

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OS NOVOS CAMINHOS PARA A GESTÃO DO TERRITÓRIO

NEW NATIONAL POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT AND THE NEW PATHS TO TERRITORY MANAGEMENT

RICARDO NAGLIATI TOPPAN

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
nagliati@outlook.com

RESUMO. Em março de 2013, o Governo Federal realiza a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, onde reuniu representantes selecionados de diferentes setores da sociedade de todo o país, de sindicatos à ONGs, governo e universidades, no intuito de definir princípios e diretrizes que norteariam uma nova política regional para o país nos próximos anos. Esse artigo procura apresentar e discutir o processo de formação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no âmbito das teorias sobre o desenvolvimento regional/territorial (ARAUJO, 1999; BENKO, 1996; BERCOVICCI, 2003; BOISIER, 2010; DALLABRIDA, 2013; DINIZ, 2009; FURTADO, 2003; PECQUEUR, 2005, OLIVEIRA, 2003, PIRES *et al.*, 2011), elencando os desafios para a execução de um novo modelo de participação política e gestão do território como forma de diminuir as disparidades espaciais do território brasileiro. Tal debate fora iniciado em 2003 com a formulação de uma primeira PNDR, cuja principal contribuição, naquele momento, tenha sido redefinir as escalas de intervenção do poder público no espaço, considerando indicadores que demonstrassem as fragilidades socioeconômicas regionais numa escala micro e mesorregional. Coordenada pelo Ministério da Integração, a proposta de uma Nova PNDR se mostrou muito mais ambiciosa, e por isso mais complexa: construir uma política descentralizada capaz de atravessar todas as alternâncias de poder do Estado, em todas as escalas de atuação. O novo foco para as políticas territoriais demonstra que o país começa a avistar diferente a questão das desigualdades regionais, e pensa trabalhar de diversas formas de superá-las: desenvolvimento territorial descentralizado e democrático. A proposta dessa nova política está longe de se concretizar e ainda precisa enfrentar estruturas institucionais históricas do país. Além disso, há a disputa entre os entes federativos pela transferência de recursos e parcela dos fundos de investimento macrorregionais, sem mencionar a indefinição de criar mecanismos que acabem com a guerra fiscal, um dos principais fatores que comprometem o pacto federativo. O processo abrupto de descentralização que o país sofreu não contribuiu para uma democratização das políticas públicas, propiciou a manutenção das desigualdades regionais e rivalidades entre as unidades federativas, além de uma ausência do planejamento regional concebível em âmbito do território nacional.

PALAVRAS-CHAVE. DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITÓRIO, ESCALA, GOVERNANÇA.

ABSTRACT. In March 2013, the Federal Government realizes the 1st National Conference on Regional Development, which brought together selected representatives from different sectors of society across the country, unions to NGOs, government and universities, in order to define the principles and guidelines that would guide a new regional politic for the country in the coming years. This article seeks to present and discuss the process of formation of The National Policy Of Regional Development (PNDR) in the context of the theories of regional/territorial development (ARAUJO, 1999; BENKO, 1996; BERCOVICCI, 2003; BOISIER, 2010; DALLABRIDA, 2013; DINIZ, 2009; FURTADO, 2003; PECQUEUR, 2005, OLIVEIRA, 2003, PIRES *et al.*, 2011), listing the challenges for the implementation of a new model of political participation and land management as a way to reduce spatial disparities of Brazil. This debate was initiated in 2003 with the formulation of a first PNDR, whose main contribution at that time has been redefining the scale of government intervention in space, considering indicators that demonstrate weaknesses in regional socioeconomic micro and meso-regional micro scale. Coordinated by the Ministry of Integration, a proposed new PNDR proved far more ambitious, and therefore more complex: building a decentralized politic able to cross all the alternations of state power, at all scales of operation. The new focus for territorial politics demonstrates that the country begins to sight than the issue of regional inequality, work and think in different ways to overcome them: decentralized and democratic territorial development. The Proposal of the new politic is far from realization and still needs to face historic institutional structures of the country. In addition, there is the dispute between the federal entities by transferring funds and parcel of macro-regional investment funds, not to mention the uncertainty that mechanisms end the war tax, one of the main factors that affect the federal pact. The abrupt decentralization

process that the country suffered not contributed to a democratization of public politics provided the maintenance of regional inequalities and rivalries between the federal units, plus a lack of conceivable regional planning within the national territory.

KEYWORDS. REGIONAL DEVELOPMENT, TERRITORY, SCALE, GOVERNANCE.

INTRODUÇÃO

Entre os dias 18 a 23 de março de 2013, o Governo Federal convocou a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, onde reuniu inúmeros delegados eleitos de diferentes setores da sociedade, de todos os estados e do distrito federal. Estavam presentes representantes do poder público, profissionais acadêmicos, empresários, Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos, além de observadores representando suas entidades e respectivos estados (e macrorregiões) no intuito de definir princípios e diretrizes que dariam consistência para a formulação de uma política regional nos próximos anos.

Um evento inusitado na história política do Brasil certamente traz muitas expectativas sobre as possibilidades de pensar um novo modo de desenvolvimento. Após mais de uma década sem uma política de desenvolvimento regional em âmbito nacional, o país viveu um momento de refletir sobre as desigualdades espaciais existentes no seu território e de buscar novas estratégias para sua superação.

A primeira tentativa de construir um plano desse foi no período entre 2003 e 2007, quando foram lançados os princípios e objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A principal contribuição dessa política, naquele momento, foi em redefinir as escalas de intervenção do poder público no espaço, considerando indicadores que demonstrassem as fragilidades socioeconômicas regionais numa escala mesorregional. Coordenada pelo Ministério da Integração, essa I PNDR, porém não obteve uma mobilização governamental efetiva, atribuindo os seus resultados aos programas universais como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), projetos de interiorização da educação superior e políticas de transferência de renda direta. (ARAUJO, 2005, 2013).

A formação das novas diretrizes e princípios que norteariam a construção de uma nova política regional em âmbito nacional arrastou-se aproximadamente um ano inteiro, até sua definição na Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional em 2013, na capital Brasília. Novamente conduzida pelo Ministério da Integração e enriquecida com o acúmulo de discussões da I PNDR, o atual Governo Federal procurou expandir a participação política convocando os diversos segmentos da sociedade para debater os caminhos de uma nova política governamental em suas unidades federativas. Dentro do Ministério, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) foi o órgão responsável por monitorar esse debate. Ela elaborou a primeira proposta da Política, contendo um resgate histórico da formação econômica nacional, suas transformações e limitações no atual período de globalização. Também, como metodologia executiva da política, propôs quatro grandes eixos temáticos para a nova PNDR: Governança, Diálogo Federativo e Participação Social; Financiamento do Desenvolvimento Regional; Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade; e Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável.

QUADRO 1 - Eixos temáticos propostos para a Nova PNDR

Governança, Diálogo Federativo e Participação Social	...capacidade do Estado na coordenação e execução de programas integrados de governo, e nos múltiplos aspectos que estes programas comportam, como, por exemplo: implantação de mecanismos democráticos de participação social, modelos de gestão, arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal, entre outros.
Financiamento do Desenvolvimento Regional	...fonte de recursos capaz de financiar ações não atendidas pelos Fundos Constitucionais, criados em 1988.
Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade	...noção corrente no planejamento e gestão de projetos, pelos quais são especificados os tipos de custo, ação ou organização que serão aceitos (elegíveis) por um dado programa operacional.
Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável	A estratégia da nova política regional brasileira, em linha com o federalismo cooperativo que a orientará, e tendo em vista a natureza transversal de sua atuação, se orientará por quatro vertentes de ação fundamentais: Estrutura produtiva, Inovação e Recursos Humanos, infraestrutura e Rede de Cidades.

Fonte: BRASIL, 2012. - Conceitos adotados para a PNDR e seus respectivos eixos temáticos.

Após a discussão em cada estado, as propostas foram encaminhadas às Conferências Macrorregionais (de acordo com a divisão do IBGE), onde foram definidos os princípios e diretrizes preliminares, bem como as demandas intrínsecas regionais, discutidas posteriormente na Conferência Nacional, em Brasília.

De modo sucinto, é possível mencionar alguns resultados sobre as propostas auferidas. A ambição da nova PNDR é apostar na governança como meio para integração das esferas do poder público e mobilização dos agentes sociais no espaço. Num primeiro momento há também uma mudança no foco das políticas, visando intensificar a cooperação entre os estados e a competitividade econômica, quebrando a velha visão assistencialista das ações restritas às “regiões problemas”, promovendo uma valorização dos potenciais regionais, aumento do valor da transformação industrial local e investimentos nas políticas de Arranjos Produtivos Locais (APL). Essas estratégias teriam o apoio financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com políticas diferenciadas espacialmente, definidas a partir dos critérios de elegibilidade. A educação, o desenvolvimento territorial, a formação de uma rede de cidades, a cooperação entre os entes federativos, a participação social, a redução das desigualdades sociais e a sustentabilidade seriam os elementos chaves na execução da política.

Por tudo isso, esse texto tem a pretensão de iniciar uma discussão sobre essa nova política, iniciando a partir dessa introdução explicativa. Posteriormente será feita uma revisão sobre as novas teorias da ciência regional, definidas pelas concepções endógenas de desenvolvimento que permeiam o quadro metodológico da PNDR, na tentativa de evidenciar o novo modelo de gestão do território, através da democratização política e da mudança na escala de análise espacial, sobretudo diante do atual pacto federativo. No final, serão tecidas algumas considerações sobre as dificuldades e os desafios na implantação de uma política dessa magnitude, com esse objetivo de desenvolvimento regional para o país.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL/TERRITORIAL

As novas formas de pensar as políticas de desenvolvimento em âmbito regional mantêm uma relação intrínseca com o arcabouço teórico acadêmico dentro das Ciências Humanas, sobretudo da Ciência Regional. Dentre os conceitos espaciais trabalhados pela Geografia, buscar a definição de Região e Território contribui para o entendimento das práticas de planejamento público. Esse debate se faz necessário ainda mais na discussão da Nova PNDR, na medida em que traz consigo novas concepções de desenvolvimento. Uma das principais mudanças nela está em enaltecer o enfoque territorial, apresentado em alguns momentos como cerne do debate regional nos documentos da Política. Mas porque antes o regional e hoje o territorial?

O conceito de Região sempre foi fundamental para a Geográfica e para o planejamento, desde meados do século XX com Boldeville e Perroux e Myrdal até em tempos de Globalização, crise do fordismo e das mudanças da relação do Estado para com o Território. Diferenciando essa ideia de região a partir dos polos de desenvolvimento, SANTOS (1978) entende que a região está estruturada dentro do regime de acumulação global, e por isso, não pode ser definida por si mesma, mas definida de fora, a partir dos critérios que fixamos. Sobretudo no contexto atual, as regiões perdem cada vez mais sua autonomia, apresentando-se como reflexos das transformações globais e formas hegemônicas da economia universal, num processo simultâneo de alienação e desigualdade social. Já OLIVEIRA (1971 p.29) encara a região como um “espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por consequência uma forma especial da luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição”. Sob esse prisma, a região seria resultado do conflito social presentes historicamente no tempo e no espaço, diferenciados de acordo com o nível distinto de reprodução do capital, ou divisão regional do trabalho, dentro de uma “economia nacional”. Na Economia, Celso Furtado trouxe grandes contribuições para entender as desigualdades entre regiões do Brasil, que consistiam em uma reprodução das relações de produção, à lógica internacional de exploração, intrínseca à formação territorial. Desse modo, as regiões estariam internamente hierarquizadas e polarizadas, ou seja, ao mesmo tempo em que o país contemplava uma situação de subdesenvolvimento e na periferia do sistema, internamente havia uma reprodução dessas desigualdades. (FURTADO, 2003).

A melhor definição seria aquela que consiga encontrar as peculiaridades espaciais que as diferem dos outros espaços e o seu posicionamento diante da divisão social e territorial do trabalho. O conceito deve ser capaz de descobrir as deficiências locais e regionais, para que ele seja *operacional*, que tenha *propósito de intervenção*, o que não significa limitar a PNDR nas chamadas “regiões problemas”, ou com baixo dinamismo econômico. Por isso, BENKO define o espaço (local) como uma “personalidade regional”; ele define as regiões “por suas posições numa estrutura vasta. A região (e suas características) é o produto do inter-regionalismo” (BENKO, 1996). Desse modo, é considerada também uma relação regional interdependente, em que as estratégias de desenvolvimento diante das novas estratégias regulacionistas resultarão no que ele chamaria de “regiões ganhadoras” (BENKO, LIPIETZ, 1994). A partir dessa análise, incorpora-se o caráter territorial do desenvolvimento no momento em que a ação do planejamento e mobilização local

se tornam um recurso espacial socialmente construído, garantindo vantagens e especificidades dificilmente adquiridas em outro lugar.

Muitos autores trazem uma conotação econômico-política para o conceito de território - HAESBAERT & LIMONAD (1999), PECQUEUR (2005), SAQUET (2006), SANTOS (1997, 1998), SANTOS & SILVEIRA (2010) – dentro da geografia, enriquecendo o debate contemporâneo sobre a importância do conceito para ciência e para o planejamento, sobretudo nesse ambiente de competitividade e internacionalização dos mercados. Assim, o território deve ser entendido por sua concepção histórica, socialmente construído e constantemente modificado, compondo “um campo de forças, um lugar do exercício de dialética entre as escalas geográficas e entre o Estado, a sociedade e o mercado”. (PIRES, E. L. S; MULLER, G; VERDI, A. R, 2006).

A PNDR considera território enquanto sede do poder administrativo dos entes federativos (nacional, estadual e municipal), responsável pela articulação e integração vertical entre as esferas de poder dentro da Política. Também considera o território como algo ser explorado e construído, “envolvendo uma teia ou rede de relações sociais, com sentimentos de pertencimento e identidades socioculturais historicamente constituídas, mas que é, simultaneamente, um campo de forças e disputa de poder, com oposições, contradições e conflitos” (BRASIL, 2012, p.30) Essa noção é muito semelhante às novas concepções de território dentro dos novos paradigmas de desenvolvimento, que, segundo a própria Política Nacional, se enquadra nesse processo de mutação. Desde o começo, a I PNDR:

[...] representou uma mudança de paradigma no tratamento da questão regional no Brasil, na medida em que:

- I. Rompeu com a visão tradicional que circunscrevia o problema regional brasileiro à dimensão macrorregional, quando esse problema era associado às regiões Nordeste e Norte, e adotou uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas;
- II. Superou o velho recorte entre regiões modernas e atrasadas da visão desenvolvimentista, promovendo o reconhecimento da diversidade do Brasil como um ativo a ser explorado em favor das regiões e sub-regiões do País;
- III. Abandonou a visão tecnocrática de políticas de cima para baixo, baseada fundamentalmente em grandes investimentos e sem controle social, adotando uma abordagem participativa, de construção e acompanhamento das políticas a partir do território, focado na ativação de seu potencial endógeno. (BRASIL, 2012, p 19)

O “potencial endógeno” mencionado tenta cumprir a missão de enraizar o empenho capitalista e os fatores de produção no espaço brasileiro. Embora isso tenha sido pauta nos antigos projetos de políticas para o desenvolvimento regional, a perspectiva endógena, com mobilização dos atores locais é nova. É preciso que cada vez mais as políticas focalizem suas estratégias nos Territórios, na medida em que, para este conceito, se pressupõe autonomia e identidade cuja delimitação vem pela organização (e proximidade) espacial. São os agentes quem definem o território, ao contrário da ideia de Região, com perda de autonomia, classificada pela hierarquia e delimitada externamente.

Diante disso, é plausível entender que esses agentes possam exercer uma grande influência num desenvolvimento territorial, com a possibilidade de torna-lo mais democrático e consistente. As apostas da PNDR nos Arranjos Produtivos Locais, por exemplo, podem vir a ser um caminho

para o desenvolvimento territorial. As formas de organização estariam num jogo de relações entre empregadores, empregados, sindicatos, instituições escolares e administrações locais, isto é, num ambiente institucional aberto e favorável ao debate e flexível. Ressalva-se da necessidade ainda de trabalhar toda essa dinâmica com os contextos culturais de cada território, sem esquecer ainda de uma interferência regulatória do Estado, perante aos mecanismos monetários, formas de concorrência das empresas e satisfação das necessidades sociais.

Em resumo, a relação tripartite dos setores da sociedade geograficamente próximos se torna imprescindível para um reconhecimento e valorização das instâncias locais de poder, vitais para a legitimidade das políticas públicas e para a construção de um novo bloco social, podendo contribuir incisivamente para a competitividade desse território. Para PECQUEUR (2005, p. 12), o “desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território.” De acordo com essa concepção, as estratégias e articulações dos atores, bem como a criação de um *ambiente institucional favorável*, não são dadas por leis e decretos, mas parte de uma construção histórica, de um território em resposta ao processo de globalização.

Por tudo isso, as novas interpretações conceituais da PNDR caminham para o novo paradigma do Desenvolvimento, entendido como “processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território.” (PECQUEUR, 2005). A proposta do Ministério da Integração consiste em disseminar essas diretrizes, na tentativa de fugir da antiga trajetória de pensar o desenvolvimento restritamente para áreas deprimidas e periféricas, além de promover a mobilização dos atores sociais e fortalecer o pacto entre as federações, visando uma integração política e econômica nacional.

Porém, quando essas questões foram discutidas nas conferências estaduais e macrorregionais, os interesses regionais específicos caminharam na direção contrária, valorizando a questão regional e o incentivo aos fundos de investimentos para suas respectivas regiões. BERCOVICCI (2003) critica claramente essa noção de região-problema como medida de resolução dos problemas regionais. Para ele, essa ideia visa reforçar um regionalismo histórico e oligárquico, que procura preservar as estruturas das suas elites, mantendo sua posição aliando-se ao Governo Central em troca de apoio mútuo. Isso prejudica e inviabiliza a democratização do desenvolvimento. É importante frisar que mesmo não restringindo as ações da Política para essas “regiões problemas”, ainda se faz necessário criar mecanismos específicos, investimentos estatais em infraestrutura e serviços básicos para retirar do declínio áreas deprimidas, consideradas na periferia da economia nacional.

Tal dicotomia centro-periferia, rica-pobre, não pode ser encarada por uma visão dualista, e sim como parte do processo de construção territorial. Não se deve simplesmente promover a transferência de recursos, ou transferência do setor produtivo do centro para periferia. A hierarquia não se acaba mediante a isso. É necessário quebrar as antigas estruturas de poder da periferia e buscar construir novas instâncias de participação política, vinculado às potencialidades dela própria. No passado, a tentativa para romper com essas estruturas estava calcada num pensamento desenvolvimentista, na formação de polos de desenvolvimento, sobretudo a partir de grandes empresas estatais, como o polo petroquímico no Bahia, e projetos de industrialização, como a Zona Fraca de Manaus. O poder político era centralizador e universal, e todas as políticas regionais eram

pensadas e executadas de cima para baixo para as regiões, o que caracterizava o então modelo de desenvolvimento empregado. ARAÚJO (1999) identifica essas políticas regionais como ferramenta compensatória do governo federal, desde o governo de Juscelino Kubitschek, e com uma política de investimento das grandes estatais que impulsionavam uma “modesta desconcentração regional” ao estimularem a ampliação de suas bases produtivas distante do grande mercado nacional, o sudeste. Vê-se então, por esse e outros motivos apresentados a seguir, que as dificuldades de diálogo entre as regiões, e somado às antigas estruturas de poder, dificultam a formação de uma política nacional para o desenvolvimento regional.

GESTÃO DO TERRITÓRIO E GOVERNANÇA

Uma das grandes novidades da Nova PNDR se remete à discussão sobre o diálogo federativo e a busca por uma democratização das estruturas de poder institucionalizada. Essa novidade é apresentada também na proposta feita pelo Ministério da Integração a partir da articulação institucional em todos os níveis: pela *cooperação horizontal* entre os diversos órgãos e políticas setoriais do governo federal responsáveis pelas estratégias de desenvolvimento, entre o Estado e a sociedade civil em várias escalas (Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, como os Territórios da Cidadania, Território Rurais e os Comitês de Bacias Hidrográficas), e entre os municípios em âmbito regional; e pela *cooperação vertical*, entre Governo Federal, estados federativos e municípios.

O principal mecanismo responsável dentro da descentralização para a execução dessas propostas se daria no âmbito da *Governança*. Embora os textos de referência nacional¹, as cartas propositivas, os princípios e diretrizes macrorregionais, não a conceituem explicitamente, a forma como o termo é empregado elucida uma tentativa de controle e transparência política com participação social na formulação de políticas nacionais de desenvolvimento – papel a ser desempenhado pela sociedade civil organizada, sobretudo, Sindicatos e Organizações Não-Governamentais². Num segundo momento, vê-se nos escritos, a tentativa de garantir um mecanismo de gestão territorial, isto é, tomada de decisão pelos agentes públicos e privados do território (Consórcios intermunicipais, Arranjos Produtivos Locais, Conselhos Regionais de Desenvolvimento etc.).

Desde o início das mudanças estruturais do capitalismo da década de 1970, a crise do modelo fordista de produção, a Governança se tornou um instrumento fundamental como respostas a todas essas dinâmicas, ligados ao processo de desenvolvimento regional/territorial. Dentro de um pensamento regulacionistas, a concepção de governança está voltada na articulação e coordenação, bem como uma autonomia, entre os setores da atividade econômica (produtores e a sua cadeia produtiva). Criaria, a partir disso, uma “atmosfera” favorável, junto com o aparelho estatal, ONGs e institutos de pesquisa e tecnologia. Desse modo:

Os conceitos de governança territorial resultam de estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos

¹ Texto de Referência Nacional apresentado pelo Ministério da Integração para a elaboração das Conferências estaduais e macrorregionais.

² Vale ressaltar as transformações ocorridas com as funções das ONGs no país a partir do avanço das práticas neoliberais no início da década de 1990. Anteriormente as ONGs tinham forte atuação para com os direitos civis e proximidade com os movimentos de classes sociais. Após o período de transformação do Estado brasileiro, essas organizações passaram a executar algumas funções do aparelho estatal. Além do aumento excessivo, parte das ONGs se distanciou dos movimentos sociais e da atuação em oposição ao Estado e assumiu um papel de interlocução com este (OJEDA, 2012; PEREZ, 2005).

da aglomeração, da especialização ou especificação territorial. Além disso, lançam as seguintes perguntas-chave sobre a regulação social e governança do território: Como os atores lançam mão de determinados meios para construir um padrão de estabilidade social? Como os atores lidam com planos que contemplam opacidades sociais? Como são estabelecidas pelo planejamento as relações entre normas regulatórias, funções operacionais, responsabilidades decisórias e avaliações? (PIRES; NEDER, 2008, p. 34).

Boa parte desses elementos já compõem algumas políticas públicas setoriais em âmbito federal e estadual: os já mencionados APLs, Comitês de Bacias Hidrográficas, Câmaras Setoriais do Agronegócio, Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Consórcios Intermunicipais. ZIMMERMANN e DALLABRIDA (2011) apresentam ressalvas sobre algumas dessas instâncias políticas na região sul, no tocante à participação social deficiente e limitações operacionais, com dificuldades de construir estratégias de desenvolvimento e restrição de conselhos apenas para direcionar recursos do orçamento anual para as políticas sociais. No estado de São Paulo, o problema da participação dos atores nas modalidades de governança existentes também é expressivo, além de outros agravantes, como a falta de cooperação entre eles, além de ausência de articulação política entre os arranjos institucionais do estado paulista.

Esses argumentos delineiam um grande desafio para a construção e, posteriormente, execução da PNDR. O processo de descentralização política acompanhado por uma democracia participativa – isso incluindo os diversos agentes da sociedade brasileira – pode ser considerado como uma “revolução política” nacional e um passo importante para as regiões dentro das novas teorias de desenvolvimento, assim como também para sua estrutura produtiva na inserção nacional no período da globalização. BRANDÃO (2011) considera o processo de descentralização como alternativa democrática de distribuição de autonomia e valorização da cidadania, a fim de multiplicar as estruturas de poder e os espaços de decisão. Contudo, é negligente encobrir as dificuldades de promover essa democratização das políticas públicas a partir dos territórios, tendo em vista a carência dessa concepção de participação.

Durante toda a história política e econômica brasileira, do império à ditadura militar, o poder sempre esteve centrado no Estado, mesmo com a mudança para o período do federalismo. BERCOVICCI aponta que em pouco momentos, nas constituições de 1934 e 1946 pós-Vargas, o Brasil conhece um federalismo cooperativo, diferente daquele dualista predominante³.

A descentralização deve ser realizada de maneira articulada, não conflitiva, como vem ocorrendo. O desequilíbrio gerado na descentralização é solucionado com uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualdade das condições sociais de vida, não como um desmonte puro e simples, ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal (BERCOVICCI, 2003).

A partir da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro (ao menos teórico) é caracterizado pela cooperação entre os entes federados, com maior autonomia e poder de alcance das políticas sociais e produtivas. Porém, iniciado o período das reformas do Estado (MARE), aliado a uma

³ Pela discussão apresentada por BERCOVICCI (2003), o federalismo cooperativista está baseado na coordenação, colaboração e solidariedade entre União e seus entes federados, numa espécie de federalismo homogeneizador a partir de um Estado Social. Já o federalismo (neo) dualista está fundado na competição entre os entes, a partir de uma descentralização “por ausência” guiadas por orientações liberais.

política de estabilização da economia na década de 1990, com corte de gastos públicos, lei de responsabilidade fiscal, crise no financiamento regional e exacerbada política de juros, tem-se um processo de reconcentração dos recursos em âmbito federal. Além disso, há um aumento da competitividade entre as regiões, denominado de guerra fiscal⁴, sendo um mecanismo de reduzir tributos a fim de atrair investimentos do setor privado. Essa disputa provoca reflexos negativos tanto para aquelas “regiões perdedoras” (BORGES 1994 *apud* BERCOVICCI, 2003), que sofrerão com a retração do setor produtivo e déficits para arcar com as despesas sociais, quanto as tais “regiões ganhadoras”, que também sentirão os efeitos da diminuição da arrecadação para os serviços públicos necessários à política de bem-estar.

Outro conflito federativo, agora político, se dá pela atração de recursos federais para investimentos em infraestrutura nos estados e municípios, necessários para o desenvolvimento do setor produtivo, geralmente arcados pela União devido aos altos custos de implantação dessas estruturas. Nesse momento, a identidade (também contemplada pelas coligações) partidária se sobressai ao pacto federativo. A descentralização das políticas sociais sem a mesma descentralização dos recursos e a competitividade fiscal se tornam verdadeiros entraves para o fortalecimento de um pacto federativo necessário para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Em um tom mais crítico, esse *status* possibilita que os governos federais se utilizem desses artifícios com mecanismo de disputa eleitoral, numa situação de “opressão política”.

As mediações inter-regionais devem ser estabelecidas pelo acordo e cooperação, incentivo à eliminação das desigualdades regionais e incentivo a uma política econômica setorial dinâmica e endógena, e, na medida do possível, territorializada. O próprio texto de referência para a discussão da Nova Política explicita bem a necessidade de cooperação entre os entes federativos, sendo o único caminho para garantir uma boa governança e sustentabilidade da própria política (BRASIL, 2012), porém não se tem um consenso de quais ações devam ser executadas para corroborar com essa situação (mudança na política tributária ou nas transferências de recursos, formulação de novas leis, entre outros).

Do ponto de vista da participação dentro da democracia brasileira, a nova PNDR encontrará também dificuldades em alçar uma nova noção de democracia na sociedade, essencial para as novas concepções de desenvolvimento territorial que foram apresentadas nas propostas. No Brasil, nos períodos em regidos pelo “Estado de Direito” (e inexistente em períodos de regime de exceção), a democracia exigida para a sociedade era representativa e não deliberativa/participativa. O poder político nacional, ao contrário dos EUA por exemplo, surge centralizador, provinciano, desde o período imperial, até República Velha. Na República Nova, as políticas de desenvolvimento, como o Plano de Metas (1956-60), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND – (1974-79) sempre foram guiadas pela forte ação do poder centralizador federal.

Essa concepção de democracia participativa é trabalhada por FLEURY (2006), que afirma a necessidade de criar novas instâncias de participação política, na tentativa de criar um novo bloco sócio territorial.

⁴ Guerra dos Lugares (SANTOS, 1997).

[...] Todas essas mudanças se voltam para entender o desenvolvimento de uma forma nova, que está orientada para ampliação da esfera pública e expansão da cidadania, em processos globalizados que, ao mesmo tempo, recriam o nível local em novas formas de co-gestão, envolvendo Estado e sociedade (FLEURY, 2006).

A construção dessa noção de cidadania seria alcançada a partir do contexto do crescimento econômico nacional, como visto nos últimos dez anos, da relativa distribuição de renda e seguridade social existente no país, e dos fortalecimentos das instituições locais, regionais e nacionais. Nos dois últimos decênios verificou-se o aparecimento de estruturas de governanças diversas ligados ao desenvolvimento territorial/local, como já mencionado, porém, muitas delas ainda não estão inseridas numa política coordenada em âmbito nacional, sem transversalidade administrativa, nem amparadas num contexto de uma governança multiescalar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi apresentado e de todo os documentos gerados nas conferências, não há dúvidas que a proposta para a construção da Nova PNDR é um marco na história política brasileira. A descentralização na elaboração das propostas até a escala estadual já é um avanço no processo de democratização política. O novo foco para as políticas territoriais demonstra que o país começa a avistar diferente a questão das desigualdades regionais e que têm a pretensão de trabalhar de diversas formas para superá-las: desenvolvimento territorial descentralizado e democrático.

Contudo, atualmente a PNDR está estagnada e tem que superar muitos desafios pelo caminho. Após a última Conferência Nacional de 2013, pouco se têm discutido sobre princípios e diretrizes eleitos pelos seus delegados. A proximidade das eleições e busca para a formação de alianças políticas, assim como a realização de grandes eventos fez esfriar o “embate político” inter-regional necessário para a continuidade da proposta – e isso é muito importante na discussão dos critérios de elegibilidade que irão definir a execução da política.

A Proposta da Política ainda precisa ser debatida, há vários pontos conflitantes e contraditórios em suas principais diretrizes. Há ainda a disputa entre os entes federativos pela transferência de recursos e parcela dos fundos de investimento macrorregionais, sem mencionar a indefinição de criar mecanismos que acabem com a guerra fiscal, um dos principais fatores que comprometem o pacto federativo. Outro problema grave é a questão do regionalismo que sustenta algumas elites conservadoras, pois também contribui para a centralização política e se utiliza do Estado como instrumento de manutenção do poder. O processo abrupto de descentralização que o país sofreu não cooperou para uma democratização das políticas públicas. Ao contrário, provocou desigualdades e rivalidades entre as regiões além de concentrar a influência do governo federal. Cabe à nova PNDR em construção desenvolver as habilidades de governança territorial e participação social como instrumento de poder e cidadania. Também a ela cabe definir elementos que contribuam para a elaboração de estratégias de desenvolvimento endógeno, que fortaleça os fatores produtivos locais e regionais, sem desvinculá-los à sua história e sua identidade.

O primeiro passo foi feito e a Política Nacional segue para uma perspectiva nova de pensamento regional. Ainda há muito no que avançar e barreiras históricas da sociedade e do território brasileiro para superar. O debate deve continuar.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, T. B. Brasil nos anos Noventa: Opções Estratégicas e Dinâmica Regional. *Revista Brasileira de estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro, N° 2, novembro, 1999.
- ARAUJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDAO, C e SIQUEIRA, H. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.
- BENKO, G. *Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A. *As Regiões Ganadoras - Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia econômica* Tradução GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.
- BERCOVICCI, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- BOISIER, S. O retorno do Ator Territorial ao Novo Cenário: Uma Homenagem a Walter Sthor, mestre a amigo querido. *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, Brasília, n° 10, setembro-dezembro de 2009 e janeiro-abril de 2010, Ministério da integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.
- BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em www.ibge.gov.br (vários acessos)
- BRASIL, Ministério da Integração. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2003.
- BRASIL, Ministério da Integração. *Texto de Referência para as Conferências da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2012.
- BRASIL, Ministério da Integração. *Relatório Final da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*, Brasília, 2013.
- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. In: *Seminário Internacional sobre Desenvolvimento local*, 3, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.
- DALLABRIDA, V.R. *Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.
- FURTADO, C. Os Desafios da Nova Geração. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 24, n° 4 (96), outubro-dezembro/2004.
- _____. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- _____. A Superação do subdesenvolvimento. *Economia e Sociedade*, Campinas, (3): dez., 1994.
- HAESBAERT, R. & LIMONAD, E. O Território em tempos de globalização. *Revista Geo UERJ*. Rio de Janeiro, Vol. 3 (5), 7-20. Depto. de Geografia –UERJ, 1° semestre de 1999
- HAESBAERT, R.; LIMONAD, E; MOREIRA, R. *Brasil, século XXI por uma nova regionalização: agentes, processos, escalas*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2004.
- OJEDA, I. A complexa relação entre ONGs e Estado. In *Desafios para o Desenvolvimento*. Ano 9. Edição 71. Brasília: IPEA, 2012.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste Planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista*. O Ornitórrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PECQUER, B. “O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem de desenvolvimento para as economias do sul”. *Revista Raízes*, Campina Grande, Vol. 24, n. 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.

- PEREZ, O. C. *ONGs e o governo: um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) de rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal*. São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia), FFLCH-USP, São Paulo, 2005.
- PIRES, E. L. S. *A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão*. Brasília, PPP - Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, 2010.
- PIRES, E. L. S. *et al. Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades*. Rio Claro: Editora da Pós-graduação em Geografia/ IGCE/ UNESP, 2011.
- PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, territórios e desenvolvimento local: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia – Associação de Geografia Teórica*, Rio Claro, SP, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.
- SADER, E. *10 Anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- SANTOS, M. *O trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo*. Tradução: LENCIONE, S. São Paulo: Editora Hucitec, 1978.
- _____. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.
- _____. O território e o saber local: algumas categorias de análise. Rio de Janeiro, *Cadernos do IPPUR*, v. 13, n. 2, p. 15-26, 1999.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: Sociedade e Território no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.
- SAQUET, M. A. Proposições para estudos territoriais. *Revista Geografia*. Francisco Beltrão Ano VIII, n. 15, p. 71-85, 2006.