde verdadeiro “paredão” de edifícios próximos uns dos outros, alguns com 30 andares, fazem lembrar a Pauliceia. Conurbação, somada à centralização das oportunidades de trabalho e de serviços, leva à congestão urbana, que nem de longe esteve no ideário dos fundadores da capital federal. Assim, a evolução urbana, nos traz dois momentos antagônicos em que não se obteve qualquer proveito da dispersão (por horizontalização) por falta de atitude de gestão que levasse à descentralização de atividades e serviços, na direção das cidades-satélites, nem se terá qualquer visão otimista do adensamento congestionante (por conurbação), que será inevitável com a verticalização³ acompanhada do emendamento dos bairros. A fase de crescimento vertical se concentra em Águas Claras, Samambaia, Taguatinga, Gama, Park Sul e Guará. Esse processo se intensificou nos últimos dez anos e aumenta as feições de cunho metropolitano, em Brasília.

Por sua vez, na periferia goiana, ao sul do DF, por iniciativa de construtores privados, o polinucleamento se fez presente. O loteamento de antigas fazendas, com venda de terrenos a longo prazo, igualmente disseminou localidades no território, espaçadas uma das outras. São exemplos desses assentamentos privados, o Parque Estrela Dalva VI (mais conhecido como “Pedregal”), o grande loteamento de Águas Lindas e a construção de conjuntos populares como Cidade Ocidental. Propiciou igualmente um bairro para classe média, Valparaíso, com casas confortáveis e mais tarde de edifícios de apartamentos, construídos ao longo da BR-040. Todo esse conjunto passou a ser conhecido como “Entorno”⁴ de Brasília (PAVIANI, 2007, p. 14; 2011, p. 1). Mais recentemente, em razão da dependência funcional e dos movimentos pendulares resultantes, recebeu a denominação de Área Metropolitana de Brasília (AMB). Por isso, aventa-se que possa ser criado um ente metropolitano integrando os municípios goianos à capital federal. Essa área metropolitana seria composta pelos onze municípios próximos ao DF, cujo desenvolvimento urbano é desigual; são pouco dotados de atividades que empreguem trabalhadores neles residentes. Por isso, diariamente é intensa a mobilidade em direção ao Distrito Federal (DF) para trabalhar, para procurar serviços médico-hospitalares, para compras, etc.

Essas “capturas” de territórios circundantes são evidentes em todas as metrópoles com maior ou menor grau. Em São Paulo e Rio, por exemplo, indústrias exis-

tentes na área de influência reduzem o peso do ir e vir cotidiano, pois os movimentos pendulares podem ter os dois sentidos – periferia-centro e centro-periferia, com diferentes graus de intensidade e qualidade dos trabalhadores que se deslocam. No caso da Área Metropolitana de Brasília, por ter grande peso seu terciário, o capital se fixou no setor imobiliário e não nos investimentos do setor industrial. Esse processo, como explicado anteriormente, teve dois momentos: o primeiro, em que a população foi “centrifugada” para o Estado de Goiás; num segundo momento, por falta de opções de trabalho nos assentamentos vizinhos ao DF, a população trabalhadora se liga ao mercado de trabalho da Capital, onde também encontra os bens e serviços que não encontra na periferia metropolitana onde reside.

Sobre essa questão, a geógrafa Ignez Ferreira (1999, p. 137) argumenta:

A metrópole, como *lócus* da acumulação do capital, abriga as sedes de empresas, as infraestruturas e o mercado consumidor, concentrando espacialmente o mercado de trabalho. Brasília surgiu em meio ao processo de urbanização que produziu metrópoles com esse formato. Mas, nesse caso, houve a intenção explícita de não reproduzir na nova capital os problemas das grandes cidades. Como então explicar o fato de Brasília ter uma área metropolitana?

Para responder a essa indagação, Ferreira destaca que “há necessidade de considerar a evolução do modelo de área metropolitana”, pois,

A metrópole deixou de ser, necessariamente, cabeça de uma rede urbana articulada, calcada na centralidade das funções urbanas, para tornar-se uma área de mercado. A competitividade desigual dos lugares quebrou a hierarquia de cidades. Por outro lado, o decréscimo do papel da indústria na geração de empregos, as novas lógicas de localização industrial, as mudanças no processo de trabalho e a fragmentação do processo de produção tornaram desnecessária a concentração do contingente populacional ligado ao exército de reserva. (FERREIRA, 1999, p. 137)

Ao referir Milton Santos, Ferreira conclui que “a metrópole hoje é um polo de articulação de um sistema de objetos e de um sistema de ações que interagem num espaço descontínuo”. Ante essas evidências de cidade de porte e complexidade metropolitana, o IBGE passa o conjunto urbano de Brasília à condição de metrópole, considerando que (...)

As ligações definidas pela gestão federal tem estrutura hierárquica, e Brasília é o grande centro de coordenação do País, a capital federal e sede da grande maioria das instituições públicas federais (IBGE, 2008, p. 15).

Por via de consequência, ao analisar a hierarquia dos centros, o IBGE indica que as cidades foram “classificadas em cinco grandes níveis, por sua vez subdivididos em dois ou três subníveis”. Destaca que classificou 12 principais centros como metrópoles, sendo São Paulo a “grande metrópole nacional, constituindo-se no

Maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial; metrópole nacional – Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Justamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País (IBGE, 2008, p. 11).

3. Delineando novas regiões: teoria e prática regional

De há muito, temos o legado do grande quadro regional, sobre o qual, e para os fins mais diversos, se desenham outras regiões. Em outro momento indicamos que regiões são construções geocartográficas (PAVIANI, 2012b)⁵, que se desenham para fins estatísticos e como modelos comparativos, em termos de povoamento e das atividades econômicas. As Grandes Regiões delimitadas pelo IBGE são fundamentais para qualquer estudo ou referência à produção, consumo e base de dados comparativos levantados pelos censos demográficos. Essas regiões são importantes para inumeráveis atividades, projetos, coleta de dados para efeito de estudos econômicos, geográficos, demográficos, históricos, etc. Com outros objetivos, criam-se sub-regiões, como é o caso das regiões geoeconômicas. Atenção especial deve ser dada às Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Rides). Essas regiões se destinam a projetos específicos ou para organizar territórios visando à integração e desenvolvimento socioeconômico. Na realidade, ao legislar sobre Rides objetiva-se a inter-relação cidade-região, a partir de um polo e sua respectiva área de influência.

A Ride/DF vincula-se à área de influência de Brasília.⁶ Vale lembrar que Lúcio Costa pensava a respeito da região da capital quando recomendou: “esta (a cidade) não será, no caso, uma decorrência do planejamento regional, mas a causa dele: a sua fundação é que dará ensejo ao ulterior desenvolvimento planejado da região” (COSTA, 1965, p. 343). Essa citação serve justamente para indicar que não era incumbência do urbanista, no ato de conceber o plano piloto de Brasília, incluir uma região inexistente e que seria, sim, objeto de organização posterior. Foi o que se fez em 1975 com o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb).⁷ Esse programa não foi levado adiante, conforme analisa Paulo Timm:

A questão [do Pergeb] era antiga. Na década de 1950 havia uma tendência dos regionalistas (geógrafos do IBGE) de dar uma preferência a uma região já organizada capaz de dar suporte à nova capital. Foi derrotada. Ganharam a parada os urbanistas, Lucio Costa à frente, de que se deveria construir uma cidade para uma futura região, daí o discurso predominante de JK sobre “a vastidão deste deserto”... No caso do PERGEB a questão se referia, primeiramente, à definição da escala regional de Brasília e, em seguida, ao apoio do Governo Federal a um conjunto de investimentos sobre os sub-centros com alguma capacidade de polarização, sempre dentro do espírito de dar à Brasília um papel de suporte à região em organização (TIMM, 2010).

Segundo Paz e Corrêa, o Pergeb “tinha como estratégias propiciar à área de influência do Distrito Federal condições de desenvolvimento mais equânime com o de Brasília”. Todavia, segundo as autoras “o programa Pergeb I não logrou os resultados esperados” (PAZ; CORRÊA, 2011).

O desenvolvimento regional tem sido uma preocupação constante no âmbito do governo federal e no DF, no sentido de retomar as iniciativas que reduzam as desigualdades e promovam a integração de um vasto território do interior do Brasil. Assim, em 30 de março de 2011, foi entregue à Presidência da República uma Exposição de Motivos para instituir o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Geoeconômica de Brasília – Pergeb II. Para esse fim, sugere a nomeação de um Grupo de Trabalho Intergovernamental para a elaboração do Pergeb II. Dessa Exposição de Motivos, destacam-se um argumento e o respectivo território de abrangência.

A região em questão, não obstante as inúmeras deficiências, apresenta um enorme potencial de desenvolvimento, desde que as condições para tal sejam estabelecidas, tendo como ponto de partida o ordenamento no uso e na ocupação do território e a ampliação e melhoria da infraestrutura existente. Deve ser dada uma especial atenção à infraestrutura de transportes e à infraestrutura urbana, assim como serem adotadas ações voltadas para a preservação e conservação ambiental (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011).

Quanto ao território de abrangência do Pergeb II, inclui áreas do DF, Minas Gerais, Goiás e Tocantins e constam da minuta de decreto apresentado à Presidente da República, em seu Art. 1º, parágrafo primeiro:

A área de abrangência do Plano compreenderá o Distrito Federal e as regiões estaduais de planejamento do Entorno de Brasília e Nordeste Goiano, no Estado de Goiás; Nordeste de Minas, no Estado de Minas Gerais; Bacia do rio Corrente (BA) e Oeste Baiano, no Estado da Bahia e regiões XIII – Natividade, XV – Dianópolis, XVI – Paraná, XVII – Arrais e XVIII – Taguatinga, no Estado de Tocantins (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011).

No âmbito do desenvolvimento regional, é digna de nota mais uma tentativa de soerguer uma região alicerçada nos amplos motivos que o Estado brasileiro atuou na Era Vargas, com a “Marcha para o Oeste” e nos anos 1950 para a transferência da capital da República para o Planalto Central. Como reportado acima, implantada a nova capital, surgem iniciativas para que o desenvolvimento regional aconteça: elaborase o Pergeb I e, há dois anos, o Pergeb II. Ao correr de 2013, é provável que esse último Plano tenha seguimento, tal como é analisado por Paz e Corrêa, no trabalho sobre “Estratégias para o desenvolvimento sustentável e integrado” (PAZ; CORRÊA, p. 37, 2011).

Entre o Pergeb I e o II, em 1998, cria-se a Ride/DF, uma tentativa de interferir num território de menor amplitude territorial do que os dois Pergeb. A Ride inclui 22 municípios: 19 de Goiás, três de Minas Gerais e Brasília. Com um território de 56.400 km², a Ride possuía 3.716.996 habitantes, segundo o Censo do IBGE, de 2010. O perfil socioeconômico da região é diversificado e pode ser avaliado com alguns itens como o IDH médio de 0.748, com seus extremos: o mais elevado, do DF (e do Brasil), 0.874 e o menor, de

Mimoso de Goiás, 0.664. Esses IDHs são reveladores das desigualdades/fragilidades econômicas e sociais que se mostram agudas na Ride e, porque não, na Região Centro-Oeste.

Os IDHs acima podem indicar que se trata de baixo dinamismo de alguns atores econômicos e políticos, que, mesmo com a transferência da Capital do Rio de Janeiro para o Planalto Central, não aproveitaram o importante fluxo migratório – com grande contingente de trabalhadores e o afluxo de capitais para alavancar atividades produtivas, sobretudo as industriais. Historicamente, a herança regional, em termos produtivos, alicerça-se na agricultura e na pecuária, mantendo-se até os dias correntes. Talvez esteja aí uma das explicações para o fato de que somente no século atual há um despertar para atividades industriais – com o exemplo do polo de Anápolis, que ainda não favoreceu, por esperado contágio, outros polos com indústrias no Centro-Oeste. Portanto, a Ride ainda continua à espera dos elementos fundamentais para o desenvolvimento industrial, que são a malha viária, com rede ferroviária de alta velocidade, de vias capitalares pavimentadas, que facilitem o escoamento das safras do interior aos centros processadores de produtos da agricultura e da pecuária. Falta, igualmente, ampliar a oferta de energia elétrica, que seja confiável, estável e que possa atender demandas do setor produtivo. Igualmente, divulga-se que, apesar de possuir importantes rios, a oferta de água para os centros metropolitanos, a captação e a rede de distribuição não é favorável a indústrias de porte, grandes consumidoras de água tratada. Por isso, a Ride está com os vetores de desenvolvimento ainda por materializar uma agenda de projetos, objetivando organizar e ampliar a produção. Com isso, a Ride denota fragilidades que freiam as possibilidades futuras. Esses freios também nos revelam que a sustentabilidade ainda está ligada a aspirações quase utópicas de algumas lideranças políticas e econômicas.

Abrangendo território menos amplo do que o Pergeb, essa região está vinculada ao Ministério da Integração Nacional e à Sudeco e inclui competências para atuar em quinze itens, que abrangem desde infraestruturas até a segurança pública, passando por amplo leque de serviços. A questão regional passa à ordem do dia com o Pergeb II, ainda a programar, como nova tentativa de reduzir as desigualdades e propiciar o desenvolvimento social e econômico, estimulando novas atividades geradoras de postos de trabalho. Com isso, modifica-se o padrão agropastoril existente com a introdução de atividades industriais.

4. Sustentabilidade e fragilidades

A sustentabilidade se traduz no esforço para manter determinado ritmo de desenvolvimento social, econômico e ambiental. O trio (agora agregando o componente cultural) depende de políticas públicas mantidas por sucessivas administrações das três esferas: a municipal, a estadual e federal. Os três patamares de administração devem manter constante intercâmbio para ajustar as respectivas atuações para a continuada durabilidade das condições de desenvolvimento. O desenvolvimento social, ambiental e econômico só terá durabilidade se a pressão por diversas demandas estiverem em formato previsível e submetido ao controle do poder público.

A não ser seguido esse preceito, não teremos sustentabilidade, que tem no imprevisto e na falta de controle opositores implacáveis. Por isso, o desenvolvimento sustentável enfrenta desafios gigantescos no Brasil, nos demais países emergentes e nos países desenvolvidos.⁸

4.1 - Ambiente urbano e a sustentabilidade metropolitana⁹

Há quem sustente, quase ideologicamente, que as grandes cidades podem oferecer sustentabilidade às respectivas populações. Sem dúvida, é almejavável que algum padrão de sustentabilidade seja buscado com afinco. Procura-se a sustentabilidade por setores, como o lixo produzido na metrópole, os transportes e o trânsito, a oferta de emprego, de vagas nas escolas e nos hospitais públicos, no fornecimento de água e no tratamento do esgoto e assim por diante. Acontece que, com visão de totalidade, é complicado ter setor com alto teor de sustentabilidade e outro não. Em outras palavras, a metrópole é um todo indivisível e compacto em termos físicos e de desenvolvimento urbano, sobretudo em termos funcionais, do ir e vir de pessoas e objetos. Por isso, se um setor deteriora por falta de cuidado vai afetar o mais próximo, e os demais em cadeia. É por isso, igualmente, que ainda não surgiu capacidade de gestão urbana capaz de atacar todos os setores ao mesmo tempo para que a sustentabilidade seja alcançada, em sua plenitude, na metrópole. E não se trata apenas uma questão de governança, mas de mentalidades voltadas para o futuro da metropolização, das partes cederem ao todo em termos de serviços de uso comum, por exemplo.

E o futuro da metrópole não possui visibilidade porque em nenhum grande centro se tratou de criar “think thanks” (usinas de ideias), nos quais “experts” criam cenários não para o mês seguinte, mas para as décadas vindouras. E por que isso não acontece em nenhuma metrópole? Porque não há elaboradores de políticas urbanas de médio e longo prazo (por algo como 20 ou 30 anos). Os governantes possuem a tendência de agir no cotidiano para a semana seguinte ou, no máximo, para o mês seguinte, isto é, há imediatismo na atuação desse agente do Estado. Ademais, os grupos de pressão não agem para a gestão futura, em busca de sustentabilidade. Aqui, vamos encontrar um risco que solapa qualquer iniciativa, que é o imprevisto. Não há planos que se mantenham (nem no médio, nem no longo prazo) se iniciativas pontuais resultam de pressão de grupos de interesse, que passam a se sobrepor aos interesses mais amplos, ligados ao coletivo, ao que demanda a sociedade.

Qual cidade terá sustentabilidade com desemprego? Nenhuma. Na atualidade constata-se desemprego estrutural e lacuna de trabalho. O desemprego estrutural é aquele que se mantém por anos, quando um trabalhador passa a não ter mais esperança de voltar ao trabalho remunerado e com carteira assinada. A lacuna de trabalho acontece por dois movimentos simultâneos ou separados: “... as lacunas de trabalho se constituiriam na atividade não gerada ou nos postos de trabalho que não aconteceram ou, mesmo, que foram subtraídos do mercado de trabalho” (PAVIANI, 2010, p. 133). Há também a ciranda de emprego/desemprego que, circularmente atinge diferentes estruturas sociais: universitários não encontram lugar para trabalhar porque não foram traçadas metas para a absorção da mão de obra qualificada.

Em tempo de ciência e técnica, a serviço da produção e do consumo (como escreveu o ilustre geógrafo Milton Santos), os jovens desvirtuam suas habilidades trabalhando (quando trabalham) em áreas diversas dos respectivos graus universitários. Muitos alongam sua entrada no mercado de trabalho inscrevendo-se em mestrado ou doutorado.

No âmbito do trabalho não especializado – tarefas braçais – a sustentabilidade é miragem. No trabalho pesado, há oscilações da produção, que desmobiliza operários. A esse respeito, as atividades deveriam merecer atenção dos elaboradores de políticas públicas, na indicação de incentivos para a produção de bens duráveis como habitações populares ou para a qualificação dos trabalhadores em si. O futuro dessas pessoas, que hoje erguem edifícios para a classe média e alta estaria garantido com a concomitante volta à escola. Retornar à escola colaboraria para um salto qualitativo para o exercício de outras funções, que os remuneraria de forma mais justa.

No que toca à “qualidade de vida metropolitana”, sob a ótica do lixo urbano, a sustentabilidade é quase inatingível. As grandes cidades produzem toneladas de lixo, diariamente, e nem todo ele segue para “lixões” ou para incineração. Há superávit de lixo não coletado, que se nota ao longo de avenidas e estradas federais. Inúmeros núcleos urbanos apresentam monturos de coisas jogadas fora. Não há controle nem multas aos infratores. Em Brasília, o Lago Paranoá é depósito de carcaças de veículos, de móveis usados, de pneus gastos e as indefectíveis garrafas plásticas. Além disso, ao longo da BR-060, na altura de Samambaia, há quilômetros de sucata, materiais de construção e lixo caseiro. Diariamente, com veículos, carroças ou manualmente, as pessoas jogam objetos inservíveis nesse trecho da rodovia e degradam a natureza. Há também o transporte inadequado da terra resultante de escavações para novas obras. O exemplo concreto é o Noroeste, bairro tido como “ecológico”. As escavações abriram crateras e o material transportado por caçambas, não hermeticamente fechadas, levanta poeira, poluindo o ar. No período das chuvas, a terra caída dos caminhões nas vias é levada para o Lago Paranoá. Pode-se prever continuado assoreamento do lago. É hora de se conscientizar a população e tomar medidas para preservar a água superficial e subterrânea, na busca de sustentabilidade urbana.

5. Possibilidades e ações

Com as iniciativas governamentais para o desenvolvimento regional, setores da alta administração federal e do DF desenvolvem esforços para elevar o Centro-Oeste no âmbito do povoamento, de ações no âmbito social e da economia. Quanto à Ride e à possível revitalização do Pergeb, diferentemente dos projetos anteriores, ambos irão contar com recursos financeiros do Fundo do Centro-Oeste (FCO) e do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal (Fundefe).

Para que projetos como os indicados acima sejam desenvolvidos e executados, deve-se pensar em duas questões: primeiramente, estarão as futuras unidades (estados e municípios), beneficiadas com os projetos, conscientes de que as ações preconizadas merecem total envolvimento e apoio e não apenas comportamentos passivos? Prefeitos e governadores devem marcar presença em eventos em que se divulgam as medidas para a implantação de atividades em cidades ainda não bafejadas por investimentos. Esses núcleos urbanos podem atrair população que, de outra maneira, cada vez mais engrossam as fileiras do desemprego nas metrópoles regio-

nais, Brasília e Goiânia, sobretudo. Por isso, ao mesmo tempo em que se irá investir em projetos, recomendam-se pesquisas sobre as potencialidades no interior das regiões e sub-regiões em consideração. Os estudos servirão para encontrar as conexões entre os centros urbanos e a possibilidade de entender os fluxos de pessoas e materiais e a formação de redes urbanas sub-regionais, mesmo que essas sejam incipientes ou à espera de estímulos governamentais.

6. Urbanização comparativa

O crescimento das cidades no Centro-Oeste indica que é necessário conhecer e monitorar o incremento populacional na região. As taxas de crescimento, entre 2000 e 2010, segundo dados do IBGE, se apresentaram acima da média nacional, de 1,17%: Goiás, 1,86% ao ano; DF, 2,28% e AMB, 2,67% ao ano. Com uma área de 56.400 km², a Ride possui 3.716.996 habitantes, segundo apurou o Censo de 2010, em grande parte classificada como população urbana. Apenas para

efeito comparativo, nota-se que as metrópoles brasileiras se agigantaram, entre 2000 e 2010, conforme dados do IBGE, relativos às seguintes metrópoles (Tabela 1):

Tabela 1 – Incremento populacional em metrópoles brasileiras

Metrópole	População	Incremento
São Paulo	11.244.369	810.117
Brasília	2.562.963	511.817
Rio de Janeiro	6.323.037	465.133
Salvador	2.676.606	233.499
Goiânia	1.302.001	209.000

Fonte: IBGE – Censo de 2010.

Nota-se que, na velocidade atual do incremento populacional, todos os programas, projetos e planos necessitam avaliar os dados demográficos, pois tal crescimento, quando ignorado, pode inviabilizar o combate às desigualdades socioeconômicas e geração de novas oportunidades de trabalho. Essa recomendação tem amparo no fato de que, nas cinco metrópoles da Tabela 1, o somatório do incremento populacional resulta em 2,2 milhões de habitantes, isto é, uma nova metrópole para todos os efeitos de políticas públicas. O crescimento populacional na Ride/DF e na AMB tende a impactar o ambiente natural, sobretudo a vegetação e os recursos hídricos, o que deve ser levado em conta para a implantação de indústrias nesses territórios.

Ademais, qual é o preparo educacional e técnico dos trabalhadores para enfrentar os desafios de atividades que exigirão conhecimentos técnico-científicos? Dito de outra forma: há consciência de que a mão de obra existente não dá conta dos novos formatos produtivos, com tendência a ter aparato técnico e computacional? Por isso, sendo o Centro-Oeste uma região aberta a novas possibilidades econômicas, tanto no agronegócio quanto no setor industrial e de serviços, os governantes e empresários não devem medir esforços para o preparo de trabalhadores para operar um novo padrão de produção e atendimento das demandas sociais.

7. Alguns problemas a ultrapassar

Anteriormente, aventamos as dificuldades para a sustentabilidade territorial no Centro-Oeste, evidenciando algumas fragilidades, que podem ser consideradas problemas a serem resolvidos para atingir a meta do desenvolvimento regional. Entre os maiores problemas encontramos três que se revestem de muita importância: as **desigualdades sociais**, o **baixo dinamismo industrial** e a **falta de integração** para atingir algumas metas para a região, inclusive no que toca à implantação de infraestruturas.

As **desigualdades sociais** e econômicas possuem um ritmo lento para solução durável, pois dependem de políticas públicas que elevem o nível educacional e propiciem uma das demandas mais importantes para a atração de investimentos: a capacitação de mão de obra para os novos formatos produtivos, como referido. Para atingir a meta de educação plena, crianças e jovens devem ter maior permanência na escola, se possível em tempo integral. Essa meta tem que

ser mantida por anos a fio, por décadas. Outra questão, ligada à anterior, é a redução do desemprego e, por essa via, o incremento das atividades geradoras de postos de trabalho. Por falta de dados regionais, exemplificamos o caso de Brasília, onde, em 2011, a taxa de desemprego total foi de 12,4%, com ínfima redução para 12,3%, em 2012, segundo a Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED – do Seade/Dieese (2013, Tabela 6). Em dezem-

bro, tem destaque redução do desemprego, que tradicionalmente acontece pelas contratações do comércio e dos serviços em razão das festas de fim de ano. A taxa ficou em 11,1%, o que correspondeu a 162 mil desempregados, algo como uma cidade de porte médio sem atividade remunerada. A manutenção dessas elevadas taxas configura desemprego estrutural e denuncia cabalmente um dos nós para a redução da desigualdade social, quando não podem propiciar a elevação da violência urbana constatada no ano de 2012 e no início de 2013.

Quanto ao **baixo dinamismo industrial**: podem-se considerar alguns fatores da história econômica do Centro-Oeste. Os empreendedores se fixaram na agricultura e na pecuária, e, mais tarde na agroindústria, sem percorrer o caminho da diversificação. Assim, esse setor é forte e tem se mantido ao longo do tempo como esteio dos estados componentes do Centro-Oeste. Por outro lado, os industriais de São Paulo, Minas Gerais e do Rio de Janeiro, não se sentiram atraídos nem antes nem depois da inauguração de Brasília, pois muitos preferiram ampliar suas plantas nos respectivos estados, muitas vezes com o aval e recursos financeiros do BNDES. Outra questão é a oferta de infraestruturas básicas como o sistema de transportes que se mantém apoiado na rodovia. Falta malha ferroviária mais densa, ligando os diferentes subespaços voltados para a produção e transporte de cargas pesadas como minérios e grãos. Por isso, a indústria não se sente atraída por deficiência dos transportes. No que toca à energia e à água, ainda há avanços, pois nenhuma indústria se instala sem ter oferta abundante de energia elétrica, por exemplo, e sem ter à disposição água tratada abundante, fatores essenciais à produção nos dias correntes. No caso do

DF, corre a notícia que, por deficiência no fornecimento de energia elétrica uma indústria optou por instalar um gerador, fato que pode implicar em investimento suplementar, não azeitado ao tempo de sua instalação. O consumo de água igualmente é outro fator limitante, pois Brasília terá que ser abastecida pelo reservatório de Corumbá 4, com a instalação de adutoras por dezenas de quilômetros, até o DF ou sua área metropolitana. Deve-se pensar que, num futuro Pergep II, se projete o suprimento desses insumos fundamentais para a atração de indústrias para a região.

O terceiro elemento a considerar, a **falta de integração**, se constitui em entrave para as necessárias iniciativas ligadas ao desenvolvimento regional. É outro componente que necessitará de esforços para incorporar à agenda política, social e econômica. Buscar na ampla necessidade de ressaltar os interesses comuns, a partir das prefeituras municipais para o enfrentamento dos problemas de maneira conjunta e não de forma isolada como tem sido costumeiro até os dias correntes. Foi exatamente nesse sentido que foi lançada a ideia da área metropolitana integrada de Brasília, dentro das intencionalidades apostas à Conferência Regional levada a cabo em 2012. Mas, como houve coincidência dos eventos com a campanha política, os prefeitos, com raras exceções, mantiveram-se distantes dos debates havidos sobre os temas levados aos quatro polos: Unaí, Formosa, Valparaíso de Goiás e Pirenópolis. Talvez seja o caso de replicar os seminários regionais, agora com a presença dos prefeitos eleitos e em cuja plataforma deverá estar cada um dos três elementos acima referidos e que se mostram lacunosos ou incompletos para cada municipalidade e para a Região Centro-Oeste.

8. Vetores para a sustentabilidade: formulações a título de conclusão

Tenho proposto que se criem “think tanks” para pensar o futuro, algo como um “pensódromo”, capaz de delinear propostas consistentes para o desenvolvimento durável, tanto em âmbito urbano, quando na área rural. Nesta, preservar os biomas, como o Cerrado, florestas, animais, água de superfície e subterrânea e minerais, significa preservar a Natureza. Dilapidada esta, condena-se o Centro-Oeste e o futuro das gerações vindouras.¹⁰

Para implantar políticas regionais, deve-se levar em conta a capacidade de manter e dar durabilidade aos processos deflagrados. Essa é a grande tônica da sustentabilidade. Sem isso, a natureza se degrada, as estruturas socioespaciais não se articulam, sobretudo porque a rede urbana não se realizou de forma integrada. A integração se faz necessária para evitar desperdício de recursos e improvisações. Portanto, a atuação do planejamento será essencial para dinamizar os vetores do desenvolvimento e para evitar que a pressão sobre a natureza se faça de forma insustentável, o que prejudicará a conservação da terra e do bioma Cerrado. Esses três componentes, devidamente ajustados, resultam na tão decantada sustentabilidade. E os desajustes que até aqui se notam podem ser rotu-

lados de fragilidades, que travam o desenvolvimento regional. Por isso, os cuidados com a força de trabalho, a proteção do Cerrado e os cuidados com a terra, colaboram para que os vetores sejam os alicerces do desenvolvimento social, econômico e ambiental da região, a ser apoiada pelos operadores privados e agências governamentais.

A sustentabilidade não acontece apenas com programas que evitem ou reduzam as fragilidades, mas com o uso sistêmico dos vetores mantendo a visão de totalidade. Assim, preconiza-se:

- implantar infraestruturas; ferrovias, rodovias, centrais elétricas e aeroportos;
 - distribuir as atividades econômicas e sociais de forma equitativa;
 - investir fortemente na rede escolar regional, inclusive em escolas técnicas, voltadas para as atividades a serem implantadas, que apoiem a criatividade (com prêmios aos estudantes talentosos) e o desenvolvimento tecnológico, bem como colaborem no preparo de trabalhadores, para os quais devem ser estabelecidos salários que possibilitem poupança interna e a investimentos não apenas voltados ao consumo;
 - estabelecer linhas de crédito para a produção compatível com as potencialidades regionais, sobretudo quando se tratar de atividades industriais;
 - criar mecanismos tributários que sejam compatíveis com a capacidade das empresas, estimulando as que se destinem a novos padrões sustentáveis de produção sob a condição de criar postos de trabalho na região;
 - pesquisar as potencialidades turísticas e criar mecanismos para a divulgação e atração de turistas, inclusive no exterior;
 - estabelecer legislação compatível com o desenvolvimento regional, mormente quando se pretende evitar a concentração da riqueza gerada com a distribuição do produto socialmente gerado;
 - desenvolver e estimular as forças vetoriais, sobretudo as que atuam no agronegócio e nos setores de oferta de serviços urbanos e no desenvolvimento industrial.
- No conjunto, essas medidas têm como escopo superar as fragilidades e vulnerabilidades que afetam as regiões de desenvolvimento recente e que necessitam de ampliar as estruturas para o desenvolvimento socialmente desejável.

Referências bibliográficas

COSTA, L. Relatório de Lúcio Costa sobre o plano-piloto de Brasília. In IBAM. *Leituras em planejamento e urbanismo*. Rio de Janeiro: Ibam, 1965.

FERREIRA, I. C. B.; PAVIANI, A. As correntes migratórias para o DF. *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 35, N. 3, p 133/162, 1973.

FERREIRA, I. C. B. Gestão do território e novas territorialidades. In PAVIANI, A. (Org.). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora UnB, 1999.

IBGE. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <http://www.IBGE.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em 15/02/2013.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Exposição de Motivos*, 30/03/2011.

PAVIANI, A. Geografia urbana do Distrito Federal: evolução e tendências. Brasília: *Espaço & Geografia*. Vol. 10, No. 1, 2007.

PAVIANI, A. A construção injusta do espaço urbano. In PAVIANI, A. (Org.). *A conquista da cidade: Movimentos populares em Brasília*. Brasília: Editora UnB. 3a. edição, 2010.

PAVIANI, A. Impactos da expansão da área metropolitana de Brasília. Fórum “Entorno: Problema ou solução?” Evento organizado pelo *Jornal de Brasília*, em 15/03/2011.

PAVIANI, A. Brasília capital (ainda) polinucleada. In XAVIER, A. e KATINSKY, J. (Orgs.). *Brasília – Antologia Crítica*. São Paulo: Cosac Naify, 2012a.

PAVIANI, A. Brasília tem planejado sua região? Caderno Opinião do *Correio Braziliense*, edição de 08/09/2012b.

PAVIANI, A. Desenvolvimento sustentável da Região Centro-Oeste. Palestra proferida no primeiro aniversário da Sudéco, Ministério da Integração Nacional, 2012c.

PAVIANI, A. Ambiente urbano e a sustentabilidade metropolitana. Caderno Opinião, *Correio Braziliense*, edição de 04/02/2012d.

PAZ, F. De S.; CORRÊA, G. DE A. Plano de desenvolvimento integrado da Região Geoeconômica de Brasília – PERGEB II: Estratégias para o desenvolvimento sustentável e integrado. São Paulo: Anipes, *Boletim Estatísticas Públicas*, n. 7, p. 37-48, 2011.

SCHVASBERG, B. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In PAVIANI, A. *et al* (Orgs.). *Brasília 50 anos: da capital a metrópole*. Brasília, Editora UnB, 2010.

SEADE/DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED. Mercado de trabalho metropolitano. Janeiro de 2013.

TIMM, P. O Pergeb. Comunicado pessoal pela Internet, enviado em 03/06/2010

NOTAS

¹ Ver Ferreira, I. C. B.; Paviani, A. As correntes migratórias para o DF. 1973.

² Sobre o caráter repetitivo de criação de cidades-satélites, diversos trabalhos se encontram na Coleção Brasília, da Editora UnB. Ver A construção injusta do espaço urbano – Paviani, A. 2010.

³ Matéria no *Correio Braziliense*, edição de 10/02/2013, p. 29, notícia que “A cidade cresce para cima”: “após dois anos de acomodação, mercado imobiliário do DF tem hoje 214 empreendimentos em construção, totalizando 53,7 mil unidades residenciais, que serão suficientes para abrigar 175 mil pessoas. Valor de venda total beira os R\$ 20 bilhões”. No *Jornal da Comunidade*, *Caderno Imóveis & Construção*, edição de 9 a 15/02/2013, p. 1, matéria de Daniel Guerra destaca “Só resta crescer... para cima!”.

⁴ Sobre o Entorno, afirmamos que “contestamos os termos ‘Entorno’ e ‘periferia’, empregados para designar núcleos distantes do Plano Piloto, por estarem eivados de preconceito, configurando a apartação socioespacial. Prefere-se utilizar a designação área metropolitana” (PAVIANI, 2007, p. 14). E mais recentemente: “o termo é utilizado para definir a periferia goiana ao sul do DF. O termo não possui utilização geográfica digna de nota em qualquer das áreas metropolitanas brasileiras... Não é propriamente um termo de uso geográfico (não consta no Vocabulário de Geografia Urbana do IPGH), mas de uso pontual, não territorial; designa espaço ‘ao de redor’, de pequena extensão” (PAVIANI, 2011, p. 1).

⁵ Ampliado de “Brasília tem planejado sua região?”, 2012b.

⁶ Sobre Ride DF, ver Benny Schvasberg *Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano*. In PAVIANI, A. *et al*. 2010, p. 262.

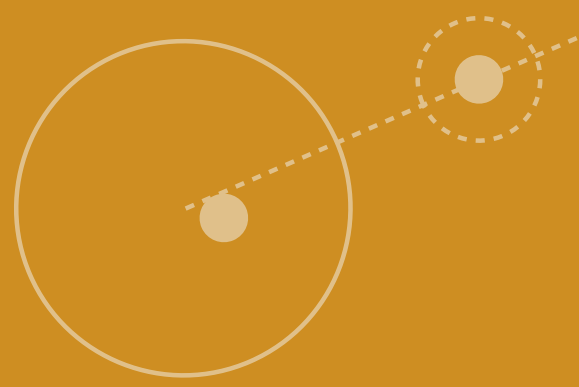
⁷ FREITAG, Patrícia Batista. A institucionalização do planejamento regional de Brasília: o FUNDEFE e o PERGEB sob a lógica da metropolização. 2012. 156 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

⁸ Esse assunto está em Aldo Paviani “Desenvolvimento sustentável da Região Centro-Oeste”. Palestra proferida no primeiro aniversário da Sudeco, Ministério da Integração Nacional, em 29/05/2012c.

⁹ Ver Paviani, A. Ambiente urbano e a sustentabilidade metropolitana. 2012d, p. 19.

¹⁰ Tópico desenvolvido em Paviani, 2012d e na palestra cf. Nota 8.





4

INSTRUMENTOS, MEDIDAS E FORMAS DE POLÍTICA REGIONAL



CONTRIBUIÇÃO DOS COREDES/RS PARA O DEBATE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹

Fórum dos COREDES/RS

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDES/RS), criados em 1991 e institucionalizados pela Lei Estadual N° 10.283, de 17/10/94, atuam há mais de vinte anos na articulação e mobilização dos atores da sociedade civil das regiões do Rio Grande do Sul, tendo como meta a promoção do desenvolvimento. Com esse objetivo, têm sido participantes ativos dos Fóruns das Mesorregiões Metade Sul do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do Mercosul, colaborando com a atuação do Ministério da Integração Nacional (MI) desde o surgimento, há mais de uma década, do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso).

Por reconhecerem a necessidade de uma ampla reflexão pública sobre a atuação do estado no enfrentamento da questão regional no Brasil,

no momento em que está sendo realizada a Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, os COREDES vêm apresentar algumas considerações e propostas, como subsídio para o aperfeiçoamento e fortalecimento da ação governamental nesse campo.

1. Evolução e Situação Atual da Política Regional no Brasil

A preocupação com as desigualdades econômicas existentes no território brasileiro tem uma longa história, e os primeiros passos na implantação de uma política de desenvolvimento regional no País datam, pelo menos, da década de cinquenta do século passado. No entanto, até pouco tempo atrás o Sul era excluído dessas preocupações, pois apenas as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste eram identificadas como espaços prioritários da política, sendo os seus principais instrumentos e seu aparato institucional concebidos para atendimento exclusivo dessas macrorregiões.

Progressivamente, passou a ser percebida a inadequação dessa abordagem, pois se tornou evidente que também no Sul e no Sudeste havia áreas cujas características e desempenho demandavam atenção da política regional federal. Além disso, passou a formar-se um consenso no sentido de que vinha aumentando a heterogeneidade das regiões que tradicionalmente eram objeto da política regional, pois nela haviam passado a despontar algumas áreas dotadas de expressivo dinamismo. Não mais se justificava, portanto, uma abordagem restrita à escala macrorregional e centrada exclusivamente no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste.

A transformação da política de desenvolvimento regional em uma política “nacional” começou a tomar impulso a partir da virada do milênio, com a adoção de um novo modelo que contemplava novas escalas de intervenção. Além dessas três macrorregiões, foram identificados espaços

sub-regionais que passaram a ser objeto de ações da administração federal, no âmbito dos então denominados “Programas de Desenvolvimento de Mesorregiões Diferenciadas”, origem do atual Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso). Alguns desses espaços, como as já mencionadas Mesorregiões Metade Sul do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do Mercosul, abrangiam áreas do Sul e do Sudeste.

Dando continuidade ao processo de reforma, a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), lançada em 2003 e institucionalizada em 2007 (Decreto nº 6047, 22/02/07), constituiu um esforço importan-

¹ Este texto é uma versão ajustada, corrigida e substancialmente ampliada de um documento breve elaborado para servir de orientação aos membros dos Conselhos Regionais em sua participação na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, realizada em Porto Alegre em 25 e 26 de Setembro de 2012, como etapa estadual da Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, promovida pelo Ministério da Integração Nacional.

te no sentido de reformular a atuação do Estado brasileiro nesse campo, renovando-a e adequando-a a um novo paradigma que havia passado a predominar no campo das políticas regionais, no resto do mundo, na década de 1990.

A natureza dessa mudança de paradigma é destacada em um texto de Ash Amin, publicado em 1998.² Segundo ele, as políticas tradicionalmente adotadas, nos países desenvolvidos, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, eram em regra padronizadas, focalizadas nas empresas, baseadas em mecanismos de incentivo e dirigidas apenas pelo Estado. No entanto, as avaliações dos seus resultados mostraram efeitos pouco significativos no sentido de estimular uma melhora consistente e continuada na competitividade econômica das regiões menos desenvolvidas.

Como resposta a esse desempenho insatisfatório, foram sendo desenvolvidas outras iniciativas no campo das políticas regionais. Sua característica comum era o fato de tentarem promover o aumento da competitividade através da mobilização e do fortalecimento do potencial endógeno das áreas menos desenvolvidas. O novo tipo de abordagem diferia nitidamente dos enfoques anteriores, tendendo a favorecer ações concebidas “de baixo para cima”, que envolviam múltiplos atores, que eram específicas para cada região e que adotavam uma perspectiva de longo prazo.

Segundo Amin, a nova abordagem atribuía importância a fatores como: (I) a influência das instituições formais e informais, que são socialmente construídas e estão sujeitas a uma lenta mudança evolutiva; (II) os valores e racionalidades de ação predominantes nas redes e nas instituições; (III) as características culturais e comportamentais historicamente acumuladas e incorporadas à vida coletiva; (IV) a estrutura das redes sociais, por seu papel nos processos de aprendizado necessários para a adaptação econômica e para a difusão de informações e conhecimentos; e (V) as instituições participativas que ocupam posição intermediária entre o Estado e os mercados.

Essa mudança levou a novos princípios gerais sobre a formulação de políticas públicas e sobre a governança econômica, associados à nova abordagem, caracterizada como “institucionalista”. Em primeiro lugar, passou a haver uma preferência por ações que tivessem como objetivo fortalecer as redes de associação, ao invés de ações focalizadas em atores individuais. Em segundo lugar, passou-se a considerar que as ações das políticas regionais deviam envolver uma pluralidade

de de organizações autônomas e descentralizadas. Em terceiro, dentro de um quadro de governança autônoma e plural, mudou a percepção sobre o papel do Estado, que deveria ser o de prover recursos, arbitrar entre autoridades descentralizadas, assegurar resultados coletivos e, acima de tudo, estabelecer o objetivo estratégico, ao invés de constituir-se em um planejador central ou em um simples facilitador do mercado. Em quarto lugar, as políticas deveriam encorajar a voz e a negociação, para assegurar a visão estratégica, o aprendizado e a adaptação. Em quinto, as ações deveriam ser específicas para cada contexto e sensíveis à influência das características históricas locais. Em sexto lugar, deveriam ser estimuladas as formas intermediárias de governança, aumentando a densidade institucional local. Finalmente, como consequência de tudo isso, passou-se a entender que o sucesso econômico envolve tanto a concepção de políticas econômicas apropriadas quanto a construção de um quadro institucional que estimule a capacitação social para a ação autônoma.

BACHTLER E YULL (2001) descrevem de forma bastante sintética essa mudança de paradigma ocorrida nas políticas regionais:

“Em anos recentes é possível identificar uma mudança significativa no ‘paradigma’ do desenvolvimento regional. A abordagem tradicional ao desenvolvimento regional era empreendida pelos governos centrais, usando como alavancas os subsídios para empresas, a infraestrutura e a localização das atividades estatais. Em parte, esse enfoque foi superado por uma abordagem contemporânea, caracterizada pela intervenção descentralizada, baseada em planos e estratégias integrados de desenvolvimento regional, concebidos e implementados por parcerias de atores regionais e locais.”³

A política regional existente no Brasil até a virada do milênio era um exemplo claro do tipo associado ao antigo paradigma, estando baseada quase exclusivamente em incentivos fiscais e financeiros às empresas e sendo gerida apenas por organizações ligadas ao aparato estatal, com escasso envolvimento de outros atores. Tal situação contrastava com as prescrições da nova abordagem que, ao contrário, recomenda ações concebidas “de baixo para cima”, envolvendo a participação conjunta de atores públicos, privados e da sociedade civil, ações essas que devem ser específicas

² AMIN (1998).

³ BACHTLER e YULL (2001), p. 6. Todas as citações de autores estrangeiros aqui incluídas foram traduzidas para o português pelos autores deste texto.

para cada região e que devem visar o longo prazo.

Cabe registrar que a atuação dos COREDEs/RS, ao promover a articulação e mobilização dos atores sociais e econômicos das regiões do Rio Grande do Sul para a promoção do desenvolvimento, tornando possível que esses atores interajam de forma organizada com as instâncias governamentais, contribui de forma decisiva para viabilizar ações que se enquadram na concepção do novo paradigma. Os COREDEs/RS enquadram-se no que recomenda um documento da OECD sobre as economias locais no contexto da globalização, onde é afirmado que:

“(...) são necessários conselhos econômicos regionais que possam dar publicidade a temas específicos e gerar consensos, recursos e motivação da parte de uma ampla variedade de atores. Esses conselhos devem dar prioridade ao desenvolvimento de longo prazo e concentrar-se em educar e informar seus membros sobre as razões para a adoção de novas políticas, sugerindo formas pelas quais possam ser alcançados objetivos que contribuam para o benefício geral.”⁴

A nova PNDR, institucionalizada em 2007, buscou introduzir várias inovações, com o objetivo geral de aproximar a política regional brasileira das prescrições desse novo paradigma. A primeira foi a sua definição como uma política “nacional”, que deveria ser capaz de alcançar qualquer ponto do território brasileiro que atendesse a critérios definidos de elegibilidade. Como já foi dito, os instrumentos e as ações da política regional anterior estavam restritos às macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O segundo aspecto inovador foi a introdução de uma nova referência territorial – as mesorregiões – em adição às macrorregiões. Como já foi apontado, a inadequação da abordagem anterior vinha sendo registrada, há mais de uma década, pela literatura sobre as desigualdades regionais no Brasil, que vinha destacando a heterogeneidade cada vez maior das grandes regiões do País, onde se tornava evidente que coexistiam áreas “pobres” e “ricas”, “dinâmicas” e “estagnadas”⁵.

O terceiro aspecto inovador da nova PNDR foi a ênfase dada à participação da comunidade e da sociedade civil na concepção e implementação das ações, bem como à criação de novas institucionalidades necessárias para viabilizar tal participação. Constitui exemplo

dessa ênfase o apoio do Ministério da Integração aos Fóruns do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso).

Outra proposta da PNDR de 2007 – de fundamental importância para viabilizar o conjunto da reforma que se buscava empreender – foi a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), para financiar as ações da nova política regional. Esse Fundo seria essencial para viabilizar algumas das suas atividades mais inovadoras, não cobertas pelos instrumentos de financiamento hoje existentes. Como é do conhecimento geral, o FNDR não foi criado até o momento presente.

Os Fundos Constitucionais e Regionais atualmente em operação, cujas características estão claramente associadas ao antigo paradigma de políticas regionais, destinam-se exclusivamente às macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e financiam apenas empresas. Além disso, só essas macrorregiões contam com estruturas técnico-administrativas encarregadas da gestão das ações da política regional, as Superintendências Regionais Sudam, Sudene (Leis Complementares nº 124 e 125/2007), e Sudeco (Lei Complementar nº 129/2009).

Dessa maneira, ações da política em áreas de outras macrorregiões, ou que envolvam investimentos em infraestrutura, na ausência do novo Fundo, passaram a depender totalmente de recursos orçamentários para sua viabilização. A experiência brasileira mostra que as dotações orçamentárias, frequentemente sujeitas a cortes e contingenciamentos, são fontes pouco confiáveis de financiamento. Cabe ressaltar, ainda, que o volume de recursos disponibilizados no orçamento federal para o Ministério da Integração Nacional tem sido exíguo, muito aquém do mínimo necessário para custear ações capazes de contribuir de forma efetiva para a promoção do desenvolvimento nas áreas não cobertas pelos fundos constitucionais e regionais. Infelizmente, não há motivos para esperar que essa situação se modifique substancialmente no futuro próximo.

Um exemplo eloquente dessa carência de fonte mais adequada de financiamento são as dificuldades enfrentadas pelos Programas de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, como os dois anteriormente mencionados que alcançam o território do Rio Grande do Sul e de cujos Fóruns os COREDEs/RS participam ativamente. Tais programas só têm conseguido sobreviver, nos últimos anos, de forma bastante

⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995).

⁵ Um exemplo clássico dessa constatação é o artigo “Nordeste, Nordestes, Que Nordeste?” de Tânia Bacelar de Araújo, de 1995, que mostrava as crescentes diferenças internas do território da Região Nordeste, foco preferencial da política regional brasileira do período. (ARAÚJO - 1995).

precária, graças à garimpagem, pela equipe do Ministério da Integração Nacional, de recursos oriundos de emendas parlamentares ao orçamento federal.

Tendo em vista que a criação do novo Fundo não foi viabilizada até o momento (e não há indícios sólidos de que venha a ocorrer no futuro próximo), uma grande parte do que é realmente “novo” na nova política acaba inviabilizado pela ausência de uma fonte adequada de financiamento, transformando-se em letra morta. Em outras palavras, frustra-se o esforço no sentido de reformar a política regional brasileira, adequando-a ao novo paradigma, o que parece ser o objetivo fundamental da PNDR de 2007.

Não há como deixar de concluir que a demora na criação do FNDR reflete, em última análise, a baixa importância do tema da política regional na agenda do governo. Essa demora mostra, também, que o Ministério da Integração não tem conseguido exercer influência suficiente na definição das prioridades da administração federal.

Na verdade, deve-se registrar que a perda de importância da “questão regional” na agenda do governo não constitui fato novo, tendo sido amplamente registrada pela literatura existente sobre o tema.⁶ A menos que se consiga elevar a sua posição na ordem de prioridades da administração federal, gerando a indispensável vontade política para tomar as decisões necessárias, dificilmente serão solucionados problemas como o da não criação do FNDR, das dotações orçamentárias insuficientes para os Programas do Ministério da Integração Nacional, ou da precariedade das atividades de coordenação exercidas por órgãos como a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que deveria articular as ações governamentais no contexto da nova política.

Um dos fatores que, paradoxalmente, pode ter contribuído para reforçar a baixa prioridade da questão regional no passado recente é o sucesso das políticas de apoio à população de baixa renda, empreendidas pelos últimos governos federais. A melhora substancial da situação da população pobre de algumas das regiões mais carentes do País pode ter diminuído o interesse pelo tema do enfrentamento das desigualdades econômicas existentes no território brasileiro por meio de uma política regional explícita. No entanto, é preciso ter presente que a política de desenvolvimento regional não pode ser vista apenas como uma espécie de “política de assistência social espacialmente refe-

renciada”, cujo foco é exclusivamente o enfrentamento da pobreza. Ela deve ser encarada, isto sim, como uma política de fortalecimento das atividades produtivas em regiões que atendem a critérios definidos de elegibilidade, critérios esses que não precisam (nem devem) ficar restritos à dimensão “pobreza-riqueza”, mas costumam incluir, em outros países, aspectos como a perda de dinamismo e de competitividade em regiões que não necessariamente se caracterizam por níveis extremos de pobreza. A dimensão social da política regional consiste no fato de que ela contribui para melhorar as condições de vida das populações dessas regiões mais pobres ou menos dinâmicas ao gerar empregos e oportunidades, promovendo a sua inclusão na atividade produtiva. Talvez seja desnecessário enfatizar que a criação de empregos e oportunidades constitui a forma mais consistente e economicamente sustentável de inclusão social.

Outro problema que decorre de se tratar a política regional como se fosse uma política social territorialmente referenciada é o fato de que essa visão implica em ignorar o fato de que uma política regional deve ser vista como um dos principais instrumentos de que dispõe o Estado para atuar no ordenamento e na gestão do território, influenciando a distribuição das atividades produtivas no espaço. Ao apoiar o fortalecimento da base econômica de regiões pobres ou menos dinâmicas, e ao possibilitar o surgimento e/ou fortalecimento de polos econômicos alternativos, a política regional pode contribuir, por exemplo, para reduzir a intensidade dos fluxos migratórios direcionados aos maiores centros urbanos, amenizando a formação de externalidades negativas causadas pela excessiva aglomeração de pessoas e de atividades econômicas.

Na atualidade, uma das manifestações mais contundentes dessas externalidades negativas é o elevado grau de congestionamento das vias urbanas das metrópoles brasileiras, que não apenas gera prejuízos econômicos para as empresas, ao dificultar a movimentação de cargas, mas também afeta negativamente a qualidade de vida da população, elevando o tempo gasto em deslocamentos. Segundo dados do Censo de 2010, uma parcela expressiva dos moradores das principais regiões metropolitanas já gastava, nesse ano, mais de duas horas por dia em deslocamentos de ida e volta entre suas residências e locais de trabalho. O aumento da demora nos deslocamentos afeta severamente a qualidade de vida dos indivíduos, con-

⁶ Há alguns anos, um dos mais importantes estudiosos da questão regional brasileira descreveu adequadamente a situação do planejamento regional no País, ao dar o seguinte título emblemático a um artigo de sua autoria: “O Desafio de Planejar com Instrumentos Limitados: Aparato Institucional Débil, Recursos Financeiros Escassos, Recursos Humanos Instáveis”. - AZZONI (2007).

sumindo tempo que poderia ser utilizado em atividades como o descanso, o estudo ou o convívio com a família. Em um cenário de falta de recursos para promover os volumosos investimentos necessários para melhorar de forma significativa a mobilidade urbana, em especial nos grandes centros, tal situação tende a agravar-se ainda mais no futuro.

A insuficiente preocupação do Estado brasileiro com a temática da gestão do território manifesta-se não apenas pela falta de prioridade da política regional, mas também por outras omissões, como a ausência

de esforços no sentido de fortalecer o planejamento integrado nas regiões metropolitanas, a inexistência de avanços na formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial, e o aparente abandono de tentativas no sentido de basear os Planos Plurianuais de Investimentos da União em marcos de referência estratégicos espacializados. Cabe lembrar que, em um passado não muito distante, a administração federal encomendou estudos específicos, com uma clara perspectiva territorial, para servir de subsídio à elaboração desses Planos Plurianuais.⁷

2. As Propostas dos COREDEs/RS

O diagnóstico aqui apresentado não diverge substancialmente, nos seus aspectos mais gerais, das considerações contidas no documento-base produzido pelo Ministério da Integração para a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Trata-se de um texto de muito boa qualidade, embora se deva registrar que algumas questões não foram tratadas de forma suficientemente detalhada, dando margem a dúvidas quanto à posição do Ministério da Integração Nacional. Os princípios e propostas nele apresentados podem ser endossados, em sua grande maioria, pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. No entanto, há temas que, na opinião dos COREDEs/RS, exigem uma reflexão mais aprofundada.

Em primeiro lugar, não foi suficientemente tratada a questão de como superar a baixa prioridade da temática territorial na agenda do governo federal. Nesse sentido, os COREDEs/RS recomendam que seja empreendido um esforço no sentido de conscientizar a sociedade brasileira sobre a necessidade de fortalecer as políticas públicas relacionadas com a gestão do território. Tal conscientização é indispensável para que seja exercida uma pressão “de baixo para cima” para sensibilizar as instâncias políticas, fazendo com que aumente o grau de prioridade do tema na agenda governamental. Somente a partir dessa conscientização será possível criar a vontade política necessária para avançar em temas como os apontados acima, do planejamento integrado das regiões metropolitanas, do ordenamento territorial e de uma ação pública mais consciente de seus impactos territoriais, além do próprio fortalecimento da política regional, com a criação do FNDR.

No caso específico da política regional, é indispensável romper com a visão simplista que tende a vê-la como uma espécie de “política social territorializada” centrada no tema da pobreza e voltada exclusivamente para a melhora das condições da população das regiões mais carentes. É preciso enfatizar que uma política regional adequadamente concebida e financiada é bem mais do que isso, constituindo-se, como foi dito antes, em um dos principais instrumentos de que o Estado dispõe para promover a gestão do território, influenciando a distribuição espacial das atividades produtivas e promovendo o surgimento e/ou fortalecimento de polos econômicos alternativos, para que seja possível aliviar, no futuro, o problema do congestionamento e da perda da mobilidade nos grandes centros urbanos.

É importante destacar, ainda, no plano das questões mais gerais, que devem ser preservadas e fortalecidas as características inovadoras da PNDR de 2007. Em primeiro lugar, deve ser conservada a sua condição de política “nacional” capaz de alcançar áreas de todo o território brasileiro, conforme critérios definidos de elegibilidade (que devem ser aperfeiçoados, como será visto adiante). Em segundo lugar, deve ser preservada a multiescalaridade, sendo mantido o uso de referências territoriais menos agregadas que as macrorregiões como espaços preferenciais para a implementação das ações. Finalmente, deve ser mantida e aprofundada a preocupação em promover a participação efetiva da sociedade civil e da comunidade das regiões na formulação, implementação e fiscalização das ações relacionadas com essa política. Nos tópicos a seguir são apresentadas algumas propostas adicionais, ou considerações mais detalhadas sobre alguns desses temas, com o objetivo de enfatizar, qualificar ou propor a correção de propostas já contidas no documento-base do MI. O material está organizado segundo os eixos temáticos da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

⁷ Ver BNDES/CONSÓRCIO BRASILIANA (2000), CONSÓRCIO MONITOR GROUP e BOUCINHAS & CAMPOS (2002) e MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2008).

A – Eixo das desigualdades regionais e critérios de elegibilidade

Os COREDES/RS discordam de várias colocações relativas ao tema da elegibilidade contidas no documento de referência produzido pelo MI para a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Em primeiro lugar, consideram que, embora se possa concordar com a afirmativa de que seja inadequado o uso mecânico da classificação da tipologia regional para definir diferenças de tratamento entre regiões, é importante ter em vista que talvez a melhor forma de proteger o caráter técnico da política regional, evitando ingerências indevidas na definição das áreas elegíveis e na aplicação dos recursos, seja estabelecer critérios objetivos e de aplicação automática, com prazos definidos de vigência. A política regional da União Europeia constitui um exemplo do uso de critérios objetivos que são definidos após intensa e prolongada negociação, que vigoram por prazos determinados e são revisados periodicamente.

Além disso, os COREDES/RS consideram inadequado o critério de elegibilidade proposto pelo documento, com o objetivo de substituir o adotado na Fase I da PNDR:

“Nesta nova etapa, define-se como espaços elegíveis para a PNDR II, a totalidade do território abrangido hoje pela Sudene, Sudam e Sudeco e os demais espaços do território brasileiro, situados no Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo. Essas áreas serão denominadas de Regiões Elegíveis da PNDR.

Não são, portanto, objeto da política regional brasileira, as regiões de Alta Renda do Sul e Sudeste. Isto porque o objeto da PNDR, como já explicitado nesse documento, é exatamente reduzir a grande distância que separa estes dois conjuntos de territórios no País, através da promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas.”⁸

Essa definição de áreas elegíveis, centrada apenas na redução das desigualdades de níveis de renda, decorre do objetivo definido para a política regional, excessivamente limitado, que foi explicitado em trecho anterior desse documento:

“O objetivo da PNDR, portanto, é duplo:

I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais.

II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.”⁹

Ao preocupar-se exclusivamente com a redução das desigualdades inter e intrarregionais, a proposta baseia-se em uma definição excessivamente restritiva de quais devam ser os objetivos de uma política regional. Embora essas desigualdades sejam, sem dúvida, o principal “problema regional” do País, elas não esgotam o rol das questões que devem ser objeto de uma política regional adequada ao caso brasileiro. Uma política de desenvolvimento regional não precisa – nem deve – ocupar-se exclusivamente em promover a convergência de renda entre regiões. Exemplo disso é a política da União Europeia¹⁰, que contempla três objetivos: (i) convergência, (ii) competitividade regional e emprego, e (iii) cooperação territorial. Seus instrumentos são utilizados

⁸ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2012), p. 23.

⁹ MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2012), p. 29.

¹⁰ Mesmo passando por um momento de incerteza quanto às suas perspectivas, devido à conjugação de um contexto de crise financeira com os problemas causados pela inclusão de países do leste europeu, a política regional europeia continua a ser uma referência central sobre o tema e fonte de lições úteis para países como o Brasil no que se refere a aspectos metodológicos e operacionais.

para financiar projetos relacionados a esses três objetivos, com volumes de recursos e critérios de elegibilidade definidos de forma específica para cada um deles.¹¹

Cabe registrar que a questão da elegibilidade é um dos pontos em que falta maior clareza ao documento do MI. Talvez por esse motivo, algumas de suas passagens dão margem ao entendimento, ressalvada a possibilidade de falha de compreensão, de que todas as áreas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passariam a receber iguais benefícios no contexto da política regional, não mais sendo consideradas as desigualdades de nível de desenvolvimento existentes entre elas como motivo para tratamento diferenciado.

Isso seria, no mínimo, incoerente com definição de objetivos proposta no documento para a política, que afirma que a política terá como objetivo reduzir tanto as desigualdades inter quanto as intrarregionais. Certamente os nordestinos nascidos em algum pequeno município de uma região pobre e estagnada do interior não têm as mesmas “condições de acesso (...) justo e equilibrado aos bens e serviços públicos” que os nativos dos bairros de alta renda das capitais. Um eventual abandono da ideia de que deve ser dado tratamento diferenciado para as áreas mais carentes que existem dentro do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste implica, além disso, em ignorar um dos avanços mais significativos na compreensão da “questão regional” brasileira das últimas décadas, que foi a constatação da crescente heterogeneidade interna dessas macrorregiões, onde passaram a despontar novos polos dinâmicos em meio a áreas pobres e estagnadas.

Outra consequência muito grave do critério de elegibilidade apontado anteriormente, associado à ideia de uma política centrada apenas na redução das desigualdades de renda, é quase abandonar, na prática, a intenção de que a política regional brasileira deva ser uma política “nacional”. Como visto, esse foi um dos avanços mais importantes da PNDR institucionalizada em 2007. Nos termos propostos, a grande maioria das áreas do Sul e do Sudeste, mesmo que apresente problemas de natureza “regional”, como os associados à perda de dinamismo, acabará excluída da política, sendo considerada não elegível por apresentar “alta renda”, na comparação com as áreas muito mais pobres das outras partes do País.

Para que a política regional brasileira seja realmente uma política “nacional”, que alcance “regiões com problemas” em todo o território brasileiro, seus objetivos precisam ser definidos de forma mais abrangente, incorporando outros temas além da convergência de renda. A definição restritiva proposta pelo MI implica em ignorar totalmente um tipo de problema que já se manifesta de forma bastante aguda em partes do Rio Grande do Sul – o do insuficiente dinamismo econômico que causa emigração e esvaziamento demográfico.¹² A combinação da queda das taxas de fecundidade (mais acentuada no Sul e no Sudeste do que em outras áreas do país) com a continuidade de fluxos de emigração que já ocorrem há várias décadas fez com que a população diminuísse, entre 2000 e 2010, em quase toda a metade oeste do Estado. Em algumas dessas áreas, já havia ocorrido declínio populacional entre 1991 e 2000. O número de habitantes caiu em quase 300 dos 436 municípios gaúchos nesse período.

É possível, paradoxalmente, que um critério simplista de avaliação, como o do crescimento do PIB, classifique como “dinâmicas” algumas dessas áreas do Rio Grande do Sul em que a população diminuiu. No entanto, trata-se de um tipo de “dinamismo” que foi incapaz de gerar empregos e oportunidades em número suficiente para frear a emigração e a queda do número de habitantes. Esse ponto será discutido com maior detalhe mais adiante nesse texto.

Fica evidente que, caso se pretenda que a política regional seja realmente “nacional” – na prática e não apenas no discurso – e possa atingir efetivamente outras áreas do País que não

¹¹ O endereço http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm disponibiliza informações sobre a política regional europeia.

¹² É provável que, em um futuro não muito distante, o problema da queda de população se manifeste de forma mais acentuada em outras regiões pouco dinâmicas do País, à medida que as taxas de fecundidade se reduzam mais nessas regiões, atingindo os atuais níveis do Sul e do Sudeste.

apenas o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, o conceito do que é uma “região com problemas” deve ser ampliado, não se restringindo à dimensão “pobreza-riqueza” e incorporando também a questão do dinamismo, avaliado de forma mais adequada do que pelo crescimento do PIB.

Nesse sentido, cabe registrar que os critérios de elegibilidade da PNDR I também apresentavam algumas características inadequadas, mesmo sendo mais abrangentes que os da atual proposta, por se basearem em uma tipologia que incorporava simultaneamente as dimensões “pobreza-riqueza” e “dinamismo-estagnação”. A inadequação deve-se ao fato de que as variáveis utilizadas como indicadores dessas dimensões não se adaptam às características das regiões brasileiras. Embora pareçam ser as opções óbvias para medir riqueza e dinamismo¹³, as variáveis “renda” e “crescimento do PIB” não possibilitam comparações seguras em um contexto no qual a maioria das microrregiões tem sua economia muito dependente da agropecuária e da agroindústria, podendo ser fortemente afetadas por fatores aleatórios, como secas ou ocorrência de pragas que atinjam as lavouras locais.

A definição de critérios de elegibilidade para uma política pública exige grande cuidado quanto à adequação das variáveis utilizadas, na medida em que implica em definir a possibilidade ou a impossibilidade de acesso a recursos, podendo causar prejuízos importantes àqueles (regiões ou indivíduos) que incorretamente deixem de ser considerados elegíveis. Trata-se de uma situação em que as opções metodológicas têm efeitos econômicos e sociais muito importantes, ao contrário do que ocorre quando se elabora um estudo com objetivos puramente analíticos, como um artigo para uma publicação acadêmica, onde as más opções causarão danos apenas à reputação do autor.

Com base nas variáveis renda e crescimento do PIB, só seriam possíveis comparações inter-regionais suficientemente seguras para definir tratamento diferenciado no acesso a recursos caso fosse possível tomar como base para o cálculo períodos “típicos”, em que a influência de fatores aleatórios não fosse significativa. Circunstâncias muito favoráveis ou muito desfavoráveis, como safras excepcionais, secas, chuvas em excesso, incidência de pragas, preços muito altos ou muito baixos, etc., podem causar distorções importantes, fazendo com que a classificação de algumas regiões possa variar – entre pobres e ricas, ou entre dinâmicas e estagnadas – devido apenas à escolha de um ou outro ano ou período de referência. Quando se considera um País com a extensão territorial e com a diversidade geográfica do Brasil, chega-se à conclusão que não será possível encontrar anos ou períodos que sejam “típicos” para todas as regiões. Parece inevitável que qualquer ano ou período que possa ser escolhido acabará sendo “típico” para algumas e “atípico” para outras.

Regiões cuja economia é muito dependente do setor primário, cuja fronteira agrícola esteja esgotada e onde não ocorreu mudança estrutural significativa, com aumento da importância de cadeias produtivas de maiores encadeamentos locais e maior capacidade de agregação de valor, são as mais suscetíveis a erros de classificação na dimensão dinamismo-estagnação. Essas regiões, que normalmente tenderiam a ser consideradas “estagnadas”, podem ser incorretamente classificadas como dinâmicas caso o ano inicial do período de cálculo tenha sido desfavorável para a agricultura local e o ano final tenha sido de colheita abundante. Por outro lado, regiões onde ocorre expansão da fronteira agrícola, ou onde há mudança estrutural positiva, intensa e rápida, dificilmente deixarão de ser consideradas dinâmicas por esse motivo.

Para exemplificar esse tipo de problema foi concebido um exercício simples, que permite demonstrar com clareza o elevado grau de volatilidade que pode ser causado pela utilização simplista do crescimento do PIB com o objetivo de avaliar o dinamismo das regiões. Calculou-se o crescimento do PIB das microrregiões brasileiras nos períodos 1996-2004, 1996-2005 e 1996-2006. Como se observa, no cálculo foi mantido o ano inicial, variando apenas o ano final de cada período. Em cada um deles, as microrregiões foram classificadas como “dinâmicas” ou

¹³ Na verdade, parecem opções tão óbvias que talvez possa até causar estranheza o fato de que alguém esteja contestando sua utilização.

“estagnadas” tendo em vista ter sido o seu crescimento superior ou inferior à média nacional. A Tabela 1, a seguir, mostra os resultados desses cálculos. Nela são apresentados em vermelho os valores relativos às regiões cujo crescimento foi inferior à média em cada período e, portanto, classificadas como “estagnadas”.

Na medida em que em todos os três casos o período utilizado no cálculo é relativamente longo, poder-se-ia esperar que em todos eles o crescimento PIB tivesse sido capaz de captar adequadamente a condição estrutural de “dinâmica” ou de “estagnada” de cada uma das diferentes regiões, deixando pouca margem para a influência de fatores aleatórios, como os apontados anteriormente. Se essa hipótese se confirmasse, poder-se-ia esperar que o rol das microrregiões incluídas em uma ou outra dessas duas categorias não se alterasse de forma muito substancial nos três casos, independentemente do ano final que fosse utilizado no cálculo.

No entanto, não foi isso que aconteceu. Considerando apenas as microrregiões do Rio Grande do Sul, constatou-se que, utilizando 2004 como o ano final do período, 16 das 35 microrregiões gaúchas teriam sido classificadas como “estagnadas” (crescimento inferior à média nacional, com taxas representadas em vermelho na tabela), enquanto 19 seriam “dinâmicas”. Já usando como limite final o ano de 2005, quando o Estado foi atingido por uma forte seca, teriam sido consideradas “estagnadas” 29 microrregiões, contra apenas 6 “dinâmicas”. Finalmente, usando 2006 como ano final, haveria 23 “estagnadas” e 12 “dinâmicas”.

Tabela 1 – Crescimento Nacional do PIB do Brasil e das Microrregiões do Rio Grande do Sul nos Períodos 1996-2004, 1996-2005 e 1996-2006.

Microrregião	Variação % 96 - 04	Variação % 96 - 05	Variação % 96 - 06
Santa Rosa	34,93	16,97	26,12
Três Passos	75,35	29,26	30,12
Frederico Westphalen	37,95	25,85	44,22
Erechim	29,24	18,75	28,09
Sananduva	69,90	36,32	69,98
Cerro Largo	40,46	38,64	51,61
Santo Ângelo	20,37	5,64	21,56
Ijuí	57,25	32,16	39,90
Carazinho	39,51	11,29	33,28
Passo Fundo	52,88	39,62	50,42
Cruz Alta	77,29	29,28	65,73
Não-Me-Toque	120,08	62,57	87,58
Soledade	41,97	27,41	44,11
Guaporé	78,01	75,09	81,18
Vacaria	25,96	14,36	37,71
Caxias do Sul	34,63	37,73	35,14
Santiago	49,97	17,82	50,50
Santa Maria	9,89	6,05	14,02
Restinga Seca	52,74	27,66	40,47
Santa Cruz do Sul	65,79	57,43	55,90
Lajeado-Estrela	46,62	40,08	41,22
Cachoeira do Sul	22,73	10,76	17,42
Montenegro	48,20	42,43	39,92
Gramado-Canela	29,97	28,25	26,23
São Jerônimo	126,35	126,87	100,34
Porto Alegre	4,45	8,56	9,19
Osório	71,17	70,66	77,92
Camaquã	48,24	25,88	24,61
Campanha Ocidental	33,12	35,05	51,03
Campanha Central	14,36	9,11	13,30

Campanha Meridional	24,06	10,94	10,93
Serras de Sudeste	25,32	17,69	13,46
Pelotas	7,30	3,89	7,48
Jaguarão	-2,55	-8,36	-3,85
Litoral Lagunar	82,66	57,62	68,15
Brasil	38,65	43,03	48,69

Fonte dos Dados Brutos: IpeaDATA.

Nota: Valores inferiores à média nacional indicados em vermelho.

Alguns dos resultados que constam da Tabela 1 são bastante surpreendentes para um observador que esteja familiarizado com a economia do Rio Grande do Sul, pois uma das microrregiões do Estado que é unanimemente considerada dinâmica – a de Caxias do Sul – seria classificada como estagnada em todos os três casos, pois seu crescimento foi sempre inferior à média nacional.

Um balanço das três opções mostra que apenas seis microrregiões gaúchas teriam sido classificadas como dinâmicas nas três opções, com crescimento sempre superior à média nacional. Outras 15 teriam sido sempre consideradas estagnadas, por apresentarem crescimento sempre menor que o do PIB do País. No entanto, para 14 microrregiões, a classificação variou de acordo com a escolha do ano final: cinco foram dinâmicas em dois casos e nove em apenas um.

É fácil perceber que, caso se estivesse tratando de definir elegibilidade para os benefícios da política regional, o acesso a recursos por parte de mais de 1/3 das microrregiões do Rio Grande do Sul (aquelas que não tivessem sido sempre consideradas dinâmicas ou estagnadas, em todos os três casos) poderia ter mudado apenas devido a uma ou outra escolha de ano final para o período utilizado. Esse exemplo mostra, de forma eloquente, que o critério do crescimento do PIB é muito sensível às condições conjunturais (condições essas que estão associadas a fatores que podem ser considerados como aleatórios nesse contexto, como as chuvas ou a incidência de pragas nas lavouras, ou os preços dos produtos agrícolas) que afetem os anos usados como início ou fim do período de análise. Em outras palavras, esse critério acaba não sendo capaz, em muitos casos, de captar adequadamente a ideia de “estagnação” ou “dinamismo” enquanto característica estrutural da economia de uma região.

Tendo em vista o grau de volatilidade evidenciado por esse exercício simples, pode-se dizer que, para muitas regiões cuja economia se baseia na agricultura, o momento em que o Ministério da Integração viesse a decidir qual o período de referência para o cálculo das variáveis utilizadas na definição da elegibilidade acabaria se assemelhando a um sorteio da loteria, onde as mais afortunadas acabariam tendo acesso aos recursos da política, enquanto outras que tivessem azar poderiam ser excluídas.

É fácil perceber que essa volatilidade também pode levar a resultados inusitados em outras regiões do País. Um exemplo contundente é o que ocorreu no caso do Nordeste brasileiro no mesmo período a que se refere ao exercício. O ano de 1996 foi caracterizado pela ocorrência de uma forte seca na região. Conforme registros da Emater/MG, citados pela edição eletrônica de 20/05/2012 do jornal Estado de Minas, “registros históricos indicam que as piores secas registradas no semiárido mineiro e no Nordeste brasileiro ocorreram em 1939, 1975/1976, 1996/1997, 2007/2008”.

Por outro lado, os níveis de precipitação nos anos finais utilizados no exercício foram, aparentemente, favoráveis no Nordeste. O verão de 2004 foi, inclusive, de chuvas abundantes na região, garantindo a formação de reservas de água suficientes para suprir as áreas atendidas pelas principais represas nordestinas pelos dois anos seguintes, como registra matéria publicada em um boletim eletrônico do Ministério do Meio Ambiente em 11/02/2004:

“O excesso de chuvas que hoje causa danos à população do Nordeste pode também significar garantia de água para os próximos dois anos

nas áreas abastecidas pelos grandes reservatórios da região. Esta é uma das conclusões do relatório sobre o panorama dos recursos hídricos no Brasil apresentado pela Agência Nacional de Águas – ANA – hoje pela manhã, na reunião do Grupo Interministerial criado para acompanhar a evolução das chuvas nas regiões de risco.

Segundo dados da ANA, reservatórios como o de Orós e Banabuiú, no Ceará, Armando Ribeiro Gonçalves e Santa Cruz, no Rio Grande do Norte, Curemas Mãe D'Água e Epitácio Pessoa, na Paraíba, Jucazinho e Eng. Francisco Sabóia, em Pernambuco, estão com sua capacidade máxima de acumulação. Orós não enche há 15 anos, afirmou o engenheiro Joaquim Gondim, da Superintendência de Usos Múltiplos da ANA.”

A consequência do uso, no exercício, de um ano inicial de forte seca e de anos finais com precipitações favoráveis à agricultura, foi que a grande maioria das microrregiões do Nordeste apresentaram crescimento do PIB superior (às vezes muito superior) à média nacional. Na verdade, 166 de um total de 188 cresceram acima da média nacional em todos os três casos, contra apenas 18 cujo crescimento foi sempre inferior a essa média e oito cuja situação se alterou conforme o ano final escolhido. Fica evidente, dessa forma, que um eventual uso mecânico e acrítico desse período para classificar as regiões poderia ter a consequência surpreendente de considerar como “dinâmicas” a maior parte das áreas que compõem o semiárido nordestino, que talvez seja, no contexto brasileiro, a região cuja imagem é mais fortemente associada à ideia de estagnação.

De forma similar ao que ocorre com o uso do crescimento do PIB como indicador de dinamismo, a mensuração da renda em um ano de safras extraordinárias pode fazer com que uma região agrícola normalmente “pobre” se torne “rica”, enquanto um de colheitas muito ruins pode transformar em “pobre” uma região que em condições normais seria considerada “rica”. Evidentemente, o uso de médias trienais (ou quinquenais) pode atenuar esses problemas. No entanto, os COREDEs/RS consideram que há alternativas ainda mais adequadas, como será mostrado adiante.

Além de tudo isso, o crescimento do PIB, quando elevado, também tem a deficiência de não identificar formas de dinamismo espúrio que ocorrem em algumas regiões, onde o crescimento está restrito a “enclaves” ou cadeias produtivas muito específicas, com poucos encadeamentos locais, não causando elevação expressiva na geração de empregos e oportunidades.

Tais constatações ressaltam a necessidade de um esforço no sentido de definir uma opção metodológica capaz de contornar esses problemas. A alternativa proposta pelos COREDEs/RS é que a tipologia usada como base para os critérios de elegibilidade utilize um indicador sintético, como o Índice de Desenvolvimento Humano, e não a renda, para avaliar a dimensão “pobreza-riqueza” (ou, mais corretamente, o alto ou baixo nível de desenvolvimento). Dessa forma seriam neutralizados os efeitos da incidência de fatores aleatórios no ano de referência utilizado no cálculo, que podem deformar as comparações inter-regionais.

No que se refere à dimensão “dinamismo-estagnação”, os COREDEs/RS recomendam que a dinâmica migratória seja adotada como critério de avaliação, sendo consideradas elegíveis as áreas caracterizadas por forte emigração, mesmo que comparativamente “ricas” ou “desenvolvidas” pelo critério do IDH. A emigração acentuada e continuada constitui evidência de que a economia de uma região não possui o dinamismo necessário para gerar empregos e oportunidades em número suficiente para evitar a evasão daqueles que nela nasceram.

Com certeza, não há forma mais sólida e consistente de avaliação, pois são os próprios habitantes que, ao emigrarem em grande número, conferem atestado de falta de dinamismo às regiões de onde saíram. Por outro lado, a atração de contingentes expressivos de imigrantes constitui indício seguro de dinamismo na geração de empregos e oportunidades. Salvo melhor juízo, emigração e atração de migrantes são variáveis capazes de captar a condição estrutural de “estagnação” ou “dinamismo” de uma região determinada – especialmente em se tratando de uma região de base agrícola – de forma muito mais consistente do que a variação do PIB,

tendo em vista o grau inaceitável de volatilidade que afeta esta última variável, devido a fatores aleatórios, como foi apontado anteriormente.

Para ilustrar a maior adequação deste novo critério, a Tabela 2, apresentada a seguir, mostra a evolução demográfica das microrregiões do Rio Grande do Sul entre 2000 e 2010. Os dados nela contidos permitem inferir a direção dos fluxos migratórios inter-regionais ocorridos dentro do Estado nesse período. O confronto com os resultados do exercício apresentado na Tabela 1 mostra que o dinamismo populacional fornece um quadro de quais regiões poderiam ser consideradas “dinâmicas” ou “estagnadas” que é bem mais condizente com o que poderia esperar, *a priori*, um conhecedor da economia gaúcha.

A utilização da dinâmica demográfica para identificar “regiões problema” não constitui ideia nova, pois a literatura registra que a emigração com frequência é utilizada na definição de elegibilidade para ações de políticas regionais. Como afirma um estudo da OECD:

“Elevada emigração a partir de uma área é frequentemente considerada sintoma de um problema regional e, portanto, como indicador de elegibilidade para uma intervenção de política pública com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial.”¹⁴

Tabela 2 – Evolução Demográfica do Brasil e das Microrregiões do Rio Grande do Sul entre 2000 e 2010

Microrregião	População 2000	População 2010	Varição Absoluta 2000-2010	Varição % 2000-2010
Santa Rosa	161.560	157.276	-4.284	-2,65
Três Passos	150.743	143.794	-6.949	-4,61
Frederico Westphalen	184.762	174.605	-10.157	-5,50
Erechim	213.075	211.653	-1.422	-0,67
Sananduva	62.940	60.636	-2.304	-3,66
Cerro Largo	69.972	66.065	-3.907	-5,58
Santo Ângelo	209.172	196.971	-12.201	-5,83
Ijuí	180.522	183.920	3.398	1,88
Carazinho	158.949	159.953	1.004	0,63
Passo Fundo	300.357	327.708	27.346	9,10
Cruz Alta	155.085	150.223	-4.862	-3,14
Não-Me-Toque	39.461	42.221	2.760	6,99
Soledade	73.090	71.490	-1.600	-2,19
Guaporé	115.738	127.249	11.511	9,95
Vacaria	153.725	157.337	3.612	2,35
Caxias do Sul	653.655	769.617	115.962	17,74
Santiago	110.815	110.682	-133	-0,12
Santa Maria	349.424	363.016	13.592	3,89
Restinga Seca	66.319	63.240	-3.079	-4,64
Santa Cruz do Sul	298.596	320.312	21.716	7,27
Lajeado-Estrela	277.086	305.560	28.474	10,28
Cachoeira do Sul	157.275	152.969	-4.306	-2,74
Montenegro	177.541	202.517	24.976	14,07
Gramado-Canela	259.837	296.581	36.744	14,14
São Jerônimo	131.844	143.608	11.764	8,92
Porto Alegre	3.425.044	3.628.029	202.985	5,93
Osório	285.788	341.119	55.331	19,36
Camaquã	123.400	130.448	7.048	5,71
Campanha Ocidental	380.314	364.249	-16.065	-4,22
Campanha Central	194.156	184.948	-9.208	-4,74
Campanha Meridional	172.645	173.808	1.163	0,67
Serras de Sudeste	114.979	116.423	1.444	1,26
Pelotas	473.386	482.915	9.529	2,01
Jaguarão	57.732	53.154	-4.578	-7,93

¹⁴ OECD (2001), p. 203.

Litoral Lagunar	248.811	259.638	10.827	4,35
Rio Grande do Sul	10.187.798	10.693.929	506.131	4,97
Brasil	169.799.170	190.755.799	20.956.629	12,34

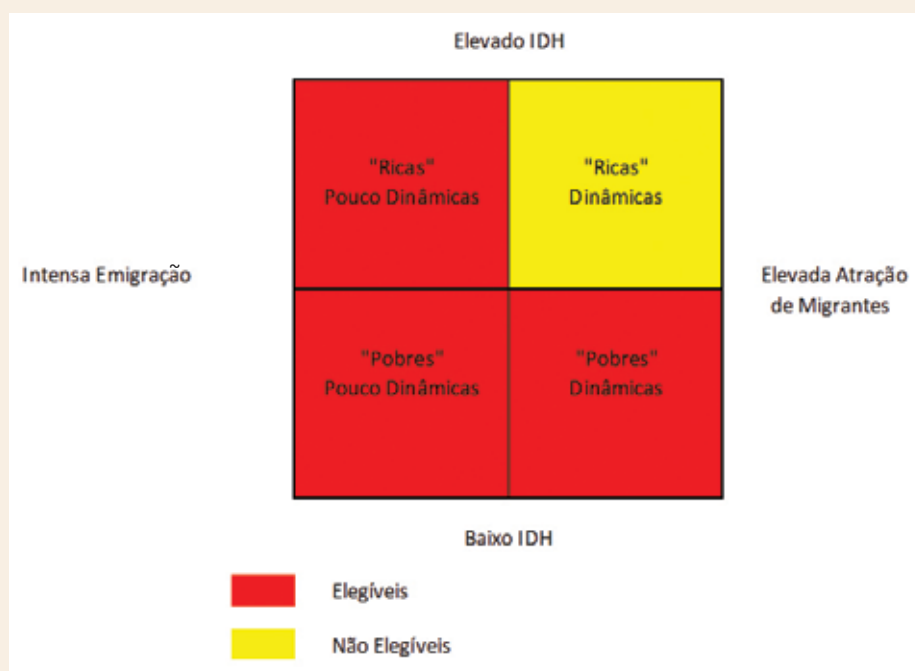
Fonte dos Dados Brutos: IpeaDATA.

O uso desse critério implica, além disso, e de forma mais correta, conceber a política regional também como um instrumento de gestão do território, orientado para a prevenção de fluxos migratórios que contribuem para o surgimento de externalidades negativas nos grandes centros urbanos. Como registra esse mesmo documento da OECD:

“A dinâmica demográfica é um indicador básico do desenvolvimento territorial em termos gerais, na medida em que a política de desenvolvimento, em muitos países, tem como objetivo prevenir o crescimento ou a concentração de população em áreas metropolitanas cada vez maiores, e prevenir o esvaziamento e a emigração de certas áreas rurais.”¹⁵

Com as alterações aqui propostas, os critérios de elegibilidade da política regional, na escala microrregional, poderiam ser definidos conforme o diagrama a seguir:

Gráfico 1 - Elegibilidade com base nas Migrações e no IDH



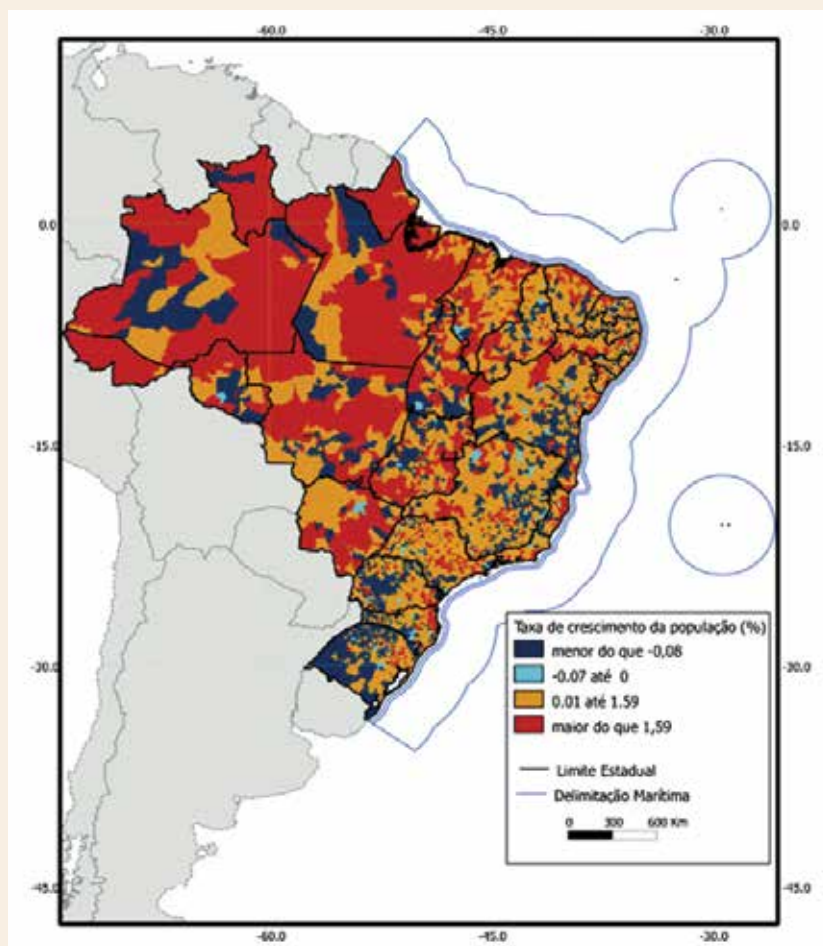
As definições precisas do que deve ser considerado um “alto” ou um “baixo” indicador de desenvolvimento, bem como a definição do que seja uma “elevada taxa de emigração” (os pontos de corte da tipologia) dependeriam da realização de estudos adicionais.

O Mapa 1, mostrado a seguir, apresenta as taxas de crescimento da população do Brasil, por municípios, entre 2000 e 2010. Nele se observa que a população diminuiu na maior parte da

¹⁵ OECD (2001), p. 32.

“metade oeste” do território do Rio Grande do Sul, como resultado da conjugação de elevados fluxos de emigração com a redução das taxas de fecundidade. Pode-se observar, ainda, que esse problema alcança partes significativas do Paraná e de Santa Catarina, ocorrendo também em algumas outras áreas do País.

MAPA 1



Fonte: IBGE (2011) – “Reflexões sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil”.

Esse mapa permite constatar que, caso fosse adotado o critério aqui proposto, o baixo dinamismo demográfico de extensas áreas do Sul e do Sudeste faria com que essas macrorregiões fossem devidamente contempladas pela política regional, de forma legítima e com base em critérios objetivos e justificáveis. Com isso, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional seria efetivamente nacional, tanto no discurso quanto na prática.

Além das áreas beneficiadas pelos critérios desta nova tipologia, os COREDES/RS consideram que devem continuar elegíveis as áreas que atualmente são objeto de programas especiais do Ministério da Integração, como a Faixa de Fronteira, as Mesorregiões e o Semiárido, conforme consta do documento elaborado para servir de referência à Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.

Para corresponder à mudança aqui proposta no critério de elegibilidade, a definição dos objetivos da política regional deveria ser ampliada, incluindo, além da busca da redução das desigualdades regionais quanto a níveis de desenvolvimento, como consta do documento do MI,

também o apoio a regiões pouco dinâmicas, caracterizadas por elevadas taxas de emigração, e o desenvolvimento das áreas de fronteira com outros países. Os COREDEs/RS, com base na sua experiência de participação no Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que abrange áreas do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, consideram importante que a política regional também contemple entre seus objetivos o estímulo à cooperação em áreas de fronteiras interestaduais.

A hierarquia desses objetivos, que se refere ao montante de recursos que devam ser aplicados em cada um deles, deve ser objeto de discussão posterior. Os COREDEs/RS consideram ser legítimo que maior prioridade seja atribuída à promoção da convergência entre níveis de desenvolvimento, correspondendo a esse objetivo o maior volume de recursos. Postulam apenas que não sejam totalmente ignorados, pela política regional brasileira, outros tipos de problema de caráter regional, como o do insuficiente dinamismo que afeta parte do território do Rio Grande do Sul, gerando expressivos fluxos de emigração que chegam a causar declínio populacional.

Desde que preservados o caráter efetivamente “nacional” e a pluralidade de objetivos da política, também podem ser exploradas outras possibilidades para o enfrentamento da questão da elegibilidade. Uma delas é abandonar a ideia de utilizar um mesmo critério para todo o País, com a adoção de tipologias específicas para cada uma das diferentes macrorregiões, sempre buscando beneficiar de forma diferenciada as áreas menos dinâmicas e de mais baixo nível de desenvolvimento. Mesmo nesse caso é necessário cuidado para evitar o uso de variáveis que possam gerar inconsistências, como as apontadas anteriormente, na classificação das regiões para acesso aos recursos da política.

B – Eixo da governança, participação e diálogo federativo

Os COREDEs/RS defendem a revitalização das várias políticas relacionadas com a gestão do território. Devem ser retomados os esforços da administração federal no sentido de basear as ações governamentais em uma visão estratégica do território nacional, o que envolve, entre outras iniciativas, (i) elevar o grau de prioridade da política regional, dotando-a de instrumentos adequados para torná-la efetivamente capaz de promover o desenvolvimento das regiões pobres e menos dinâmicas, (ii) regionalizar os Planos Plurianuais de Investimentos da União, baseando-os em estudos que proporcionem um marco de referência estratégico territorializado, (iii) revitalizar o planejamento das Regiões Metropolitanas e seu entorno, e (iv) retomar os trabalhos no sentido de dotar o Brasil de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

De uma maneira geral, deve-se avançar na regionalização de todas as peças de planejamento da administração federal, como os PPAs e o Orçamento, bem como os Balanços da União, de forma a tornar transparentes as eventuais diferenças de tratamento entre regiões. Os estados também devem ser estimulados a regionalizar seu planejamento, seus orçamentos e balanços.

No referente à incorporação da dimensão participativa à governança da política regional, os COREDEs/RS consideram importante ressaltar que a utilização de uma escala territorial menos abrangente que a das macrorregiões requer um esforço de construção institucional, para dotar essas áreas de organizações (Conselhos ou Fóruns) capazes de efetuar a articulação dos atores econômicos e sociais locais. Sem essa articulação, as regiões (no caso, meso ou microrregiões) serão apenas objetos da política, não sendo capazes de atuar como sujeitos da construção do seu próprio futuro. Como lembra Sergio Boisier, tratando do planejamento regional:

“Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões”¹⁶

¹⁶ BOISIER (1995), pp. 47-48.

Os COREDES/RS apoiam enfaticamente a proposta contida no documento-base no sentido de “estimular os estados a construírem instâncias intermediárias entre o governo estadual e as prefeituras”, fazendo a ressalva de que essas instâncias não devem ser controladas por atores governamentais, mas devem incluir predominantemente representantes de segmentos da economia e da sociedade civil das regiões.

Não há como falar em políticas regionais que envolvam iniciativas “de baixo para cima” sem que existam organizações (Conselhos ou Fóruns) que promovam, em caráter permanente, a articulação dos atores micro e/ou mesorregionais para formular essas iniciativas, identificando, de forma legítima, os consensos e as posições convergentes entre esses atores e possibilitando a formulação de estratégias comuns.

A criação de instituições regionais para articulação de atores faz parte de um processo de institucionalização essencial para a formação de identidades regionais. Sem a dinâmica de adensamento de redes e surgimento de identidades e identificações que é possibilitada pela atuação dessas instituições, uma região não chega sequer a se constituir como objeto no imaginário de seus habitantes.

Na verdade, os COREDES/RS acreditam que os estados devem ser obrigados a criar Fóruns ou Conselhos Regionais em seus territórios, como exigência legal para acesso a recursos da política regional. Essas instâncias devem ter autonomia de discussão e deliberação, além de terem composição plural. Devem, ainda, adotar princípios e normas de constituição e operação que as protejam contra tentativas de controle ou manipulação por governos, grupos políticos ou interesses específicos de qualquer tipo. A experiência dos COREDES/RS pode ser útil como referência no processo de criação desse aparato institucional.

Há estados, como é o caso do Rio Grande do Sul, que já contam com regionalizações administrativas dotadas de uma base institucional com essas características. Tais regionalizações devem ser respeitadas, desde que as instâncias de articulação de atores econômicos e sociais regionais existentes tenham composição adequadamente ampla e plural, contando com autonomia operacional. Deve-se ressaltar que essas instâncias não devem ser controladas por atores governamentais, como atualmente ocorre em alguns estados, incluindo de forma abrangente os representantes da sociedade civil das regiões, além de Universidades e outras instituições de ensino.

Além disso, é importante que os Fóruns ou Conselhos instituídos nas escalas micro e/ou mesorregional estejam representados, por meio de delegados, nas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão dos instrumentos da política regional, como as Superintendências Regionais. Tal representação é importante para evitar a captura dos instrumentos da política por interesses que desvirtuem a sua aplicação, direcionando-os para investimentos em regiões menos necessitadas.

Devem, também, ter assento nessas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão da política regional representantes de centrais sindicais, de entidades empresariais, de associações de municípios e de Universidades, bem como de outros tipos de organizações não governamentais. A participação não governamental não pode ser apenas simbólica, mas sim em número suficiente para ter influência efetiva nas deliberações e decisões, evitando que essas instâncias possam ser consideradas “chapa branca”, como frequentemente ocorre com Conselhos de organizações públicas.

A participação plural e efetiva da sociedade civil em escala micro e/ou mesorregional, através de organizações autônomas, é essencial para proteger a aplicação dos recursos da política regional da influência de *lobbies* de diferentes tipos ou da ação de grupos que os direcionem para o atendimento de clientelas políticas.

Deve-se reiterar, por esses motivos, e tendo em vista a correta preocupação do Ministério no sentido de integrar as administrações estaduais à gestão da política regional, que é importante que a legislação condicione o acesso aos recursos da política à implantação dessas organizações pelos estados, conferindo-lhes papel deliberativo, definindo a sua composição necessariamente plural, com ampla representação da sociedade civil, de instituições de ensino supe-

rior e das administrações locais, e contando com autonomia operacional e de deliberação. A Lei Estadual Nº 10.283, de 17/10/94, que institucionalizou os COREDEs no Rio Grande do Sul, pode servir de modelo para alguns aspectos dessa legislação. Além disso, essas organizações podem (e devem) constituir uma importante base de apoio para pressionar as instâncias políticas no sentido de aumentar o grau de prioridade da política regional na agenda do governo.

Os estados devem, também, ser estimulados a adotar práticas participativas para a elaboração de seus Planos Plurianuais e de seus Orçamentos Anuais, estabelecendo critérios de distribuição dos investimentos no território que favoreçam as suas regiões mais carentes. Cabe registrar que o Rio Grande do Sul já conta com uma tradição de duas décadas de participação direta da população e da sociedade civil na elaboração dos orçamentos estaduais, com diferentes metodologias, sempre contando com a colaboração dos COREDEs/RS em tarefas de organização e deliberação. Em cada uma das últimas três edições da Consulta Popular, mais de um milhão de eleitores foram às urnas, de forma voluntária, para escolher os projetos prioritários de suas regiões, que foram incluídos no Orçamento do Estado.

Os COREDEs/RS defendem a revitalização dos Programas de Mesorregiões, apoiando a proposta de sua integração com os Territórios da Cidadania (TC), com adequação das suas coordenações, desde que as agendas dos TCs sejam ampliadas, indo além do seu foco no rural e na inclusão das camadas mais carentes da população. Conforme uma apresentação contida no site do programa, os objetivos dos Territórios da Cidadania são:

“Objetivo Geral:

- Superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.

Objetivos Específicos:

- Inclusão produtiva das populações pobres dos territórios;
- Busca da universalização de programas básicos de cidadania;
- Planejamento e integração de políticas públicas;
- Ampliação da participação social.”¹⁸

Existe o risco de que não ocorra essa ampliação de escopo, de forma a abranger outros temas relevantes para o desenvolvimento regional, e que a pretendida integração do Promeso com um programa muito melhor financiado e ligado a um Ministério influente no contexto da administração federal possa se transformar, na prática, no abandono puro e simples dos Programas de Mesorregiões. Cabe lembrar que as Mesorregiões gaúchas incluídas no Promeso abrangem centros urbanos de porte significativo e têm partes expressivas de suas economias ligadas a atividades não agrícolas.

Os COREDEs/RS consideram, também, que é necessário fortalecer o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), ajustando os dispositivos legais pertinentes de forma a adaptá-los às características diferenciadas de cada um dos Arcos que compõem essa Faixa. Tal ajustamento é indispensável para evitar que algumas disposições restritivas que são necessárias e adequadas para proteger regiões pouco povoadas se constituam em entraves ao desenvolvimento de áreas de grande densidade de ocupação, como é o caso das situadas no Rio Grande do Sul.

C – Eixo do financiamento do desenvolvimento regional

Com relação ao Eixo Mecanismos de Financiamento e Desenvolvimento Regional, os COREDEs/RS consideram fundamental que seja viabilizada a criação do Fundo Nacional de Desen-

¹⁸ Slide nº 3 da “Apresentação sobre o Programa Territórios da Cidadania”, disponível na Internet, em 14 de outubro de 2012 no endereço <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk>

volvimento Regional (FNDR), com volume adequado de recursos, para que finalmente seja possível completar o processo de modernização da política regional brasileira que a PNDR de 2007 tentou promover.

Caso seja impossível desvincular a criação do FNDR da proposta de uma reforma tributária abrangente, de tramitação mais difícil e demorada no Congresso Nacional, deve ser criado um Fundo específico para viabilizar ações da política regional em áreas das regiões Sul e Sudeste. Além disso, o Ministério da Integração deve estimular os estados a criarem seus próprios Fundos de Desenvolvimento Regional, para suplementar os recursos disponibilizados pelo FNDR e financiar ações de promoção do desenvolvimento em suas áreas mais carentes.

Uma vez viabilizada a existência de recursos em volume adequado para financiar ações da política regional na Região Sul, pode-se cogitar a necessidade e conveniência da recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sedesul), órgão extinto há pouco mais de duas décadas.

D – Eixo dos vetores de desenvolvimento regional sustentável

Os COREDEs/RS consideram, ainda, que o enfrentamento dos problemas das regiões objeto de atenção da política regional requer a superação de déficits de infraestrutura e de conhecimento que entram o seu desenvolvimento. Por esse motivo, no eixo dos vetores do desenvolvimento regional sustentável defendem as seguintes linhas de ação:

(a) Elaboração de Projetos Regionais Estratégicos de Infraestrutura: É necessário elaborar projetos integrados de infraestrutura que eliminem os principais gargalos que entram o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas ou menos dinâmicas;

(b) Apoio Federal para a Qualificação do Ensino Fundamental e Médio nas Áreas Elegíveis da Política Regional;

(c) Priorização das Áreas Elegíveis da Política Regional na Expansão da Rede Federal de Ensino: Os territórios enquadrados nos critérios de elegibilidade da política regional devem ser priorizados nos planos de expansão das redes federais de educação superior e de Ensino Profissional e Tecnológico (EPT). Deve-se aprofundar o processo de interiorização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e das Universidades Federais, especialmente nas regiões que ainda sejam carentes de maior oferta de vagas em cursos universitários, priorizando cursos de áreas tecnológicas que, por seu custo elevado, normalmente não são oferecidos por instituições privadas ou comunitárias.

(d) Apoio às Instituições Comunitárias de Ensino Superior que atuam nas Regiões Elegíveis da Política Regional: Devem ser apoiadas e fortalecidas, por meio de acesso favorecido a programas federais pertinentes, as Universidades Comunitárias, instituições sem fins lucrativos numerosas no Sul, mas pouco comuns em outras regiões do País, que surgiram “de baixo para cima”, como resultado de iniciativas das próprias comunidades de regiões interioranas, para possibilitar o acesso da população local a cursos de nível superior. Na época em que essas instituições começaram a surgir, as Universidades Federais atuavam exclusivamente nas capitais ou em alguns poucos centros urbanos de maior porte.

(e) Fortalecimento dos Programas de Pós-Graduação nas Regiões Elegíveis: Os COREDEs/RS defendem o apoio federal para expansão e fortalecimento dos programas de pós-graduação das instituições públicas e comunitárias atuantes nas regiões menos desenvolvidas.

(f) Ensino e Pesquisa para o Fortalecimento dos Sistemas Locais de Produção: Da mesma forma, os COREDEs/RS apoiam que, nessas regiões, a rede de ensino e pesquisa seja orientada para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, visando especialmente a inclusão produtiva e o desenvolvimento social. Devem ser estruturadas Redes Regionais de Inovação, articulando Universidades, instituições de pesquisa e empresas, em torno de atividades estratégicas para o desenvolvimento sustentável.

3. Considerações Finais

Ao apresentarem estas considerações e propostas, os COREDEs/RS esperam contribuir para o surgimento, em nosso País, de uma política regional que, além de ser realmente “nacional”, conte com um volume de recursos suficiente para torná-la capaz de gerar resultados no enfrentamento dos problemas que afetam as diferentes porções do território brasileiro. Esperam, também, ajudar a conceber um modelo de governança em que a sociedade civil das regiões consiga fazer ouvir a sua voz e seja capaz de exercer influência efetiva na tomada

de decisões. Finalmente, reiteram sua disposição no sentido de serem parceiros do Ministério da Integração Nacional na implementação da nova política regional.

Referências bibliográficas

AMIN, Ash (1998) – “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, trabalho apresentado no Economic Geography Research Group Seminar ‘Institutions and Governance’, realizado em 3 de Julho de 1998 pelo Departamento de Geografia da UCL, em Londres, disponível em 15 de Outubro de 2009, no endereço <http://www.egrg.org.uk/pdfs/amin.pdf>;

ARAÚJO, Tânia Bacelar de (1995) - “Nordeste, Nordestes, Que Nordeste?”, In AFFONSO, R.B e SILVA, P.L.B, orgs.. “Desigualdades Regionais e Desenvolvimento” (Federalismo no Brasil), FUNDAP, Ed. UNESP, São Paulo p. 125–56, também disponível em 28 de Março de 2010, no endereço <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte013.doc>;

AZZONI, Carlos R. (2007) – “O Desafio de Planejar com Instrumentos Limitados: Aparato Institucional Débil, Recursos Financeiros Escassos, Recursos Humanos Instáveis”, in DINIZ (2007) - “Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil”, Brasília, Editora da Universidade de Brasília;

BACHTLER J. and YUILL, D. (2001) – “Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm”, Regional and Industrial Policy Research Paper Nº 46, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow;

BNDES/CONSÓRCIO BRASILIANA – (2000) – “Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - Relatório Síntese”, Programa Brasil em Ação. Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

BOISIER, Sergio (1995) – “Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Público”, Santiago do Chile, ILPES/Cepal (Documento CPRD—95);

CONSÓRCIO MONITOR GROUP e BOUCINHAS & CAMPOS. (2002) – “Estudo de Atualização do Portfólio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, de 2000-2007 para 2004-2011”, Brasília, Ministério do Planejamento, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2002;

IBGE (2011) – “Reflexões Sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil”, Rio de Janeiro, IBGE;

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2012) – “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Documento de Referência”;

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (2008) – “Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento”, Brasília, MPOG, disponível em 25 de Março de 2010 no endereço <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=3558&cat=156&sec=10>;

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (1995) – “Local Economies and Globalization”, sumário das contribuições apresentadas na conferência sobre o tema “Local Development and Structural Change: A New Perspective on Adjustment and Reform”, realizada em Paris em 3 e 4 de Maio de 1993;

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2001) – “OECD Territorial Outlook – Territorial Economy - 2001 Edition”, OECD, Paris;

O PROGRAMA “TERRITÓRIOS DA CIDADANIA”: DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Edilson Almeida de Souza

Este trabalho tem o objetivo de analisar o processo de formulação e discussão da política pública Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo Governo Federal no ano de 2008. O Programa foi lançado com o objetivo, segundo o Governo, de reduzir as desigualdades sociais no meio rural brasileiro, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, envolvendo a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios (Brasil, 2010).

O Programa Territórios da Cidadania, instituído pelo Decreto Presidencial de 25 de fevereiro de 2008, é uma política brasileira de desenvolvimento territorial voltada ao meio rural, a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e resultado da transformação de políticas anteriores, como o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, criado em 2003, durante o início do primeiro governo Lula, e oficialmente implementada por meio da Portaria nº 5, de 18/07/2005, emitida pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Procuramos fornecer elementos para entender o contexto político e institucional em que se deu a elaboração dessa política pública. Para isso, foram utilizados modelos teóricos sobre o processo de formação de agenda e elaboração de políticas públicas (*policy process*) empregadas como quadro de referência analítica, particularmente, de definição de agenda governamental (*agenda setting*).

No levantamento teórico sobre processos de políticas públicas dois modelos se destacam sobre definição de agenda governamental: o modelo de Fluxos Múltiplos (Multiple Streams Framework) de John Kingdon (2003) e a teoria do Equilíbrio Pontuado (Punctuated - Equilibrium Theory) desenvolvida por Frank Baumgartner e Bryan Jones (1993), no momento nos deteremos na discussão do primeiro modelo, deixando o segundo para uma posterior reflexão. Este trabalho realiza uma breve abordagem sobre esse modelo, enfatizando os elementos que serão aplicados para análise do objeto empírico deste trabalho.

Dessa forma, o estudo adota uma metodologia qualitativa de pesquisa, com base na análise documental, além de resgatar os trabalhos feitos sobre formulação de políticas públicas. Em particular, interessa saber como se formulou a política pública do Programa Territórios da Cidadania, quem

decidiu, que instituições intervieram nos processos decisórios e de que forma a questão do desenvolvimento territorial passou a fazer parte da agenda governamental.

O estudo considera que um programa como o Território da Cidadania que tem como princípio a busca pela equidade social e como objetivo a sustentabilidade socioeconômica e ambiental dos territórios menos desenvolvidos, representa uma referência e um novo patamar para formulação e execução de políticas públicas nessa área. Assim, essa é a razão de termos atenção sobre esse tema.

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. John Kingdon (2003) considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de *multiple streams*, o autor preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, cha-

¹ Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, IPPUR /UFRJ, Agosto de 2012, Rio de Janeiro, Brasil.

mados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para a formulação das políticas (*policy formulation*) (CAPELLA, 2006).

Podemos ir um pouco além e afirmar que o ciclo das políticas é concebido como processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação (GELINSKI, 2007). Porém, conforme mencionado anteriormente, iremos nos ater ao aspecto da constituição de agenda e formulação da política pública do Programa Territórios da Cidadania.

Em função da complexidade e da quantidade de problemas que enfrentam os formuladores de políticas públicas, apenas algumas delas serão consideradas na “agenda decisional”, questões prontas para uma decisão, isto é, prestes a se tornarem políticas (*policies*). O Modelo de Múltiplos Fluxos desenvolvido por John Kingdon (2003) analisa os fluxos que percorre uma decisão em organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, que operam sob incerteza e com alto grau de ambiguidade (GELINSKI, 2008).

De acordo com o modelo de Fluxos Múltiplos, é o resultado da convergência de três processos ou fluxos relativamente independentes que explica os motivos pelos quais determinados problemas passam a integrar a agenda de decisão enquanto outros, não provocam necessariamente, uma ação efetiva do governo, quais sejam: o de reconhecimento do problema (*problems*), o da formulação de alternativas ou soluções (*policies*) e o da política (*politics*) (CAPELLA, 2006).

Com base nesse modelo um problema pode ser reconhecido em função de uma crise ou evento dramático; por um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança pode atrair interesses das autoridades; e da acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, que permite o reconhecimento de novos problemas (GOMIDE, 2008).

O que levou ao reconhecimento do problema do desenvolvimento rural no Brasil e a inserção desse tema na agenda governamental, podem ser destacados os seguintes: primeiramente, não houve uma crise ou evento dramático pontual, pois trata-se de problemas seculares, porém houve uma mudança no contexto político, elemento que voltaremos a tratar com mais detalhes adiante.

A medida do governo brasileiro em apresentar uma política nacional que apoiasse o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais foi produto de um processo de acúmulos e de reivindicações de movimentos sociais, da academia e de próprios setores públicos, que sentiam a necessidade de uma abordagem “inovadora”.

Ao observar os indicadores de pobreza e desigualdades regionais, setoriais, sociais e econômicas, o novo governo brasileiro no ano de 2003 reconhece que as políticas públicas implementadas naquelas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas em proporcionar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de desenvolvimento das populações que habitavam o meio rural brasileiro (BRASIL, 2003a).

Hoje existem mais pobres e a incidência da pobreza é ainda maior do que era nos anos 80. Persistem os problemas de má distribuição da renda, as limitações de acesso a ativos produtivos e a serviços de apoio à produção. Os serviços públicos essenciais são precários e não atendem à maioria da população situada nos municípios do interior brasileiro. O lento avanço dos Indicadores de Desenvolvimento demonstram as assimetrias regionais e não correspondem às necessidades de atacarmos os problemas sociais e econômicos com extrema determinação (BRASIL, 2003a, p. 10).

A magnitude dos dados de crescimento da pobreza e da desigualdade das últimas duas décadas do século XX, apresentado no Panorama Social da América Latina 2001-2002 pela Cepal, contribuiu para o reconhecimento do problema da pobreza e do abandono de vasta população do meio rural brasileiro, e seu encaminhamento para a agenda (*agenda-setting*).

Ademais, havia no final do século XX e início da primeira década do século atual um acúmulo de informações em função da vasta produção científica, oriunda de diversos centros universitários que destacavam os problemas no meio rural no País, e ao mesmo tempo, apontavam a importância econômica, social e ambiental desse espaço. Sem pretensão de esgotar a lista de autores que identificavam o problema, podemos mencionar, entre outros, os trabalhos de José Eli da Veiga (2001), José Graziano da Silva (2003), Antônio Cesar Ortega (2008), Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2005), Bernardo Mançano Fernandes (2001), Ricardo Abramovay (1992), Francisco de Assis Costa (2000), Thomas Hurtienne (2000), Marcelo Rodrigues Mendonça & Antonio Thomaz Júnior (2003), entre outros.

Deve-se ressaltar que o acúmulo de experiência na execução da política pública do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), criada em 2003 e oficialmente implementada por meio da Portaria nº 5, de 18/07/2005, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, consolidou a inserção do problema rural na formação da agenda

(*agenda-setting*) e que levou a constituição da política pública do Programa Territórios da Cidadania. Leite e Delgado (2011) destacam o acúmulo de experiência com a política anterior:

Durante o processo de identificação dos Territórios Rurais, entendeu-se que alguns territórios apresentavam-se economicamente mais fragilizados que outros, e, com isso, necessitavam de uma atenção emergencial com ações ainda mais articuladas. Foi a partir dessa percepção que surge o Programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008, que tem o mesmo referencial conceitual dos Territórios Rurais, sendo amparado também pela mesma Portaria, mas com uma gestão bem mais complexa. Resumidamente, e de forma geral, foi entre o conjunto de Territórios Rurais que foram selecionados os Territórios da Cidadania. A prioridade era atender territórios que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e, carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo (LEITE; DELGADO, 2011, p. 93-94).

O fluxo de soluções (*policy stream*) depende dos especialistas da comunidade técnico-científica (*policy communities*) que elaboram e apresentam diferentes propostas que serão selecionadas sob os critérios de viabilidade técnica, financeira e política. Kingdon (2003) considera que as ideias geradas nesse *policy stream* não estão, necessariamente, relacionadas ao reconhecimento de problemas específicos, ou seja, não exerce influência direta sobre a agenda. O que as pessoas fazem é criar soluções e depois procurar por problemas em que possam aplicar suas soluções (Kingdon, 2003, *apud* Capela, 2006).

A solução adotada para enfrentamento dos problemas do meio rural brasileiro, no primeiro governo Lula, já havia sido formulada pelos especialistas da comunidade técnico-científica desde anos antes. A defesa do desenvolvimento a partir do enfoque territorial e que procuravam reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social, a degradação ambiental e as desigualdades regionais, sociais e econômicas que atingia o meio rural brasileiro é identificada em trabalhos de José Eli da Veiga (2001), José Graziano da Silva (2003), Sérgio Schneider (2009), entre outros.

Da maneira em que foi estruturada a proposta de solução para o problema apresentado tornou-se bastante viável técnica e financeiramente, tendo em vista que a nova política, a se denominar Programa Territórios

da Cidadania não exigia recursos orçamentários específicos, fato que o tornou facilmente aceitável. Porém, faltava a aceitação política, as articulações nesse campo ficou à cargo do próprio presidente, quanto ao empenho em redução da miséria e desigualdades no País, e também por conta do presidente da SDT e seus assessores, evidentemente que o anseio dos movimentos sociais e da comunidade científica contribuíram para a aceitação.

De toda maneira, conforme aponta Gomide (2008), para um fluxo de problemas (*problems stream*) entrar na agenda (*agenda-setting*) é determinante o processo político (*politics process*) – e este tem uma dinâmica própria. Uma conjuntura política favorável para um problema entrar na agenda, pode vir de uma mudança de governo; da atuação das forças organizadas da sociedade, que têm sucesso em levar suas demandas ao governo; e das mudanças no “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), um momento onde as pessoas compartilham das mesmas questões (GOMIDE, 2008).

Não há dúvidas que o processo político desenhado a partir do novo governo em 2003, gerou mudança no “clima nacional” (*national mood*), contribuindo para a entrada dos problemas do meio rural na agenda governamental. Porém, mudanças nas políticas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar é produto de processos políticos e de desenvolvimento institucional que estavam sendo geridos no Brasil há anos e de um momento político especialmente favorável para o reconhecimento da importância do espaço rural e da agricultura familiar nos interesses estratégicos nacionais.

Echeverri (2010) retrata o processo político e institucional que antecede o governo Lula, dessa forma podemos perceber como essas mudanças contribuíram para constituição de um “clima nacional” (*national mood*) favorável a inserção dos problemas mencionados na agenda (*agenda-setting*):

A crise desencadeada no final dos anos noventa dadas as enormes dificuldades do Governo Federal para dar resposta e tratamento aos movimentos de reivindicação pelo acesso à terra, que conduziu a conflitos e situações de grande instabilidade política em algumas regiões do País, levaram a uma mudança no **status** político do tema da agricultura familiar. Isso acarretou na decisão do Governo de Fernando Henrique Cardoso de reconstruir parte da institucionalidade pública, que havia sido desmontada durante o período do Governo do presidente Collor de Mello em 1991, quan-

do os ventos das reformas estruturais fundiram o Ministério Extraordinário da Reforma e o Desenvolvimento Agrário, com o Ministério da Agricultura, em um único ministério.

Nessas circunstâncias foi criado o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário no final de 1992, integrando as áreas de reforma agrária e agricultura familiar em uma estrutura institucional que significou o reconhecimento político aos movimentos sociais e de trabalhadores que buscavam reivindicação no campo. No ano de 2003 este passa a ter a atual denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. (ECHEVERRI, 2010, p. 83).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, criado por meio do Decreto 3.338, de 14/01/2000 e posteriormente tendo sua estrutura alterada pelo Decreto 4.723 de 6/6/2003, se fortalece com a disposição de recursos próprios, especialmente oriundos do Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar – Pronaf, que envolve os fundos destinados à assistência financeira a projetos de infraestrutura, serviços municipais e outros fundos destinados à questão da reforma agrária e agricultura familiar, tais mudanças institucionais soma-se ao contexto nacional (BRASIL, 2000; 2003).

As mudanças no “clima nacional” (*national mood*) se refletia na composição da instância colegiada para a discussão de política pública, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDR, criado no ano de 2000, com grande composição de agentes públicos, é substituído em 2003 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – Condraf, com maior participação dos atores sociais.

Vale esclarecer, frente a essas mudanças institucionais, que o marco legal da política de desenvolvimento territorial é estabelecido pelas resoluções emitidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que define normas operacionais para os processos de implementação e operacionalização da política pública. Dessa maneira, existe uma clara definição de competências entre o Condraf (que sugere princípios e normas à institucionalidade do processo de participação política públicas nos colegiados, inclusive os territoriais) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (que regulamenta os procedimentos da política) (Medeiros e Dias, 2011).

O Condraf, por meio de sua secretaria técnica, reorientou o processo de definição de política pública de desenvolvimento rural, concedendo enfoque à dimen-

são territorial. Nesse sentido, cria-se uma instância na organização do MDA responsável pelas políticas associadas à agricultura familiar. Esta ação se concretiza na estruturação de três secretarias: a de Reforma Agrária, a de Agricultura Familiar – SAF e a de Desenvolvimento Territorial – SDT. Esta última instituída no ano de 2004 tem como missão “apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos Territórios Rurais e promover a implementação e integração de políticas públicas” (ECHEVERRI, 2010). Assim, registra-se o fortalecimento da estratégia de desenvolvimento rural com enfoque territorial.

Na nova conjuntura da política de desenvolvimento territorial, criada e coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, o ambiente instituído pelo Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat, estabeleceu um marco normativo por meio do qual se estruturaram as ações de promoção do desenvolvimento rural orientadas pelo enfoque territorial (Medeiros e Dias, 2011).

Com a criação de novas institucionalidades para o desenvolvimento rural o “clima nacional” (*national mood*), realmente parecia estar favorável ao surgimento de uma política mais consistente de cunho territorial. Nesse contexto ocorre a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (I CNDRSS) sobre a formulação de uma política pública de desenvolvimento rural para o Brasil. Deve-se salientar que as conferências temáticas são consideradas meios institucionalizados e coletivos de participação cidadã. O que lhes atribui a capacidade de influenciar, por meio de suas deliberações, a agenda governamental (*agenda-setting*), como também sugerir mudanças nas políticas públicas (Cortes, 2002 *apud* Medeiros e Dias, 2011).

Os autores assinalam a conjuntura política favorável daquele período:

A I CNDRSS ocorreu em junho de 2008, em Recife, Pernambuco, promovida pelo Condraf e pelo MDA. Representou o ápice de um longo processo de elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que teve início em 2001, desencadeado pelo então CNDRS. Embora, desde aquela época, a Conferência estivesse na pauta do Conselho, sua realização sofreu sucessivas postergações, à espera de um **momento político considerado “propício”** à discussão e aprovação do Plano... (grifo nosso) (Medeiros; Dias, 2011, p.188).

Nessa mesma conjuntura política que se abre uma

“janela de oportunidade política” (*policy window*) ocorrendo o lançamento do Programa Territórios da Cidadania em 25 de fevereiro de 2008, trazendo como objetivo a superação da pobreza e das desigualdades, por meio de um enfoque territorial:

DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008.

Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.

...

Art. 2º O Programa Territórios da Cidadania tem por objetivo promover e acelerar a superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia, por meio de estratégia de desenvolvimento territorial sustentável que contempla:

I - integração de políticas públicas com base no planejamento territorial;

II - ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos territórios;

III - ampliação da oferta dos programas básicos de cidadania;

IV - inclusão e integração produtiva das populações pobres e dos segmentos sociais mais vulneráveis, tais como trabalhadoras rurais, quilombolas, indígenas e populações tradicionais;

V - valorização da diversidade social, cultural, econômica, política, institucional e ambiental das regiões e das popu-

lações... (BRASIL, 2008).

Dessa forma, não é a existência de uma solução que faz com que um problema vá compor a agenda (*agenda-setting*), transformando-se numa política: é necessário um contexto político favorável onde o problema seja reconhecido. Também, não é apenas o contexto político favorável que faz com que uma política seja decidida: é preciso que o problema seja bem definido, com suas relações causais, para sensibilizar os tomadores de decisão, e que existam soluções viáveis e aceitáveis, portanto, quando os três fluxos são unidos (*problems, policies, and politics*), processo denominado por Kingdon (2003) como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos, ocorre em momentos em que uma “janela de oportunidade política” (*policy windows*) se encontra aberta, para que uma questão vá para a agenda decisional (Capela, 2006).

Gomide (2008) destaca que há ainda outro componente fundamental para concretização do *coupling*: a atuação dos “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos, tempo e dinheiro num projeto visando a sua concretização. No caso do Programa Território da Cidadania um dos empreendedores da política (*policy entrepreneurs*) foi o presidente Lula, em função de ser autoridade-chave nas conexões políticas. Pois, conforme Capela (2006) defende: o presidente juntamente com a alta burocracia exerce influência decisiva sobre a agenda decisional. Eles desempenham papel essencial na amarração entre problemas e soluções, problemas e forças políticas e entre estas e as propostas existentes (Kingdon, 2003).

Considerações Finais

O processo de formação da agenda (*agenda-setting*) à elaboração das políticas públicas do Programa Território da Cidadania, conforme defende o modelo de fluxos múltiplos, não surgiu de um processo sequencial e ordenado, onde as soluções sucederam os problemas. O reconhecimento do problema da pobreza e das desigualdades no meio rural brasileiro, por si só, não garantiram a ação do governo por meio de uma política pública de cunho territorial voltado à resolução de tais problemas; foi necessário um contexto político e institucional favorável.

Observamos que para o Programa Território da Cidadania ter acesso à agenda de decisão e ser transformado num item de política pública ele teve que ter o apoio de personalidades políticas e autoridade-chave no governo, que serviram como promotores da questão no momento de sua definição e decisão. Porém, a pressão exercida pelos movimentos sociais e da sociedade civil organizada foram de grande relevância, como por exemplo, a realização

da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (I CNDRSS) sobre a formulação de política pública de desenvolvimento rural para o Brasil.

Além do mais, a criação de novas institucionalidades para o desenvolvimento rural o “clima nacional” (*national mood*), realmente esteve favorável ao surgimento de uma política mais consistente de cunho territorial com objetivo de redução da pobreza e das desigualdades no meio rural brasileiro.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and instability, in American politics*. Chicago: University of Chicago Press. 1993.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. Portal da Cidadania: Território Nordeste Paraense. Nov. 2011. Disponível em: <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em: 01 nov. 2011.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, 2003a. (Textos para Discussão, 4).
- BRASIL. Decreto 25 de fevereiro de 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 26 fev. 2008.
- BRASIL. Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 17 jan. 2000.
- BRASIL. Decreto nº 4.723, de 06 de junho de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 09 jun. 2003.
- CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *BIB*, São Paulo, nº 61, 2006, pp. 25-52.
- COSTA, Francisco de Assis. Agropecuária, política pública e desenvolvimento sustentável: uma avaliação prospectiva. In: *Formação agropecuária da Amazônia: os desafios do desenvolvimento sustentável*. Belém: NAEA/UFPA, 2000.
- ECHEVERRI, Rafael. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, Arilson *et. al.* *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. p.81-114. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.12)
- FERNANDES, Bernardo Mançano. *Questão agrária, pesquisa e MST*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GELINSKI, C. R. O. G; SEIBEL, E. J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Brasília: Texto para Discussão n. 1334. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1334.pdf>. Acesso em: jun. 2012.
- GUIMARÃES, A. Passos. *A crise agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- HURTLENNE, Thomas. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável na Amazônia: gestão de recursos naturais. In: COELHO, M. C. N. *Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais*. Belém: CEJUP, 2000.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3 ed. Nova York: Harper Collins. 2003.

LEITE, Sérgio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: _____. (Coord.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011. p.89-130. Cap. 3. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.14)

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. Bases para a construção de um marco jurídico normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: *Políticas de desenvolvimento rural territorial: desafios para construção de um marco jurídico-normativo*. MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). Brasília: IICA, 2011. p. 127-238. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.13)

MENDONÇA, Marcelo Rodrigues; THOMAZ JÚNIOR, Antonio. A reestruturação do capital e a modernização da agricultura no Sudeste de Goiás. *Sociedade & Natureza*, v.14 e 15, n. 26 a 29, p. 173-188, 2002/2003. Uberlândia, Universidade Federal de Uberlândia, Instituto de Geografia/EDUFU, 2003.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A Geografia Agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, A. F. A. (org.). *Novos caminhos da Geografia*. 5ª ed. São Paulo: Contexto, 2005. (Coleção Caminhos da Geografia).

SCHNEIDER, S. . *Ciências Sociais, Ruralidade e Territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento*. Campo.Território, v. 4, p. 24-62, 2009.

SILVA, José Graziano da. *Tecnologia e agricultura familiar*. 2ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

VEIGA, José Eli da (1999). *A face territorial do desenvolvimento*. Anais do 27º Encontro Nacional de Economia, Belém, 8-10 de dez. de 1999, volume II, pp. 1301-1318.

VEIGA, José Eli da, et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

PREBISCH E FURTADO: A CEPAL E O PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE¹

Rosilene Dias Montenegro
Andrea Carla de Azevedo
Alisson Campos Santos
Tiago Barbosa da Silva

1. A concepção cepalina de desenvolvimento e o pensamento de Furtado

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em fevereiro de 1948, oficialmente, com os objetivos de contribuir para o desenvolvimento econômico da região, de coordenar as ações necessárias à sua promoção, e de reforçar as relações entre os próprios países latino-americanos e as demais nações. Posteriormente, com a incorporação do Caribe, somou-se o objetivo de promover o desenvolvimento social a seus objetivos.

Ao longo dos anos, a Cepal reuniu grandes nomes do pensamento desenvolvimentista latino-americano, que juntos criaram uma estrutura conceitual de desenvolvimento que deu suporte e legitimidade às políticas econômicas de vários países latino-americanos, inclusive do Brasil. Dentre essas personalidades, tem-se o economista argentino, Raúl Prebisch, que desenvolveu o arcabouço teórico que marcou o pensamento cepalino.

Prebisch, observando a economia argentina, percebeu que, como sua pauta de exportação era composta por produtos primários, ao longo do tempo, este País precisava despende um esforço exportador crescente para ter acesso à mesma quantidade de manufaturas importadas. De acordo com Rodríguez, (2009), a eclosão da crise de 1933 obrigou a Argentina a exportar 73% mais para ter acesso aos mesmos bens, revelando a necessidade de se intervir no comércio exterior do País, de modo que sua produção se voltasse para o mercado interno.

Decorre daí uma espécie de consenso em torno das ideias intervencionistas que evoluem até chegarem a “uma posição industrialista plenamente consciente”, marcada pela criação de mecanismos de regulação monetária concebidos como meios para a atenuação dos movimentos cíclicos (RODRÍGUEZ, 2009 p.66). Através de tais mecanismos, a Argentina tentou regular a relação triangular que mantinha com o Reino Unido e com os Estados Unidos, em que “o superávit comercial com o primeiro permitia compensar o déficit com o segundo” (FODOR e O’CONNELL *apud* RODRÍGUEZ, 2009, p.70).

Para Prebisch, estas irregularidades comerciais eram “um modo de ser”, ou seja, a economia argentina estava organizada de modo a manter relações assimétricas com as economias mais industrializadas. Esse fato era resultado de sua inserção no mercado internacional como exportadora de produtos primários. A própria existência de tais funções – países exportadores de produtos primários e exportadores de manufaturas – permitia a conclusão

de que havia um sistema em que certos países ocupavam a posição de periferia e outros a posição de centro, sendo, as trocas comerciais entre eles, desiguais e fortalecedoras da desigualdade.

As reflexões da Cepal sobre a economia latino-americana resultam dentre outras contribuições na criação do conceito de economia periférica ou subdesenvolvida, caracterizadas pela predominância do setor primário em sua estrutura econômica, a presença de uma forte concentração da renda, de pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Nesse sentido, a condição periférica é um modo de ser forjado dinamicamente pelas relações mantidas entre os países e pela reprodução do capital, em que a desigualdade é inerente ao próprio sistema, e que só pode ser superado através de “um processo de acumulação de capital estreitamente ligado ao progresso técnico, mediante o qual se obtém a elevação gradual da densidade de capital e o aumento da produtividade do trabalho e do nível médio de vida” (RODRÍGUEZ, 2009, p. 80).

¹ I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, IPPUR/UFRJ, Agosto de 2012, Rio de Janeiro, Brasil.

Assim, foram identificadas as estruturas responsáveis pelo sistema centro-periferia que marcavam as relações econômicas da Argentina. Essas estruturas foram usadas para interpretar as relações econômicas da América Latina e, com a criação da Cepal, vários mecanismos aplicados por Prebisch, enquanto ministro de seu País, foram propostos como forma de se superar a desigualdade do sistema centro-periferia – na perspectiva latino-americana. Observando os estudos de Prebisch, o economista brasileiro Celso Furtado percebeu que poderia aplicar o método daquele para interpretar o caso da economia interna brasileira, que mostrava uma disparidade grande entre as regiões Centro-Sul e Nordeste. E ele o fez analisando aspectos históricos, econômicos e políticos com um olhar de economista/historiador. Segundo Furtado,

Foi observando o conjunto da América Latina, de enormes disparidades de níveis de desenvolvimento – essa extensa gama de estruturas econômicas que vão, digamos, da Nicarágua à República Argentina – que cheguei a compreender muitas das peculiaridades do Brasil, a perceber melhor as inter-relações dessa autêntica constelação de sistemas econômicos que é o nosso País. [...] à medida que fui percebendo as causas profundas que explicam o sentido das crescentes desigualdades regionais, passei a preocupar-me seriamente com o próprio destino da nacionalidade bra-

sileira, com o nosso próprio destino de povo (FURTADO, 2009, p. 29-30; OPENO, 1959, p. 9-10).

O pensamento de Furtado apresenta influências das ideias de Prebisch e da teoria cepalina, que, para Colistete (2001), parte de três proposições básicas: (1) as economias latino-americanas, subdesenvolvidas, teriam um núcleo dinâmico – o setor primário – mas esse não estaria integrado às outras estruturas produtivas, assim, seria impossível difundir o progresso técnico para o resto da economia, empregar produtivamente toda a mão de obra disponível, e permitir o crescimento sustentado dos salários; (2) nas economias centrais, o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores do que aqueles das economias periféricas, o que ocasionaria uma diferenciação da renda em favor do centro; (3) os preços de exportação dos produtos primários tenderiam a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos bens manufaturados produzidos pelos países industrializados, provocando a deterioração dos termos de troca, desequilibrando a balança comercial externa em prol das economias centrais, já que causaria a transferência dos ganhos de produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados.

Para melhor compreender as diferenças entre os países periféricos e os países centrais, apresentamos, no Quadro 1, as principais características dos polos do sistema centro-periferia.

Quadro 1 – Características dos países centrais e periféricos

Periferia	Centro
Setor primário dinâmico	Diversificação produtiva
Progresso técnico concentrado	Progresso técnico difuso
Lenta incorporação dos avanços técnicos	Rápida incorporação dos avanços técnicos
Deteriorização dos termos de troca	Apreciação contínua dos termos de troca
Lentidão secular no acúmulo de rendas	Maior rapidez na acumulação de rendas

Na ausência de uma economia heterogênea dinâmica, os efeitos negativos do subdesenvolvimento se reproduziram ao longo do tempo. Para transformar essa situação, a industrialização, “entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção de mão de obra e pela geração e difusão do progresso técnico, pelo menos desde a Revolução Industrial britânica,” seria o único caminho para superação dessa realidade.

Para maiores informações ver a obra “Desenvolvimento Cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil”, de Colistete (2001).

Todo o edifício da teoria cepalina estava fundado na hipótese de que a indústria seria capaz de se tornar o núcleo gerador e difusor de progresso técnico e produtividade. Como isso dificilmente seria alcançado por setores tradicionais, com baixa intensidade de capital e tecnológica, uma hipótese adicional do argumento cepalino foi a de que a industrialização teria de incorporar setores de bens de produção mais complexos e capazes de gerar e difundir progresso técnico por toda a estrutura industrial (COLISTETE, 2001, p. 24).

Como isso dificilmente seria alcançado por força do setor primário, a industrialização deveria ser apoiada e promovida pela ação do Estado, já que, somente ela poderia criar um ciclo de acumulação capaz de aumentar a produtividade, a renda e o emprego. Nesse sentido, o Estado teria a função de acelerar a acumulação de capitais, inclusive através da captação de investimentos estrangeiros, de planejar metas de crescimento, e criar as condições propícias ao desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, a industrialização passou a ser vista como uma formulação teórica e um conjunto de expectativas, apoiadas na convicção de que o industrialismo criaria um ciclo de crescimento e inauguraria uma fase de desenvolvimento autossustentado, baseado em estímulos do mercado interno e na diferenciação do sistema produtivo industrial, o que conduziria à criação de uma indústria própria de bens de capital.

Interpretando o pensamento da Cepal, Cardoso e Faletto (2004) afirmam que, no início da década de 1959, os pressupostos para a industrialização da América Latina estavam presentes em alguns países da região, dentre os quais, Argentina, México, Chile, Colômbia e Brasil. Os pressupostos para esta nova fase, segundo os autores em questão, seriam:

- a. Um mercado interno suficiente para o consumo dos produtos industriais, formando desde o século XIX pela integração da economia agropecuária ou mineira ao mercado mundial;
- b. Uma base industrial formada lentamente nos últimos oitenta anos, que compreendia industriais leves de consumo (alimentícias, têxteis, etc.) e, em certos casos, a produção de alguns bens relacionados com a economia de exportação;
- c. Uma abundante fonte de divisas constituída pela exploração agropecuária e mineira;

d. Fortes estímulos para o crescimento econômico, especialmente em países como o Brasil e a Colômbia, graças ao fortalecimento do setor externo a partir da segunda metade da década de 1950;

e. A existência de uma taxa econômica, especialmente em países como o Brasil e a Colômbia, graças ao fortalecimento do setor externo a partir da segunda metade da década de 1950;

f. A existência de uma taxa satisfatória de formação interna de capitais em alguns países, como, por exemplo, na Argentina.

Em termos econômicos, as políticas de desenvolvimento voltavam-se para a incorporação de tecnologias que pudessem promover a diversificação da estrutura produtiva e aumentar a produtividade. Estas políticas pautavam-se na atuação do Estado como mecanismo propulsor da diversificação produtiva e da industrialização. Nesse sentido, houve um movimento de criação de entes públicos que pudessem promover a atuação do Estado na economia.

Nesse contexto, a questão da desigualdade dos níveis do desenvolvimento interno do Brasil emerge, ficando patente, no pensamento de Furtado, a compreensão de que, entre as regiões desse País, existe um sistema comercial semelhante ao centro-periferia, exemplificado, em Prebisch, pela realidade da economia argentina. Para Araújo (2000), a gênese da questão regional tem como data o século XX, período em que o País sofreu mudanças na configuração do desenvolvimento nacional, passando da condição de País primário-exportador para a de País de base industrial importante. O que antes, segundo Francisco de Oliveira, foi durante quatro séculos um País composto por arquipélagos regionais, articulado para o mercado externo, passou a ter “uma economia nacional regionalmente localizada”, que tem no mercado interno o comando da dinâmica econômica do País.

2. Prebisch e Furtado: entrecruzamento de ideias

É importante abrirmos aqui um parêntese para registrar a influência de Raul Prebisch sobre Celso Furtado. Os dois economistas integraram a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – Cepal, órgão das Nações Unidas, criado em 1948, desde o seu começo. Furtado ingressou em fevereiro de 1949 e Prebisch em maio desse mesmo ano (FURTADO, 1985). Prebisch recusou vários convites para dirigir a Cepal situada em Santiago, no Chile. Vendo-se obrigado a emigrar, devido à ditadura do general Perón, acabou aceitando outro convite da Cepal: escrever a introdução do primeiro Estudo Econômico da América Latina, em três meses, como consultor.

Assim, a teoria da estrutura Centro-Periferia foi apresentada na segunda Conferência da Cepal, em Havana (maio de 1949). O estudo foi recebido com entusiasmo pelos países latino-americanos. Ainda em Havana, Prebisch foi convidado pelo subsecretário-geral das Nações Unidas, David

Oewn, para permanecer na Cepal por mais um ano, como consultor e é assim que ele vai à terceira Conferência da Cepal (Montevidéu, maio de 1949), para expor o primeiro capítulo do Estudo Econômico de 1949, intitulado Crescimento, desequilíbrios e disparidades: interpretação do processo de desenvolvimento econômico. Nesse mesmo mês, foi nomeado, em Nova York, secretário-executivo da Cepal.

Nesse período, a Cepal se tornou o centro de debates sobre os aspectos teóricos e históricos do desenvolvimento latino-americano. Furtado tinha admiração por Prebisch e enxergava no seu trabalho o mecanismo para dissuadir a resistência no Brasil.

Desde que eu lera o primeiro trabalho preparado por Prebisch – que passou a ser referido como o Manifesto – pensava comigo: temos agora a alavanca necessária para demover as grandes resistências que enfrentamos no Brasil. Pus-me imediatamente em ação, traduzindo para o português o texto, publicado no Brasil antes de circular como documento oficial das Nações Unidas (FURTADO, 2002, p. 90).

Percebe-se que a relação de Furtado com Prebisch envolvia aspectos políticos, ideológicos e pessoais. O primeiro escutava com a curiosidade de aprender as histórias do segundo nas muitas caminhadas que fizeram juntos, no caminho de volta para suas casas (que ficavam próximas). Segundo Furtado, Prebisch era grande andarilho.

(...) muitas vezes o segui por quilômetros, sendo nossas moradias próximas. Ele nunca abordava temas pessoais, mas gostava de referir-se à sua experiência no Banco Central. Indaguei dele, certa vez, o que o induzira a reassumir a cátedra universitária. Respondeu-me simplesmente: ‘em primeiro lugar, porque estava desempregado, em segundo, porque gosto de pensar em voz alta, e esse é um privilégio do professor’ (...) (FURTADO, 2002, p. 86).

Mesmo não gostando de falar de sua intimidade Prebisch parece abrir uma exceção e fala para Furtado de assuntos particulares. No livro “Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea”, na VI parte, encontram-se indícios que apontam para uma relação pessoal (e de confiança) entre os dois economistas.

Na década de 1950 Furtado passa um período no Brasil e preside o Grupo Misto Cepal-BNDES, que elaborou um estudo sobre a economia brasileira. Este estudo serviria de base para o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek. No ano de 1958, Furtado assumiu uma diretoria do BNDES. No ano seguinte foi publicado “Formação Econômica do Brasil”, clássico da historiografia econômica brasileira. Em 1959, Celso Furtado participa da elaboração do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Trazendo consigo influências da Cepal, não seria absurdo dizer que essa influência está refletida em seus trabalhos a exemplo do GTDN e, conseqüentemente, na Sudene.

3. A Sudene: uma nova proposta de desenvolvimento para a Região Nordeste

Nos anos 1950, a emergência da questão regional se apresenta com força diante dos processos de concentração e aprofundamento das desigualdades regionais. De acordo com Guimarães Neto (1986), a definição do que viria a ser “questão regional” decorre da intensificação das relações entre a região mais industrializada do País, notadamente o Sudeste, e as outras regiões. Ainda nos anos 1950, o Brasil divulga, pela primeira vez, as Contas Nacionais (1951) e Regionais (1952), possibilitando que se conheçam os elementos objetivos que refletem as disparidades econômicas regionais, culminando com a crise do balanço de pagamentos de 1959, oriunda, sobretudo, dos gastos realizados na execução do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (JK).

É nessa conjuntura que o Nordeste figura como líder das discussões por ações objetivas de correção das desigualdades regionais que se acentuavam. Para Araújo (2000), dois fatores podem ser apontados como principais causas do fortalecimento do debate nesse período: intensificação da concorrência inter-regional e uma grande seca ocorrida nos anos de 1958 e 1959. Trata-se, no período, de um processo de intensificação da industrialização do Brasil

decorrente do Plano de Metas do governo JK, que tinha como centro dos investimentos a Região Sudeste, mais especificamente o Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, o Nordeste sofria com mais uma seca, o que demonstrava a ineficiência das políticas de construção de grandes obras de engenharia, até então implantadas pela Inspeção Federal de Obras contra as Secas (IFOCS), em 1909, posteriormente transformada no Departamento Nacional de Obras contras as Secas (DNOCS).

Na realidade, as grandes obras não

produziram soluções eficazes no sentido de dar às populações, historicamente afetadas, maior acesso à água, bem como não criaram um contexto de pleno desenvolvimento social, econômico, político e tecnológico da região. Na realidade, reforçaram relações de clientelismo e dependência já existentes, como constatam Silva (2006), Castro (1980) e Oliveira (1981).

Para Celso Furtado (1998), a seca, lugar-comum das explicações sobre o atraso socioeconômico do Nordeste, tem seus efeitos ampliados em decorrência da situação de subdesenvolvimento nordestino. O economista aponta que a causa dos problemas nordestinos não é a seca, e sim a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região estava nele inserido. Assim, a questão nordestina ganha status de questão nacional, o que implica em pensar o Nordeste a partir de um projeto nacional de desenvolvimento.

Segundo Araújo (2000), as preocupações de Celso Furtado estavam pautadas na análise da estrutura econômica brasileira, que, no período, iniciava um novo ciclo de acumulação promovido por um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo duráveis, processo que se concentrava no Centro-Sul e que reverberava nas outras regiões do País no sentido de submeter estas últimas à dinâmica da região mais industrializada.

Assim, à frente do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado por JK em 1956, Celso Furtado constrói todo um raciocínio sobre a natureza das trocas comerciais inter-regionais, buscando reproduzir à escala regional a leitura da Cepal sobre as desvantagens da troca desigual. Ao analisar as relações comerciais estabelecidas entre as regiões do País, de acordo com Araújo e Santos (2009), Furtado constata a existência de um movimento de transferência de renda que ele chamou de “comércio triangular”, no qual o Nordeste transferia renda ao Centro-Sul.

(...) uma vez que, superavitário no comércio exterior, o Nordeste era “obrigado” a comprar bens industriais no Centro-Sul pelos instrumentos de defesa da indústria nacional. E o fazia a preços muitas vezes mais caros. Enquanto isso, ao mesmo tempo em que servia de mercado para a indústria da região mais rica e dinâmica, o Nordeste vendia bens primários (ARAÚJO; SANTOS, 2009, p. 193-194).

Segundo Carvalho (2001), a relação entre o Nordeste e o Centro-Sul implicava a deterioração dos termos de troca entre as duas regiões, o que significava que o poder de compra da região mais atrasada era cada vez menor em relação ao da região mais moderna, caracterizando-se

assim em uma relação típica entre centro (produtor de bens industrializados) e periferia (produtora de matérias-primas).

Notadamente, o GTDN, documento-base para criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, deixa evidente a transposição do discurso cepalino de deterioração dos termos de troca para explicar os desequilíbrios regionais no interior do Brasil. Assim, a teoria de centro-periferia foi utilizada para entender os problemas socioeconômicos da região, bem como também para propor um planejamento regional para o Nordeste. Dessa forma, o GTDN é um marco na análise sobre os problemas nordestinos, dada a inovação e a amplitude de seu diagnóstico. Para Barbosa,

A originalidade do relatório está na sua visão de conjunto e na apresentação bastante articulada dos diferentes componentes da realidade econômica e social. Trata-se de um diagnóstico consistente, cujo ponto de partida são as ‘disparidades regionais’, mensuradas em função dos níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul (BARBOSA, 2009, p. 8).

O relatório apontava problemas em termos de recursos naturais, como poucas terras aráveis, irregularidade na precipitação pluviométrica, bem como de distribuição de renda, tendo em vista a excessiva concentração de renda na economia açucareira e a predominância do setor de subsistência na Região Semiárida (Carvalho, 2001).

No que tange às relações econômicas entre o Nordeste e o Centro-Sul, segundo o GTDN, essas “caracterizam-se por um duplo fluxo de renda, operando o setor privado como instrumento de transferência contra o Nordeste e o setor público (o governo federal) em sentido inverso” (GTDN, 1959, p. 10). Segundo Carvalho (2001), as transferências feitas pelo Governo Federal eram destinadas a obras assistenciais e se avolumavam nos anos de seca, tendo pouco efeito multiplicador. Enquanto isso havia transferência de recursos do setor privado do Nordeste para áreas que ofereciam melhores oportunidades de investimento, notadamente a região Centro-Sul. Estes últimos, por sua vez, são de caráter produtivo e têm efeito multiplicador na área onde são investidos.

Sobre o sistema tributário da época, Furtado constata que a renda no Centro-Sul havia crescido com maior intensidade do que no Nordeste, ao passo que a carga tributária havia permanecido estável tanto no Nordeste quanto no Centro-Sul. Nesse sentido, o Relatório aponta para o caráter regressivo do sistema, fazendo com que a carga tributária do Nordeste fosse dentro do conjunto da Federação, maior do que seria de se esperar, dado o seu nível de renda (CARVALHO, 2001, p. 39-40; PELLEGRINO, 2005, p. 110).

O GTDN ressalta ainda a dependência da economia nordestina do setor exportador, constituído notadamente produtos primários como açúcar e algodão, produtos bastante vulneráveis às variações do mercado internacional e sujeitos ao declínio secular de preços. Enquanto que a região Centro-Sul crescia com maior intensidade e gozava de uma maior estabilidade, dado o tipo de produtos de maior valor agregado produzidos nessa região.

O Relatório apontava ainda para a impossibilidade de se aumentar as exportações de produtos primários, tendo em vista a relativa pobreza dos recursos naturais da região e sua elevada densidade demográfica, o que tornava improvável criar “um excedente agrícola exportável capaz de expandir em ritmo suficientemente rápido para acarretar uma sensível elevação da renda ‘per capita’” (SINGER *apud* CARVALHO, 2001, p. 40).

Diante das análises feitas, o GTDN propõe como cerne da política de desenvolvimento do Nordeste a industrialização. Essa política de industrialização do Nordeste objetivava criar uma classe dirigente dotada de espírito empresarial e fixar na região os capitais que tendiam a emigrar. Segundo o documento, o desenvolvimento da Região Nordeste só seria viável mediante a diversificação da produção interna, ou seja, através da industrialização, ao passo que fosse realizada uma profunda transformação agrária e agrícola.

O plano de ação do GTDN recomendava a adoção de políticas como: intensificação de investimentos industriais para criar no Nordeste um centro manufatureiro autônomo; mudança radical na economia agrícola da faixa úmida, de uma oferta adequada de alimentos que viabilizasse o crescimento dos centros urbanos e a industrialização; transformação progressiva da economia das áreas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e de torná-la mais resistente ao impacto da seca; e deslocamento da fronteira agrícola, visando incorporar à economia da região as terras úmidas da **hinterlândia** maranhense, em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização na faixa semiárida (GTDN, 1959). Segundo Cano:

(...) ao contrário do que afirmavam muitos de seus críticos, Furtado tentava criar aquilo que o Nordeste nunca tivera, de forma mais avançada: relações capitalistas de produção no campo, numa economia mais eficiente e internamente integrada. Seu projeto de reforma agrária (zona da mata) e de colonização (vales úmidos e Maranhão) era social e economicamente correto: expandir a oferta de alimentos para apoio à industrialização, incorporar ao mercado o homem rural e desconcentrar a renda rural, além de enfrentar a questão ecológica do semi-árido (CANO, 2000, p. 112).

Para Cano (2000), as medidas sugeridas no relatório eram uma tentativa de transplantar para o âmbito regional a política cepalina de substituição de importações, uma vez que, em Celso Furtado, o mesmo sistema centro-periferia presente nas relações comerciais entre os Estados era reproduzido em escala inter-regional. Para Ferreira (2009), a importância do GTDN pode ser vista por dois aspectos fundamentais:

Em primeiro lugar, ele constitui praticamente a primeira tentativa de elaboração de um planejamento específico de desenvolvimento econômico no Brasil a partir de conceito de desigualdades regionais. Em segundo, fundamentou originalmente uma aplicação da relação centro-periferia, encampada pela Cepal no nível internacional, para diagnosticar as diferenças de desenvolvimento no interior de uma economia nacional.

Com a criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, passa-se do diagnóstico para a ação. A Sudene, a mais importante experiência de Planejamento Regional no Brasil, tinha, em linhas gerais, o objetivo de corrigir as desigualdades regionais que se agravavam com o processo de constituição do mercado interno alavancado pela industrialização do País. De acordo com a Lei de Criação da Sudene, competiria à Autarquia:

(...) a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargos dos órgãos federais na Região que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe foram atribuídos nos termos da legislação em vigor; e d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste (MOREIRA, 2000, p. 4).

Nesse sentido, como aponta Carvalho (2001), a Sudene buscou enfatizar nos primeiros anos de sua criação quatro linhas de ação: formação de quadros, realização de estudos e pesquisas, políticas de incentivos e política de infraestrutura. Foram elaborados e aprovados pelo Congresso quatro Planos Diretores, nos anos de 1961, 1963, 1966 e 1968.

Do I Plano Diretor, aprovado em 14 de dezembro de 1961 através da Lei de nº 3.995, é possível destacar duas diretrizes de ação. Primeiramente se trata da criação de condições para a atração de investimentos para a região. Para tanto, o plano visava investir na infraestrutura econômica regional, através da construção de estradas,

investimentos em energia e comunicações. A segunda diretriz diz respeito aos incentivos à industrialização, por meio do artigo 34, que concedia às empresas inteiramente nacionais de todo o País deduções do imposto de renda para fins de aplicação em projetos industriais no Nordeste.

O II Plano Diretor, aprovado em 1963 através da Lei de nº 4.239 de 27 de junho, seguia as diretrizes elaboradas pelo plano anterior contemplando novas áreas, como educação, treinamento de mão de obra, habitação, instalações portuárias, pesca e eletrificação rural. São feitas duas mudanças no artigo 34: inclusão das atividades agrícolas na política de incentivos fiscais; e extinção da exigência de que as empresas que investissem na região tivessem 100% de capital nacional.

É criado dessa forma o Sistema 34/18 que faz deslanchar o sistema de incentivos, uma vez que, há nesse período a vinda para o Nordeste de numerosas empresas instaladas no Sudeste, iniciando-se de fato o processo de integração produtiva do grande capital industrial, inclusive multinacional. Para Carvalho, a opção por incentivos fiscais, definida no Sistema 34/18, não ocorreu por mero acaso.

Na realidade, a escolha seguia diretrizes maiores. O modelo Cepalino de desenvolvimento econômico proposto para os países subdesenvolvidos, o qual atribuía à indústria o papel de romper com o ciclo vicioso da pobreza, fora escolhido como marco teórico referencial. A substituição de importações, portanto, deveria ser o pilar desse processo. No entanto, por se tratar de uma região, seria impossível adotar barreiras alfandegárias. A opção, portanto, foi criar um sistema de incentivos fiscais, de forma a atrair empresas para a região (CARVALHO, 2001, p. 46).

Entre o II Plano e o III Plano Diretor, aprovado em 1965 através da Lei nº 4.869, ocorrem mudanças substanciais no País, afetando diretamente o poder institucional da Sudene. Em decorrência do Golpe Militar de 1964, as mudanças de caráter reformistas, propostas pelo GTDN, que vinham pautando a atuação da Autarquia, tornam-se cada vez menos viáveis, sobretudo no que diz respeito às mudanças no mundo agrário. Nesse momento há um redirecionamento do desenvolvimento regional, tornando este um elemento na estratégia global do desenvolvimento em si que visa, acima de tudo, inclusive das desigualdades regionais, a expansão do mercado interno (GALVÃO *apud* CARVALHO, 2001).

Podem ser destacados alguns pontos do III Plano Diretor: intensificação do apoio técnico e financeiro para programas de treinamento de pessoal e de modernização administrativa; atenção de investimentos em infraestrutura

física e social aos setores de saúde e educação; importância estratégica da irrigação do Vale do São Francisco, do projeto de desenvolvimento integrado do vale do Jaguaribe e do programa de colonização do Maranhão; e flexibilização operacional ao mecanismo 34/18.

O IV Plano Diretor, aprovado através da Lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968, tem como novidade a constatação de “que a ação de desenvolvimento no Nordeste, utilizada até então pela Sudene, não havia trazido melhoria significativa nos níveis de bem-estar da maioria da população” (CARVALHO, 2001, p.51). A industrialização, como estratégia de superação do subdesenvolvimento do Nordeste, é posta em questionamento.

Objetivamente, buscava-se criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira, predominantemente, de base regionalista, como forma “de garantir o crescimento regional sem comprometer a autonomia dos estados nordestinos no processo de integração da região no mercado nacional” (DINIZ FILHO; BESSA, 2006). Para Cano, havia uma inadequação da aplicação do sistema centro-periferia da Cepal à análise das relações Sudeste e Nordeste do Brasil.

(...) essa tentativa de transplantar para o âmbito regional uma política cepalina de substituição de importações referida ao âmbito nacional era obrigada a compensar precariamente, por meio de incentivos fiscais, cambiais e financeiros, a inexistência de fronteiras políticas regionais protegidas por barreiras tarifárias e não tarifárias. A rigor, essa concepção industrializante do GTDN pode ser criticada por não se ter dado conta de que a industrialização que se processava no País, a partir de meados da década de 1950, já não guardava as mesmas relações que predominaram no processo até então desenvolvido por substituição de importações (CANO, 2000, p. 113- 114).

Segundo Cano, cerca de 50% dos investimentos incentivados no Norte e Nordeste eram capitais de fora do Nordeste, grande parte de São Paulo, sendo pequena a participação de capitais locais. Outra reflexão feita por Cano é sobre o tipo de indústria que se instalou no Nordeste após a Sudene. Trata-se de uma indústria que “pouco teve a ver com o mercado de massa populacional de baixa renda que lá predomina, não solucionando o problema de emprego e de concentração de renda urbana”.

Evidentemente, após o Golpe Militar de 1964, questões fundamentais abordadas pelo GTDN que direcionariam as ações da Sudene foram profundamente atingidas, sobretudo no que diz respeito às diretrizes de política agrária e agrícola, como por exemplo, a proposta de reforma agrária, desapropriação das bacias dos açudes e

transformação da produção açucareira. Há no período de ascensão ao poder de forças políticas conservadoras, antidemocráticas e antirreformistas locais, ao passo que a Sudene foi perdendo sua capacidade deliberativa ao “ser subordinada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (que se transformou em Ministério do Interior em 1967), deixando de responder diretamente à Presidência da República” (PELLEGRINO, 2005, p.114).

A de se levar em conta também a grande pressão exercida por grupos políticos locais contrários à criação da Sudene, sobretudo grupos ligados às oligarquias agrárias da região. Das 28 emendas propostas pelo projeto

de Lei que criava o órgão, 14 foram rejeitadas, entre elas a proposta de submissão do DNOCS à Sudene, sendo o primeiro como um dos órgãos que historicamente foram apropriados pelas oligarquias locais (OLIVEIRA, 1981). Some-se a isso o Golpe Militar de 1964, que atingiu profundamente as propostas do GTDN, sobretudo no que diz respeito às propostas de política agrária e agrícola, como por exemplo, a proposta de reforma agrária.

Notadamente, foram diversos os fatores que limitaram a atuação da Sudene, sendo possível afirmar que se tratou de uma modernização conservadora, uma vez que não foram alteradas substancialmente as desigualdades existentes na região e entre as regiões do País.

4. Considerações Finais

As ideias de Prebisch sobre os desequilíbrios dos balanços de pagamento existentes nas transações comerciais triangulares que a Argentina mantinha com o Reino Unido e com os Estados Unidos da América, em que os superávits no comércio com o primeiro eram utilizados para compensar os déficits com o segundo, são observados e, a partir disso, Prebisch percebe que há uma acumulação maior de reservas na economia dominante, a que chamava de centro principal, nesse caso os Estados Unidos da América, em detrimento do País periférico – a Argentina. Com base nessas ideias, Furtado interpreta a realidade brasileira, particularmente, as desigualdades regionais existentes entre as regiões Nordeste e Centro-Sul, em que esta funcionaria como centro e aquele como periferia.

O pensamento cepalino influenciou fortemente o relatório escrito pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste e conseqüentemente teve reflexo e marcas na concepção e nas ações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e em seus primeiros planos diretores. Essas ideias ganharam eco no Brasil no governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Em função das metas desenvolvimentistas de Kubitschek, criou-se a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, que teve um papel importante no desenvolvimento da Região Nordeste – implementar mecanismos estatais de fomento à industrialização, que permitissem a superação da condição periférica e promovesse a diversificação da economia regional.

Embora existam ressalvas (a exemplo da apropriação do órgão pelas oligarquias regionais, desvios de verbas e obras, etc.), a Sudene teve papel preponderante no desenvolvimento do Nordeste.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Manuel Correia de. **O nordeste e a questão regional**. São Paulo-SP. Ed. Ática S.A, 1988.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. A “**questão regional**” e a “**questão nordestina**” In TAVARES, Maria da Conceição (org.) **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo-SP: Ed. Fundação Perseu Abramo, p. 71-92, 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Desigualdades regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, Tarcísio Patrício de; VIANNA, S.T.W; MACAMBIRA, Júnior (orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil – Ensaio sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BARBOSA, Eduardo Kaplan. **O projeto de Transposição do Rio São Francisco e o contexto das políticas de desenvolvimento para o Nordeste**. Dissertação (Mestrado). PPGPUR/UFRJ, 2010.

CANO, Wilson. **Furtado e a questão regional no Brasil** in: TAVARES, Maria da Conceição. (org.) **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo-SP: Ed. Fundação Perseu Abramo, p. 93-120, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina – Ensaio de Interpretação Sociológica**. 8ª edição revista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no Nordeste**. Dissertação. (Mestrado). Campinas: IE/Unicamp, 2001.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome. O dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Ed. Antares/Achiamé, 10ª edição, 1980.

COLISTETE, Renato Perim. **O desenvolvimento cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil**. São Paulo: Estudos Avançados. Vol. 15, janeiro/abril de 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004. Acesso em 08 de setembro de 2010.

DINIZ FILHO, Luis Lopes; BESSA, Vagner de Carvalho. **Território e Política: as mutações do discurso regionalista no Brasil**. *Revista Estudos Históricos*, nº 15, 1995/1. Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/163.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

FERREIRA, Assuéro. **Da invenção criadora do GTDN à reinvenção do futuro na década perdida** in: O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje. Rio de Janeiro – RJ. Ed. Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso, 1920-2004. **A saga da Sudene (1958-1964)**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas para o Desenvolvimento, 2009.

FURTADO, Celso. **A fantasia organizada**. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Uma política de Desenvolvimento econômico para o Nordeste. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **Nordeste: da articulação comercial à integração econômica**. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP, 1986.

MOREIRA, Heródoto. **O ideal de criação da Sudene continua vivo...** in: *Jornal do Economista*, CORECON-PE. Edição especial (Analisados os 40 anos de criação da SUDENE), Recife, fevereiro de 2000, p.4.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro-RJ. Ed. Paz e Terra, 1981.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. 2006.

TAVARES, Hermes Magalhães. **A questão regional no Brasil e a ação do Estado: 1930-1990**. 2007.

_____. **Uma experiência de planejamento regional: o Nordeste brasileiro** (tese de doutoramento). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, 1989.

CARTOGRAFIAS SOCIAIS E A REPRESENTAÇÃO DE TERRITORIALIDADES ESPECÍFICAS: UMA DISCUSSÃO ESPACIAL¹

Marcelo Cunha Varella
Letícia Ayumi Duarte
Pedro Martins

1. Terra, território e territorialidade específica: o conflito territorial pela superposição de domínios

Antes de tudo, devemos ressaltar nossa visão acerca da própria categoria de “conflito territorial”. Tratamo-lo, na verdade, não como um conceito formalizado, mas, sim, de maneira mais próxima daquilo que Almeida (2008) denomina de “noção operacional”: afinal, não queremos definir exatamente o que é um conflito territorial, pois ele pode ter diversos significados que fazem sentido apenas no contexto no qual são observados. Sabemos, por exemplo, que as Ciências Naturais trazem a ideia de território associada à ecologia das espécies e às populações naturais (VALLEJO, 2002) e que, nesse sentido, um conflito territorial tem um sentido mais relativo à relação homem-natureza. Um bom exemplo desse tipo de conflito é apresentado no fascículo 12 do Projeto Nova Cartografia Social (PNCS, 2009), onde se mapeia um conflito existente entre as baleias jubarte e os pescadores de Caravelas/BA. A discussão que pretendemos fomentar, no entanto, não é desta ordem: aqui, para esta comunicação, definimos como conflitos territoriais aqueles que são decorrentes da relação homem-homem, ou seja, que têm um cunho social.

A fim de contextualizar nosso trabalho, cabe ainda citar brevemente algumas ideias que permeiam a geografia crítica e que podem ajudar na discussão acerca deste tipo de conflito social. Historicamente, no mundo acadêmico, as discussões acerca do espaço sempre estiveram próximas à geografia. Essa disciplina, contudo, por muito tempo ateu-se mais às formas cristalizadas do espaço que às dinâmicas sociais que o transformavam. Nesse sentido, Santos (1982) tentou compreender a própria história do espaço vinculada à história das sociedades. Para o autor, “o espaço, ele mesmo, é social” (p.10), ou seja, o conteúdo do espaço é a sociedade e não existe uma sociedade a-espacial, tampouco uma natureza a-social. Ainda que se possa argumentar contra o fato do autor ignorar as determinações da relação homem-natureza (como a que acontece no caso citado no parágrafo acima), a teoria da Formação Socioespacial de Santos auxilia a pensar sobre como certas sociedades historicamente determinadas desenvolvem seus modos de produção no lugar onde existem. A interpretação do território a partir da luta social pelo poder, enfim, permite perceber algumas nuances de como o capitalismo se desenvolve localmente.

Para a geografia crítica, a relação que o homem mantém com a natureza a fim de se reproduzir é de tal grau que se pode dizer que estes são indisso-

ciáveis. O espaço, assim, determina a sociedade da mesma maneira que ela o determina, dado que a organização espacial que o homem cria tem a capacidade de reproduzir suas principais linhas de força. As formas produzidas pelo homem outrora, assim, mantém-se no tempo, mudando apenas o seu conteúdo (SANTOS, 1980). A alocação e a produção dessas formas, por sua vez, deve-se tanto “à herança, notadamente o espaço organizado, como ao atual, ao presente, representado pela ação do modo de produção ou um de seus momentos” (SANTOS, 1982, p.16). Tal herança espacial pode ser notada nas próprias paisagens espaciais, como afirma Ab’Sáber (2003), a paisagem “é uma herança em todo o sentido da palavra: herança de processos fisiográficos e biológicos, e patrimônio coletivo dos povos que historicamente as herdaram como território de atuação de suas comunidades” (AB’SÁBER, 2003, p.09). Em suma, a maneira como uma sociedade usa e ocupa um lugar nas sociedades modernas é determinada pelos fatores sociais que se estendem para além do próprio lugar e pelas estruturas e

¹ Trabalho apresentado no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, Agosto de 2012, Rio de Janeiro, Brasil.

técnicas produzidas pelas sociedades passadas nesse espaço.

Enfim, entende-se que o espaço pode ser compreendido em suas nuances sociais, onde se manifestam os objetos (naturais, sociais e geográficos) e a própria sociedade em movimento, de uma forma conjunta e indissociável (SANTOS, 1997, p.26). Ou seja, “o conteúdo (a sociedade) não é independente da forma (os objetos geográficos)” (SANTOS, 1997, p.27). Dessa forma, aquilo que está corporificado pela sociedade está, também, corporificado nos espaços geográficos. Pode-se compreender, nesse sentido, o espaço social através da categoria forma-conteúdo, que explicita que as formas geográficas/físicas/espaciais possuem funções determinadas pelo processo sócio-histórico.

Para Santos, o espaço social é um “conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente [...] que se manifestam através de processos e funções” (SANTOS, 1980, p.122), ou seja, o espaço contém formas sociais que são produzidas e reproduzidas de acordo com a necessidade do modo de produção. Por isso, este espaço social é, para a geografia crítica, um campo de forças desiguais, que permite diferentes evoluções espaciais. Para Santos (2006, p.26), as sociedades modernas experimentam pela primeira vez na história uma unicidade de técnicas (possibilitada pelo avanço da computação), que permite a imposição de uma mais-valia mundial. Isso, por sua vez, juntamente com outras características do atual modo de produção, permite a expansão do capitalismo num âmbito global, num processo denominado pelo autor de globalitarismo. Nesse sentido, para Santos, “atualmente as relações entre a sociedade e seu espaço-suporte não mais têm caráter privilegiado, mas dependem de uma determinação externa que tem o domínio deste espaço da orientação de sua produção e do destino de seus habitantes” (2003, p.138), ou seja, a relação homem-território não se mantém a partir da lógica exclusiva dos lugares, mas, do contrário, depende também de decisões externas.

Assim, para o geógrafo, o homem deixa de ser “o ‘homem local’ e se torna o ‘homem mundial’” – o mesmo acontecendo com o espaço e seus lugares. Em outras palavras, as características deste capitalismo global encontram-se presentes em cada local.

Os habitantes históricos de cada lugar desenvolveram culturas específicas para sobreviverem nesses espaços. A cultura depende do lugar, tanto quanto a paisagem do lugar depende da cultura. A entrada do capitalismo em um lugar, contudo, traz consigo, entre outras coisas, o processo de alienação, no qual os produtos tanto do trabalho quanto da imaginação do homem tornam-se

estranhos e opressivos a ele mesmo, fazendo com que o homem não se reconheça mais em sua própria produção (NETTO & BRAZ, 2010, p.44). Nesse sentido, entendemos que numa sociedade capitalista as relações sociais que acontecem localmente não têm autonomia para decidirem inteiramente sobre o que farão no território que habitam, pois existem fatores externos (como, por exemplo, o Estado ou investidores) que determinam parte de suas vidas.

Santos (1997) aponta que “a ocupação que não se materializa é, todavia, politicamente existente” (p.91), ao constatar que o homem e sua presença são um todo único que representam um fato na Terra. Dada a lógica burguesa, todos os espaços do globo acabam tendo um dono. A propriedade privada da terra é uma imposição a todas as lógicas sociais, indiferente do assentimento das pessoas e dos grupos sociais. Tal estratégia de dominação territorial é lançada pelo Estado que, como afirma Ianni (1988) interpretando Marx, é representado pela “‘colossal superestrutura’ da sociedade capitalista, ao mesmo tempo que é o ‘poder organizado de uma classe’ social, a burguesia, sobre as outras” (p.36), ou seja, o Estado é um aparato, em última análise, da classe dominante. Através dessa instituição o processo de privatização da terra é oficializado, ignorando que muitos grupos sociais possuem um conhecimento tradicional que viabiliza o acesso “aos recursos naturais [de maneiras] não mediadas exclusivamente pelo direito de propriedade ou, mais precisamente, pela propriedade privada” (ALMEIDA, 2008, p.85).

Para Santos (1980) “o espaço é o sistema formado de sistemas” (p.122), ou seja, dentro do espaço existem infinitos espaços. Sendo o espaço social o território, compreende-se que dentro dele podem existir vários territórios diferenciados: as maneiras de usar e ocupar o espaço variam de acordo com a cultura analisada. Nesse sentido, cada cultura cria uma territorialidade que, para Sack (2011), é um conceito ligado às estratégias humanas para controlar pessoas e coisas em uma área. O autor complementa afirmando ser este o “meio pelo qual espaço e sociedade estão intrinsecamente inter-relacionados” (p.63), com influência dos contextos sócio-históricos (p.71) e com regência limitada no tempo (p.73). Em termos geográficos, a territorialidade possui, para o autor, ao menos, a incidência de uma dessas categorias: áreas classificadas em termos de ações possíveis/existentes; fronteiras (legais, estruturais, conceituais); controle ao acesso ou às coisas dentro dela.

Os conflitos territoriais de ordem social que queremos tratar nesse trabalho assumem um caráter específico que precisa ser aqui ressaltado. Deve-se ter em mente que conflitos deste tipo têm suas origens em tempos anteriores, dado que foi a privatização das terras no

País (com a Primeira Lei de Terras – Lei nº 601 de 1850 – assinada pelo Imperador Pedro II) o que levou diversos ex-escravos e pobres a abandonarem suas vidas no campo (visto que para possuir um pedaço de terra, a partir dessa Lei, era necessário registrá-lo em cartório e pagar uma taxa à Coroa) e migrarem para as cidades (STÉDILE, 1997, p.11). Para esse autor, a partir dessa Lei “surgiram os primeiros grandes movimentos camponeses, que tinham como principal bandeira o acesso mais fácil à terra” (idem). Nesse sentido, existe uma luta social que acontece através da disputa pela terra e outra que se dá através da luta pelo território. A fim de esclarecer melhor este ponto, entrevistamos um dos pesquisadores envolvidos na publicação do fascículo 09 do “Projeto” aqui estudado.

Explicou-nos o pesquisador que “*trabalhador rural sem terra* é uma categoria própria. Trabalhador rural sem terra quer terra. É uma discussão que se fundamenta na lei de terras e pelo direito à terra na reforma agrária”¹. Nesse sentido, o pesquisador nos contou sobre um embate que vem acontecendo entre os *cipozeiros* (que assim se autoidentificaram no Projeto em questão) de Santa Catarina e Paraná. Algumas pesquisas realizadas entre eles identificaram o grupo como sendo de “agricultores” ao invés de *cipozeiros*, levando-os a fazer uma luta política que, entre outros fatores, aborda a regularização fundiária. Acontece, no entanto, que a territorialidade desse grupo está associada principalmente ao uso do cipó Imbé (ANTUNES, 2011, p.87), espécie que se encontra espalhada por uma vasta região, muito além das propriedades de cada *cipozeiro*, como exemplifica o texto do fascículo 09 do Projeto:

[...] o *cipozeiro* precisa da autorização do dono da terra onde está a floresta com cipó imbé – toda a área de uso dos *cipozeiros* em Garuva é propriedade privada. A maioria são fazendas de grandes empresas. Os acordos são diversos, variando em uma escala que vai da liberação sem restrições, passando pelo pagamento de taxas de uso, até conflitos armados (PNCS, 2007i, p.09).

Ou seja, a luta desse grupo é por uma territorialidade específica e não por uma terra qualquer. Existem traços culturais do grupo que exigem a relação permanente com um espaço específico para que possam se reproduzir. Da mesma forma que as demais situações estudadas, os *cipozeiros* estão envolvidos em um conflito territorial que os leva a lutar por uma territorialidade específica. Pode-se caracterizar esse conflito como sendo uma luta pelo território e não pela terra. Sobre isso, o pesquisador responsável pela cartografia dos *cipozeiros* afirma:

O *cipozeiro* quer o território, que é uma contextualização da cultura dentro de um determinado espaço e que tem uma definição política de forma de uso, de domínios técnicos, enfim. A discussão territorial vai mais longe, pois o lugar não é qualquer lugar, é aquele lugar. Então a discussão vai para a territorialidade específica, pois a comunidade tem o direito de autodefinição cultural.

Almeida (2008b) contextualiza que a partir de 1980 alguns movimentos sociais incorporaram “fatores étnicos, elementos de consciência ecológica e critérios de gênero e de autodefinição coletiva” (p.25). Este mesmo autor afirma que esse movimento lutava pelo reconhecimento jurídico-formal de terras que historicamente eram ocupadas de acordo com o “uso comum e fatores culturais intrínsecos” (idem). É um movimento social que reivindica frente ao Estado não só novas classificações de identidades que correspondam ao modo como os próprios grupos se identificam, como também pode ser “objetivado” a partir daqueles que têm como fundamento as “lutas pela terra, pela afirmação de formas intrínsecas de se relacionar com a floresta e pela oficialização das línguas indígenas ou ainda nas lutas pelo reconhecimento de seus direitos territoriais” (Almeida, 2008, p.74). O movimento social, em suma, ao reivindicar uma nova identidade, afirma uma relação específica com o território que ocupa – é nesse sentido que Almeida (2008b) cunha o conceito de “territorialidade específica”, que, para o autor, é representado pelas

delimitações físicas de determinadas unidades sociais que compõem os meandros de territórios etnicamente configurados. As ‘territorialidades específicas’ [...] podem ser consideradas, portanto, como resultantes de diferentes processos sociais de territorialização e como delimitando dinamicamente terras de pertencimento coletivo que convergem para um território (p.29).

Numa linguagem da geografia crítica, pode-se analisar a frase do autor da seguinte forma: a territorialidade específica é um território que é produzido e, ao mesmo tempo, produz um determinado grupo social. Não podem ser descolados, desconectados: a relação homem-território é fundante em sua cultura, sendo que esta determina o espaço através das formas como o usa e o ocupa e que o espaço a determina através do provimento de subsídios básicos a ela. É por isso que a luta por terra é diferente da luta pela territorialidade específica e que esta pode ser considerada como uma forma-conteúdo: é uma forma geográfica (pois possui delimitações físicas) que

possui um conteúdo social, uma animação dada por um grupo social específico.

Alguns desses movimentos sociais que lutavam por novas identidades (e, conseqüentemente, por sua territorialidade específica) adotaram o uso de mapas para se autoidentificarem. De qualquer forma, não se pode esquecer que a cartografia implica em uma redução da complexidade territorial a uma “extensão quantificada, limitada e controlada” (ACSELRAD & COLI, 2008, p.13) da realidade que pode servir de suporte à ação política, servindo como instrumento ordenador da produção espacial. Fazendo uma relação com o caso dos Cipozeiros anteriormente citados, pode-se dizer que, tal qual no caso das quebradeiras de coco-babaçu e dos castanheiros citados por Almeida (2008, p.146), o território específico desse grupo não corresponde necessariamente “exatamente às manchas de incidências de espécies cartografadas no zoneamento ecológico-econômico” e, por isso, a demarcação dos limites da territorialidade do grupo pode servir como instrumento de luta política pela regularização fundiária. Assim, é importante “distinguir

a noção de terra daquela de território e assinalar que as categorias imóvel rural usada pelo Incra, e estabelecimento, acionada pelo IBGE, já não bastam para se compreender a estrutura agrária” (idem, p.147). A territorialidade específica, quando mapeada, pode ser confrontada com outras territorialidades, de maneira que estes domínios se sobressaem e geram um conflito territorial de ordem social onde “as superposições de domínios, as denominadas invasões e os instrumentos materializam interesses divergentes, manifestos em cada situação concreta, e explicitam a luta por uma definição legítima capaz de fazer valer suas pretensões” (ACSELRAD & COLI, 2008, p.31).

Alguns dos movimentos sociais que realizavam o automapeamento a fim de registrar suas territorialidades específicas uniram-se à universidade, criando o Projeto Nova Cartografia Social. Um pouco da história e da metodologia empregada nesses mapeamentos serão abordados a seguir, onde se tentará demonstrar os enormes avanços conquistados por esses estudos, bem como se farão observações relativas à cartografia e à geografia crítica.

2. Notas sobre a Autocartografia e o Projeto Nova Cartografia Social

O Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (promovida pelo Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia/UFAM e pela Fundação FORD) iniciou suas atividades em 2005 com o objetivo de possibilitar que povos e comunidades tradicionais da Amazônia realizassem o processo de autocartografia. Segundo o sítio oficial do Projeto², a autocartografia é um instrumento de combate que permite, através de sua produção, a autoafirmação social dos grupos participantes. Os movimentos sociais que fazem parte desse processo manifestam suas identidades coletivas e suas especificidades sociais territorializadas. São justamente suas territorialidades específicas que validam a identidade coletiva pertinente ao movimento social. A partir deste processo se torna possível aprofundar questões relativas ao contexto de ocupação das regiões a que esses movimentos sociais pertencem, demonstrando suas expressões culturais e fortalecendo, também, suas lutas.

As cartografias participativas constituem um “domínio social delimitado por premissas institucionais, culturais e cognitivas, onde atores sociais orientam estrategicamente suas ações disputando legitimidade no âmbito das representações espaciais” (ACSELRAD & COLI, 2008, p.17). Tal modalidade de estudo remonta às décadas de 1980 e 1990, quando algumas cartografias deixam de ser ferramentas de especialistas e passam ao controle da população, como os intelectuais que trabalhavam pelo viés da cartografia crítica ou, ainda, do SIG social (CRAMPTON & KRYEGER, 2008). Para Acselrad (2010, p.09) é a partir da década de 1990 que os mapeamentos passam amplamente a incluir populações locais em trabalhos ligados à cartografia participativa.

Em 1990, uma série de experiências vem à tona, na chamada Guerra dos Mapas, onde se tentou “identificar e sistematizar os diferentes tipos de conflitos” (ACSELRAD & COLI, 2008, p.29) em uma região que englobava parte do Pará, de Tocantins e do Maranhão, donde surgiu o livro “Carajás: a guerra dos mapas” (ALMEIDA, 1995). Nesses mapas, a contradição entre “região” (no sentido de uma imposição de limites físicos pautados em um interesse e de um ponto de vista) e “território” (espaço ocupado e vivido) tornava-se explícita através das “superposições de domínios”. Segundo Acselrad & Coli (2008, p.25), no Brasil, sob diversos nomes, até 2008 existiam 118 experiências desse tipo, na maioria representando a “delimitação de territórios e territorialidades identitárias” (47,6%) ou oferecendo subsídios para “a

discussão sobre o desenvolvimento local” (12,75%). De maneira geral, pode-se afirmar que os estudos de cartografia social no Brasil voltam-se “à afirmação identitária e territorial de grupos subalternos” (ACSELRAD & COLI, 2008, p.40).

Atualmente, o Projeto é referência nacional no que se refere à autoidentificação de grupos sociais, tanto pelo número de publicações e de grupos diferentes identificados quanto pelas conquistas sociais decorrentes em parte do próprio Projeto. A exemplo disso, podemos citar o caso da cartografia social dos faxinalenses (PNCS, 2007), cujos estudos deram-se em 2006: um ano depois, de acordo com Souza (2007, p. 579), o grupo, em parceria com a Rede Puxirão, conseguiu forçar o Estado a criar uma Comissão Fundiária para os Faxinais (ordem de serviço número 22 de 2006).

O projeto está dividido em seis séries, cada uma contendo um número distinto de fascículos. A primeira, de 2005, é chamada de “Movimentos Sociais, Identidades Coletivas e Conflitos”. O “Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil”, de 2006, consiste na segunda série. Ela é fruto da expansão nacional do projeto inicial. A série 3, também de 2006, é denominada “Conflitos nas Cidades da Amazônia”. As séries 4, 5 e 6 foram criadas em 2008 e são intituladas respectivamente por “Crianças e adolescentes em Comunidades Tradicionais da Amazônia”, “Faxinalenses no Sul do Brasil” e “Quilombolas do Sul do Brasil”.

A metodologia do “Projeto” consiste no contato inicial feito pelo grupo que deseja elaborar sua cartografia. Em seguida, o Projeto oferece uma oficina para aproximadamente 30 agentes sociais em conjunto com

a equipe de pesquisadores do Projeto. A oficina de mapas possibilita a capacitação dos agentes acerca de técnicas de mapeamento e uso do GPS, além de propiciar a coleta de depoimentos sobre questões-chaves referentes à comunidade. Os agentes realizam croquis da região que permitem o mapeamento e levantamento de dados relevantes. Em encontros exclusivos dos agentes sociais, são marcados com o GPS os pontos que os mesmos consideraram importantes. A próxima fase consiste na coleta desses pontos pela equipe de pesquisadores com o fim de georeferenciá-los em uma base cartográfica e acrescentar ilustrações produzidas pelos agentes que, posteriormente, se transformarão em ícones para a legenda dos mapas. Além das ilustrações, inserem-se também os depoimentos da comunidade selecionados para o fascículo.

O protótipo do fascículo é enviado à comunidade para aprovação ou correção e, então, são publicadas mil cópias da versão final. Os fascículos impressos são distribuídos, em sua maioria, para o movimento social e, em menor número, para o Projeto, que os direciona para pesquisadores, universidades e órgãos estatais.

O Projeto Nova Cartografia Social vem permitindo a muitas comunidades, tradicionais ou não, discutirem junto ao poder público questões relativas aos seus direitos culturais e/ou territoriais. De acordo com o sítio oficial do Projeto, de março de 2005 a janeiro de 2009 foram produzidos setenta fascículos, 13 livros e um mapa síntese abordando as mais distintas territorialidades e situações. A equipe do projeto era formada nesse período por 19 doutores das áreas de Geografia, Antropologia, Biologia, Direito, História e Sociologia, além de 14 doutorandos, 22 mestres, 16 mestrandos, 7 especialistas, 12 bacharéis e 10 bacharelados.

3. Metodologia

Para a presente pesquisa, optamos por uma análise quali-quantitativa, visando aprofundar o entendimento do objeto de estudo, de suas dinâmicas e das implicações de sua aplicação. Nesse sentido, realizamos uma revisão bibliográfica sobre cartografia social, sobre o Projeto Nova Cartografia, um levantamento documental dos fascículos disponíveis e uma entrevista semiestruturada com um pesquisador participante do fascículo 9 da série Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. Posteriormente, a fim de comparar os trabalhos entre si, levantamos aspectos relacionados às cartografias condizentes com o uso dos elementos de representação geométrica do espaço.

A escolha de realizarmos uma análise do Projeto se deu pela grande repercussão e contribuição da Nova Cartografia Social no âmbito das lutas dos movimentos sociais envolvidos e do conhecimento científico produzido no campo da cartografia social, antropologia, geografia, direito e demais áreas do saber.

O projeto Nova Cartografia já tem um histórico de sete anos e diversos grupos sociais contemplados. Dessa forma, optamos por fazer um recorte e analisar os 13 fascículos da série 2 disponíveis no sítio oficial do Projeto. A escolha da segunda série decorreu do fato de ser a única com uma abrangência nacional, além da possibilidade de contato com um dos pesquisadores responsáveis pela produção de uma das cartografias da série.

Assim, adotamos a perspectiva estruturalista da cartografia, ou seja, encararemos um mapa como uma construção social que se configura como uma representação do mundo real que se expressa na sua leitura e que visa traduzir o ambiente físico e social em uma simbologia gráfica. Nesse sentido, é importante ressaltar que a produção de um mapa sempre retratará uma certa realidade, captada por um determinado sujeito num dado momento histórico. A produção de um documento cartográfico, portanto, é gerada por uma intenção de comunicar algo e de interpretar um espaço e suas relações, sendo fundamental uma linguagem gráfica clara para que esse conteúdo se torne compreensível para quem o lê (RODRIGUES & SOUZA, 2008).

A representação gráfica torna-se um conceito fundamental à cartografia. Trata-se do sistema de signos utilizados em um mapa que possibilitam reproduzir relações de diferença, ordem ou proporcionalidade entre elementos físicos da realidade. A informação traduzida numa imagem visual pode ser passada ao plano do papel a partir de elementos de representação geométrica do espaço, sendo estes apresentados na forma de um ponto ou de uma linha, de uma área ou de um volume (RODRIGUES & SOUZA, 2008). Para esses mesmos autores, o ponto seria utilizado para representar unicamente uma posição, uma localização,

a fim de mapear algo em que não se tenciona expressar uma dimensão espacial. A linha, por sua vez, representa direções e/ou traçados, sendo sempre unidimensional. Já a área é bidimensional e visa simbolizar elementos que ocupam certa extensão sobre a superfície, representando, então, largura e comprimento. O volume retrata o comprimento, altura e largura de um elemento.

Neste estudo, levantamos os 13 fascículos disponíveis no sítio oficial relativos ao Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil e analisamos o contexto de cada mapeamento. Verificamos que entre esses fascículos, em apenas um deles – número 18, Capoeira da Ilha (PNCS, 2010) – o conflito territorial não estava presente. Assim, o foco das análises cartográficas que realizamos concentrou-se nesses 13 fascículos que serão apresentados na Tabela 1. Feita esta primeira discriminação, passamos a analisar, num viés quantitativo, quais representações gráficas eram usadas em cada mapa e quantas informações diferentes suas legendas exprimiam. Devido à característica dos mapas estudados, não analisamos o volume pelo fato dos mesmos não utilizarem esse elemento de representação. Nosso objetivo em levantar a maneira como as informações são apresentadas visa, sobretudo, compreender como está sendo feita a representação das territorialidades específicas que os grupos desejam demonstrar.

4. Análise de dados

Podemos lembrar Antunes (2011, p.116), antes de tudo, para quem “a cartografia social é normalmente realizada na abrangência territorial da cultura em estudo”, ou seja, ainda que não seja a territorialidade específica o foco das cartografias sociais, geralmente elas acabam desenvolvendo estudos nessa área. Esta constatação serve para este trabalho, dado que discutimos a territorialidade específica dos grupos sociais autcartografados a partir da abrangência territorial de suas culturas. Nesse sentido, construímos a Tabela 1 a fim de analisar como algumas cartografias sociais

que tratam de assuntos relativos, entre outras coisas, ao conflito territorial dado pela sobreposição de territorialidades, vêm apresentando as territorialidades específicas desses grupos.

TABELA 1 – Classificação dos contextos sociais e dos elementos de representação contidos nos fascículos estudados

(¹Fascículo; ²Informações apresentadas por tipo de elemento de representação geométrica do espaço;

³Total de informações representadas na legenda do mapa)

NºF ¹	Contexto social do grupo	Ponto ²	Linha ²	Área ²	Legendas ³
1	Conflito Territorial com fazendeiros/ madeireiras	46	5	10	61
2	Conflito Territorial com fazendeiros, mineradoras, grilagem e possível remoção para instalação de Unidade de Conservação (UC)	49	5	4	58
3	Conflito Territorial com agroindústria e mineradoras	17	4	4	25
4	Conflito Territorial com fazendeiros e Estado (Ibama)	57	X	2	59

NºF ¹	Contexto social do grupo	Ponto ²	Linha ²	Área ²	Legendas ³
5	Conflito Territorial com UC	26	2	X	28
6	Conflito Territorial com fazendeiros e Estado	29	0	0	29
7	Conflito Territorial com Pesca ilegal de barcos geleiros e tartarugueiros	25	1	8	34
8	Conflito Territorial com empresa de celulose	34	X	1	35
9	Conflito Territorial com propriedade privada e Estado	16	5	6	27
10	Conflito Territorial com propriedade privada, Estado e UC	15	3	1	19
11	Conflito Territorial sem identificação do antagonista social	41	4	2	47
12	Conflito ambiental baleias e conflito territorial com barcos	15	5	4	24
18	Não apresenta conflito territorial	13	0	0	13

Pode-se perceber que o conflito territorial não é o que motiva todos os grupos a fazerem a cartografia social – exatamente como se propõe a fazer o Projeto. O fascículo 18 (FNCS, 2010), como já mencionado, não representa um conflito, mas, sim, identifica alguns grupos sociais. No entanto, fora este, todos os outros apresentaram conflito territorial pela sobreposição de territorialidades: o que demonstra que esta faceta não só é recorrente entre aqueles que buscam o mapeamento, como também aponta para a necessidade de se criar instrumentos e de se acumular informações acerca as territorialidades específicas desses grupos, a fim de se poder discutir frente ao Estado questões relativas à regularização fundiária dessas áreas como vem se discutindo com o grupo dos faxinalenses. Percebe-se pela coluna “contexto social do grupo” que em um dos casos, fascículo 11 (PNCS, 2008), não é apresentado o agente antagonista ao movimento, não se podendo compreender quem são os envolvidos nessa relação conflituosa. De um modo geral, porém, percebe-se que geralmente os antagonistas são o Estado (representado geralmente pelos órgãos ambientais e Unidades de Conservação) e empresários que exploram recursos naturais (como fazendeiros e mineradoras).

A partir dessa tabela, podemos notar também uma predileção destes estudos na utilização do elemento geométrico de representação do espaço do tipo ponto. Lembramos que a escolha de cada elemento depende do objetivo do mapa. Nesse sentido, é notável a quantidade de pontos que nos mapas estudados representam o conteúdo social que anima as territorialidades. Utilizam-se pontos não para se identificar uma localização específica, como supõe a cartografia, mas, ao contrário, para demonstrar aspectos que se estendem por uma área. Aparentemente, dessa forma

os grupos mapeados não podem utilizar a cartografia social para tentar regularizar suas territorialidades específicas diante do Estado, uma vez que não representam a sua forma.

Este aspecto, aliás, não é desconsiderado durante os mapeamentos. Percebemos que dos 13 fascículos analisados, em apenas quatro não se fazia uso concomitante dos três elementos de representação geométrica do espaço. Isso demonstra que existia uma consciência por parte dos envolvidos no mapeamento da função monossêmica desses três elementos. Não se trata, portanto, de desconhecer o uso destes instrumentos técnicos, mas, sim, de uma opção por parte dos envolvidos. Sendo esta parte mais técnica do mapeamento um conhecimento trazido (conscientemente ou não) pelos pesquisadores, não podemos deixar de nos perguntar qual a intenção dos envolvidos no mapeamento (grupo social e pesquisadores) em ocultar a dimensão final da territorialidade específica do grupo. Temos a consciência de que, muitas vezes, não demonstrar os limites da territorialidade específica se conforma em uma estratégia dos próprios grupos mapeados e que, em outras vezes, a falta de recursos técnicos, financeiros e a própria disponibilidade de tempo hábil para a realização da pesquisa podem levar à ausência desta informação – como no caso relatado por Douglas Ladik Antunes. Este apontamento, contudo, não tenciona ser uma crítica aos mapas e ao processo de mapeamento, mas, sim, uma pergunta que nos fazemos, à medida que a territorialidade específica do grupo é o foco dos conflitos territoriais dos casos estudados.

Alguns mapas apresentam áreas delimitadas. A fim de discutir um pouco mais isso, apresentamos a Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Conteúdos representados pelo elemento de representação geométrica do espaço em cada fascículo

Fascículo Cartografia	Conteúdo representado pela área
1	Área de abrangência de vegetação; Legislação; Unidades de Conservação
2	Hidrografia; Área de abrangência de vegetação;
3	Área de terra titulada; Área de terra em processo de titulação; Área usurpada por empresa privada; Área desmatada;
4	Divisão geográfica;
5	X
6	Terra indígena;
7	Área de abrangência de vegetação; Divisão Geográfica; Terra indígena;
8	Ocupação;
9	Uso e ocupação do solo; Área de abrangência de vegetação;
10	Unidade de Conservação
11	Área de abrangência de vegetação
12	Área de abrangência de espécie animal; Unidades de Conservação; Dragagem;

Se por um lado os mapas do Projeto não evidenciam as formas geográficas, por outro apresentam bem o conteúdo que as anima através do uso de pontos. As informações representadas por áreas nos mapas acabam se restringindo geralmente aos limites legais de áreas gerenciadas pelo Estado (como limites político-administrativos de Unidades de Conservação e de municípios, ou áreas de proteção ambiental) ou ambientais (como os recursos hídricos e a abrangência de vegetações). Pelo fato das áreas não terem sido utilizadas para representar a territorialidade específica, não se consegue perceber onde acontece exatamente, nem qual é a extensão territorial dos conflitos (devemos lembrar que entendemos esses conflitos como a ocorrência concomitante de interesses de grupos diferentes sobre um mesmo território) representados nos mapas. Grilagens e conflitos com Unidades de Conservação, por exemplo, muitas vezes não podem ser identificados pelos mapas – a exemplo disso, tome-se o fascículo 3 (PNCS, 2007c), o qual apresenta diversos relatos sobre grila-

gem e, no entanto, não se consegue notá-los no mapa (nem por legenda, nem por área). É como se a escolha por determinadas formas de representação em alguns mapas que possuem o conflito territorial pela sobreposição de territorialidades tornassem esses conflitos invisíveis. Em outros casos, talvez não faça sentido tentar expressar o conflito territorial por área, quando o conteúdo em si é mais importante que a forma – como nos casos de ameaças ou mortes, exemplificados no fascículo 01 (PNCS, 2007).

O uso de áreas para representar aspectos externos à territorialidade específica dos grupos não é uma regra dentro da cartografia social, como demonstra o fascículo 3 (este, aliás, que é uma exceção entre os fascículos estudados). Esta cartografia utiliza o elemento da área para demonstrar não só as áreas que pertencem ao grupo (sejam elas legalizadas ou não) mas também as que foram tomadas por empresas. Ainda assim, este fascículo não especifica se o total dessas áreas representa ou não a territorialidade específica do grupo.

5. Considerações Finais

A iniciativa do projeto aqui estudado é resultado da relação entre grupos sociais e pesquisadores e, por isso, cada cartografia tem “a cara” dessa relação. Apesar de ser um processo de autocartografia, o resultado nunca se configura como sendo exclusivamente da comunidade ou dos pesquisadores. O pesquisador detém o conhecimento mais específico e a técnica que diz respeito à própria construção do mapa, enquanto o grupo social apresenta o conhecimento local que anima e dá sentido à técnica da cartografia social. Esse é um dos fatores que faz da Nova Cartografia Social um projeto de extrema importância no propósito de dar visibili-

dade a grupos que apresentam diferentes lógicas culturais e territoriais. Pode-se dizer que o projeto tenta aliar o conhecimento científico ao tradicional – este último que muitas vezes é considerado pelas ciências modernas como forma inválida de produção do conhecimento.

Identificou-se, através da entrevista com Douglas Ladik Antunes, que a cartografia tem sua importância não somente pelo fato do mapa se configurar como um documento válido para a efetivação de direitos junto ao Estado, mas que ela também atua como um instrumento de mobilização política dentro dos grupos que, ao participarem do processo de autcartografia, passam a perceber suas lutas de maneira mais clara e politizada, o que pode gerar uma articulação mais organizada e direcionada. Segundo o pesquisador,

O processo de construção da autcartografia é o processo do próprio grupo se representar. Embora existam limites da representação, ela é mais importante como processo do que como produto final. O mapa é dinâmico e não deve parar. A luta do grupo não deve ser a elaboração do mapa, ele é só um instrumento, parte de um processo que não deve acabar nunca.

Assim, os movimentos sociais que se mobilizam para discutir suas peculiaridades culturais através de mapas podem conseguir dar visibilidade a grupos sociais que outrora eram desconsiderados – no sentido de que muitas territorialidades específicas não são apresentadas em mapas oficiais e, sem tais mapas, se deduz falsamente tratar-se de “vazios demográficos” (ALMEIDA, 2008, p.33).

Muito além de uma crítica aos pesquisadores envolvidos ou de uma tentativa em convencionar ou padronizar a elaboração dos mapas do Projeto, a intenção deste trabalho foi reafirmar que os princípios científicos dos elementos de representação geométrica do espaço são monossêmicos, tanto para o comunicador quanto para o receptor da informação – tanto que em quase todos os mapas estudados foram utilizadas as três variáveis estudadas (a saber: ponto, linha e área). Nesse sentido, acreditamos que uma das contribuições deste trabalho é de constatar que, tendo a territorialidade específica um limite geográfico e sendo esse limite importante para resoluções dos impasses relativos aos conflitos territoriais desta ordem, o único elemento representativo que pode representar uma territorialidade específica é a área, pois, de acordo com Rodrigues & Souza (2008, p.72) a área trata de fazer a “representação de elementos que ocupam ou pressupõem ocupar uma dada extensão sobre uma determinada superfície”.

Ainda sobre esses autores, não podemos deixar de fazer menção à ideia final que trazem em seu artigo: a representação gráfica deve ser utilizada a fim de reve-

lar o conteúdo da informação (RODRIGUES & SOUZA, 2008, p.75). Para tanto, deve ser possível compreender a relação que existe entre os signos. Nesse sentido, os autores lembram que a falta de legendas para representar todos os signos dos mapas, como no fascículo 05 (PNCS, 2007e), em que não há legenda para identificar o que está sendo representado pelas cores por onde se assentam as informações do mapa e a utilização de certos elementos de representação espacial em detrimento de outros, pode dificultar certas interpretações do mapa. Ao optar pela utilização de pontos ao invés de áreas, por exemplo, perdermos de vista a extensão espacial da informação representada – pegue-se como exemplo o fascículo 11 (PNCS, 2008), em que várias informações circundam o ponto “núcleo do assentamento” (que, por assim o ser, certamente possui limites legais), mas que não se pode identificar se ocorrem dentro ou fora do mesmo: afinal, ao representar o assentamento como um ponto, deixou-se de lado a sua extensão, bem como optou-se por não fazer uma diferenciação entre o “dentro e o fora” desse lugar – ou seja, essa informação não é revelada.

Nesse mesmo sentido, como já dissemos em outros momentos, sabemos da importância da cartografia social como um processo. Afinal, enquanto documento em sua íntegra, a cartografia apresenta diversas referências que salvam o dito pelo grupo e, assim, oferecem uma série de informações que transmitem aspectos de como o grupo se enxerga e como enxerga o lugar onde vive. Além de servirem na luta contra a invisibilidade que muitos grupos sofrem, através dos fascículos pudemos compreender um pouco alguns aspectos que fundamentam suas denúncias, suas culturas e suas mobilizações. Nesse sentido, os mapas que estão contidos nesses documentos podem acabar gerando um efeito contrário ao que se espera que o documento faça, ou seja, ao invés de revelar informações, pode ocultá-las. Sendo os casos estudados permeados por conflitos territoriais provindos da sobreposição de territorialidades, e sendo o mapa um instrumento de representação do espaço, acreditamos que tais conflitos podem ser, por vezes, ocultados nos mapas – ainda que sejam revelados nos relatos dos moradores. Enquanto a ausência dessa informação no mapa for uma estratégia proposital e consciente (visando, por exemplo, a própria segurança dos mapeados), isto torna-se um mero detalhe. Mas se, do contrário, a informação for ocultada de maneira não intencional, então se pode estar perdendo uma ferramenta importante (que é o próprio mapa enquanto instrumento político) para a resolução desses conflitos. Em qualquer caso, sempre é válido ressaltar que se deve pensar sobre quais são os

melhores elementos de representação geométrica do espaço para explicitar a territorialidade específica dos grupos mapeados.

As questões trabalhadas aqui nesse artigo talvez tenham mais sentido se demonstrarmos suas consequências através de um exemplo prático, onde se possa perceber a importância da consideração da territorialidade específica como uma forma-conteúdo a ser representada nos mapas. No litoral do Paraná vivem diferentes grupos sociais que se autoidentificam como caiçaras e pescadores artesanais e que estão atualmente em conflito territorial direto com o Estado. Acontece que uma territorialidade estatal do tipo Unidade de Conservação de Proteção Integral foi implantada sobre as territorialidades específicas desses grupos. Sendo a UC em questão um Parque Nacional, teoricamente não deveria haver ninguém vivendo em seu interior. Para sanar o conflito, antes de qualquer coisa, o Parque precisa ter um plano de manejo elaborado e instituído. Marcelo Bresolin, chefe desse Parque Nacional (denominado de Parque Nacional de Superagui), deu uma entrevista ao sítio da Rede Pró-UC no dia 29 de setembro de 2009, onde afirmou que “as prioridades da atual gestão são a elaboração de um plano de manejo—enxuto, executável e com foco em resultados e o encaminhamento de regularização fundiária”³. Apesar do tempo passado desde a entrevista, o Plano de Manejo do Parque Nacional em questão nunca foi realizado. Ainda assim, deve-se fazer a pergunta: quando o chefe falou na regularização fundiária desses grupos sociais, de que espaço estava falando? De uma terra qualquer (como um lote) ou de uma territorialidade específica? Claro

que a resposta tem muito mais a ver com a intenção política dos envolvidos que com as técnicas que serão utilizadas, mas, ainda assim, não podemos esquecer que as técnicas estão sendo utilizadas na manutenção da ordem social, e que, do contrário, podem, também, servir para contestá-la. É como afirmam Acselrad & Coli (2008, p.41):

Por fim, se o mapeamento participativo se pretende parte de um contra-projeto de ordem científica, visando a questionar os pressupostos ocultos da ciência da informação geográfica no que diz respeito a seus efeitos sociais, seu eventual sucesso enquanto tal deve estar associado a processos concretos de democratização do território e do acesso a seus recursos e não à configuração de uma simples expressão espacial da ideologia do desenvolvimento.

A nosso ver, por fim, a representação das territorialidades específicas nas cartografias sociais através de área pode contribuir para que este Projeto ou outros modelos de mapeamentos participativos que tenham como fundo os conflitos territoriais de ordem social, dados pela sobreposição de interesses de grupos sociais diferentes em uma mesma área, consigam discutir questões além da visibilidade de um grupo. Nesse sentido, a incorporação deste elemento de representação espacial permite que se discuta ante o poder público a regularização fundiária dessas territorialidades, sendo que esses mapas, assim, serviriam como subsídio não só à autoidentificação, mas, também, à própria democratização do território.

NOTAS

¹ Douglas Ladik Antunes realizada em junho de 2012.

² Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. Disponível em: <http://www.novacartografiasocial.com>. Acesso em 11/04/2012.

³ REDE PRÓ UC. Entrevista com Marcelo Bresolin – Parque Nacional de Superagui. Disponível em: <http://www.redeprouc.org.br>. Acesso em 25 de junho de 2012.

Referências bibliográficas

AB’SÁBER, Aziz Nacib. **Os Domínios de Natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ACSELRAD, Henri. “Mapeamento, identidades e territórios” in: **Cartografia Social e Dinâmicas Territoriais: marcos para o debate**. Rio de Janeiro: UFPR/IPPUR, 2010. Pp. 09-46.

ACSELRAD, Henri & COLI, Luis Régis. “Disputas territoriais e disputas cartográficas” in: **Cartografias Sociais e Território**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Pp. 13-44.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Carajás: a guerra dos mapas**. 2ª ed. Belém: SPDH, 1995.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Antropologia dos Archivos da Amazônia**. Rio de Janeiro: Casa 8 / Fundação Universidade do Amazonas, 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Terras de Quilombo, Terras Indígenas, “Babaçuais Livre”, “Castanhais do Povo”, Faxinais e Fundos de Pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2ª Ed. Manaus: PGSCA-UFAM, 2008b.

ANTUNES, Douglas Ladik. **Cipozeiros em Movimento: cultura material, conflitos territoriais e relações educativas em design**. Tese de Doutorado – Departamento de Artes e Design/PUC. Rio de Janeiro, 2011.

CRAMPTON, Jeremy & KRYGIER, John. “Uma introdução à cartografia crítica” in: **Cartografias Sociais e Território**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Pp. 85-112.

IANNI, Octavio (org.). **Marx: sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1988.

NETTO, José Paulo & BRAZ, Marcelo. **Economia Política: uma introdução crítica**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 1: Povos dos Faxinais, Paraná**. Brasília, 2007.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 2: Fundos de Pasto: Nosso Jeito de Viver no Sertão, Lago do Sobradinho, Bahia**. Brasília, 2007b.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 3: Quilombolas de Jambuaçú – Mojú, Pará**. Brasília, 2007c.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 4: Comunidades dos Pescadores e Pescadoras Artesanais Mostrando sua Cara, Vez e Voz, Submédio e Baixo São Francisco**. Brasília, 2007d.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 5: Ribeirinhos e Quilombolas, Ex-moradores do Parque Nacional do Jaú, Novo Airão, Amazonas**. Brasília, 2007e.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 6: Quilombolas de Conceição das Crioulas**. Brasília, 2007f.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 7: Ribeirinhos e Artesãos de Itaquera, Gaspar, Barreira Branca e São Pedro – Rio Jauaperi, Roraima e Amazonas**. Brasília, 2007g.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 8: Quilombolas de Linharinho, Espírito Santo**. Brasília, 2007h.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 9: Cipozeiros de Garuva, Santa Catarina. Florianópolis**. Design Casa 8 Editoração. 2007i.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 10: Povoado Pantaneiro de Joselândia**. Brasília, 2007j.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 11: Comunidade Quilombola Invernada Paiol de Telha Fundão**. Guarapuava, 2008.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 12: Comunidade de pescadores de Caravelas**. Caravelas, BA: Casa 8 Design/Editora Universidade Federal do Amazonas, 2009.

PNCS – Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. **Fascículo 18: Capoeira da Ilha: Florianópolis – Ilha de Santa Catarina**. Manaus: Edições UEA, 2010.

RODRIGUES, Sílvia Carlos & SOUZA, Luis Humberto de Freitas. Comunicação Gráfica: bases conceituais para o entendimento da linguagem cartográfica. **GEOUSP – Espaço e Tempo nº 23**, (São Paulo), pp. 65-76, 2008.

SACK, Robert David. “O significado de territorialidade” in: DIAS, Leila Cristina & FERRARI, Maristela (orgs.). **Territorialidades Humanas e Redes Sociais**. Florianópolis: Insular, 2011. Pp.63-90.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1980. SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade** (Ensaio). Petrópolis: Vozes, 1982. SANTOS, Milton. **Metamorfose do espaço habitado**. Hucitec: São Paulo, 1997.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial: críticas e alternativas**. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SOUZA, Roberto Martins. Da invisibilidade para a existência coletiva: redefinindo fronteiras étnicas e territoriais mediados pela construção da identidade coletiva de Povos Faxinalenses. **Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. Florianópolis: UFSC/NPMS, 2007.

STÉDILE, João Pedro. **Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Atual, 1997.

VALLEJO, L.R. Unidades de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e de políticas públicas. **Geographia, v.4, n.8**, (Niterói), pp.51-72, 2002.

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL – POTENCIALIDADE OU APENAS PROMESSA?

Rainer Randolph
Gabriel Barbosa

A discussão sobre consórcios públicos em geral e os intermunicipais, em especial, ganhou um considerável impulso com a aprovação dessa figura de associação a partir de 2005 com a lei a seu respeito e a sua regulamentação dois anos depois. O esforço de fornecer um arcabouço legal para permitir ou, talvez, facilitar articulações entre municípios deve ser interpretado, em tempos mais recentes – ou para ser mais exato: desde a Constituição de 1988 – como uma reação a uma certa “exacerbação” da autonomia dos municípios brasileiros que aconteceu naquele momento em que o município se tornou “ente federativo”. O presente ensaio pretende lembrar que a questão da autonomia municipal e de suas limitações perpassa quase de inteiro a história do País e realizar uma pequena reflexão sobre potencialidades e limitações de uma forma de gestão que poderia ser compreendida como “supralocal”, intercidades ou mesmo como princípio de articulações de relacionamentos e práticas regionais. O consórcio intermunicipal pode-

ria, talvez, significar uma possibilidade de se construir “de baixo para cima” uma gestão regional que procura seu próprio “lugar” dentro de escalas já institucionalizadas exatamente destes municípios e o Estado como outro ente federativo. Uma construção onde o poder local – o município – abre mão de uma determinada parcela da sua autonomia para fins de criar mecanismos melhores para tratar de problemas que são comuns a eles.

1. Constituições e a questão da autonomia

Para poder compreender melhor a atual situação – e de alguma maneira situação compreendida como se faz nos países anglo-saxões – parece-nos útil observar o “pêndulo histórico” que vai de formas até extremas de concentração e centralização até situações de autonomia de partes da Federação que, concebida como solução, se revelava “problemático”. O atual período pós-constituente de 1988 parece um momento onde o pêndulo em direção a uma significativa autonomia do local começa dificultar o tratamento de assuntos que, de alguma maneira, são comuns para além do estrito patamar municipal.

Ou seja, a autonomia dos municípios no Brasil parece ter alcançado um certo grau satisfatório na Constituição de 1988. Mas nisso não há uma absoluta novidade porque ela já estava presente na Constituição de 1891, onde são encontrados indícios de estímulo à descentralização¹. Importante aqui é não confundir autonomia com soberania. O Estado Federal, o todo, é único detentor da soberania, do poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação.

Autonomia é o antônimo de hierarquia. Afirma-se pela faculdade de governar-se por si mesmo, de reger suas próprias leis. A autonomia corporifica-se quando a entidade local possui o direito de reger-se por suas leis e criá-las em benefício de sua comunidade. O município é expressão da autonomia local no regime federativo brasileiro. Mas nem sempre na histó-

ria do Brasil o município regeu-se autonomamente. Em períodos de maior centralização do poder pelo Governo Central, a autonomia municipal era limitada.

A Federação brasileira foi constituída de início pelo pacto político que sustentava as relações entre o governo federal e as oligarquias regionais. Esse pacto, contudo, se rompe na Revolução de 1930, que culmina na forte centralização estabelecida pela Constituição de 1937, outorgada pelo golpe que instituiu o autoritário “Estado Novo”.

Entre 1946 e 1964, novo regime democrático é instalado e a nova Constituição elaborada pela Assembleia de 1945 retoma o aspecto politicamente descen-

¹ “Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891. acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Em: 01 de novembro de 2012).

tralizador. De 1964 até 1985, uma nova fase centralizadora se estabelece com o regime militar, amparada na Constituição de 1967 (SANTOS, 2008).

Foi somente na Constituição Federal de 1988 que o caráter descentralizador assumiu maior notoriedade, na medida em que instituiu o poder municipal como “ente federativo” tornando-o competente para tributar, e estabelecendo critérios mais específicos para os repasses federais e estaduais, mais propriamente o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Também previu a articulação entre as diversas esferas administrativas do Estado no sentido de se gerenciar recursos de forma eficiente e com ganho social.

Portanto, o Pacto Federativo constituído no Brasil se deu de modo peculiar entre os momentos de centralização e de descentralização política. Interessante a definição do General Golbery do Couto e Silva sobre

o processo, apontando-o como a resultante de movimentos de sístole e diástole da nação, ora com caráter centralizado, e ora, descentralizado.

Nos últimos anos do governo militar, quase todos os temas nacionais entraram em crise. Na ausência de recursos do Estado para lidar com os problemas gerados pelas manifestações adversas da população, cresceram as dificuldades para manutenção da política de centralização. Emergem movimentos descentralizados, com destaque para o movimento municipalista, que traz também a questão das emancipações, um outro problema para a administração municipal.

A Nova Constituição, tornou o Município “o ente responsável pela política urbana, num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais” (SANTOS 2012).

2. As diferentes formas de cooperação dos consórcios

A cooperação entre entes públicos pode ser dada na forma de participantes do mesmo nível hierárquico ou não, vinculados à administração direta ou indireta. Deste modo, denomina-se cooperação horizontal aquela em que os partícipes são pertencentes a uma mesma esfera; e vertical, quando são de esferas diferentes.

A cooperação horizontal pode se dar sob a forma: Intragovernamental ou Intergovernamental (Intermunicipal, Interestadual e Internacional).

Intragovernamental: Também chamada de intersetorial, consiste na cooperação dos diferentes setores da administração pública direta e indireta submetidos à determinado ente federativo, ou estados, ou municípios.

Intergovernamental: Trata-se da cooperação entre dois ou mais entes autônomos de níveis hierárquicos semelhantes, podendo se dar entre municípios (intermunicipais), entre estados (interestaduais) e entre países² (internacionais).

Intermunicipais: Principais exemplos são os Consórcios intermunicipais/públicos e as associações de municípios. Trata-se da modalidade de cooperação entre dois ou mais municípios (de um mesmo estado ou não), assumindo abrangência microrregional ou regional. Importante frisar que municípios de estados diferentes não estão impedidos de realizar parcerias sob a modalidade de Consórcios Públicos, contudo, a legislação estabelece que nos consórcios entre municípios de estados diferentes, estes devem ser partícipes, o que os faz entrar na modalidade de cooperação vertical.

Aqui, não são observados com grande frequência a cooperação entre municípios que não possuam caráter de vizinhança, isto é, são pouco verificadas as cooperações que assumem um padrão territorial descontínuo entre os municípios.

Interestaduais: Compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais governos estaduais e/ou o Distrito Federal. Quanto à cooperação interestadual, não são encontradas no Brasil muitos exemplos. No âmbito internacional, algumas formas de cooperação interestadual são mais frequentes, como a que ocorre nos EUA com a criação do National Governors Association (NGA). No Brasil, esta modalidade de cooperação não possui grande destaque, e as discussões vinculam-se, de certa forma, à temática das macrorregiões, sendo o diálogo entre os governadores do Nordeste mais profícuo, seguidos pelos do Sul. Os Conselhos de Políticas Públicas, têm sido instrumentos importantes na defesa dos interesses estaduais frente ao Governo Federal³.

² No caso de acordos internacionais bilaterais ou multilaterais que observem as regras da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, adotada em 22 de maio de 1969.

³ Ver Abrúcio & Sano, 2012.

Mais recentemente, foram observados avanços no sistema de cooperação interestaduais entre Ceará, Piauí e Maranhão (turismo); Alagoas e Sergipe (desenvolvimento regional); e Pernambuco e Bahia (saúde).

Internacionais: Consistem nos acordos internacionais bilaterais ou multilaterais firmados entre Estados Na-

cionais, ou entre estes e as Organizações Internacionais Governamentais. São diversos os exemplos no mundo, e no Brasil, como a cooperação bilateral firmada entre Brasil e Paraguai para criação da Usina de Itaipu, ou mesmo o Tratado de Assunção⁴ (1991) que estabelece a cooperação multilateral entre Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina sobre a criação do Mercosul.

3. Trajetória de Consórcios no Brasil até a Constituição de 1988

No presente texto apenas vão ser observadas as formas de cooperação entre entes públicos a nível municipal. Ou seja, dentro da classificação acima apresentada a discussão limitar-se-á aos consórcios intermunicipais.

Segundo Cruz (2001), os primeiros consórcios intermunicipais brasileiros datam da década de 1960 (Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru) e da década de 1970 (Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba), ambos no Estado de São Paulo. Na década de 1980, em especial entre os anos de 1983 e 1986, durante a gestão do então Governador André Franco Montoro, vários consórcios intermunicipais foram criados no Estado de São Paulo, como estratégia de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos, sob a forma de Consórcios Administrativos (CRUZ, ARAÚJO & BATISTA, 2012).

Os consórcios intermunicipais nessa fase assumem personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos, passando a ter inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), e estatuto interno.

As contribuições financeiras e técnicas eram responsabilidade dos próprios partícipes (CRUZ, ARAÚJO & BATISTA, 2012).

Os principais problemas enfrentados pelos Consórcios administrativos no primeiro momento foram de grande importância para o amadurecimento nos debates e celebração de nova estrutura jurídico-institucional, como assinala Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Fátima Fernandes de Araújo e Sinoel Batista:

“Observa-se que, apesar da flexibilidade desse arranjo organizacional, muitos enfrentavam problemas devido à fragilidade jurídica; natureza jurídica; relação com outros entes federados; falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, gerando déficits; descompromisso com os acordos firmados entre os municípios; uso político; irresponsabilidade fiscal; entre outros. Por funcionarem, em sua maioria, com recursos públicos, o consórcio passou a ser fiscalizado por órgãos do Executivo, Judiciário, Legislativo e Tribunais de Contas estaduais, principalmente no início da década de 1990” (CRUZ, ARAÚJO & BATISTA, 2012; 118).

4. Transformações na década de 1990 e no século XXI e o consórcio público

Como aponta Santos, “num primeiro momento (1989-1995), a autonomia municipal foi experimentada por meio da elevação das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União.

O novo desenho institucional, no entanto, suscitou reações que colocaram em xeque aquela autonomia, em particular a financeira”.

Essas transformações são o desdobramento de processos que tem sua ori-

gem em anos anteriores. Assim, desde os 90 milhões de habitantes no País em 2007 a população cresce até aproximadamente 190 milhões em 2010, um ganho de 100 milhões em um período relativamente curto de 40 anos. Nos últimos tempos é especialmente

⁴ Alterado em 31 de julho de 2012 com a entrada da Venezuela para o Mercosul.

um grupo de municípios que apresenta taxas de crescimento populacional acima da média nacional de 0,90% (IBGE, 2010): são cidades de porte médio, grupo formado por 171 municípios, cujo crescimento populacional nos últimos dez anos foi de 1,43% ao ano.

No plano econômico, a década de 1990 foi, talvez, um dos períodos de maior transformação do Estado brasileiro. As políticas neoliberais do Estado mínimo contribuíram para o desmonte do Estado de Bem-Estar Social, reduzido a um Estado de protecionismo econômico desgastado baseado no modelo de substituição de importações. Não foram poucas as transformações na administração pública nacional. A Reforma do Estado brasileiro pauta-se sobretudo nos processos de privatização e de modernização da gestão pública, como descreve Bresser-Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) pelo recém-criado MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado 1995-1998). Segundo o “Plano Diretor” mencionado, a Administração Pública Gerencial deveria substituir com métodos eficientes de gestão a Administração Pública Burocrática e os resquícios de uma Administração Patrimonialista.

Se, por um lado, a modernização administrativa caminhava em direção a uma descentralização a favor do aumento de atribuições aos níveis estaduais e municipais do Estado, por outro lado, o fortalecimento da esfera municipal levou, eis a perspectiva dominante entre economistas, à “ingovernabilidade, devido à perda de receitas da esfera federal de poder; à incapacidade técnica dos municípios para assumir as novas responsabilidades de políticas, além dos problemas derivados da insuficiência de escala que a maioria dos municípios apresenta no que tange a várias políticas públicas. Desde então, tem prevalecido esta segunda perspectiva, de tal sorte que, ao longo dos últimos 24 anos, passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de recentralização do poder público” (SANTOS 2012).

É nesse contexto que os consórcios aparecem como modalidade de uma possível recentralização, apesar de já terem uma trajetória desde a década de 1960 e 1970 no País como vimos antes. Mas é a partir da Constituição de 1988 e aquele “excesso de autonomia” que se começa a configurar um quadro que exige alguma reflexão da estruturação das bases jurídico-institucionais que versem sobre os consórcios públicos e demais formas de associativismo.

5. Arcabouço legal dos consórcios

O marco inicial para a elaboração de legislação específica para os Consórcios Públicos foi a assinatura da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que altera o Art. 241 da Constituição Brasileira, dando aos entes federados competência para firmar consórcios:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, CF/88).

Portanto, a Lei dos Consórcios tem como fonte o Art. 241 da Constituição Federal e o Projeto de Lei n.º 3.884/04, que, apesar de não ter sido aprovado integralmente, oferece as bases conceituais à Lei dos Consórcios.

Em 6 de abril de 2005, através da Lei nº 11.107 (Lei de Consórcios Públicos),

“As instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os Consórcios

criou-se a estrutura legal para a efetivação de consórcios públicos e convênios. Ela foi elaborada para atender à norma constitucional do Art. 241, da Constituição Federal do Brasil, contida na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, onde está prevista a realização de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federativos. O Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, regulamentou a Lei no 11.107.

Por Consórcios Públicos entende-se :

podem servir à articulação de ativos, viabilizar cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região” (Guia de Consórcios Públicos, 2011. Vol. 2, p. 26).

Portanto, aprovada em 2005, e regulamentada em 2007, a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/05) institui duas modalidades de consórcios: como pessoa jurídica de direito público (associação pública) ou como pessoa jurídica de direito privado (atinentes à legislação civil) (Lei 11.107/05 - art. 1, § 1º e art. 6). Institucionaliza importante forma de articulação entre os entes federativos, baseada, sobretudo, na vontade das partes em realizar acordos através de parcerias entre entes da federação, em todas as suas hierarquias, Município, Estados e União, ou ainda entre estes e organizações privadas.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (BRASIL, Lei 11.107/05).

Diante da diferenciação apresentada, torna-se importante diferenciar os formatos públicos e administrativos de consórcios, lembrando-se que a presente discussão tem como enfoque a modalidade de consórcios públicos intermunicipais. Dessa forma, de acordo com a Lei de Consórcios Públicos, tem-se atualmente:

- Consórcio administrativo - constituído antes da Lei nº 11.107, é o pacto de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associação civil, regida pelo direito privado, que poderá ser convertido para consórcio público;
- Consórcio público - pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei nº 11.107, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A associação dos entes federativos na formação de consórcios públicos pode ocorrer com a participação de entes de uma mesma esfera de governo. Esta envolve a participação apenas de municípios, ou de estados e do Distrito Federal. Pode ocorrer, também, a constituição de consórcios públicos com a participação de entes das três esferas de governo, ou seja, Municípios, Estados e Distrito Federal e União (cooperação vertical).

Quanto à participação do governo central em consórcios públicos, a legislação estabelece que este ente somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados. Isto é, não é possível que a União participe de consórcios com municípios sem que haja a intermediação dos Estados.

Os objetivos do consórcio devem estar previstos no protocolo de intenções assinado pelos entes participantes e publicado na imprensa oficial. Trata-se de documento inicial no processo de formação dos consórcios, assinado com reservas ou não pelos partícipes e contendo essencialmente dez (10) pontos sobre finalidade, prazo de duração, sede, área de atuação etc. do respectivo consórcio.

Quanto à composição da Assembleia Geral e o poder de voto de cada membro, é importante que o protocolo de intenções elimine qualquer possibilidade de manutenção de estruturas clientelistas ou qualquer outra forma de assimetria entre os participantes. O problema tende a tornar-se mais visível nos casos em que a composição dos entes federativos partícipes é discrepante em relação às condições sociais e econômicas.

Também seria a Assembleia Geral importante espaço de diálogo e apresentação de propostas e demandas entre a sociedade civil representada, grupos políticos, gestores e a universidade. Entretanto, ainda é pequena a participação de outros atores senão os gestores, prefeitos e secretários-executivos das prefeituras, o que limita a possibilidade de se obter eficiência na gestão dos consórcios.

Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; e ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados sem exigência de licitação. No que cabe aos consórcios públicos, na área de saúde, estes deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Os entes consorciados somente entregam recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio. E este é um ponto crítico na construção de um sistema

cooperativo pautado no consenso. Diversas modalidades de contrato de rateio foram estabelecidas, como a divisão proporcional ao número de habitantes, PIB *per capita*, fatia proporcional referente aos repasses intergovernamentais (exemplo do Fundo de Participação dos Municípios - FPM), entre outros. Entretanto, é grande a dificuldade de equalizar os custos de modo equilibrado entre os municípios, haja vista suas diferentes realidades. Exemplo de desequilíbrio seria a vinculação de um contrato de rateio baseado no número de habitantes em um consórcio quando se tem um município signatário com características de cidade-dormitório, que apresenta grande número de habitantes, e pequena receita proveniente de uma limitada base produtiva.

Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na

conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos. Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na Assembleia Geral, na forma previamente disciplinada por lei, bem como a alteração ou a extinção de contrato de consórcio público.

Até o momento, o último avanço na estrutura institucional dos consórcios públicos foi a publicação na data de 01 de fevereiro de 2012 da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº 72, que estabelece as “normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal”. Aspecto fundamental desta portaria é a adequação da legislação dos consórcios à Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. Consórcio intermunicipal e política regional

A lei é importante, mas será que ela é suficiente para abarcar todas as formas de associativismos na modalidade de consórcios, tal qual se apresentam, entre os entes federativos? Diferentes formas e classificações de arranjos organizacionais têm sido anunciadas no Brasil. Cada estudo realizado nas diferentes porções do território revela a natureza complexa e vasta dos tipos de acordos entre entes federativos de mesma hierarquia ou não, e que revela as peculiaridades regionais.

Não há dúvidas sobre a importância da lei, sobretudo porque formaliza um instituto que vem sendo, inclusive, pensado como uma das formas de combate a situações de crise, os pactos entre diferentes territórios. A União Europeia, por exemplo, tem estimulado o poder local a se pactuar no sentido de superar problemas comuns, sobretudo em tempos atuais de crise econômica para os países do bloco.

Sobre a relação entre a formação dos Consórcios Públicos e Planejamento Regional, importante abordagem é realizada por Cruz (2001):

“As experiências de consórcios existentes caminham na busca do resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, e podem auxiliar e potencializar ações de articulação microrregional. Os consórcios têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial que pode viabilizar a gestão microrregional. Possibilita a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação de cooperação regional; a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal; entre outras” (Cruz, 2001, p. 4).

Em se tratando de forma de pacto entre entes federados com objetivo de resolver problemas comuns, a questão da política e do desenvolvimento regional na escala entre municípios torna-se presente. Resta saber se a formação do consórcio público, que visa equalizar o desenvolvimento regional, não acaba por aguçar as condições de desequilíbrios de poder e de alocação concentrada dos recursos nos entes de maior capacidade de gestão. O sistema de federalismo cooperativo não estaria limitado ao assumir este formato competitivo? Possível caminho para o alcance dessas respostas está no estudo da estrutura organizacional e de decisões no âmbito dos consórcios públicos.

Considerando as formas de federalismo cooperativo benéficas às demandas sociais em relação às que apoiam o federalismo competitivo, a formação de propostas cooperativas devem resultar

de interesses comuns, de diálogos entre as unidades federativas, que expressam o menor conflito possível. Nesse sentido, a formação de consórcios públicos está baseada fundamentalmente na vontade, na voluntariedade dos partícipes de cooperar em relação a um problema comum. Em geral, sua formação resulta do interesse em resolver problemas de ordem setorial, o que já é um avanço bastante expressivo para o diálogo. Também podem ser utilizados como instrumentos de planejamento de uma determinada região. A formação de consórcios de gestores públicos, de planejadores urbanos e regionais, por exemplo, que atendessem a determinado grupo de municípios, que pensasse de modo amplo e integrado, não o município isoladamente, trataria dados gerais de indicadores sociais, de receita disponível, e outros, que visualizasse um maior acesso da participação da população na definição de planejamentos.

O estímulo ao diálogo cooperativo inicial é bastante importante. Trata-se de um pontapé inicial no caminho de se desconstruir rivalidades que acabam sendo estimuladas até mesmo pelo sistema federalista brasileiro. A complexidade do diálogo intermunicipal, a questão do associativismo entre municípios, revela grandes dificuldades na manutenção da cooperação, como a que aponta Ames sobre a relação entre prefeitos:

“Ademais, os prefeitos de municípios contíguos costumam ser adversários na estrutura política brasileira, uma vez que eles normalmente buscam otimizar suas carreiras políticas concorrendo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Federal, eleições estas marcadas por uma ‘distritalização informal’ do voto” (AMES, 1993, p. 12).

De maneira resumida, o consórcio público integra a administração indireta dos partícipes, e os de personalidade jurídica de direito privado devem observar as normas de direito público quanto à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal. Trata-se de instrumento potencial de Desenvolvimento Regional que tem como característica fundamental a voluntariedade dos participantes de superar diferenças e cooperar para resolução de objetivos e problemas comuns.

Para isso, o entendimento da dimensão jurídico-institucional faz-se imprescindível. Conforme as características já apontadas, o consórcio público é constituído por contrato entre as localidades participantes, que deve ser precedido de um protocolo de intenções. Os consórcios públicos, portanto, podem ser pensados como políticas públicas de gestão (planejamento, controle, organização, orçamento, finanças, contabilidade, pessoal, tecnologia, logística jurídica) e não apenas finalísticas (saúde e educação). Importante é o fato dos consórcios passarem a ser estruturados como política pública de gestão de Estado, e não de governo.

Os consórcios públicos devem ser tratados e pensados como instrumentos que objetivam capacitar os governos para formulação e execução das diversas políticas públicas. As políticas de gestão também devem ser moldadas de maneira a viabilizar o debate futuro, haja vista a permanente mudança de contextos econômicos, políticos e sociais. Portanto, as políticas não devem ser engessadas, devem favorecer a sua auto-transformação a partir das mudanças de contextos.

Referências bibliográficas

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/1994. – 35ª ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. – (Série textos básicos; n. 67).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Guia de Consórcios Públicos. Caderno 1: O papel dos Prefeitos e das Prefeitas na criação e gestão dos Consórcios Públicos. Brasília. 2011. p. 117.

_____. Guia de Consórcios Públicos. Caderno 2: O papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na criação e gestão dos Consórcios Públicos. Brasília. 2011. p. 278.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO . Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Documento obtido no site <http://www.alerj.rj.gov.br>. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 53, de 26.06.2012. Atualizada em 28.08.2012.

CRUZ, M. C. M. T. (2011) Cooperação Intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o desenvolvimento local e a experiência paulista. Disponível em: www.cepam.sp.gov.br (seção artigos).

_____. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V. & SPINK, P. (orgs.). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. SP: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001.

CUNHA, R. E. da C. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Revista do Serviço Público. Ano 55, número 3, jul-set 2004, p. 5-37.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm - acesso em 3/10/2012 às 17:00

FRANZESE, Cibele. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

IBGE (2010). Perfil dos Municípios Brasileiros 2009: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2010.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Acesso: 09/10/2011 às 21:00. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva (2008) Município, Descentralização e Território. Ed. Forense.

_____. (2012) Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. Geo UERJ - Ano 14, nº. 24,v. 2, 2º semestre de 2012 p. 825-852

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUPERAÇÃO DO PARADIGMA DA RACIONALIDADE NA MODERNIDADE: O CASO DOS APLS DO SUDOESTE DO PARANÁ¹

**Aulison André Kummer
Gilson Ditzel Santos
Hieda Maria Pagliosa Corona
Miguel Angelo Perondi
Nilvania Aparecida de Mello**

1. Introdução

O presente estudo trata da questão da valorização da abordagem territorial do desenvolvimento a partir de um ciclo de reestruturação capitalista que se deu após a crise do sistema de produção fordista orientado pela racionalidade moderna da administração científica.

A globalização, caracterizada pela internacionalização dos mercados, foi marcada por um processo de revolução tecnológica em virtude da difusão de novas tecnologias de informação e comunicação que alteraram o sistema produtivo global, prejudicando principalmente as organizações de grande porte, detentoras de rígidas estruturas industriais herdadas do Fordismo (TIGRE, 2006).

Nesse contexto, a crise do sistema fordista de produção foi marcada pela necessária flexibilização dos sistemas produtivos e pela mobilidade do capital, que em decorrência dos processos globalizantes alterou o perfil dos consumidores, bem como representou a possibilidade das empresas romperem com as fronteiras sociais e espaciais relativamente estabelecidas em busca de competitividade (BENKO, 1999; BONANNO, 1999).

Assim, os aglomerados de empresas surgem como manifestações da flexibilidade capitalista e passam a ganhar importância no que se refere ao desenvolvimento local ou regional em virtude da maximização do potencial inovativo que permite que as empresas ajam mais rapidamente em relação às exigências do mercado, já que o envolvimento e interação de concorrentes, fornecedores e parceiros locais possibilita maior adequação às necessidades dos clientes (PORTER, 1998).

No Sudoeste do Paraná essa realidade não foi diferente, já que os incentivos governamentais para o surgimento e formalização de aglomerados de empresas em uma região com atividades predominantemente extrativas e de produção agrícola levou ao aparecimento de aglomerados caracterizados como Arranjos Produtivos Locais - APLs, sendo composto por empresas que buscam cooperação e competitividade baseadas nos novos regimes de acumulação capitalista.

A partir dessa realidade, o estudo teve a finalidade de descrever os Arranjos Produtivos Locais – APLs existentes na região compreendida pelo Sudoeste do Paraná, bem como identificar a relevância destes para a região e o setor a que pertencem, considerando as características que permitem cer-

ta autoridade de regulação e governação baseadas no equilíbrio entre as oportunidades oferecidas pelos mercados globais e a potencialização dos recursos locais a fim de garantir o desenvolvimento da região em questão. Além disso, buscou-se entender como a realidade dos aglomerados de empresas contribui para a superação da racionalidade moderna presente nos regimes de acumulação capitalista.

Em função dos objetivos do estudo, adotou-se a abordagem empírico-teórica por meio de pesquisa bibliográfica e documental. As fontes consultadas foram de dados secundários fornecidos por institutos de pesquisas econômicas e sociais, bem como de estudos já realizados sobre os Arranjos Produtivos presentes na Mesorregião Sudoeste do Paraná.

O trabalho segue apresentando o processo pelo qual o sistema de produção fordista se originou para posteriormente ser abordada sua crise e as estratégias adotadas para a reestruturação capitalista. Por fim, é apresentado o caso da Mesorregião Sudoeste do Paraná e finalizado o estudo por meio da apresentação das conclusões.

¹ Trabalho apresentado no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade Agosto de 2012, Rio de Janeiro, Brasil.

2. O Paradigma da Racionalidade na Modernidade e a Administração Científica

Muitos estudos que trabalham com a questão da modernidade encontram seu espaço nas mais diferentes esferas que a consideram como um processo histórico que serve de base para se analisar os processos de constituição e crises enfrentadas por nossa sociedade. De acordo com Giddens (1991), tomando por base as teorias evolucionárias, a história da humanidade pode ser discutida como uma mistura desordenada de vários acontecimentos, tendo início com as pequenas comunidades isoladas de caçadores e coletores, os quais partem para o desenvolvimento de comunidades agrícolas e pastoris, para então se formarem os estados agrários, cuja evolução leva ao surgimento das sociedades modernas no ocidente.

As formações das sociedades modernas com seus modos de vida conduziram a humanidade à separação de seus tradicionalismos, o que levou a uma ruptura do velho sistema a partir de uma nova maneira de construção da sociedade, entendida pelo enfraquecimento das influências do passado a partir do estabelecimento de formas de interconexão sociais com abrangência global (GIDDENS, 1991).

Ainda nesse sentido, Touraine (1994) define a ideia de modernidade como o contrário de uma construção cultural, sendo uma revelação de realidade objetiva, que segundo o autor pode ser tratada como a derrubada das tradições, convenções, costumes e crenças, com a finalidade de sair de um estado natural e entrar em um contexto de domínio da razão e da objetividade humana.

Nesse processo de reconstrução, Giddens (1991) evidencia a característica de descontinuidade própria da modernidade, onde a relação entre as instituições modernas que surgem passam a seguir uma ordem totalmente diferente das normas das instituições tradicionais. Como exemplo, são destacados alguns aspectos intrínsecos dessa relação, sendo eles: a rapidez com a qual a modernidade efetiva mudanças se comparado aos sistemas pré-modernos; a abrangência global das mudanças; a nova natureza intrínseca das instituições modernas; a dependência cada vez maior das fontes de energia; bem como a transformação dos produtos e do trabalho em mercadorias.

Essas transformações em relação à organização da sociedade se caracterizaram pelo poder das instituições capitalistas de produção sobre a vida das pessoas, onde a emergência de instituições e modelos de produção totalmente descontinuos dos existentes até então conduziram a humanidade a uma ruptura de tradições e aspectos subjetivos que integravam suas relações com o trabalho.

Tais características são confirmadas por Foster (2005), que ao analisar os estudos de Marx, destaca a existência de alienações próprias do sistema de desenvolvimento capitalista, onde a alienação da relação homem x natureza a partir do desenvolvimento proposto pela modernidade altera totalmente as formas de produção, já que a força de trabalho passa a ser comercializada como matéria-prima nos novos sistemas produtivos advindos das instituições modernas.

Esse afastamento do homem das suas relações tradicionais de produção autônoma, caracterizada como de subsistência, foi então substituída por um trabalho assalariado e formal, onde a alienação de suas tarefas contribuiu para a formação de indivíduos estritamente racionais. A força direcionadora da modernidade, a partir de teses capitalistas, buscou afastar todo e qualquer aspecto subjetivo do homem especializado característico da era industrial, já que o objetivo da modernidade era o de construir um indivíduo com capacidade cognitiva suficiente para se adaptar à racionalidade organizacional criada (TOUR

RAINE, 1994).

Para reforçar a racionalidade que estava se configurando nos novos sistemas produtivos que separavam o homem de sua relação com a natureza, a ciência da Administração evoluiu seus estudos sendo que no final do século XIX, o americano Frederick Taylor elaborou princípios que vieram a formar a Administração Científica, orientada estritamente na mecanização da produção e organização do trabalho de forma racionalizada, de modo a eliminar todas as técnicas empíricas de conhecimento aplicado à gestão das organizações (CHIAVENATO, 1993).

Chiavenato (1993) destaca que a chamada Organização Racional do Trabalho, que enfatizava a especialização e potencialização das atividades mecânicas dos trabalhadores, teve a preocupação de elaborar uma engenharia industrial dentro de uma concepção eminentemente pragmática, capaz de maximizar as capacidades produtivas dos funcionários que deveriam ser vistos como uma extensão das máquinas, e por esse motivo a ênfase dessa ciência foi dada às tarefas mediadas pelo tempo e pelos movimentos gastos na produção.

Dessa forma, os princípios racionais da Administração Científica que vieram servir a modernidade e seus sistemas de produção foram utilizados como base para o aperfeiçoamento dos métodos, processos e produtos característicos dos sistemas de acumulação capitalista. Com o intuito de garantir a evolução constante do capital por meio da maximização dos lucros industriais, o sistema fordista de produção foi um dos precursores da moderna Administração.

3. O Fordismo: Ascensão e Crise

Idealizado pelo empresário Henry Ford, o sistema fordista de produção foi desenvolvido nas primeiras décadas do século XX, sendo caracterizado como a introdução de novas técnicas industriais baseadas em um aprofundamento do taylorismo. O Fordismo se tornou o modelo de desenvolvimento dominante no período após a Segunda Guerra Mundial, caracterizado como o principal regime de acumulação do capitalismo onde empresas racionalizadas, centralizadas e integradas verticalmente em sintonia com o fortalecimento dos sindicatos e do papel do Estado conduziram os países mais ricos e detentores de estruturas industriais a um período de crescimento econômico e elevação do padrão de vida da população (BONANNO, 1999; CHIAVENATO, 1993; MORAES, 2008).

No entanto, Moraes (2008) destaca que no início da década de 1970, quando a matriz de produção fordista do pós-guerra completou sua difusão entre as nações, teve início uma fase de problemas estruturais de lucratividade que consequentemente levou a uma crise mundial decorrente de uma superprodução industrial, padronizada, rígida e sustentada pelo consumo de massa. A rigidez do sistema produtivo em contraste com os aumentos de custos de produção, destacados pela elevação do petróleo a partir de 1973, exigiu a busca de maior competitividade nos mercados, que atrelada aos baixos investimentos em tecnologia e o esgotamento das políticas industriais, desacelerou o capitalismo mundial do pós-guerra, exemplificado pelo declínio econômico de regiões industriais tradicionais (MORAES, 2008).

Nesse sentido, após um período de grande crescimento econômico resultante de técnicas industriais racionalizadas, o sistema desestabilizou-se em decorrência de causas advindas da própria rigidez interna do sistema produtivo orientado pela superprodução padronizada e resistente a mudanças. Diante dessa realidade, Benko (1999) afirma que como consequência da crise de eficácia, decorrente da falta de flexibilidade e sustentabilidade das cadeias de produção e da macroeconomia em garantir a acumulação capitalista, o sistema passa a buscar saídas para a retomada do desenvolvimento e do crescimento econômico, sendo que as estratégias de reestruturação adotadas passam pela necessária “luta contra a rigidez”.

Tigre (2006) comenta que as transformações ocorridas a partir do final dos anos 1960 foram marcadas por um processo de revolução tecnológica, protagonizado pelo desenvolvimento e difusão de novas tecnologias de informação e comunicação, que por sua vez revolucionaram a indústria e a organização do sistema produtivo global. Esse processo foi caracterizado por uma efetiva alteração do paradigma fordista de produção em detrimento do surgimento de uma economia voltada a modelos de gestão fortemente baseados em informação e conhecimento.

Tal revolução se torna necessária justamente pela nova configuração da demanda, a qual deixa de aceitar produtos padronizados e passa a exigir bens e serviços customizados que atendam suas necessidades. Assim, as pequenas e médias empresas conseguiram responder de maneira mais rápida às alterações exigidas ao contrário das grandes organizações que não dispunham de tal flexibilidade e, portanto, tiveram maior dificuldade para se reestruturarem.

Benko (1999) também contribui para explicar como se deu a reestruturação capitalista trabalhando com o conceito de flexibilidade, já que o pós-fordismo introduziu uma nova fase caracterizada pelos sistemas de acumulação flexível. Nesse sistema, o autor define as cinco principais formas da flexi-

bilidade produtiva em prol do desenvolvimento: a) adaptabilidade das organizações em virtude dos equipamentos flexíveis de produção; b) adaptabilidade dos trabalhadores em relação aos postos de trabalho, diferentemente da alta especialização típica do fordismo; c) fraqueza das coações jurídicas que regem os contratos de trabalho e as decisões de licenciamentos; d) flexibilidade para designar os salários de acordo com a situação econômica, interna ou externamente à firma; e) possibilidade das empresas reduzirem parte de suas despesas sociais e fiscais ou então se libertarem das regulamentações públicas, caso essas estejam limitando sua liberdade de ação (BENKO, 1999).

Essas mudanças referentes à reorganização dos sistemas produtivos permitem que as empresas tenham a possibilidade de optarem por contextos socioeconômicos mais flexíveis em decorrência da mobilidade do capital. Nesse aspecto, Bonanno (1999) também acredita que os pontos mais decisivos do pós-fordismo se referem à mobilidade do capital, já que representam a possibilidade das empresas romperem com as fronteiras sociais e espaciais relativamente estabelecidas, induzindo a uma descentralização da produção.

Nesse contexto, ganha relevância a questão do local e do global, onde o sistema emergente passa a ser considerado um sistema de mobilidade global em que as organizações atuando em busca de maior competitividade passam a trabalhar sobre novas bases de produção, caracterizadas pela flexibilidade necessária para responder à instabilidade da demanda emergente. Assim, os trabalhos em nível local ou regional surgem no âmbito central

da regeneração produtiva em decorrência da redução de custos possíveis a partir da divisão do trabalho em nível regional (BONANNO, 1999; FERNANDEZ, 2008).

Essa reconfiguração do processo produtivo a partir do denominado Padrão de Acumulação Pós-Fordista passou a se manifestar pela otimização das técnicas de gestão organizacional, como também a partir das aglomerações de pequenas e médias empresas baseadas em fortes institucionalidades intra-aglomerados que possibilitam a existência de cooperação e ao mesmo tempo competição entre as empresas. As características do sistema flexível favorecem as empresas de menor porte justamente pela sua maior flexibilidade em responder a mudanças exigidas pelo ambiente de mercado, bem como pela capacidade de otimizar os processos produtivos e as plantas industriais em busca de maior eficiência e consequente competitividade, já que as estratégias de produção passam a fundamentar-se em permanente inovação orientada pela demanda, diferentemente da rigidez das empresas orientadas pela produção em massa (COSTA, 2010).

Assim, as aglomerações produtivas começam a ser vistas como fatores cruciais para o desenvolvimento,

sendo que o Brasil do final da década de 1990 passa a ser discutido com maior intensidade de que forma as políticas públicas poderiam apoiar o desenvolvimento das aglomerações produtivas no aproveitamento das potencialidades locais, baseadas em um novo paradigma de análise, a Teoria do Desenvolvimento Econômico Endógeno. Nesse contexto, surge o termo Arranjo Produtivo Local (APL), sendo introduzido como um importante instrumento de política econômica voltado à promoção de aglomerações de empresas especializadas e concentradas geograficamente em busca de competitividade empresarial (COSTA, 2010; DELLA VECCHIA, 2006).

Considerando que as ações humanas coordenadas no território de forma endógena se configuram como o novo paradigma de explicação do desenvolvimento, a partir da crise do sistema capitalista que forçou as empresas a modificarem e descentralizarem suas estruturas, dando maiores atribuições aos potenciais locais, o estudo segue apresentando os conceitos que abarcam os Arranjos Produtivos Locais assim como suas características de gestão e potencialidades no que se refere à indução do desenvolvimento local e regional.

4. Arranjos Produtivos Locais – APLs e o Desenvolvimento Regional

As transformações sistêmicas ocorridas na configuração dos sistemas produtivos a partir dos processos de reestruturação capitalista tardaram a impactar significativamente a economia brasileira, sendo que, da mesma forma que nas demais regiões do globo, a importância das aglomerações de pequenas e médias empresas foi influenciada por experiências de aglomerações de sucesso mundialmente conhecidas, como é o caso dos Distritos Industriais da região da Terceira Itália, na Itália, e do Vale do Silício, nos Estados Unidos. Os modelos de desenvolvimentos endógenos vêm sendo analisados por termos como distritos industriais, entornos inovadores, *clusters* e arranjos e sistemas produtivos locais que enfatizam as aglomerações de empresas com certa especialização em produtos e serviços, delimitados em determinada área geográfica (COSTA, 2010; DELLA VECCHIA, 2006).

Becattini (1994), ao trabalhar com os Distritos Industriais, destaca que o sucesso desses aglomerados é resultado de uma osmose perfeita entre a comunidade local e as empresas, já que os distritos são caracterizados pela presença ativa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas em um determinado espaço geográfico e histórico. Configura-se uma maneira de reestruturar o sistema de produção industrial a partir da conciliação entre concorrência e cooperação, já que a flexibilidade das pequenas e médias empresas permite o compartilhamento de benefícios gerados pela proximidade dos agentes envolvidos, que possuem um papel estratégico na promoção da inovação, do conhecimento e dos aprendizados coletivos em prol do desenvolvimento da região

(BECATTINI, 1994; FERNANDEZ, 2008).

Nesse aspecto, Porter (1998), que desenvolveu estudos em relação aos *clusters*, destaca que a abertura dos mercados internacionais, impulsionada pela globalização, conduziu a um olhar cada vez mais local no que se refere à construção de vantagens competitivas duradouras, já que a economia global está cada vez mais baseada em locais de conhecimento, relacionamentos e motivação, vantagens que concorrentes externos a esses contextos não conseguem igualar.

A competitividade desses aglomerados pode, dessa forma, ser percebida através de três maneiras: a) pelo aumento da produtividade das empresas sediadas na região; b) através da direção do

ritmo da inovação que possa contribuir para o crescimento futuro da produtividade; e c) pela formação de novas empresas que passam a reforçar o aglomerado. Essas vantagens acabam por refletir no desenvolvimento da própria região, já que os aglomerados, além de maximizar as oportunidades de inovação empresarial, também fornecem capacidade e flexibilidade para as empresas agirem rapidamente em um contexto competitivo, onde o envolvimento de fornecedores e parceiros locais permite maior adequação às necessidades do mercado (PORTER, 1998).

Assim sendo, pelo potencial que os aglomerados apresentam no que se refere à formulação de políticas de desenvolvimento regional ou local, Suzigan *et al.* (2003) destaca que esses fenômenos passaram a ser alvos de políticas públicas, tanto no Brasil como em outros países, sendo caracterizadas como uma ferramenta de desenvolvimento a partir do fortalecimento dos atores locais envolvidos. Moraes (2008) salienta que, ao empreender ações voltadas ao crescimento econômico e reestruturação dos sistemas produtivos, os atores sociais locais, por meio das instituições responsáveis pelo relacionamento interno dos aglomerados (organização, hábitos, regras e convenções), têm o potencial de solucionar problemas sociais e carências de recursos locais, o que representa a importância desses modelos de desenvolvimento não apenas no aspecto econômico, mas também na otimização da qualidade de vida da população.

No Brasil, os termos Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais ganharam destaque no que se refere à classificação dos diversos tipos de aglomerados produtivos, onde passou a ser dada importância central ao papel da inovação e do aprendizado interativos como fontes de competitividade sustentada para as diversas empresas e demais agentes constituintes dos aglomerados (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Nesse sentido, a Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais – Redesist, por meio dos autores Lastres e Cassiolato (2003) definem Arranjos Produtivos Locais como

aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras orga-

nizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (LASTRES; CASSIOLATO, 2003, p. 3 e 4).

Da mesma forma, os autores definem Sistemas Produtivos e Inovativos Locais como sendo a evolução dos arranjos produtivos, onde a existência de interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem com potencial para gerar incremento da capacidade endógena do aglomerado, bem como maximizar a competitividade e promover o desenvolvimento local (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

No Estado do Paraná, com a criação da Rede Paranaense de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – Rede APL Paraná, no ano de 2004, passou a serem implementadas ações que fortalecessem as iniciativas locais de formação de APLs, principalmente através de suporte à implementação de políticas públicas que objetivassem melhorar as condições locais para o crescimento das empresas, e conseqüentemente dos empregos e renda local. A Rede APL Paraná, com a finalidade de promover o desenvolvimento desses aglomerados, adota o seguinte conceito para explicar os arranjos produtivos:

de forma genérica, um APL pode ser definido como um aglomerado de agentes econômicos, políticos e sociais que operam em atividades correlatas, localizados em um mesmo território e que apresentam vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem (Ipardes, 2005, p. 01).

Essa abordagem relaciona não apenas as empresas especializadas em determinado setor, mas também todas as demais instituições – públicas e privadas – que, de alguma forma estão voltadas para o fortalecimento da competitividade local, através dos vínculos mantidos entre as empresas, instituições de apoio e o governo.

Nesse sentido, o termo adotado pela Rede APL Paraná para definir Arranjos Produtivos Locais não difere fortemente em relação aos conceitos elaborados pela Redesist, já que a entidade paranaense trabalha com o termo APL levando em consideração a existência de diferentes graus de desenvolvimento, integração, articulação e interação entre os agentes e instituições locais. Dessa forma, o potencial econômico e social dos APLs é considerado em decorrência de sua relevância para a região e o setor a que pertence (Ipardes, 2005).

Assim, o que a Redesist classifica como Sistemas Pro-

ativos e Inovativos Locais, a Rede APL Paraná conceitua como Arranjos Produtivos com elevada integração e articulação com influência expressiva no desenvolvimento regional ou local.

No que se refere à caracterização dos Arranjos, esses apresentam características que garantem sua diferenciação em relação a outros aglomerados. Nesse sentido, Lastres e Cassiolato (2003) discorrem acerca dessas principais características de diferenciação, sendo elas:

- **Dimensão territorial:** constitui o recorte do espaço onde os processos produtivos, inovativos e cooperativos se desenvolvem. Nesse contexto, a concentração geográfica permite o compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais que por sua vez constituem a fonte de dinamismo e competitividade local em relação a outras regiões;

- **Diversidade de atividades e atores econômicos, políticos e sociais:** os APLs são constituídos não apenas por empresas envolvidas diretamente com o sistema produtivo, mas também pela interação de organizações públicas e privadas que se relacionam de forma indireta com os aglomerados, como por exemplo, universidades, empresas de consultoria e assistência técnica, organizações não governamentais, entre outros;

- **Conhecimento tácito:** caracterizados como conhecimentos não codificados, mas implícitos e incorporados em indivíduos, organizações ou regiões; representa forte elemento de vantagem competitiva local, já que geralmente é compartilhado e socializado entre empresas e indivíduos em contextos geográficos delimitados pela abrangência do aglomerado;

- **Inovação e aprendizado interativos:** os Arranjos Produtivos possuem a característica de transmitir o conhecimento produzido para as outras empresas no intuito de ampliar a capacidade inovativa e produtiva dos atores locais, já que a introdução de inovações de produtos ou processos garante competitividade, tanto individual como coletiva;

- **Governança:** diz respeito às diferentes formas de governança e hierarquia dos APLs, as quais envolvem os modelos de coordenação interna dos agentes e atividades do aglomerado, desde a produção até a distribuição de bens e serviços movimentados;

- **Grau de enraizamento:** refere-se à articulação e envolvimento dos agentes que compõe o APL com as capacitações e os recursos locais – recursos humanos, naturais, técnico-científicos e financeiros – bem como com outras organizações e mercados consumidores.

Lastres e Cassiolato (2003) acreditam que a formação desses sistemas produtivos é influenciada por processos de construção de identidade e formação de vínculos territoriais considerando o compartilhamento de uma mesma base social, cultural, política e econômica. Dessa forma, existe maior probabilidade destes se formarem onde existam ambientes favoráveis à interação, à cooperação e à confiança entre os atores sociais que compõem o território. As políticas - públicas ou privadas - passam a exercer papel determinante no fomento desses estímulos cooperativos em prol do desenvolvimento regional ou local (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

O levantamento aqui apresentado procurou entender o fio condutor que vai desde a formação do sistema de acumulação fordista até as formas territoriais de produção em busca da reestruturação capitalista decorrente da instabilidade gerada pela crise fordista. Nesse sentido, a análise dos Arranjos Produtivos Locais como indutores do desenvolvimento local é justificada pela incorporação do conceito à realidade brasileira. Assim, o estudo segue apresentando o caso da Mesoregião Sudoeste do Paraná, onde a formalização dos APLs demonstrou a relevância dessas aglomerações para o desenvolvimento da região.

5. Estudo de Caso: Os APLs do Sudoeste do Paraná

A consolidação dos aglomerados produtivos como fontes de desenvolvimento local, no Estado do Paraná, passou a ser alvo de políticas públicas a partir do final da década de 1990. Nesse contexto, os governos e entidades representativas de apoio às empresas têm se empenhado no intuito de fomentar iniciativas, bem como formar políticas públicas que sirvam de auxílio para o desenvolvimento desses agentes econômicos, como é o caso dos APLs. Entre as políticas do Estado do Paraná voltadas ao apoio desses APLs, se sobressaem entidades como a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), o Instituto Euvaldo Lodi do Paraná (IEL/PR),

o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae/PR), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), dentre outros que vêm construindo e colocando em prática políticas e ações voltadas aos APLs (Ipardes, 2005).

No intuito de reforçar esse movimento, em 2004 foi criada e estruturada a Rede Paranaense de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais – Rede APL Paraná, que tem o objetivo de articular o alinhamento e a interação das várias instituições que promovem os APLs no sentido de captar recursos, solucionar entraves, definir referências de identificação e caracterização dos Arranjos, assim como formular e implementar projetos de desenvolvimento empresarial e territorial. As ações desenvolvidas pela entidade almejam desenvolver as empresas constituintes dos APLs, de modo que alcancem competitividade e fortaleçam ainda mais o aglomerado (Ipardes, 2005).

Nesse sentido, o Governo do Estado do Paraná, através de um Termo de Cooperação Técnico–Financeira firmado entre o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) e a Secretaria do Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SELP), desenvolveu um estudo com o intuito de identificar, mapear e caracterizar estatisticamente aglomerações de empresas que possuem potencial para serem classificadas como Arranjos Produtivos Locais relevantes ao desenvolvimento dos territórios em que fazem parte.

Para a realização desse levantamento, segundo dados do Ipardes (2005), utilizou-se da metodologia desenvolvida por Suzigan *et al.* (2004), a partir da qual foram identificadas classes de atividades que configurassem aglomerações produtivas que pudessem ser caracterizadas como APLs, sendo que os fatores para essa seleção foram justamente indicadores que permitissem expressar a importância dessas empresas organizadas em forma de aglomerado para o desenvolvimento das regiões, bem como para os seus respectivos setores, considerando o número de estabelecimentos e o número de empregos gerados pelas mesmas.

Com o objetivo de expressar o grau de importância dos APLs levantados, foram estabelecidas quatro categorias de acordo com o seu respectivo grau de importância setorial e para a economia regional, conforme metodologia de Suzigan *et al.* (2004), seguem as categorias:

– A primeira categoria de APL, classificada como Nú-

cleos de Desenvolvimento Setorial e Regional (NDSR), diz respeito aos aglomerados que possuem representatividade tanto na região onde se localizam, quanto no setor a que pertencem.

– A segunda categoria, nomeada de Vetores de Desenvolvimento Local (VDL), representam os aglomerados de empresas que embora se apresentem como muito importantes para o desenvolvimento local/regional, o são de maneira menos intensa para o setor no Estado.

– No mesmo sentido, a terceira categoria é composta pelos Vetores Avançados (VA), constituída por aglomerados que possuem grande importância para o setor em que atuam, apresentando, no entanto, uma importância de menor escala para a região.

– Por último, a quarta categoria é composta pelos embriões de APLs, a qual reúne aglomerações com potencial para o desenvolvimento, mas ainda com uma importância incipiente para o setor e a região onde atuam.

A partir dessas tipologias, os levantamentos desenvolvidos consideraram as aglomerações produtivas de maior relevância para as regiões e os setores a que pertencem em termos de: número de classes de atividades afins identificadas na mesma Microrregião; exportação e vendas para outros estados; compras na região; número de estabelecimentos e presença de pequenas e médias empresas; e importância das vendas da classe na Microrregião. Além desses indicadores, a aplicação de novos filtros em levantamentos complementares que ocorreram posteriormente também consideraram características como grau de especialização de produtos, governança, cooperação e protagonismo local. Por meio de tal seleção, a Rede APL Paraná validou e reconheceu 22 aglomerações com características de APL relevantes regionalmente, o que as classifica como prioritárias em ações de políticas públicas para fortalecimento desses aglomerados com a finalidade de promover emprego e renda, bem como reduzir desequilíbrios regionais (Ipardes, 2005; Ipardes, 2008).

Com esses critérios delimitaram-se, portanto, os seguintes APLs:

Quadro 1 - Relação de APLs mapeados no Estado do Paraná

VDL (4)	NDSR (6)
Confecção - Cianorte; Confecção - Sudoeste; Malhas - Imbituva; Móveis e Madeira - Rio Negro	Confecção - Bonés - Apucarana; Esquadrias e Madeira - União da Vitória; Mandioca e Fécula - Paranavaí; Metais Sanitários - Loanda; Móveis - Araçongas;

EMBRIÃO (6)	VA (6)
Confecção - Moda Bebê - Terra Roxa; Equipamentos e Implementos Agrícolas - Cascavel/Toledo; Instrumentos Médicos-Odontológicos - Campo Mourão; Móveis - Sudoeste; Software - Maringá; Software - Pato Branco e Dois Vizinhos.	Aparelhos, Equipamentos e Instrumentos Médicos, Odontológicos e Hospitalares - RMC; Cal e Calcário - RMC; Confecção - Maringá; Louças e Porcelana - Campo Largo; Software - Curitiba; Software - Londrina.

Fonte: Adaptado de Ipardes (2006a, p. 13).

No que se refere ao Sudoeste do Paraná – foco do presente estudo – percebe-se que dentre os 22 APLs classificados pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes), três deles estão localizados no Sudoeste paranaense, os quais são: o APL de Confecções, classificado como vetor de desenvolvimento local; o APL de móveis e o APL de Software de Pato Branco e Dois Vizinhos, classificados como embriões de desenvolvimento com potencial a ser desenvolvido.

A Mesorregião do Sudoeste do Paraná é formada por 42 municípios, com uma população de 587.505 habitantes (IBGE, 2010). Em decorrência de ter sido colonizada mais tardiamente em relação ao restante do Estado, na maioria das cidades seus indicadores de desenvolvimento econômico e social permanecem abaixo da média estadual. As principais atividades econômicas da região são: o setor do comércio, indústria, serviços, assim como se caracteriza por ser um importante reduto da agricultura familiar (Ipardes, 2006b).

As aglomerações produtivas localizadas no Sudoeste paranaense foram selecionadas pela metodologia de Suzigan *et al.* (2004) por serem representativas para o setor a que pertencem, como também para a região em questão onde, além de serem compostas principalmente por empresas de pequeno porte, também demonstram grande cooperação e governança local, o que exemplifica o novo paradigma de produção baseado em organizações flexíveis e de pequeno porte, que ao cooperarem e enfatizarem o aprendizado interativo com ênfase na inovação, produzem efeitos reais de desenvolvimento para a região.

No entanto, além dos APLs considerados pela metodologia de classificação de Suzigan *et al.* (2004), entidades como o Sebrae e a FIEP, que fazem parte da Rede APL do Paraná, também realizam ações em prol do desenvolvimento de outras aglomerações com potencial de desenvolvimento, como é o caso do APL de Alumínio do Sudoeste, apoiado pela FIEP em ações que almejam maximizar sua articulação institucional, bem como estimular a competitividade das empresas constituintes do Arranjo (PETTER; CERANTO; RESENDE, 2011).

5.1 Caracterização dos APLs do Sudoeste do Paraná

Essas aglomerações com seus modelos de gestão flexíveis e de alto envolvimento com as potencialidades locais são exemplos de sistemas alternativos de reestruturação capitalista que representam a superação da racionalidade moderna característica dos sistemas rígidos e centralizados da era industrial, já que são formadas por organizações de pequeno porte, com características de cooperação e preocupação com o desenvolvimento local.

a) APL de Confecções: a atividade de confecção no Sudoeste paranaense teve início na década de 1970, nas cidades de Francisco Beltrão e Ampére, sendo que a expansão do setor se deu no final dos anos de 1980, quando ocorreu um processo de diversificação e ampliação das empresas, que passaram a ocupar as três microrregiões que compõe o Sudoeste paranaense (Pato Branco, Francisco Beltrão e Capanema). As atividades desenvolvidas pelo aglomerado se concentram na confecção de peças de vestuário - exceto roupas íntimas, configurando-se como o setor que mais possui empresas e gera empregos para a região. Ao todo o setor é composto por 750 empresas que geram aproximadamente 13.700 empregos diretos e indiretos.

Em relação à produção, as empresas possuem a característica de manterem vínculos de subcontratação com as demais, onde nos períodos de maior pico, elas ajudam-se reciprocamente para que consigam atender as demandas. A comercialização é realizada principalmente para outros estados brasileiros, sendo uma pequena parte destinada ao comércio exterior, o que demonstra que embora o aglomerado faça uso das potencialidades locais, as oportunidades globais também são aproveitadas em benefício da competitividade do setor (Ipardes, 2006c; Sebrae, 2011).

b) APL de Móveis: a partir da década de 1970, as atividades voltadas para a produção de móveis ganharam destaque no contexto regional, inicialmente nas cidades de Francisco Beltrão e Ampére e com o decorrer do tempo nas cidades de Chopinzinho, Pato Branco e Verê. De acordo com o Sebrae (2011), o setor é constituído atualmente por aproximadamente 158 indústrias que empregam direta e indiretamente 1.840 pessoas. O segmento produz móveis residenciais e para escritório, atuando tanto no mercado nacional como internacionalmente por meio de representação comercial, lojas das próprias fábricas ou em sistemas de franquias. No mesmo sentido, destacam-se as feiras do setor moveleiro, que além de serem potenciais canais de comercialização, também têm o objetivo de promover a cooperação e a aprendizagem como fonte de informação para a concepção e desenvolvimento de novos produtos (Ipardes, 2006d).

c) APL de Software: as empresas de *software* demoraram um pouco mais para surgirem na região, sendo as primeiras registradas a partir de 1991. A expansão das empresas do setor na região Sudoeste ocorreu principalmente em decorrência de iniciativas estratégicas da Prefeitura de Pato Branco através da implantação do projeto Pato Branco Tecnópole, que visava o desenvolvimento local por meio da criação de condições favoráveis a atração de empresas em atividades de alta tecnologia, com vistas à transformação local em razão do conhecimento disseminado nos centros universitários da região, além de buscar promover a qualidade de vida da população. Tais iniciativas resultaram na expansão do número de empresas focadas em Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) para além da cidade de Pato Branco, abrangendo principalmente cidades como Dois Vizinhos, Francisco Beltrão, Ampére e Realeza. De acordo com levantamento realizado pelo Sebrae (2011), o APL de *software* é composto por aproximadamente 30 empresas que geram cerca de 200 postos de trabalho. Em relação à comercialização dos produtos, grande parte do mercado se encontra em outros estados, principalmente na Região Sudeste do País, disponibilizando principalmente *softwares* específicos para cada cliente. Nesse sentido, o APL tem o objetivo de articular e integrar as empresas e agentes envolvidos para que inovem em produtos e serviços, o que caracteriza seu modelo de governança marcado pelo envolvimento dos atores locais, principalmente por meio de reuniões mensais que visam debater temas de interesse, bem como promover treinamentos (Ipardes, 2006b; FRÁ, 2010).

d) APL de Alumínio: embora não tenha sido enquadrado na metodologia desenvolvida por Suzigan *et al.* (2004), como um APL de relevância para a região e o setor a que pertence, o aglomerado de alumínio do Sudoeste do Paraná vem recebendo apoio de entidades como o Sebrae-PR e a FIEP que buscam maximizar a articulação institucional e a competitividade das empresas. Atualmente o aglomerado está presente nas cidades de Pato Branco, Francisco Beltrão, Coronel Vivida, Bom Sucesso do Sul, Marmeleiro e Nova Prata do Iguaçu, contabilizando aproximadamente 87 empresas que geram direta e indiretamente cerca de 2.740 empregos (APL ALUMÍNIO, 2012; Sebrae, 2011).

Dessa forma, a relevância tanto dos APLs identificados pelos levantamentos realizados pelo Ipardes, quanto o APL de Alumínio, é um fator que demonstra a ênfase que passou a ser dada às potencialidades locais, que conforme Moraes (2008), deve também estar atrelada ao aproveitamento das oportunidades externas ao aglomerado, o que é percebido quando analisa-se que grande parte do que é produzido na região encontra mercado fora da área geográfica delimitada pelo setor. Assim, é interessante destacarmos que ao buscar o aproveitamento das potencialidades locais, os atores envolvidos não buscam apenas vantagens econômicas, mas favorecem ações que melhorem a qualidade de vida da população.

5.2 Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

Para que fosse possível analisar o desenvolvimento da região em questão, fez-se uso do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), consolidado como referência no acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. O indicador leva em consideração três áreas de desenvolvimento: emprego e renda; educação; e saúde, com o intuito de refletir o grau de desenvolvimento local, o que demonstra se houve progresso em relação ao desenvolvimento econômico e social dos municípios. Dessa forma, o presente trabalho, através de um levantamento procurou relacionar os municípios que possuem empresas constituintes dos APLs citados com o intuito de analisar o progresso dessas cidades considerando o período entre 2000 a 2009 (SISTEMA FIRJAN, 2011).

Tabela 1 – Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal: 2000 – 2009

MUNICÍPIOS	IFDM		
	2000	2009	Variação
Ampére	0,5741	0,6549	14,10%
Barracão	0,6094	0,7272	19,30%
Bom Sucesso do Sul	0,6356	0,763	20,00%
Capanema	0,6177	0,7106	15,00%
Chopinzinho	0,623	0,748	20,10%
Coronel Vivida	0,599	0,7173	19,80%
Dois Vizinhos	0,5929	0,7711	30,10%
Francisco Beltrão	0,643	0,811	26,10%
Marmeleiro	0,6056	0,7212	19,10%
Nova Prata do Iguaçu	0,6053	0,7124	17,70%
Pato Branco	0,6756	0,8482	25,50%
Planalto	0,5989	0,6759	12,90%
Pranchita	0,6537	0,6802	4,00%
Realeza	0,65	0,7817	20,30%
Salto do Lontra	0,6724	0,6632	-1,40%
Santo Antônio do Sudoeste	0,5984	0,6557	9,60%
Verê	0,6896	0,704	2,10%
PARANÁ	0,6522	0,8226	26,10%

Fonte: FIRJAN (2011). Elaboração

6. Considerações Finais

Analisando as informações levantadas, é possível concluir que a existência dos APLs para a região em questão é relevante, seja com base na metodologia desenvolvida por Suzigan *et al.* (2004), pelo número de empregos gerados, ou então pelo Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal que considerou o período compreendido entre os anos de 2000 e 2009, levando em consideração índices econômicos e sociais para analisar as cidades que possuem empresas constituintes dos APLs.

A metodologia de análise e classificação de APLs desenvolvida por Suzigan *et al.* (2004) por si só já nos apresenta os aglomerados que possuem relevância para a região e o setor a que pertencem, demonstrando que os APLs de Confeccões, Móveis e *Software* do Sudoeste possuem as caracte-

rísticas de sistemas considerados flexíveis que negando a racionalidade dos sistemas fordistas de produção conseguem ser representativos e promover desenvolvimento.

No que se refere às características de governação e regulação, os APLs demonstraram ser altamente influentes, já que buscam utilizar-se da melhor maneira

possível das potencialidades locais, seja por meio da cooperação entre os agentes econômicos e atores sociais, ou então de treinamentos oferecidos às empresas, como é o caso do APL de *Software*. No mesmo sentido, as oportunidades globais também são aproveitadas, já que na maioria dos APLs a produção é comercializada em mercados que se encontram fora da área geográfica compreendida pelos Arranjos.

Assim sendo, o foco nos APLs como estratégia de desenvolvimento regional deve ser cada vez mais incenti-

vada, sendo que a identificação dos aglomerados mais relevantes da Mesorregião do Sudoeste do Paraná se torna o marco inicial para a formulação de políticas públicas com vistas ao fortalecimento das potencialidades locais e promoção do desenvolvimento regional preocupado não apenas com aspectos econômicos, mas também com a qualidade de vida resultante da mobilização responsável dos fatores produtivos disponíveis na região.

Referências bibliográficas

APL ALUMÍNIO Sudoeste. **Base Territorial**. Disponível em: <<http://www.aplaluminios.com.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

BECATTINI, G. O Distrito Marchalliano. In: BENKO, G & LIPIETZ, A. (org.). **As Regiões Ganhadoras-Distritos e Redes: os novos paradigmas da economia econômica**. Celta editores: 1994, p. 19-31.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização**: na aurora do século XXI. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BONNANO, A. A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no setor agroalimentar. In: CAVALCANTI S. (org.) **Globalização, Trabalho, Meio Ambiente**: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1999, p.47-94.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 4ª ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

COSTA, E. J. M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

DELLA VECCHIA, R. V. R. **Arranjos Produtivos Locais como estratégia de desenvolvimento regional e local**. Revista Capital Científico. Guarapuava, v. 4, n. 1, p. 1- 20, jan./dez. 2006.

FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A; VIGIL, J. I. (2008): Discutiendo el Desarrollo Regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. In FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A; VIGIL, J. I. (comp.) **Repensando el Desarrollo Regional**: Contribuciones globales para una estrategia latino-americana. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008, p. 19-61.

FOSTER, J. B. **A ecologia de Marx**: materialismo e natureza. Trad. de Maria Teresa Machado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 201-246.

FRÁ, E. **Contribuições do Processo de Cooperação Interinstitucional para as Atividades Inovativas das Empresas no Arranjo Produtivo Local de Tecnologia da Informação do Sudoeste do Paraná**. 2011. 124 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

GIDDENS, A. **As Consequências da Modernidade**. 2ª ed. São Paulo: Unesp, 1991.

IBGE. **Primeiros dados do censo 2010**. Disponível em: <http://www.IBGE.gov.br/censo2010>. Acesso em: 15 jun. 2012.

IPARDES. **Identificação, caracterização, construção de tipologia e apoio na formulação de políticas para os arranjos produtivos locais (APLs) do Estado do Paraná:** etapa 3 – Caracterização estrutural preliminar dos APLs pré-selecionados e notas metodológicas para os estudos de caso. Curitiba: SELP-IPARDES, 2005.

_____. **Identificação, caracterização, construção de tipologia e apoio na formulação de políticas para os arranjos produtivos locais (APLs) do Estado do Paraná:** diretrizes para políticas de apoio aos arranjos produtivos locais. Curitiba: SELP-IPARDES, 2006a.

_____. **Arranjo produtivo local de *software* de Pato Branco, Dois Vizinhos e Região Sudoeste:** um estudo de caso. Curitiba: IPARDES, 2006b.

_____. **Arranjo produtivo local de confecções do sudoeste:** um estudo de caso. Curitiba: IPARDES, 2006c.

_____. **Caracterização estrutural do APL de móveis do Sudoeste do Paraná:** um estudo de caso. Curitiba: IPARDES, 2006d.

_____. **Identificação e mapeamento das aglomerações produtivas do Estado do Paraná:** uma atualização para o ano de 2008. Curitiba: IPARDES, 2009.

_____. **Leituras regionais:** mesorregiões geográficas paranaenses. Curitiba: IPARDES, 2004.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.** Novembro, 2003. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em: 10 jun. 2012.

MORAES, J. L. A. de. **Dinâmicas Socioeconômicas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais: Os Sistemas Produtivos Localizados (SPLs) da Região Vale do Rio Pardo-RS.** 2008. 222 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

PETTER, R.R.; CERANTO, F.A.A.; RESENDE, L. M.. **As ações de cooperação interfirmas nos arranjos produtivos locais paranaenses.** Revista Produto & Produção, v. 12, 2011, p. 39-48.

PORTER, M. **Clusters and The New Economics of Competition.** Harvard Business Review, nov./dec. 1998, p. 77-90.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Perfil da Região Sudoeste do PR.** Disponível em: <www.Sebrae.com.br>. Acesso: em 05 jun. 2012.

SISTEMA FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.** Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFDM/>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

SUZIGAN, W; FURTADO, J.; GARCIA, R.; SAMPAIO, S. **Clusters ou Sistemas Locais de Produção: Mapeamento, Tipologia e Sugestões de Políticas.** Revista de Economia Política, vol. 24, nº 4 (96), out./dez. 2004.

TIGRE, P. B. **Gestão da Inovação:** a Economia da Tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

TOURAINÉ, A. **Crítica da Modernidade.** Petrópolis: Vozes, 1994, p. 214-268.

IMPASSES NA CONSTRUÇÃO DA NAÇÃO: GUERRA FISCAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI¹

Fernando César de Macedoⁱ
Ângelo de Angelisⁱⁱ

1. Introdução

Com a aprovação no dia 24 de abril de 2012 da Resolução 13/2012 pelo Senado Federal brasileiro ficou definida alíquota única de 4% do ICMS nas operações interestaduais para produtos importados a partir de janeiro de 2013. A nova resolução prevê que o percentual se aplica aos bens e às mercadorias importadasⁱⁱⁱ que, após o desembaraço aduaneiro, não tenham sido submetidas a processo de industrialização ou que, mesmo tendo passado por alguma alteração, resultem em mercadorias com mais de 40% de componentes comprados fora do Brasil^{iv}. A medida tem um objetivo explícito: colocar fim, ou pelo menos reduzir drasticamente, o que se convencionou chamar de “guerra fiscal dos portos”.

A Resolução atendeu, sobretudo, a demanda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP que, desde a segunda metade de 2011, vinha organizando sistematicamente um conjunto de eventos^v e produzindo documentos para denunciar o que seria o mais perverso dos efeitos dos incentivos fiscais concedidos às importações por um conjunto de estados para a estrutura produtiva do País: a desindustrialização. Setorialmente, portanto, há uma clara preocupação em defender os interesses de parte da indústria nacional. Regionalmente, o fim dos incentivos tenderia reorientar as importações brasileiras para a região onde majoritariamente ocorre o consumo delas: o Sudeste.

Nestes termos, a medida recoloca dois temas recorrentes no debate sobre o desenvolvimento brasileiro: i) quais os interesses predominantes dentre as frações do capital que se impõe por dentro do Estado e da política econômica para fazer valer seu projeto?; ii) como conciliar interesses setoriais com o combate dos desequilíbrios regionais no Brasil, já que a guerra fiscal se justificaria por sua importância como instrumento de política regional?

Um exemplo do conflito de interesses entre frações do capital (nacional e/ou internacional) – e que se desdobra regionalmente – é o debate recente entre a FIESP e a Associação Brasileira de Empresas de Comércio Exterior – Abece que apresentam interpretações antagônicas sobre os efeitos das políticas estaduais para atração de importações. Trata-se, evidentemente, de entidades patronais que representam grupos distintos das frações do capital, embora

internamente não homogêneos: a primeira, mais heterogênea em relação às suas afiliadas, representa, em tese, o capital industrial cuja reprodução, em princípio, dá-se na esfera produtiva; a segunda, os interesses mercantil-financeiros de associadas que têm no processo de circulação sua forma predominante de reprodução e participação na apropriação do excedente. Para o primeiro, o circuito comercial-financeiro – seja em relação ao mercado nacional ou internacional – é um meio de aumentar a concentração de capital tanto pela obtenção de insumos e equipamentos que lhes elevem a produtividade, quanto pela necessidade de escoamento da produção; para a segunda, aquele circuito é um fim em si, ou o próprio sentido de sua existência.

O Quadro 1 apresenta as visões dessas duas entidades quanto aos efeitos regionais e setoriais da “guerra dos portos”. É nítida a diferença de interpretação, razão pela qual, a manutenção das políticas que dão sustentação a ela atenderá majoritariamente a um tipo de interesse que representa projeto distinto em relação ao outro.

Quadro 1 - Fiesp e Abece: interpretação sobre os incentivos às importações

DESDOBRAMENTOS	ABECE	FIESP
EFEITO SETORIAL	aumento da capacidade produtiva da indústria brasileira pelo aumento das importações de produtos que não seriam atendidos adequadamente pelo mercado interno	importações promovendo a desindustrialização pela quebra de elos das cadeias produtivas
PAPEL DAS POLÍTICAS CENTRAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	ultrapassadas, ranço da ditadura militar	não há menção sobre o assunto

¹ Trabalho apresentado no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade.

DESDOBRAMENTOS	ABECE	FIESP
INFLUÊNCIA SOBRE A COMPETITIVIDADE	o instrumento mais adequado de proteção à produção nacional não é o ICMS, é o imposto de importação; a “guerra dos portos”, ao reduzir a tributação, aumenta a competitividade do produto nacional.	a concessão de incentivos de ICMS nas importações retira competitividade da produção nacional, que paga ICMS
TIPOS DE IMPORTAÇÃO BENEFICIADA	incentivo à importação de máquinas, equipamentos e bens intermediários	incentivo à importação de máquinas e equipamentos, de matérias-primas e até mesmo de bens de consumo finais
EFEITO REGIONAL	benéfico para os estados por substituir a ausência de políticas do governo central para promoção do crescimento regional	atende ao aumento da demanda por bens de consumo final, sem gerar encadeamentos nas cadeias produtivas
IMPACTO SOBRE O MERCADO DE TRABALHO	importação não tira emprego no País	geração de emprego no exterior
IMPACTO SOBRE AS IMPORTAÇÕES	os incentivos fiscais não são responsáveis pelo crescimento das importações, mas sim a conjugação do crescimento econômico e da valorização cambial	os incentivos fiscais juntamente com o câmbio valorizado respondem pelo aumento das importações
ARRANJO INSTITUCIONAL	crítica a necessidade de unanimidade das unidades federadas no âmbito do Confaz para aprovação de incentivos de ICMS (considera um entulho autoritário)	exigência de fim dos incentivos por considerá-los ilegais e nocivos ao País
RESULTADO SOBRE A ARRECADAÇÃO	crescimento na arrecadação porque o aumento das importações responde ao crescimento econômico que está elevando a receita tributária	menor arrecadação em decorrência dos incentivos que são apropriados pelas empresas importadoras e exportadoras do exterior
EFEITO SOBRE A DIVISÃO INTER-REGIONAL DO TRABALHO	defesa da especialização regional nas vantagens comparativas	não há menção sobre o assunto

Fonte: ABECE (2011); FIESP (2012). Elaboração a partir da interpretação dos autores.

Enquanto para a FIESP o crescimento das importações, seja pela sobrevalorização cambial ou pelos incentivos, coloca em risco a sobrevivência da indústria no Brasil – o que no limite poderia levar a uma regressão mercantil transformando industriais em comerciantes importadores –, para a Abece é uma rara oportunidade de promover o crescimento mais equilibrado regionalmente do País e aumentar a eficiência produtiva da indústria, seja pela concorrência, seja pelo acesso a insumos e equipamentos mais baratos. Em resumo, enquanto para a primeira o aumento das importações num mundo globalizado e com concorrência mais acirrada significa ameaça à sua sobrevivência, para a segunda representa movimentação de volumes crescente de capital/mercadoria e capital/dinheiro que no caso brasileiro passam a ser parcialmente financiados pelos incentivos estaduais.

O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação dos efeitos das políticas estaduais de incentivo às importações sobre as relações comerciais (interestaduais e internacionais), em sua dimensão regional, tomando como referência as informações da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo-SEFAZ/SP e as estatísticas de comércio exterior produzidas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC. Analise as políticas (e seus resultados, por consequência)

sob duas perspectivas principais: (1) o que elas representam para o desenvolvimento regional brasileiro; (2) seus possíveis efeitos sobre a estrutura produtiva (em sua dimensão setorial e espacial). Como exemplo, utilizou-se a evolução do comércio exterior e interestadual com São Paulo e o Estado de Santa Catarina, este o mais paradigmático signatário da “guerra fiscal dos portos”.

Tomando por hipótese que a emergência desta modalidade de guerra fiscal é típica da atual fase do capitalismo globalizado e financeirizado que aprofunda a dependência externa dos países subdesenvolvidos, três conclusões são apresentadas ao final do texto. A primeira, é que as políticas subnacionais de atração de importações apoiadas nos incentivos fiscais do ICMS e de benefícios financeiros ligados a este imposto – em suas diferentes variantes –, não é uma alternativa de política de desenvolvimento regional, especialmente porque intensifica os conflitos federativos, ainda que para os estados, tomados isoladamente, as mesmas possam trazer – durante algum tempo - resultados positivos; a segunda, é que as modificações provocadas por esses incentivos alteraram significativamente as relações de comércio interestadual e internacional das unidades federativas que o adotaram, ampliando a subordinação da dinâmica regional brasileira ao

movimento do mercado externo; a terceira, é que, ao funcionar como capital financeiro a baixo custo para as empresas, os incentivos para as importações além de reforçarem o processo de desindustrialização em curso no País, consolidaram o poder de grupos locais

de interesses que se articulam em torno deles para participarem da nova rodada de modernização dos padrões de consumo da economia brasileira comandada desde fora e que se inicia no período pós-Plano Real.

2. Federação, federalismo e a questão regional num País continental e de passado colonial

O Brasil é um País continental, populoso e com uma organização político-institucional de quase 5.600 unidades administrativas entre governos federal, estaduais e municipais, todos com base própria de tributação e relativa autonomia de gastos^{vi}, embora prevaleça grande dependência financeira dos entes federados em relação aos recursos transferidos pela União. Com reconhecida herança de desequilíbrios sócioespaciais vindos de seu passado colonial e que se intensificou com a industrialização, o País apresenta também grande diversidade regional observável tanto cultural quanto ecológica e produtivamente.

Se as Federações são complexas por natureza, sem dúvida essa complexidade ganha proporções maiores no Brasil dado as características supracitadas. Do ponto de vista regional, problemas federativos se avolumaram a partir da integração econômica do mercado nacional desencadeados pela industrialização brasileira. Esta ampliou os desequilíbrios em razão do conhecido fato de que a indústria tem nas economias de escala poderoso motor de acumulação, o que leva necessariamente à concentração espacial. A guerra fiscal não altera essa força, mas dela se aproveita.

Portanto, se por um lado a industrialização brasileira rompeu o secular predomínio dos arquipélagos, caracterizados pela relativa autonomia regional e baixa integração inter-regional, dando-lhes sentido de unidade nacional, por outro ao se unificar partes tão díspares estruturalmente formadoras de um todo desigual, heterogêneo e combinado ampliou a tensão entre os entes federados, especialmente dentre os mais pobres^{vii}, que passaram a reivindicar a construção de modelo de crescimento mais igualitário que só poderia ser alcançado pela gestão intergovernamental dos recursos públicos.

O perigo de implosão pela diferença exigiu recorrentemente arranjos federativos e ações governamentais que possibilitassem amenizar as disparidades sócioespaciais, ou pelo menos evitar que elas se ampliassem. Exemplos não faltaram ao longo das décadas: os recursos destinados para o Nordeste e a Amazônia previstos na Constituição de 1946; as criações da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene na década de 1950; a instituição do Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo - FUNRES na década de 1960; o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND na década de 1970 com sua geopolítica e a busca da integração territorial explícita em todo o documento; os fundos constitucionais de financiamento na Constituição Federal de 1988; o incessante debate a partir da 1990 sobre a necessidade de reordenar o pacto federativo por meio de reforma tributária; as novas políticas territoriais e de desenvolvimento regional retomadas nesse início de século XXI a partir de 2003^{viii}; e mais recentemente o debate para definição dos *royalties* do petróleo, para ficarmos em algumas evidências, sem no entanto esgotá-las.

A riqueza de exemplos e a recorrência do discurso sobre a “necessidade de rever o pacto federativo” confirma, para o caso brasileiro, o alerta feito por Fiori: “os arranjos políticos federativos tenderão a se fazer tão mais complexos e difíceis quanto menos sólidos sejam os sentimentos prévios de identidade coletiva e quanto maiores sejam os níveis de desigualdade na distribuição do poder e de riqueza entre as regiões e os grupos sociais” (FIORI, 1995, p. 26). Hoje, parece haver pouca dúvida das dificuldades em sustentar o pacto federativo brasileiro e a unidade nacional cada vez mais tensionada por forças fragmentadoras que abalam a solidariedade federativa, inclusive decorrentes das políticas recentralizadoras de recursos que emanam da ação do governo federal. Fatos indicadores de que a própria Federação é uma frágil construção, longe de representar a amálgama que sustenta a Nação, essa também uma construção inconclusa.

Não que por aqui haja demandas separatistas do tipo verificado em outros países, ao contrário, desde a década de 1840 essas foram violentamente dissipadas em todas as regiões brasileiras o que garantiu a coesão territorial do País em um período em que toda a América espanhola se dividia em dezenas de repúblicas. No entanto, o amálgama político-institucional que sustenta o federalismo brasileiro encontra limites conjunturais nas políticas

que definem o modelo econômico em cada momento e, estruturalmente, na herança histórica de construção de uma unidade nacional que sempre patinou entre o excessivo centralismo de caráter autoritário e a manutenção dos poderes (também autoritários) das elites locais que, apesar de diminuídos desde a década de 1930, foram ao longo do tempo, sucessivamente reinventados no arranjo político-institucional e econômico que sustenta a acumulação subordinada e dependente do Brasil no jogo das finanças globais.

É no passado colonial e no nascimento do Império que estão as raízes da fragilidade da Federação brasileira. Com a Independência, a unidade nacional foi forjada ao preservar duas marcas seculares de nossa história: i) o domínio e o controle de seus territórios pelas elites regionais e ii) a total e absoluta exclusão das classes populares do jogo político e da vida econômica, exceto naquilo que lhe cabia: força de trabalho escrava ou livre e mal remunerada que sustentaram e sustentam historicamente os padrões regionalmente diferenciados de acumulação no País. Cumpre importante papel em todo esse processo os fundos públicos – federais e/ou subnacionais – que ao funcionarem como capital financeiro subsidiado possibilitaram às frágeis – do ponto de vista econômico – elites regionais participarem como sócias menores da acumulação.

A guerra fiscal hoje é, nestes termos, a manifestação mais evidente e oportunista deste jogo das elites regionais por meio do seu poder Executivo e/ou Legislativo de garantir a articulação dos seus respectivos espaços locais nas frentes de negócios cada vez mais internacionalizados, num contexto no qual os esforços do governo federal se direcionam mais para a gestão macroeconômica e menos para as políticas setoriais, como as de desenvolvimento regional e industrial.

O avanço da guerra fiscal só pode ser entendido em retrospectiva. Com a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro nos anos 1980 e o avanço do neoliberalismo na década seguinte, o governo federal abandonou as políticas regionais deixando estados e regiões à mercê das elites locais livres para fazer valer seus interesses, a partir dos executivos estaduais, em contraposição aos interesses gerais do País enquanto nação. Portanto, com o abandono das políticas nacionais de desenvolvimento regional, as instâncias subnacionais buscaram através de políticas próprias ocupar o espaço que anteriormente estava conferido às políticas regionais. Contribui para isso uma vasta literatura internacional que advoga as vantagens das políticas locais de desenvolvimento constituídas de baixo para cima como condição para integrar as economias locais à economia globalizada^x. No esforço para garantir a ligação local-global, observa-se uma verdadeira “guerra dos lugares” em que uma região busca – vis-à-vis as demais – atrair para si investimentos através de incentivos diversos que oneram as contas públicas e diminuem, potencialmente, os investimentos sociais.

O fato é que, das políticas *top-down* de desenvolvimento regional, o Brasil passou para políticas de desenvolvimento regional *bottom-up*, sem a mediação necessária em um País federativo, continental, com grandes disparidades regionais e pesada dívida social, que, justamente por apresentar todas essas especificidades, exige políticas coordenadas em múltiplas escalas, todas elas – do local ao nacional – fundamentais para sua organização espacial. Várias unidades federativas buscaram soluções isoladas para alavancar seus crescimentos. Ganham espaço as políticas estaduais de atração de investimentos, na maior parte das vezes pelo uso do ICMS, principal imposto de competência estadual. Também os municípios passaram a adotar políticas agressivas, ampliando as tensões federativas.

É importante destacar que há basicamente duas modalidades de guerra fiscal que se renovaram no período pós-Plano Real, conforme Silvério e Castilho (2005): a industrial e a comercial. A primeira ainda se subdivide em: a) guerra fiscal calcadas em programas ou medidas de atração de grandes blocos de capital. Esse tipo de guerra fiscal se direciona à atração de investimento novo ou nova FBKF^x privada. Normalmente se dirige aos grandes oligopólios estrangeiros que se direcionam para o País e fazem leilões de incentivos junto aos governos estaduais e prefeituras, como no caso da automotiva^x; b) guerra fiscal para atração e/ou deslocamento de indústrias de médio ou pequeno porte, normalmente de bens de consumo não durável, principalmente vestuário, calçados e alimentos. Alguns laboratórios de medicamentos também entram nesta modalidade. Esse tipo de guerra fiscal utiliza-se de financiamento do ICMS e também de diferimentos e créditos outorgados desse imposto^{xii}.

A outra modalidade de guerra fiscal, a comercial, tem como instrumento básico a concessão de créditos outorgados do ICMS para empresas do ramo de distribuição e de atacado. Sua finalidade é desviar fluxos de mercadorias para os territórios do estado outorgante para que o mesmo passe a apropriar-se de receitas do ICMS que, em uma situação normal, seriam recolhidas no estado de origem^{xiii}. Outro efeito da guerra fiscal comercial é atrair a abertura de centros de distribuição de grandes redes de varejistas que, no intuito de ressarcirem-se do ICMS pago das aquisições de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária e, ao mesmo tempo, aproveitarem créditos outorgados da guerra fiscal, reestruturaram seus negócios mediante abertura de novos estabelecimentos atacadistas/distribuidores nos estados guerreiros, criando-se também mais sobrefluxos artificiais nas balanças comerciais interestaduais.

A guerra dos portos é modalidade de guerra fiscal comercial e tem como característica específica o aproveitamento do crescimento das importações alimentando-se da maior exposição da indústria brasileira à concorrência externa, financiando e reforçando o processo de desindustrialização em curso no País. Com isso, observa-se, em vários setores da atividade

industrial, um estímulo para empresários deslocarem seus investimentos da órbita da produção para a da circulação, numa típica regressão mercantil-financeira. Voltaremos este ponto no tópico 4.

Seu resultado tem sido muito mais uma reorientação da arrecadação do ICMS, com ganhos visíveis para o capital privado, do que uma redefinição da localização da planta produtiva, conforme se destaca no tópico seguinte.

3. Exemplos ilustrativos dos efeitos fiscais da Guerra dos Portos

A fim de ilustrar os argumentos, os esquemas a seguir apresentam como se processam a geração e a transferência de receitas com a guerra fiscal na sua versão comercial-importadora, bem como a apropriação privada dos incentivos concedidos. Considera-se, inicialmente, que as alíquotas-padrão do País sejam: 18% sobre o valor das importações, 18% para as operações realizadas no mercado interno (dentro de cada estado) e 12% para as operações interestaduais^{xiv}.

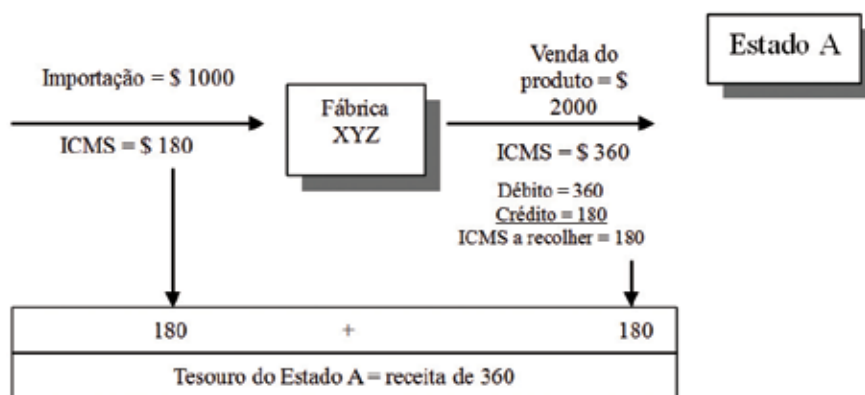
Antes de tudo, não é demais lembrar que o ICMS é imposto não cumulativo, isto é, do imposto devido a cada operação de venda ou saída de mercadorias do estabelecimento abate-se o imposto pago nas operações anteriores (de compras ou entradas de mercadorias). Este mecanismo é jurídica e contabilmente denominado como compensação e é feito na escrita fiscal das empresas pelo sistema de débitos e créditos, lançando-se a débito, o imposto devido nas saídas de mercadorias e, a crédito, o imposto pago nas aquisições (ou entradas) de mercadorias. Após certo período de apuração, normalmente um mês, recolhe-se ao governo o saldo representado pelo excesso de débitos sobre créditos^{xv}. Essa breve nota técnica é necessária para que se compreenda como os incentivos fiscais para atração de

importações deturpa o clássico princípio da compensação de débitos por créditos promovendo, além da transferência de receitas tributárias de um estado para outro, a apropriação privada de parcela da receita transferida, tudo isso em desacordo com a Constituição Federal. O mecanismo de transferência ou apropriação de receitas por meio dos incentivos recentemente utilizados na guerra dos portos opera pela conjugação do diferimento do ICMS a recolher na importação com a introdução de créditos outorgados nas remessas interestaduais de mercadorias, conforme exemplificado a seguir.

SITUAÇÃO 1: operações sem incentivo à importação e com utilização de porto do Estado onde se localiza a empresa

Fábrica XYZ situada no Estado A realiza importação de insumos através do Porto A, também situado nesse estado. Posteriormente, vende o seu produto acabado dentro próprio estado. Assim, o tesouro do Estado A se apropria de uma receita de \$ 360 provenientes dos recolhimentos do ICMS ocorridos em dois momentos distintos: primeiramente \$ 180 sobre o valor da mercadoria importada quando do seu desembarço e, em seguida, mais \$ 180 sobre o valor agregado de \$ 1000 gerado internamente pela Fábrica XYZ em seu processo produtivo. O ônus fiscal total da operação, para a fábrica, é de \$ 360, transferidos em suas faturas para o próximo adquirente da cadeia.

Figura 1 – Esquema das operações sem incentivo às importações e com utilização do porto dentro da UF onde se localiza a empresa

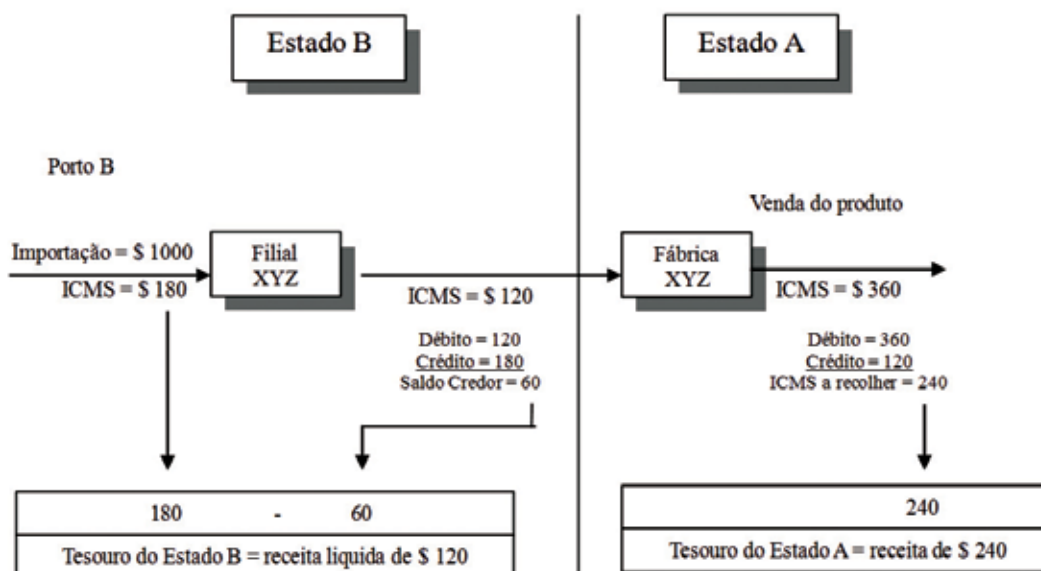


Da receita total de \$ 360, antes integralmente apropriados pelo Estado A, \$ 120 passaram a ser apropriados pelo Estado B, restando, agora, \$ 240 para o primeiro estado. O deslocamento da importação para outro estado, nesse caso, não alterou a carga fiscal total para o conjunto das empresas XYZ, mas redistribuiu as receitas do ICMS entre os dois estados. Por isso, para que o deslocamento seja atrativo, a carga fiscal total para a Fábrica XYZ deve ser reduzida, o que pode ser obtido por incentivos fiscais oferecidos pelo Estado B, como veremos no próximo exemplo.

SITUAÇÃO 2: operações sem incentivo à importação, mas com utilização de porto de outro Estado

Ao invés de importar por seu estado, a Fábrica XYZ decide abrir filial no Estado B e efetuar suas importações pelo porto daquele estado^{vi}. Não há incentivos fiscais no Estado B. Nesta situação, a filial – que é um estabelecimento comercial – após os procedimentos de desembaraço e o pagamento do ICMS sobre suas importações ao Estado B, remete os insumos importados para sua matriz no Estado A, onde ocorrerá a sua industrialização. Nesta operação interestadual de \$ 1000, incidirá a alíquota de ICMS de 12% a favor do Estado B. A Fábrica XYZ, recebe a mercadoria e, após empregá-la em seus processos, vende o produto acabado dentro do Estado A agregando valor de \$ 1000 à sua produção. Em seus registros fiscais, efetua os lançamentos a crédito e a débito dessas operações, recolhendo \$ 240 para o tesouro de seu estado (Figura 2).

Figura 2 – Esquema das operações sem incentivo às importações, mas com utilização de porto fora da UF onde se localiza a empresa



SITUAÇÃO 3: operações com incentivo à importação e com utilização de porto fora do Estado onde se localiza a empresa – a guerra dos portos

Suponhamos que, partindo-se da situação 2, o Estado B, adote as seguintes medidas: concede um diferimento do ICMS incidente nas importações no ato do desembarço aduaneiro para recolhimento posterior no momento em que a mercadoria sair do seu estabelecimento com destino a outro estado, no caso, à sua matriz localizada no Estado A. Ao mesmo tempo, ao efetuar esta remessa, poderá lançar um crédito outorgado de 9% do valor da operação, juntamente com o débito normal da operação. Nota-se que o direito ao crédito de 18% sobre a mercadoria importada, continua valendo (trata-se do imposto incidente na operação anterior, apenas o débito foi diferido para momento posterior). nesse caso, o ônus fiscal total do contribuinte foi reduzido para \$ 270 compostos por \$ 30 recolhidos ao Estado B e \$ 240 recolhidos ao Estado A.

Ao compararmos esta situação ao exemplo descrito na situação 1, observa-se que, além do deslocamento do canal de importação para o Estado B prejudicar a arrecadação do Estado A, o contribuinte é beneficiado com uma economia fiscal da ordem de \$ 90 que deixaram de ingressar aos cofres públicos. Estes \$ 90 decorrem de uma verdadeira engenharia fiscal montada pelo Estado B a seguir descrita.

O diferimento do ICMS na importação para a saída interestadual da mercadoria importada impede o surgimento de créditos acumulados na filial da Fábrica XYZ instalada no Estado B por conta dos incentivos fiscais. Este diferimento anula o respectivo crédito de \$ 180 da operação anterior. Desta sorte, o imposto devido à alíquota de 12% na operação da saída interestadual da mercadoria para o Estado A, gera um montante de \$ 120 que seriam normalmente recolhidos ao Estado B. Em contrapartida, esse é o montante do crédito transferido para a matriz no Estado A. Reside aqui uma das grandes armadilhas da guerra fiscal: o crédito outorgado de 9% não reduz a alíquota de 12% na operação interestadual, mas reduz o recolhimento do remetente para \$ 30, transformando a alíquota aparente de 12% em uma alíquota real de 3%. Essa circunstância normalmente não é informada na Nota Fiscal, ocorrendo, tão somente, na escrita fiscal nos livros da filial da Fábrica XYZ, a remetente. Por este mecanismo, o Estado A, ao aceitar o integral creditamento dos \$ 120 na escrita fiscal nos livros da Fábrica XYZ, na verdade está perdendo arrecadação, uma vez que o respectivo crédito não tem integral contrapartida na origem, onde, de fato, é menor, da ordem de \$ 30. Em resumo, o Estado A perde duas vezes: a) na simples passagem da importação para o Estado B, situação em que este estado passa apropriar parte da sua receita e b) nos créditos outorgados concedidos pelo Estado B. Nota-se que não há manipulação direta de alíquotas. O que ocorreu, na verdade, foram duas manipulações jurídico-tributárias estranhas à lógica da tributação do valor agregado. A primeira, a introdução de um crédito fictício no meio da cadeia produtiva, o crédito outorgado e, a segunda, o deslocamento do momento do recolhimento do imposto devido na operação de importação. A conjugação dessas duas medidas produz o efeito líquido de reduzir os recolhimentos da empresa importadora.

Nesta situação, observa-se que o Estado B, que em princípio não teria atratividade para captar as importações, ao oferecer os incentivos indicados, passou a perceber receitas da ordem de \$ 30 que para ele, antes, inexistia. Em contraposição o Estado A reduziu a sua receita de \$ 360 para \$ 240. No agregado, a arrecadação total das operações baixou de \$ 360 (Situação 1) para \$ 270 (Situação 3). Ou seja, a diferença entre a arrecadação da Situação 1 para Situação 3 é da ordem de \$ 90, equivalentes ao crédito outorgado concedido pelo Estado B, dos quais \$ 30 foram apropriados pelo Estado B. Os \$ 60 restantes não estão nos cofres do Estado A nem no do B; foram parar justamente no caixa da filial da Fábrica XYZ instalada no estado que concedeu o benefício. A perversidade deste mecanismo consiste no fato de que a empresa privada apropria-se do imposto que, ao final da cadeia, é integralmente pago pelo consumidor final. Ou seja, o cidadão comum paga o imposto cuja apropriação se distribui entre a empresa privada e os Estados A e B.

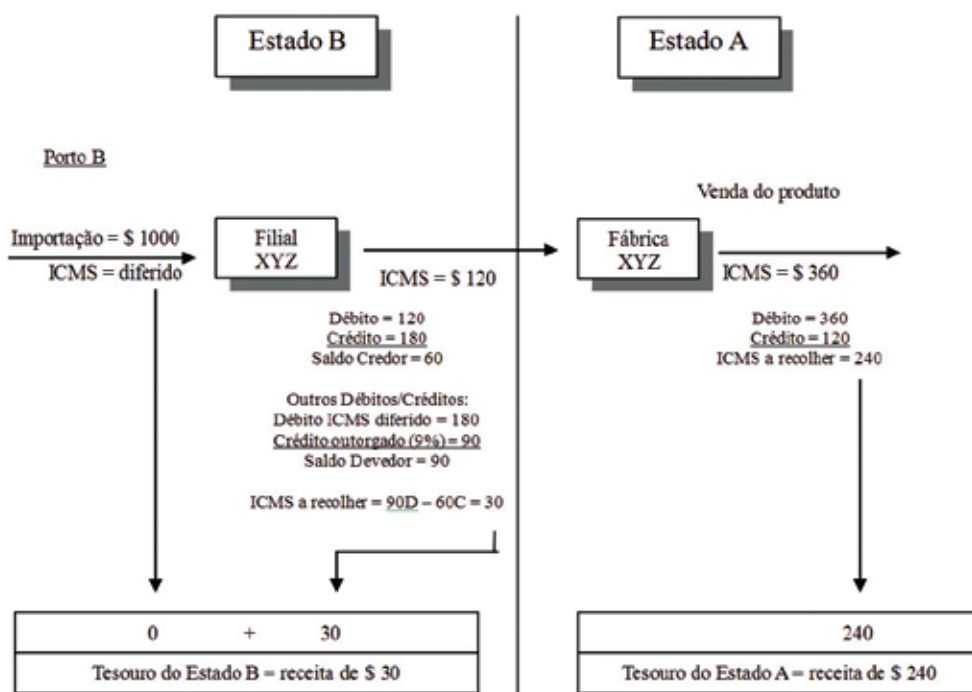
Além dessa transferência direta de impostos para o setor privado, outra consequência perversa dessa política é que ela financia e reforça, com recursos públicos, o próprio processo

de desindustrialização do parque produtivo. Este mecanismo de atratividade do tipo *bottom up* tem acontecido no País de forma descoordenada e beligerante, a ponto dos Estados que compõem a Federação brasileira processarem uns aos outros por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADINs junto ao Supremo Tribunal Federal - STF contra os incentivos que cada qual, à revelia do pacto federativo, concede ao setor privado. É a negação das políticas coordenadas e estruturadas em múltiplas escalas mencionadas no início deste trabalho cujos resultados são, sinérgica e reconhecidamente, superiores.

A recente aprovação da Resolução 13/2012 pelo Senado Federal (com efeitos a partir de janeiro de 2013) tem o condão de neutralizar estes incentivos. Se na operação interestadual a alíquota da mercadoria importada (4%) se aproximar da alíquota real (3%), a pequena arrecadação que esta medida proporcionará aos estados guerreiros não comportará os custos de manutenção da infraestrutura portuária montada para abrigar volume de importações exageradamente avantajado em relação ao tamanho do seu parque industrial. Além disso, a carga fiscal para as empresas, no conjunto das operações de importar, estocar e remeter a mercadoria para o estado de destino será praticamente a mesma carga do seu estado sede, o que desestimulará o deslocamento dos seus canais de importação para outro estado (os custos do deslocamento serão maiores do que a economia fiscal).

Outro efeito positivo da medida é que ela torna letra morta a apropriação privada de impostos pagos pelo cidadão na medida em que os créditos outorgados concedidos para estas operações desaparecerão. Porém, trata-se de uma medida isolada, típica de uma reforma tributária "fatiada" capaz, sim, de extirpar a guerra dos portos, mas - na ausência de políticas estruturadas de desenvolvimento regional do tipo *up down* - não coloca um fim à sanha atrativa e conflitiva dos Estados que compõem a Federação brasileira. Outras modalidades de guerra fiscal poderão aparecer. Nesta seara, não há limites para a criatividade dos entes subnacionais.

Figura 3 – Esquema das operações com incentivo às importações e com utilização do porto fora da UF onde se localiza a empresa – a guerra dos portos



4. Guerra dos portos no início do século: o caso de Santa Catarina como sucessor do FUNDAP capixaba

Na primeira década deste século, vários estados ampliaram e/ou criaram políticas de incentivos que procuraram captar para si o incremento de arrecadação do ICMS advindo do aumento das importações brasileiras numa clara tentativa de deslocamento do uso da infraestrutura portuária de outras unidades federativas, razão pela qual essa modalidade ficou conhecida como guerra dos portos^{xvii}. Esta foi favorecida principalmente (i) pelo aprofundamento da inserção da economia brasileira à internacional e o consequente crescimento do seu grau de abertura, (ii) pela retomada do crescimento que reaqueceu o mercado interno e a produção e (iii) pela sobrevalorização cambial. Tudo isso dentro de um modelo econômico sustentado muito mais pela ampliação do consumo do que do investimento, o que tem levado, no curto e médio prazos juntamente com a exploração de bases de alta produtividade arrecadatória, a aumentos de arrecadação do ICMS em todos os Estados da Federação brasileira. No campo das finanças públicas, o ajuste nas contas estaduais na segunda metade dos anos 1990^{xviii} e a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001 levaram os estados a buscar saídas para elevar a arrecadação própria o que também estimularia a guerra fiscal, como se pode deduzir de Vieira (2012) e Cardozo (2010).

Historicamente, a guerra dos portos foi inaugurada pelo Espírito Santo em 1970 ao instituir o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias – Fundap^{xix} com o qual se pretendia ampliar o uso do porto de Vitória e atrair investimentos para superar a crise econômica na década de 1960, especialmente após a erradicação dos cafezais que representavam a base da sua economia. “Esse instrumento ganhou proporções consideráveis na década de 1990, ampliando o número de importadoras que passaram a utilizá-lo, resultando no aumento das *tradings companies* com domicílio fiscal em Vitória” (MACEDO, 2006, p. 96). O número de empresas que se beneficiaram do FUNDAP passou de 21 em 1971 para 38 em 1980, 134 em 1990 e 257 em 2000^{xx} o que indica que a abertura da economia na década de 1990 foi um elemento impulsionador deste tipo de incentivo.

Dois aspectos devem ser mencionados desta ação pioneira do estado capixaba e de sua posterior transformação e generalização para outras unidades federativas. O primeiro é que, a despeito de seus resultados passíveis de crítica e do conflito federativo que gerou com São Paulo, o Fundap se articulava – pelo menos na retórica - com políticas que eram fomentadas dentro do Executivo estadual, inclusive em consonância com o governo federal, no sentido de promover o desenvolvimento regional do Espírito Santo como forma de superação da crise de sua agricultura que havia atingido proporções nunca vistas com decréscimos do emprego, renda e receita estadual. O segundo é a clara deformação do mecanismo que passou de um instrumento para atração de investimentos para outro de natureza mercantil-financeira, utilizado especialmente para garantir capital de giro das empresas beneficiadas assegurando-lhes barateamento das importações através de financiamento privilegiado^{xxi}. Ou seja, perdeu sua dimensão desenvolvimentista e assumiu caráter financeiro-mercantil tão afeito ao estágio de financeirização do capitalismo globalizado e forma prioritária de valorização da riqueza por elites regionais^{xxii}, especialmente aquelas de menor porte. Um dos efeitos mais perversos desta política é a apropriação privada de impostos como demonstrado no item anterior.

Com a abertura na década de 1990, este instrumento ganhou posição de destaque dado o crescimento das importações brasileiras que foram centrais para a manutenção do nível de preços no período pós-Real, razão pela qual o Espírito Santo aumentou sua participação no total das importações brasileiras de 3,0% em 1980 para 4,7% em 1995, 4,5% em 2000 e 5,6% em 2005^{xxiii}. Evidência também do peso crescente do Fundap é o crescimento da receita de ICMS derivado das importações que passaram de 8,9% do total arrecadado pelo fisco capixaba na década de 1980 para 33,1% na seguinte.

A política macroeconômica pós-Plano Real cumpriu papel decisivo na generalização deste tipo de incentivo, especialmente na primeira década do século XXI. Ao sustentar-se no que Cano (2012) denominou de “trilogia insana” – câmbio sobrevalorizado, juros reais elevados e ajuste fiscal severo –, a política econômica estimulou o crescimento das importações brasileiras que foram financiadas pela geração de capacidade para importar proveniente das exportações daquelas atividades para as quais a economia brasileira apresenta histórica vantagem comparativa (agronegócio e extrativa mineral). A consolidação deste modelo-mercantil-financeiro-importador-exportador seria caracterizado (1) pela especialização regressiva da estrutura produtiva que somente alcançaria competitividade externa em poucas atividades; (2) aumento do mercado interno em decorrência da elevação do poder de compra decorrente de diversas medidas – e menos pela retomada do investimento – pos-

sibilitando (3) uma nova rodada de modernização dos padrões de consumo da sociedade brasileira^{xxiv} cujo atendimento se deu pelo aumento das importações e atração de investimentos e capitais de curto e médio prazos que financiaram o balanço de pagamentos.

Centrado mais no consumo do que no investimento, portanto, este modelo possibilitou aos entes subnacionais, dada a ausência de coordenação federal, atuarem oportunisticamente de forma a atrair para si os ganhos potenciais de arrecadação de ICMS advindos do crescimento das importações. Com as dificuldades de elevação da arrecadação e com os gastos premidos desde a LRF, a guerra dos portos foi uma reação à política fiscal restritiva e recentralizadora da União, como se pode deduzir de Vieira (2012). Ademais, com as restrições às exportações decorrentes do câmbio valorizado e com a desoneração de ICMS desde a Lei Kandir nas exportações de semielaborados que formavam a base principal das vendas ao exterior das regiões periféricas, seria muito difícil ampliar a arrecadação pelo aumento do esforço exportador, o que exigiria políticas de longo prazo que atuassem sobre a estrutura produtiva do País e de suas regiões, incompatível com o modelo macroeconômico vigente. Embora não se possa atribuir aos entes subnacionais a responsabilidade do crescimento das importações, eles atuaram no sentido de barateá-las ao oferecer condições de financiamento do capital de giro a menor custo pelo uso de incentivos fiscais, conforme destacado no exemplo da Situação 3 do item anterior. Ademais, se um estado ganha, outro perde e no agregado Brasil a arrecadação torna-se potencialmente menor, conforme destacado naquele mesmo exemplo.

A generalização dos incentivos às importações reordenou os seus fluxos em meados da primeira década do século XXI. Conforme se observa na Tabela 1 (ANEXOS), o Espírito Santo atingiu seu auge no total das importações brasileiras em 2005 quando respondia por 5,6% do total caindo sucessivamente até atingir o menor nível na década com 4,2% em 2010, recuperando-se em 2011 com 4,7% - participação próxima a que tinha em 2000. São Paulo também caiu sucessivamente passando de 45,9% em 2000 para 36,3% em 2011. Essa queda ocorre mesmo com a retomada do crescimento econômico pós-2003 que reaqueceu o mercado interno e estimulou a produção do parque industrial de São Paulo, portanto, estimulou as importações do exterior para atender a demanda por insumos. Entre 2004 e 2011 a queda de participação do estado paulista no total das importações brasileiras foi de 6,8% enquanto sua participação do PIB brasileiro entre 2004 e 2009, último para qual há dados disponíveis, cresceu 0,3%. Nestes termos, fica evidente que a perda de participação paulista nas importações brasileiras – que cresceram 20,1% ao ano entre 2004 e

2011 medidas a US\$ correntes – na intensidade em que ocorreu só se justifica pelos instrumentos da guerra dos portos. O estado paulista e o capixaba foram alguns dos mais afetados pelos instrumentos de atração das importações que emergiram a partir de 2004. O primeiro pelas razões destacadas; o segundo, porque perdeu o monopólio que tinha no uso do Fundap, o que explica seu decréscimo relativo na participação total das importações brasileiras.

O Estado de Santa Catarina foi o que mais se beneficiou do crescimento das importações brasileiras passando de 2,2% do total em 2004 para 6,6% em 2011 sem que houvesse qualquer aumento em seu PIB que justificasse tamanha alteração. O fato é que a partir de 2004, com o decreto nº 1721, de 30/04/2004 que instituiu Programa de Modernização e Desenvolvimento Econômico, Tecnológico e Social de Santa Catarina – Complex, o Estado iniciou sua saga guerreira ao criar um instrumento que lhe alçava nas disputas federativas por atração de importações. O programa foi extinto sob acusação de corrupção^{xxv} e substituído pelo Programa Pró-Emprego, criado pela lei nº 13.992, de 15 de fevereiro de 2007, que aprofundou a intensidade catarinense na guerra dos portos.

Seus programas modificaram o patamar e a estrutura das importações do Estado. Um primeiro aspecto a se destacar é que das 63 maiores importadoras com sede fiscal em Santa Catarina, em 2011, 49 – ou 77,8% – iniciaram suas atividades de 2004 em diante, do que se pode deduzir que o objetivo daquelas leis de atrair *trading companies* foi plenamente atingido. Algumas delas, que historicamente atuavam no estado capixaba, passaram, também, a operar em Santa Catarina nesse mesmo período. Para um Estado com grande tradição industrial, essa medida enfraqueceu o poder de sua burguesia industrial ao mesmo tempo em que fortaleceu os interesses mercantis-financeiros com a proliferação das *trading companies* em seu território. Basta observar que antes de 2004 as maiores importadoras do Estado eram empresas industriais e, em 2011, as maiores importadoras passaram a ser *trading companies*. Essa mudança na composição dos agentes importadores do Estado não guarda correspondência com o desenvolvimento do seu parque industrial. Em muitos casos, observa-se movimento de empresas industriais de Santa Catarina aumentando progressivamente suas atividades mercantis^{xxvi}.

Um segundo aspecto é que, além do crescimento do número de empresas importadoras com sede fiscal em Santa Catarina, houve aumento no número daquelas que operam no patamar acima de US\$ 10 milhões (Tabela 2 - ANEXOS). Em 2003, apenas dezoito estavam nesta faixa e respondiam por 1,4% do total das importadoras; em 2011, eram 247 ou 10,2% do total.

Apesar do número de importadoras na primeira faixa (menos de US\$ 1 milhão) ter aumentado, os incentivos beneficiaram principalmente os grandes grupos que passaram a se localizar no Estado a partir de 2004.

Um terceiro aspecto é que o crescimento da participação catarinense no total da arrecadação de ICMS do País foi muito menor que seu crescimento na participação das importações o que indica que esse instrumento tem caráter limitado na elevação das receitas. São Paulo, inclusive, após 2004, aumenta sua participação no ICMS total^{xxvii} a despeito da grande perda de participação nas importações o que deixa claro que há outros elementos mais decisivos na elevação da arrecadação, como, por exemplo, a exploração de bases de alta produtividade arrecadatória (energia elétrica, telecomunicações e combustíveis e derivados de petróleo^{xxviii}) e a ampliação dos regimes de substituição tributária^{xxix}.

O argumento sobre a importância dos incentivos para a elevação da produtividade em decorrência do acesso a bens de capital e insumos estrangeiros para alavancar o crescimento industrial defendido pela Abece perde força quando se observa que após 2004 a categoria de uso que mais amplia sua participação nas importações catarinenses é a de bens de consumo (Gráfico 1 - ANEXOS) que passa de 6,8% do total (2004) para 18,7% (2011), indicando que trata-se muito mais de um modelo centrado no consumo intermediado pelo capital mercantil-financeiro do que na produção e no investimento. Reforça esta ideia o fato de que tanto para o Brasil quanto para Santa Catarina, a participação da indústria de transformação na estrutura produtiva, segundo as contas regionais do IBGE, cai de 19,2% (2004) para 16,3% (2009) para o primeiro; de 26,0% para 22,3% para o segundo, indicando que a elevação do consumo foi atendida parcialmente pelo aumento das importações o que vem contribuindo

com a desindustrialização no País^{xxx}. Ademais, entre 2004 e 2011, a formação bruta de capital fixo - FBKF no País oscilou entre 16,2% e 20,7%, apresentando média anual de 18,7%, o que indica que a elevação da arrecadação de ICMS que vem ocorrendo no País nesse início do século XXI deve-se muito mais a) à exploração de bases e regimes monofásicos de alta produtividade arrecadatória, como mencionado anteriormente e b) ao aumento do consumo que fora estimulado por diversas medidas que aqueceram o mercado interno – aumento da formalização do trabalho, crescimento real do salário mínimo, bolsa família e novas modalidades de crédito ao consumidor além da exploração dos novos regimes de substituição tributária – do que ao aumento do investimento.

Em suma, destaca-se nesse tópico a natureza não desenvolvimentista da guerra dos portos que, após uma análise mais acurada, sobressai a sua verdadeira natureza mercantil-financeira. A observação dos casos do Fundap do Espírito Santo e do Programa Pró-Emprego de Santa Catarina confirma esta natureza que, além de baratear as importações, favorecem importantes segmentos do capital mercantil em detrimento do capital industrial local, levando parte deste à mercantilização de suas operações. Esta “política” se enquadra na tendência atual do cenário macroeconômico onde o crescimento da capacidade de consumo e a valorização do câmbio estimulam as importações que passam a preencher lacunas não atendidas pela produção interna e/ou substituindo-a. Outro ponto ilustrado pelo caso de Santa Catarina é o fato da continuidade destes programas, que antes favoreciam em maior ênfase as importações de bens intermediários e de bens de capital, passaram a favorecer as importações de bens de consumo, colocando outro significativo vetor à desindustrialização do País e em nada contribuindo para o incremento da produtividade da indústria nacional.

5. Conclusões

A guerra fiscal dos portos é um fenômeno ilustrativo das consequências nefastas para o País, enquanto nação, decorrentes do esgarçamento das relações federativas promovido pela ausência do poder central na condução das políticas de desenvolvimento regional. Uma análise dos programas dos demais estados que entraram nesta seara do “desenvolvimento regional” pelo desvio de importações para seus portos como Goiás, Pernambuco e Mato Grosso, com certeza, levaria às mesmas conclusões. Basta observar o teor dos atos concessivos dos seus incentivos fiscais do ICMS, muito semelhantes aos aqui analisados.

A partir do exemplo do Estado de Santa Catarina, percebe-se que seus maiores beneficiários são os grupos ligados aos interesses do capital mer-

cantil-financeiro que, por meio dos incentivos fiscais da guerra dos portos contam com uma importante fonte para o financiamento do seu próprio capital de giro a baixo custo além de apropriarem-se de parcela dos impostos pagos pelos contribuintes. Isso denota uma clara tendência em ampliar os circuitos de valorização do capital comercial-financeiro com volumes crescen-

tes de capital/dinheiro e capital/mercadoria em prol das elites locais, as sócias menores no processo de acumulação globalizado.

É limitada a capacidade desta “política” em promover incremento de arrecadação e também em promover o próprio desenvolvimento econômico dos estados. O saldo final deste processo é o aprofundamento dos conflitos federativos e dos conflitos entre as próprias frações do capital industrial e do capital mercantil. As centenas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos estados uns contra os outros no STF e o movimento recente da Abece a favor da guerra dos portos e contra o posicionamento da FIESP, atestam o aprofundamento destes conflitos.

O incremento de arrecadação verificado em vários estados guerreiros atribuído às políticas autônomas de desenvolvimento é especulação para justificar as práticas inconstitucionais da concessão de incentivos. Uma análise mais aprofundada dos dados de arrecadação indica que este crescimento se deu muito mais em função da exploração de bases de alta produtividade arrecadatória e do espraiamento dos regimes de substituição tributária do que em função das transferências de receitas do ICMS de um estado para outro a partir da guerra fiscal de maneira geral.

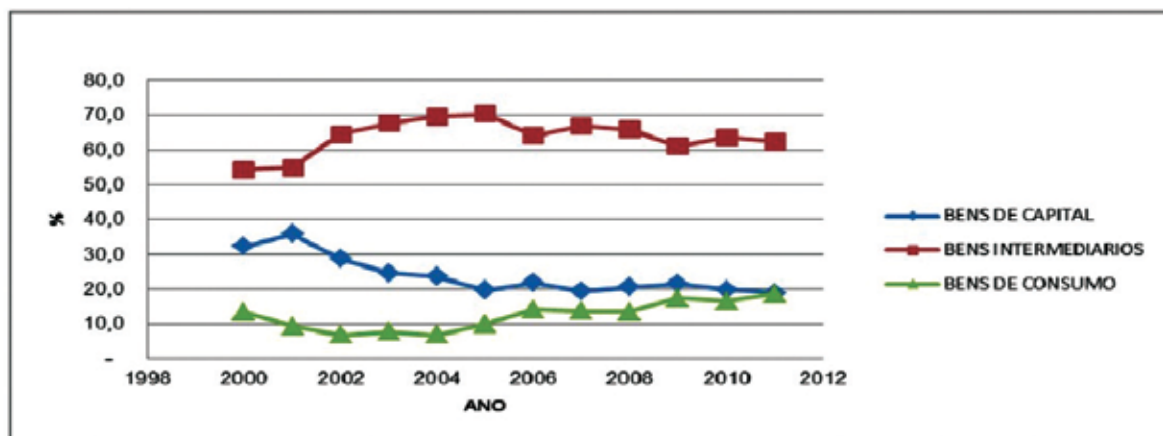
A partir do exemplo de Santa Catarina observa-se também a limitação da guerra dos portos em promover o desenvolvimento econômico daquele Estado pelo fato do incremento das suas importações não terem acompanhado o crescimento do seu produto interno, levando muitas indústrias do setor têxtil sediadas em seu território a adotarem práticas mercantis. Reforça-se o reconhecimento deste fato pelo incremento das aquisições de mercadorias catarinenses pelo Estado de São Paulo em proporções semelhantes ao incremento das importações catarinenses. Outro fato que atesta essa anomalia é a proliferação de grandes *tradings* importadoras em Santa Catarina a partir de 2004 em contraste com a presença das grandes indústrias catarinenses que, antes, eram a maioria na composição dos fluxos de importações daquele Estado. Ou seja, trata-se de desviar importações de maior valor agregado de Santos para os portos catarinenses em detrimento da própria política industrial local.

Duas questões, por fim, não podem deixar de ser mencionadas. A primeira é que a quota-parte de 25% do ICMS arrecadado é repassada aos municípios do estado o que acaba por vincular o interesse das prefeituras às políticas de atração de investimentos que elevem – ou prometam elevar – a receita desse imposto como demonstrado no exemplo da Situação 3. Historicamente no estado capixaba o mais forte argumento político em defesa da manutenção do Fundap foi sua importância para os municípios que recebem 25% do

acréscimo de ICMS gerado pelas importações enquanto praticamente nada fica no cofre do governo estadual em decorrência do repasse, via financiamento, para as empresas beneficiadas. Portanto, este instrumento – assim como seus similares - articula em um só golpe interesses municipais, estadual, do capital local associado e da grande *trading* que comercializa a produção vinda do exterior. Em segundo lugar, os instrumentos de atração de importações geram grande possibilidade de acumulação pela fraude ou sonegação, como foi detalhado em diversas denúncias como as que decorreram da operação Dilúvio (vide nota de rodapé xxv). Reinventa-se formas de “acumulação primitiva” típica do capital mercantil que historicamente, mais do que qualquer outra fração do capital, busca nas ações extraeconômicas formas de valorização.

Por esses motivos, a recente aprovação da Resolução 13/2012 que diminui a alíquota para 4% nas remessas interestaduais de mercadorias importadas é medida de grande eficácia para debelar a guerra dos portos, o que poderá amainar os citados conflitos entre frações do capital e parte dos conflitos federativos. Em relação ao problema dos desequilíbrios regionais, o que se exige são políticas eficientes de gestão intergovernamental de recursos públicos associadas às políticas de longo prazo que atuem sobre a estrutura produtiva do País e de suas regiões – algo incompatível com o modelo da política macroeconômica hoje vigente – e que criem condições para a uma ampla reforma tributária que contemple um novo arranjo federativo.

Gráfico 1 – SC: Importações, segundo categoria de uso



Fonte: SECEX/MDIC. Elaboração própria.

Tabela 1 – Brasil: distribuição das importações, segundo UF e Região

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
NORTE	7,7	6,6	7,3	7,8	7,4	7,7	7,7	6,4	6,6	6,3	7,0	6,5
RO	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
AC	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AM	7,0	6,0	6,5	7,2	6,9	7,1	6,9	5,7	5,8	5,4	6,1	5,6
RR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PA	0,5	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
AP	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TO	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
NORDESTE	8,6	9,2	9,8	8,9	8,8	8,6	9,7	9,8	9,1	8,5	9,7	10,7
MA	0,9	1,5	1,8	1,4	1,2	1,6	1,9	2,0	2,4	1,6	2,1	2,8
PI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
CE	1,3	1,1	1,3	1,1	0,9	0,8	1,2	1,2	0,9	1,0	1,2	1,1
RN	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
PB	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4
PE	1,7	1,9	1,8	1,7	1,2	1,1	1,1	1,4	1,4	1,6	1,8	2,4
AL	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
SE	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
BA	4,0	4,1	4,0	4,0	4,8	4,6	4,9	4,5	3,8	3,7	3,7	3,4
SUDESTE	64,2	63,9	63,1	61,7	62,8	61,4	59,2	59,0	57,7	58,7	56,1	55,2
MG	5,0	5,4	5,3	5,0	4,8	5,3	5,3	5,4	6,1	5,8	5,5	5,8
ES	4,5	4,4	4,3	4,5	4,8	5,6	5,4	5,5	5,0	4,3	4,2	4,7
RJ	8,9	9,5	11,4	10,1	10,1	9,1	8,0	7,9	8,3	9,1	9,2	8,4
SP	45,9	44,6	42,1	42,1	43,1	41,4	40,6	40,1	38,3	39,5	37,3	36,3
SUL	17,3	17,7	16,5	18,0	17,2	18,2	19,0	20,1	21,4	20,7	21,6	21,8
PR	8,4	8,9	7,1	7,2	6,4	6,2	6,5	7,5	8,4	7,5	7,7	8,3
SC	1,7	1,5	2,0	2,1	2,4	3,0	3,8	4,1	4,6	5,7	6,6	6,6
RS	7,2	7,3	7,5	8,7	8,4	9,1	8,7	8,4	8,4	7,4	7,3	6,9
CENTRO-OESTE	2,2	2,5	3,3	3,5	3,8	4,1	4,4	4,9	5,3	5,9	5,6	5,8
MT	0,2	0,2	0,4	0,6	0,7	0,6	0,4	0,6	0,7	0,6	0,5	0,7
GO	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,0	1,1	1,4	1,8	2,2	2,3	2,5
DF	0,9	1,0	1,2	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9	0,6	0,9	0,9	0,6
MS	0,3	0,5	0,9	1,0	1,2	1,5	1,9	1,8	2,1	2,1	1,9	2,0
não identificado	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Tabela 2 – Brasil: distribuição das importações, segundo UF e Região

EM US\$ milhão	2003	Em %	2011	Em %
< 1	1.128	87,7	1.696	70,3
>1 e <10	140	10,9	468	19,4
>10 e <50	17	1,3	184	7,6
>50	1	0,1	63	2,6
TOTAL	1.286	100,0	2.411	100,0

Fonte: MDIC. Elaboração própria.

Tabela 3 – Participação das importações de Santa Catarina no total das importações brasileiras segundo gênero de atividade CNAE 2.0 (em %)

DIVISÃO DE ATIVIDADES CNAE 2.0	ANO											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	6,1	6,4	6,9	7,7	6,7	9,1	11,1	9,6	10,1	11,0	9,5	10,5
PRODUÇÃO FLORESTAL	1,8	0,6	0,7	0,9	1,7	7,1	4,5	3,7	5,6	12,5	6,2	2,1
PESCA E AQUICULTURA	6,0	8,5	5,1	1,8	3,6	2,4	3,0	7,0	7,2	3,6	3,3	16,9
EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,5
EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS	0,6	0,4	0,4	0,1	0,0	0,6	0,5	0,7	2,0	1,2	1,5	1,9
EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	3,0	3,2	3,1	2,8	2,6	2,9	2,9	3,3	1,3	3,8	5,9	6,1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	3,8	6,0	6,6	7,2	6,8	8,4	9,2	9,0	9,9	11,2	11,3	12,7
FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	1,3	1,3	1,0	4,9	13,9	17,9	21,9	13,7	15,9	18,4	13,6	13,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO	11,8	5,0	20,4	6,7	6,6	5,2	5,2	2,4	8,3	13,0	9,3	18,1
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	10,1	6,5	4,7	4,1	6,6	9,7	13,7	19,2	22,1	26,3	26,9	25,8
CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	2,7	2,7	2,2	2,3	2,7	5,6	11,9	11,0	15,8	19,9	24,6	30,6
PREPARAÇÃO DE COURO E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ART	0,2	0,5	0,5	0,3	0,9	2,4	3,6	4,0	6,1	11,4	10,4	13,7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	5,3	5,4	13,6	11,6	12,7	15,0	11,1	11,9	11,3	14,5	15,5	14,2
FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	1,7	1,1	0,9	1,4	2,8	4,2	3,5	3,8	4,4	5,4	5,1	5,8
IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES	5,2	5,0	4,2	3,7	1,2	0,6	1,0	1,5	4,5	2,3	3,7	4,0
FABRICAÇÃO DE COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,5	0,8	0,6	0,6
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS	2,2	2,1	3,8	3,5	4,1	5,4	6,2	5,6	6,0	7,5	8,6	8,4
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	0,2	0,3	0,3	0,5	0,4	0,7	1,8	1,3	1,3	1,2	0,9	2,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	2,2	2,5	3,0	4,2	5,5	6,2	8,9	9,3	11,3	11,6	12,5	13,7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	3,4	3,1	3,6	2,4	1,9	2,2	3,8	4,8	5,1	7,4	10,0	12,1
METALURGIA	0,7	1,1	1,0	0,9	6,3	9,5	12,4	12,7	17,7	21,2	28,6	30,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMEN	1,3	1,2	1,2	1,5	1,4	2,4	4,3	4,1	4,4	3,8	4,6	5,2
FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔN	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8	1,3	1,8	2,5	2,9	4,7	4,5	4,3
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	2,6	1,8	1,8	1,7	2,1	2,6	4,0	5,6	4,6	5,8	7,3	6,5
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	3,2	2,7	3,0	2,8	3,9	3,3	4,1	5,3	5,3	5,3	6,0	5,6
FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	1,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,5	0,4	0,4	0,6	1,0
FABRICAÇÃO DE OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍC	0,0	0,3	0,2	0,3	0,0	0,1	0,2	0,4	0,5	1,3	2,1	2,3
FABRICAÇÃO DE MÓVEIS	0,3	0,4	0,3	0,4	0,7	0,5	1,5	1,7	2,7	2,9	4,4	5,3
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS	1,2	1,3	1,1	1,1	1,6	2,6	3,7	5,1	6,6	6,9	6,8	8,4
OUTROS	2,4	2,1	2,9	3,2		3,6			4,4	3,7	2,5	2,5
TOTAL	1,7	1,5	2,0	2,1	2,4	3,0	3,8	4,1	4,6	5,7	6,6	6,6

Fonte: MDIC/SECEX. Elaboração própria.

Tabela 4 – Participação de SC nas compras interestaduais de São Paulo, segundo gênero de atividade CNAE 2.0 (em %)

CNAE_20	Ano									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS	4,0	2,9	2,3	2,5	3,6	3,0	3,7	2,8	2,5	2,6
PRODUÇÃO FLORESTAL	3,4	2,5	1,4	3,7	5,1	4,6	5,2	6,5	5,2	8,1
PESCA E AQUICULTURA	66,4	40,8	49,0	46,3	50,0	52,1	55,0	31,5	56,8	9,2
EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL	1,3	0,0	-	-	0,3	-	-	0,0	0,0	0,0
EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS	4,4	10,6	5,9	1,0	2,1	6,2	3,2	1,3	2,6	2,8
EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	7,1	7,7	9,2	9,2	7,4	6,4	6,2	4,9	6,1	11,0
ATIVIDADES DE APOIO À EXTRAÇÃO DE MINERAIS	0,6	0,0	0,4	1,0	1,3	0,8	4,8	-	0,0	0,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	4,5	4,4	4,1	5,2	5,8	5,9	7,0	5,1	5,1	5,6
FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	2,6	3,1	4,2	7,4	6,4	7,2	5,6	8,8	8,4	3,9
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO	29,1	28,0	4,4	0,3	2,4	0,1	0,8	7,6	21,0	12,8
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS	8,3	7,8	7,3	6,8	9,6	14,1	17,5	19,4	21,5	23,7
CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	13,9	12,9	13,1	14,3	14,1	15,3	17,6	21,0	24,0	26,2
PREPARAÇÃO DE COURO E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ART	2,5	2,7	2,5	2,5	2,8	2,9	2,2	2,3	3,2	4,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	10,4	8,5	6,3	7,1	9,1	9,7	8,8	7,8	20,4	21,8
FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL	13,7	11,0	12,9	13,8	13,2	13,7	15,1	16,5	14,9	16,9
IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES	1,8	1,9	1,9	2,8	2,5	3,1	3,5	3,5	9,2	5,3
FABRICAÇÃO DE COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE	0,6	4,4	1,1	1,2	1,7	1,3	3,0	5,5	3,1	2,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS	3,0	3,0	3,6	3,4	4,1	4,6	5,5	6,9	7,5	7,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS	3,8	2,2	4,4	3,6	4,5	8,4	6,8	9,3	4,0	2,2
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO	5,6	8,9	9,0	8,9	11,1	12,2	10,5	11,7	13,4	16,0
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	12,8	12,1	12,8	13,6	15,0	17,3	19,9	21,2	21,9	21,5
METALURGIA	1,7	2,0	2,8	3,2	3,4	4,3	7,0	7,6	6,5	9,7
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMEN	5,5	3,7	2,7	4,0	4,8	6,2	6,1	6,4	6,5	7,7
FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNI	2,6	2,5	3,0	3,0	3,3	2,5	2,5	5,0	4,4	3,8
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	8,7	9,9	10,8	18,2	28,8	30,1	27,8	34,2	34,7	42,2
FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	11,4	12,1	11,8	11,8	12,5	12,2	11,7	16,7	19,2	19,6
FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	6,6	6,4	5,3	7,6	8,0	8,2	7,3	10,0	10,0	10,5
FABRICAÇÃO DE OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍC	3,9	4,0	2,0	1,6	2,6	3,5	3,8	14,7	13,8	15,3
FABRICAÇÃO DE MÓVEIS	9,0	9,5	9,0	7,9	8,2	8,5	10,4	9,8	11,6	12,4
FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS	6,0	7,1	8,2	6,1	5,3	6,6	8,9	11,4	11,6	6,8
OUTROS	6,1	5,4	5,3	5,3	6,1	6,9	7,6	8,1	9,0	9,3
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO – SC/SP	5,4	5,9	5,8	6,7	8,0	8,9	9,2	10,5	11,0	12,2
TOTAL – SC/SP	5,7	5,6	5,5	5,9	7,0	7,9	8,4	9,1	9,7	10,5

Fonte: SEFA/SP. Elaboração própria.

NOTAS

ⁱ Professor do IE-UNICAMP, pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico e coordenador do Grupo de Estudos sobre Transformações Econômicas e Dinâmica Territorial – GETETE. E-mail: fernando.cezarc.macedo@gmail.com

ⁱⁱ Agente Fiscal de Rendas da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo e mestrando em Desenvolvimento Econômico no IE-UNICAMP. E-mail: angelodeangelis49@gmail.com. A opinião dos autores não reflete a posição de suas instituições.

ⁱⁱⁱ Estão excluídas da Resolução produtos da Zona Franca de Manaus e outros ligados ao mercado de informática, inclusive semicondutores. Pela legislação, também estarão fora das novas regras as operações que destinam gás natural importado a outros Estados.

^{iv} Fonte: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/economia/noticia/2012/04/senado-aprova-projeto-que-da-fim-a-guerra-dos-portos-3737576.html>. Capturado em 29/04/2012.

^v Em junho de 2011 a FIESP promoveu na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo um encontro intitulado “Guerra fiscal: uma batalha sem vencedores” que pode ser considerado a primeira

ação mais sistematizada na luta contra os incentivos de importação. No mesmo sentido, documentos elaborados pelo Instituto de Estudos do Desenvolvimento Industrial – IEDI vem denunciando desde 2007 os efeitos da política econômica na desindustrialização do País.

vi Autonomia que foi seriamente restringida com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001 e o ajuste das dívidas estaduais na segunda metade dos anos 1990.

vii Segundo PIB *per capita*.

viii Sobre a evolução das políticas de desenvolvimento regional e sua reemergência recente, ver Guimarães Neto (2010).

ix Sobre este assunto ver Macedo (2010), capítulo 1, especialmente o último tópico.

x Formação Bruta de Capital Fixo.

xi Esta guerra fiscal não se aplica a grandes investimentos industriais já estabelecidos nas zonas industriais, digamos, maduras, como São Paulo ou Minas Gerais. Impossível deslocar uma unidade da Cosipa ou uma Usiminas ou ainda uma montadora já estabelecida por conta deste tipo de guerra fiscal.

xii O crédito outorgado e seus similares, como o crédito-prêmio e o crédito presumido, é uma ficção jurídico-tributária originalmente criada para estimular as exportações ou determinadas atividades industriais em uma época em que a tributação do valor agregado do tipo IVA, da qual o ICMS é uma espécie, ainda não havia se estabelecido (antes da segunda metade do século XX). Consiste na criação (ou outorga) de um crédito fictício por meio de um decreto ou de uma lei conferindo ao contribuinte o direito de utilizá-lo para abatimento do imposto incidente nas suas operações com mercadorias.

xiii O Estado concede um crédito outorgado nas saídas de mercadorias de estabelecimentos distribuidores ou atacadistas atraindo, destarte, a abertura desses estabelecimentos em seus territórios. Assim, por exemplo, uma fábrica de produtos de higiene e limpeza cuja produção é, em sua maior parte, distribuída por um atacadista paulista para o mercado de São Paulo, passa a sê-lo por intermédio do território do Estado outorgante, o Estado guerreiro. Este atacadista, a fim de aproveitar os créditos outorgados do Estado guerreiro, para lá transfere suas operações mediante abertura de um novo estabelecimento em seu território. As mercadorias saem da fábrica paulista, vão para o Estado guerreiro e depois retornam para São Paulo, criando-se, assim, um verdadeiro desarranjo logístico e sobrefluxos artificiais nas balanças comerciais interestaduais. Nesta modalidade, o intuito não é atrair indústrias, mas fluxos de comércio. A guerra fiscal dos portos utiliza-se basicamente deste mesmo mecanismo. A diferença é que, na importação, há incidência de ICMS. Ao conceder um diferimento do ICMS na importação para a saída interestadual e, ao mesmo tempo, conceder um crédito outorgado nesta operação, anula-se, pelo menos boa parte, o imposto diferido sobre a importação.

xiv Para comodidade de raciocínio, não consideramos as demais alíquotas do ICMS vigentes no Brasil como, por exemplo, a alíquota de 7% incidente sobre as operações de saídas de mercadorias para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para o Estado do Espírito Santo.

xv Pode ocorrer a hipótese dos créditos superarem os débitos, a exemplo das empresas exportadoras ou daquelas com preponderância de vendas interestaduais com alíquotas inferiores. Nesses casos, o recomendável é que o Tesouro do Estado de origem devolva o excesso de créditos às empresas sob a forma conhecida por ressarcimento de créditos acumulados. Esta providência faz evitar a cumulatividade do ICMS nessas empresas.

xvi Ao invés de abrir uma filial, a Fábrica XYZ poderia contratar os serviços de uma *trading* e, por ela, efetuar suas importações nas modalidades por conta e ordem (vide Instrução Normativa SRF nº 225, de 18 de outubro de 2002) ou por encomenda (vide Instrução Normativa SRF nº 634, de 24 de março de 2006). Ambas produzem diferentes efeitos tributários cuja explanação extrapola os limites deste trabalho. O que se pretende chamar a atenção é a segunda modalidade, importações por encomenda, cujos efeitos tributários, no caso do ICMS, são equivalentes à abertura de uma filial em outro Estado no exemplo aqui tratado.

^{xvii} Unidades federativas sem portos como MG, DF, MT e GO usaram expedientes para ampliar o uso das Estações Aduaneiras do Interior – EADI.

^{xviii} Sobre o ajuste fiscal nos Estados ver: Lopreato (2002).

^{xix} O Fundap é um financiamento para apoio a empresas com sede no Espírito Santo e que realizam operações de comércio exterior tributadas com ICMS no Estado. O mecanismo Fundap prevê os seguintes incentivos às importadoras que operam pelo Porto de Vitória: retorno à empresa importadora de 7,2% a 9,0% do valor de revenda das mercadorias importadas, através da concessão de financiamento com prazo de carência de 5 (cinco) anos, mais 20 (vinte) anos de amortização, sem correção monetária e juros de 1% (um por cento) ao ano; diferimento do pagamento de imposto estadual para o vigésimo sexto dia do mês seguinte à saída da mercadoria do estabelecimento importador; 7,0% do valor financiado fica retido como caução, sendo em seguida liberado para aplicação em investimentos no Estado. Fonte: Macedo (2002). Sobre o Fundap, ver também: Gomes (1998). Pereira (1998), e Pereira e Morandi (1996).

^{xx} Fonte: Macedo (2006). Em 2011, eram 259 empresas segundo informações do Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo – Bandes.

^{xxi} O exemplo a seguir demonstra, simplificado, como o Fundap funciona. EXEMPLO: A alíquota do ICMS adotada no Espírito Santo é de 17% do valor das mercadorias ou serviços quando a mercadoria se destina ao próprio Estado e de 12% quando se destina a outros Estados. Com base nisso, a operação segue os seguintes passos descritos: 1) valor da operação: 100.000,00 (valor de saída da mercadoria + IPI + Imposto de Importação); 2) destino da mercadoria: fora do ES, alíquota do ICMS = 12%; 3) ICMS = 12% x 100.000,00 = 12.000,00 (será pago no 26º dia do mês seguinte ao da saída); 4) valor financiado = 8% x 100.000,00 = 8.000,00; 5) valor retido como caução, que poderá ser liberado para ser aplicado em projeto no ES: 7% x 8.000,00 = 560,00; 6) valor líquido a ser recebido no financiamento = 8.000,00 – 560,00 = 7.440,00. Fonte: www.aderes.com.br (capturado em 20/05/2001) *apud* MACEDO (2002).

^{xxii} Sobre o papel do capital mercantil no desenvolvimento urbano-regional brasileiro, ver Cano (2010).

^{xxiii} O peso das importações capixabas no total do País é muito acima de seu peso no PIB que gira em torno de 2,0%. A especificidade de sua economia, a situação de Estado portuário e o Fundap transformaram o Espírito Santo no Estado de maior grau de abertura no País.

^{xxiv} Sobre a modernização dos padrões de consumo no neoliberalismo brasileiro, ver Sampaio Jr. (2005).

^{xxv} A operação Dilúvio desencadeada pela Receita e Polícia Federais em 2006 executou, em 16 de agosto daquele ano, mandados de busca e apreensão expedidos pela Justiça Federal de Paranaguá (PR) e Itajaí (SC) em mais de 200 locais nos Estados do PR, SC, SP, BA, RJ, PE, CE e ES. As buscas aconteceram em residências dos envolvidos, empresas que participavam do esquema, principais clientes envolvidos, depósitos de mercadorias, escritórios de advocacia e de despachantes e colaboradores. Fonte: http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2006/08/17/2006_08_16_13_52_33_594146991.html

^{xxvi} As palavras do presidente do Sindicato da Indústria Têxtil de Brusque e Região (Sifitec), Marcus Schlösser, indica isso: “– O problema é que há indústrias que deixaram de ser indústrias no sentido pleno. Mais do que produtores, se tornaram importadores e distribuidores. Esta é uma forma de sobreviver, mas prejudica outras empresas”. Fonte: Diário Catarinense, 27 de março de 2012. Disponível em: <http://m.diariocatarinense.com.br/noticias/todas/a3707368>

^{xxvii} Tomando o ano de 2004 como referência, São Paulo saiu de uma participação de 33,2 do total do ICMS arrecadado no País para 33,8% em 2011. Santa Catarina parte de 3,8% para 4,1% em 2011, sendo que este ano apresentou excepcionalmente maior que os anteriores que oscilaram entre 3,6% e 3,8% do total do País. Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, disponível em <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim>.

^{xxiii} Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, disponível em <http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim>.

^{xxix} Em relação à substituição tributária, é preciso esclarecer que trata-se de medida altamente concentradora da arrecadação em agentes críticos das cadeias produtivas, normalmente grandes indústrias e grandes centros de distribuição ou atacadistas. Consiste em cobrar destes agentes, e por antecipação, o ICMS que seria recolhido nas etapas subsequentes das cadeias produtivas. Na ausência de preços (futuros) para a valoração das bases de cálculo, a incidência do imposto se dá sobre bases estimadas de valor agregado (por portarias). O argumento é que, por este mecanismo, os Estados conseguem promover significativos ganhos de arrecadação pelo aumento da eficiência do controle e da fiscalização em poucos grandes contribuintes. O espraiamento deste regime a partir de 2007, de fato, promoveu expressivos ganhos de arrecadação principalmente nos Estados do Centro-Sul (Pricewaterhouse&Coopers/CNI, 2010). Porém, há fortes evidências de que estes ganhos estejam muito mais associados à sobretaxação das mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária do que aos alegados ganhos de eficiência (Angelis, 2012).

^{xxx} Uma visão crítica sobre a desindustrialização no País encontra-se em Cano (2012).

Referências bibliográficas

ANGELIS, A. **Substituição tributária no ICMS – problemas e possíveis soluções**. Monografia apresentada à Federação Nacional dos Fiscos Estaduais – FENAFISCO – mimeo. São Paulo, 2012.

CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**: São Paulo: HUCITEC, 3ª Ed., 1991 [1977].

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**, São Paulo: Global/Unicamp, 1985.

CANO, W. **Descontração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**, São Paulo: UNESP, 2008, 294 p.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. Campinas: IE/UNICAMP, 2012 (**Textos para Discussão nº 200**).

CANO, W. Reflexões sobre o papel do capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, SEP, nº 27, p. 29-57, outubro 2010.

CARDOZO, S. A. **Guerra Fiscal no Brasil e alterações nas estruturas produtivas estaduais nos anos 1990**. 2010. 315 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. IN: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org). **A Federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p. 19-38, 1995, 512 p.

FURTADO, C. Um novo federalismo. IN: FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 45-54, 1984, 128 p.

GOMES, H. **Potenciais e limites às políticas regionais de desenvolvimento no estado do Espírito Santo – o apego às formas tradicionais de intermediação de interesses**, 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

GUIMARÃES NETO, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. IN: ARAUJO, T. B. (coord). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010, p. 47-80.

LOPREATO, F. L. C. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação**. São Paulo: Editora UNESP - IE Unicamp, 2002. v. 1. 269 p.

MACEDO, F. C. **Integração e dinâmica regional: o caso capixaba (1960-2000)**. 2002. 167 fls. Tese (Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MACEDO, Fernando César de. Dinâmica regional capixaba: 1960/2003. In: CAMPOS JR., Carlos Teixeira de. (Org.). **Transformações socioeconômicas do Espírito Santo: uma abordagem histórica e de manifestações recentes**. Vitória: Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo, 2006, p. 81-109.

MACEDO, F. C. **Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana do Brasil (1989-2008)**. Campinas: IE-UNICAMP, 2010. (Tese de Livre Docência)

PEREIRA, G. H., **Política Industrial e localização de investimentos – o caso do Espírito Santo**, Vitória: EDUFES, 1998.

PEREIRA, G. H.; MORANDI, A. **FUNRES e FUNDAP no desenvolvimento capixaba**. Vitória: UFES, 1996, mimeo.

OLIVEIRA, F. Crise da Federação: da oligarquia à globalização. IN: AFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva – ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, p. 77-90, 1995, 512 p.

PRADO, S., CAVALCANTI, C. E. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap/FAPESP; Brasília: Ipea, 2000, 146 p.

PRICEWATERHOUSECOOPERS/CNI - **A Substituição Tributária do ICMS no Brasil – mimeo**. São Paulo, 2010.

SAMPAIO, JR., P. A. S. Desafios do momento histórico e lições do governo Lula. IN: PAULA, J. A. (org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, pp. 293-312.

SILVEIRA, R. F. da; CASTILHO, F. R. C. **Análise da guerra fiscal travada entre os governos estaduais brasileiros sob a lente da teoria de Direitos de Propriedade desenvolvida no âmbito das pesquisas relativas ao tema “Law and Economics”**. São Paulo (mimeo), 2005.

VIEIRA, D. J. **Um estudo sobre a Guerra Fiscal no Brasil**. 2012. 218 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas.

Ministério da
Integração Nacional

