

De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento



Bottom-up construction of the development planning

Leonardo Pamplona <leonardompp@yahoo.com.br>

Economista da Área de Inclusão Social do BNDES. Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

Recebido 10-ago-2011 **Aceito** 30-set-2011

Resumo O artigo apresenta algumas experiências de políticas de desenvolvimento regional recentes, focando as diretrizes da integração de políticas públicas e da participação social na elaboração do planejamento, consideradas fundamentais para a plena efetividade daquelas políticas. A contextualização desse cenário subsidia a apresentação de pesquisa de campo a partir da qual, com base em entrevistas realizadas junto a gestores públicos federais e representantes de territórios (poderes públicos locais e sociedade civil), discute-se os avanços e desafios percebidos nas políticas mencionadas.

Palavras-chave Integração de políticas públicas; participação social; planejamento; desenvolvimento.

Abstract *The paper presents some recent experiences of regional development policies, focusing on the guidelines of the integration of public policies and social participation in the construction of planning, both considered essential for the full effectiveness of those policies. The context of this scenario subsidizes the presentation of field research from which, based on interviews with federal managers and representatives of territories (local authorities and civil society), we discuss the perceived progress and challenges in the mentioned policies.*

Key-words: *Integration of public policies; social participation; planning; development.*

Introdução

O desenvolvimento, em sua acepção plena, deve ser considerado como o processo de evolução (crescimento) material e moral de uma sociedade, o que é possível apenas quando o crescimento ocorre de maneira equilibrada. Ao longo da história, em especial a mais recente, o que se tem visto de maneira geral são processos de crescimento econômico desequilibrado, nos quais as desigualdades entre grupos sociais e regiões são ampliadas e o estoque de bens naturais é cada vez mais aceleradamente depredado, o que coloca em risco a sua disponibilidade para as gerações futuras.

As crescentes tensões geradas por esses processos desequilibrados vêm germinando, na academia e em alguns governos, propostas inovadoras de ação em prol do desenvolvimento regional e territorial, com base na busca pela legitimação do processo decisório fundamentado em critérios mais democráticos. Isso significa o desafio de se conseguir uma maior aderência entre a oferta e a demanda por políticas públicas, e com isso maior efetividade na ação do Estado direcionada ao desenvolvimento dessas localidades. Essa legitimidade passa pela co-produção de políticas públicas com base em um intenso e profícuo relacionamento entre o Estado e a Sociedade¹.

Trata-se, por um lado, de organizar e racionalizar a oferta de políticas públicas e, por outro, organizar as instituições representativas da sociedade civil para que sejam capazes de planejar seu desenvolvimento e, assim, contribuir para que as melhores ações possíveis sejam realizadas.

Assim, após uma breve contextualização (1) da história recente do Brasil sob um enfoque regional e (2) da emergência da abordagem territorial do desenvolvimento, serão apresentadas algumas políticas públicas recentemente implementadas no país, ao que se segue a apresentação dos resultados de pesquisa empreendida por Pamplona (2011) sobre a contribuição dos recentes programas federais de desenvolvimento regional e territorial para a racionalização da oferta de políticas públicas e para a capacitação da sociedade para a participação e o planejamento do desenvolvimento. Por fim, são elaboradas algumas considerações finais.

Desigualdades regionais no Brasil

O Brasil viveu, entre 1930 e 1980, um período de grande crescimento econômico. O resultado do conjunto de políticas de crescimento baseado na industrialização, que considerava as políticas sociais como mero apêndice compensatório, foi a construção, em curto período histórico, da oitava economia do mundo, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, constituiu-se um dos mais graves quadros de desigualdades sociais e regionais observados no mundo (Araújo, 2003).

1 Em relação ao tema recomenda-se, na literatura internacional, Evans (1996), e na literatura nacional, Diniz (1995).

Desde o início da colonização até o século 19, o país foi constituído com um perfil rural, escravocrata e exportador de produtos primários. Apenas no século 20 o país consolidou seu caráter urbano-industrial, processo iniciado timidamente no século anterior. A economia foi montada com base em pólos dispersos em diversas regiões, constituídos ao longo do litoral, como um “arquipélago” de regiões que parcamente se comunicavam entre si dado seu perfil voltado eminentemente aos mercados externos (Araújo, 1999).

Na “Era Vargas”, com a extinção das barreiras fiscais estaduais que restringiam a circulação de mercadorias entre regiões e a expansão dos investimentos em infraestrutura de transportes e energia, criaram-se condições para um forte crescimento do comércio inter-regional e para o início da construção de um mercado nacional integrado, no intuito de superar a lógica do “arquipélago” historicamente constituída até aquele momento (Cano, 2002: 276).

A construção da base industrial nacional, favorecida pela capacidade de acumulação e diversificação do complexo cafeeiro paulista, e aliada à constituição de um sistema de transportes em torno à região de São Paulo, tendeu a concentrar a produção na Região Sudeste, que chegou a responder, em 1970, por 81% da atividade industrial, sendo que apenas São Paulo era responsável por 58%. As distâncias das demais regiões em relação aos centros dinâmicos do país, ampliadas pela precariedade de infraestrutura, dificultavam bastante a sua ocupação e integração (Campolina Diniz, 2002: 248). Nas décadas de 1940 e 1950, observou-se o início de um movimento de desconcentração, por meio da ocupação da fronteira agropecuária no Sul e mais tarde na direção do Centro-Oeste, Norte e da parte oeste do Nordeste.

Nessa época, a criação de mecanismos de estímulo ao investimento nas regiões menos desenvolvidas do país possibilitou que houvesse, ainda que timidamente, uma desconcentração industrial, revertendo, em algum grau, a polarização em São Paulo².

A partir dos anos 1970, o processo de desconcentração se expandiu para a atividade industrial. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs) tiveram grande importância para o processo de reversão da concentração espacial da atividade produtiva nacional³.

- 2 A criação da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF (embrião da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf), da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, do Banco do Nordeste – BNB, do Banco da Amazônia – BASA e outros bancos estaduais, e de órgãos como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM são exemplos que demonstram o caráter explícito das políticas para a redução das desigualdades regionais a partir daquele momento. Segundo Arrais (2009), esse período, pautado na atuação dessas grandes agências, caracterizou um padrão de intervenção vertical e autoritário, subordinando as regiões ao projeto de nação emanado do governo central.
- 3 Para Campolina Diniz, quatro blocos de políticas, atuando de forma concomitante, devem analisados para uma avaliação dos resultados das políticas regionais (Campolina Diniz, 2001: 13). Em primeiro lugar, considera-se que a construção de Brasília foi o elemento de maior impacto na integração econômica do território, a partir dos grandes troncos rodoviários que constituiu: Brasília-Belém; Brasília-Belo Horizonte; Brasília-São Paulo; Brasília-Cuiabá; Brasília-Barreiras; e as respectivas ramificações. Adicionalmente, os incentivos fiscais, a despeito dos casos de corrupção, foram de grande importância para a atração de projetos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, resultando em expansão produtiva e no consequente aumento da oferta de emprego e renda. Além disso, referindo-se ao terceiro e ao quarto blocos, tanto os investimentos em infraestrutura (estradas, energia elétrica, telefonia etc) quanto os investimentos pro-

O movimento de desconcentração produtiva foi comandado a partir de São Paulo. Assim, a integração produtiva do território nacional foi construída com base na expansão do pólo paulista, vinculando as demais regiões à dinâmica observada no pólo concentrador (Araújo, 1999: 145)⁴. Na década de 1990, por conta da crise econômica e da crise do modelo estatista de intervenção na economia, o Estado passou a ter crescentes dificuldades em implementar políticas regionais.

Em 1990, a participação da região Sudeste na indústria havia caído para 69%, e a de São Paulo para 49%. O setor terciário também apresentou tendência de desconcentração, a reboque da agricultura e da indústria. Em suma, apesar de ainda apresentar uma estrutura produtiva fortemente concentrada regionalmente, o grau de concentração naquele momento apresentava um nível menor do que o de vinte anos antes⁵.

As novas tendências de políticas econômicas na década de 1990 reforçaram as estratégias de especialização regional. O receituário focava na atração de investimentos com base nas condições de competitividade dos territórios, e enfraquecia o papel pró-ativo do Estado ao definir o mercado como o melhor alocador de recursos (Araújo, 1999: 152)⁶. Era a emergência das teses sobre o “poder local” para enfrentar os desafios da globalização (Cano, 2002: 281)⁷.

Isso configurou, segundo Araújo (1999), a (re)emergência de uma estratégia de criação de “ilhas de dinamismo” envoltas de pobreza e estagnação e a desconstrução do mercado interno nacional, contribuindo para um processo de desintegração ou fragmentação do país. Essa estratégia acabou por fomentar um processo de reconcentração produtiva, pois os investidores, de modo geral, tendem a aplicar seus recursos nas regiões mais dinâmicas, deixando à margem as regiões com menor potencial.

ditivos das estatais (minérios, aço, petróleo, papel, petroquímica etc) ocorreram, em grande parte, nas regiões menos desenvolvidas do país, o que também deu impulso à atividade econômica e desconcentração produtiva.

- 4 Para Guimarães Neto (1997 apud Ismael, 2008: 97), a desconcentração econômica não resultou de nenhuma política explícita, mas do próprio processo de integração produtiva das regiões periféricas com o centro dinâmico. Isso teria tornado as economias daquelas regiões mais atreladas à trajetória da economia nacional, tornando-as mais sensíveis às políticas nacionais focadas nas regiões mais industrializadas do país.
- 5 A desconcentração entre as regiões foi acompanhada, entretanto, de um processo de crescente concentração intra-regiões. As cidades de Salvador e Recife, no Nordeste, e de Manaus, no Norte, se transformaram nos pólos concentradores nessas regiões, espelhando o processo de concentração e desigualdades observado em nível nacional.
- 6 Cano (2008) periodiza o processo de desconcentração em três momentos. O primeiro, na década de 1970, onde a desconcentração foi “virtuosa”, pois ancorada num processo de alto crescimento de todas as regiões, tendo a periferia superado o centro (São Paulo). Nesse período as conexões inter-regionais foram fortalecidas e a estrutura industrial se diversificou, com ampliação da produção de bens intermediários de capital e de consumo durável maior do que os bens de consumo não duráveis. O segundo período, relativo à década de 1980, com um cenário de inflação alta e crescimento baixo, foi caracterizado por Cano como um período de desconcentração “espúria”, uma vez que a economia como um todo foi afetada pela crise, tendo a região mais desenvolvida apresentado resultados piores que a média nacional. A década de 1990 (o terceiro período) também foi classificada como de desconcentração espúria, no contexto da permanência das fragilidades macroeconômicas concomitantes a um processo de redefinição do modelo econômico, e também à intensificação de um processo de rivalidade entre os estados, em busca da atração de investimentos por meio de incentivos fiscais.
- 7 “Desenvolvimento local, empreendedorismo territorial, atração de capitais, *marketing* urbano se transformam nos principais instrumentos de um planejamento estratégico que não faz senão preparar a submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares” (Vainer, 2007: 13).

O fomento a “focos dinâmicos” voltados para a exportação, acabou também por colocar em segundo plano a integração produtiva nacional, reforçando o processo de concentração nas regiões mais competitivas. Ou seja, o interesse nacional foi colocado de lado em nome de interesses privados pouco afeitos às conseqüências em termos sociais e regionais dos seus investimentos.

A atitude passiva do Estado gerou um cenário de ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional no país (Araújo, 1999: 152), cuja marca é a diminuição da sua importância na estrutura do Estado⁸.

Essa situação favoreceu um cenário de disputa entre os estados pelos investimentos, por meio da “guerra fiscal”, na qual se buscava, de alguma maneira, criar condições de competitividade via redução de tributos – o que contribuiu para uma crise adicional, que chegava naquele momento às relações federativas.

Mais recentemente, algumas tentativas de entender e redesenhar a “política regional” brasileira foram empreendidas, com base no cenário de esvaziamento político-institucional da SUDENE e da SUDAM, das dificuldades de manutenção da Zona Franca de Manaus, da guerra fiscal entre os estados e da própria percepção dos exemplos de política regional empreendidos entre os países da União Européia (Campolina Diniz, 2001: 12).

Pode-se citar, por exemplo, Araújo (1999), em artigo que serviu de base para a elaboração, alguns anos mais tarde, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesse artigo, a autora afirma que a tendência de desintegração produtiva nacional deveria ser combatida por meio da retomada das políticas ativas de desenvolvimento regional que, a partir de uma visão nacional, buscassem a redução sistemática das desigualdades regionais, sem deixar de lado questões como eficiência e competitividade. Segundo Araújo,

“é importante que, através de um projeto nacional, a nova política de desenvolvimento regional considere entre seus objetivos básicos a integração dos espaços regionais, através de uma divisão espacial de trabalho que articule no interior da economia nacional das diferentes regiões, difundindo em todas elas os efeitos positivos do crescimento da economia e da inserção cada vez maior do país no mercado mundial” (Araújo, 1999: 157).

8 “A pasta de política regional perdeu o *status* de Ministério no governo Collor (1990-1992), quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional, e no 1º governo Fernando Henrique (1995-1998), em razão da criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais, enfraquecendo, assim, sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal.” (Ismael, 2008: 101).

Emergência da abordagem territorial do desenvolvimento

Sem pretender esgotar o tema, pode-se dizer que a emergência da abordagem territorial possui quatro motivações básicas, quais sejam: a reemergência do planejamento; a necessidade de redução das desigualdades regionais; um movimento de reação às tendências fragmentadoras da globalização; e uma nova visão que se passou a ter das regiões rurais.

Em primeiro lugar, a importância do planejamento é preconizada pela Constituição Federal do Brasil⁹. Entretanto, no contexto de crise econômica vigente à época da sua promulgação, o tema do planejamento foi deixado de lado.

Mesmo que não se possa afirmar, ainda, que exista um processo de planejamento adequado no Brasil, a partir de meados da década de 1990, com a estabilização macroeconômica proporcionada pelo controle da inflação – tida como causadora de instabilidades que impediam enxergar horizontes futuros com um mínimo de segurança – foi possível voltar a se pensar em planejamento. A retomada do exercício de planejamento já considerava a dimensão territorial como ferramenta básica para formulação de políticas públicas, o que foi preconizado já na definição do PPA, cuja orientação era na direção de planos regionalizados¹⁰.

A segunda motivação também está expressa na Constituição. No Artigo 3º, Inciso III, está o objetivo fundamental de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Esse compromisso constitucional revela a magnitude do problema da má distribuição de riquezas no Brasil, processo construído ao longo de séculos e que gerou uma situação de crescente insustentabilidade. Considerar efetivamente essa missão, no contexto vigente da política brasileira, é um grande desafio. Há indícios de que se ensaia um processo de superação desse quadro na medida em que há uma retomada, no início do século 21, das políticas que visam a redução das desigualdades regionais, (re)emergentes após um período de ostracismo no qual a livre atuação das forças de mercado era vista como a única saída para o desenvolvimento.

Em contraposição ao cenário fragmentador da década de 1990, apresentado na seção anterior, uma terceira motivação para a abordagem territorial é relacionada com a emergência de atores

9 Especificamente em seus artigos (a) 21º, Inciso IX: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; (b) 43º: “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”; (c) 174º, parágrafo primeiro: “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”; e (d) 165º, por meio do qual estabeleceu-se a necessidade da realização dos planos plurianuais (PPA).

10 Segundo Pereira, “devido à crise econômica e inflacionária que assolava o país, os primeiros PPAs elaborados pós-1988 tiveram o intuito de cumprir um dispositivo legal e, por isso, chegaram a ser considerados *peças de ficção*. De qualquer forma, o texto constitucional de 1988 já apontava na direção de que seria importante tomar o território o fundamento básico de formulação de políticas públicas. Portanto, a ‘aposta no território’ já estava anunciada, mas diante das condições adversas ao planejamento, ela só veio de fato a se pronunciar a partir do PPA 1996-1999” (Pereira, 2010: 2).

locais ativos que buscavam se articular para a elaboração de estratégias soberanas de desenvolvimento local e regional¹¹.

A abordagem territorial foi a opção metodológica escolhida na busca da construção desse novo paradigma do desenvolvimento, em contraposição a essa abordagem da “desterritorialização”, por considerar que o território tem como fundamento básico a construção social, não podendo ser visto como “mera plataforma de operação de um conglomerado multinacional” (Araújo, 2009: 37).

O que se propôs, a partir de então, é que a abordagem territorial surja de dentro dos próprios territórios, a partir das especificidades e potencialidades próprias de cada um, e não como força imposta de fora. A instância nacional também ganhou força nesse contexto, uma vez que deve ser o lócus estratégico do planejamento do desenvolvimento, e que as estratégias locais devem dialogar entre si e com as escalas superiores no âmbito de um projeto de Nação.

Em relação à quarta motivação mencionada, Favareto (2010) destaca a discussão, ao longo das décadas finais do século 20, na Europa, sobre os conceitos de rural e urbano, derivada da interpenetração das duas realidades¹².

A experiência italiana é a mais destacada quando se trata de desenvolvimento territorial. Bagnasco (1977 apud Favareto, 2010) explica as condições que possibilitaram o desenvolvimento do território denominado de Terceira Itália¹³, onde a existência de uma diversidade econômica distribuída entre um grande número de pequenas empresas com forte base familiar, aliada a um padrão de urbanização que, por conta da geografia e do tamanho das cidades, facilitava a integração entre a zona rural e a zona urbana, criou condições para o florescimento de uma dinâmica econômica intensa e frutífera¹⁴.

Considerando que as políticas de desenvolvimento regional tradicionais foram voltadas para a promoção do crescimento considerando a escala macrorregional, que não atende de forma satisfatória a complexidade do tema, a premissa das políticas desenhadas no período mais recente passou a ser a busca por novos recortes territoriais capazes de conferir maior eficácia às ações.

11 Uma das bases conceituais dessas estratégias de reação aos processos fragmentadores foi a do desenvolvimento sustentável, que, além de reforçar a dimensão sócio-ambiental, enfatizava a necessidade de afirmação das identidades locais, ameaçadas pelas tendências de vinculação subordinada dos territórios à lógica do mercado global.

12 A notada insuficiência da interpretação do rural como foco de políticas exclusivamente agrícolas foi, assim, um dos marcos iniciais para a introdução da idéia de desenvolvimento territorial. Ela pressupunha a existência de um conjunto de políticas integradas que diversificasse a infraestrutura e a economia das zonas rurais, obviamente mantendo a agricultura como importante vetor econômico, ainda que não o predominante. As políticas voltadas ao desenvolvimento das zonas rurais deveriam servir também para regular os fluxos migratórios em direção às zonas ditas urbanas, sendo um lócus de qualidade de vida e proximidade com a natureza.

13 Região italiana que se diferenciava do Norte desenvolvido e do Sul pobre daquele país.

14 Abramovay (2000) aponta que os estudos sobre a Terceira Itália têm em comum a ênfase ao grau de enraizamento das atividades econômicas na teia relacional existente em dada base territorial. Em síntese, trata-se da conjugação entre uma visão do território e os efeitos da proximidade entre os agentes, e um elevado nível de capital social que fortalece vínculos de interdependência e estratégias de ação conjuntas. Sobre esse caso particular, Putnam (2002) é uma referência fundamental.

As duas principais premissas associadas à abordagem territorial foram a integração de políticas públicas, considerando todas as necessidades relacionadas ao desenvolvimento dos territórios, e a participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração e implementação das ações, uma vez que é ela quem tem condições de apresentar com maior precisão os gargalos a serem solucionados.

Algumas experiências desenvolvidas no período recente

Serão apresentadas a seguir estudos e políticas de desenvolvimento regional e territorial elaboradas e implementadas nos anos recentes, especialmente pelos Ministérios da Integração Nacional (MI), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgãos cujas atribuições são as mais aderentes ao tema¹⁵. Considerando que a abordagem territorial apresentada traz como pressupostos centrais a integração de políticas públicas e a abertura à participação da sociedade civil organizada, na forma de instâncias deliberativas territoriais (IDTs), foi enfatizada, nessa contextualização, a maneira como essas duas questões foram tratadas, bem como o grau de concretização que apresentaram.

Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Em 2003, foi elaborada, pelo MI, a proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de promover estratégias de reversão das desigualdades regionais e explorar potenciais de desenvolvimento endógeno existentes nas diversas realidades locais¹⁶.

O documento original divulgado em 2003 propunha três diretrizes centrais, quais sejam, a integração institucional no âmbito governamental com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais; a estratégia multiescalar, em contraposição ao enfoque macrorregional tradicional; e a criação de uma política institucionalizada por lei, que se tornasse política de Estado¹⁷.

A PNDR dava destaque ao conceito de mesorregião, uma escala menor do que a macrorregional – entendida como importante, mas que não dava conta de tratar as desigualdades dentro dessas

15 O MI deve ser o responsável, no governo federal, pelo “estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais” e pela “ordenação territorial” (Lei nº 10.683/2003, de 28 de maio de 2003, Artigo 27, Inciso XIII), o MPOG pela “participação na formulação do planejamento estratégico nacional” (Idem, Inciso XVII) e o MDA pela “promoção do desenvolvimento sustentável do meio rural constituído pelos agricultores familiares” (Idem, Inciso VIII).

16 Esse documento foi fruto da discussão ocorrida nos anos anteriores, cujo documento de referência é Araújo (1999) – Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Somente depois de alguns anos a PNDR foi instituída como política, por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

17 Além disso, foi proposta a recriação da SUDAM e da SUDENE (o que só se efetivou em 2007) e a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR (o que ainda não ocorreu), buscando recuperar a dimensão nacional do desenvolvimento regional.

regiões. O atributo “nacional” representava um reforço do papel do governo federal na coordenação das ações em prol da redução das desigualdades entre as regiões¹⁸.

Para implementar a PNDR foram criados três programas específicos, com o objetivo de atender às diversas necessidades apontadas para o tema do desenvolvimento regional. Foram definidas, nesse sentido, Mesorregiões Diferenciadas¹⁹ e áreas especiais como o Semi-Árido nordestino e a faixa de fronteira²⁰.

Os programas da PNDR possuem, em grande medida, o foco no apoio a atividades produtivas geradoras de emprego e renda, com base no conceito de APL, e contam com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e dos fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO)²¹ para realizar os investimentos. A visão da PNDR é a de fomentar, com os recursos não reembolsáveis do OGU, a estruturação de cadeias produtivas que, uma vez maduras, deverão captar recursos para projetos de maior porte por meio dos fundos constitucionais.

Segundo informações obtidas em entrevistas com gestores do MI (Pamplona, 2011), o insucesso da aprovação do FNDR, proposto para ser a principal ferramenta de financiamento da PNDR, parece ter sido o principal motivo dos pequenos resultados apresentados pelos programas. Assim, dada a pouca disponibilidade de recursos do OGU, não foi possível cumprir satisfatoriamente a

- 18 Foi empreendida uma análise de indicadores sócio-econômicos dos municípios brasileiros e construído um mapa onde foram definidas quatro tipologias diferentes que traduziam diferentes estágios de desenvolvimento: regiões (1) de baixa renda; (2) estagnadas; (3) dinâmicas; e (4) de alta renda, sendo as regiões de baixa renda e as estagnadas definidas como prioritárias para as ações da política.
- 19 A idéia da mesorregião é considerar uma escala inferior à macrorregional como mais adequada à implementação de políticas públicas. A origem do mapeamento das mesorregiões foi um estudo do Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria Especial de Políticas Regionais (o embrião do MI) de 1998. Esses territórios foram definidos com base nas microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que também estipulavam mesorregiões, como conjuntos de microrregiões. Por serem recortes diferentes dos estipulados pelo IBGE é que foram denominadas, no âmbito da PNDR, de mesorregiões diferenciadas.
- 20 O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) busca induzir a atuação na escala das “mesorregiões”, especialmente as que apresentam os piores indicadores econômicos e sociais, tendo como premissas a participação da sociedade civil e a articulação das ações governamentais, em prol da estruturação produtiva voltada para o crescimento econômico e com base no associativismo e no cooperativismo. Além do PROMESO, foram criados o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), com os mesmos objetivos do PROMESO. O PDFF tem foco específico nas regiões fronteiriças, buscando ativar potencialidades no contexto da integração com os demais países da América do Sul, e o CONVIVER é voltado para o desenvolvimento da região semiárida nordestina. Cada programa estabelece a necessidade de criação de IDTs, para discutir as políticas a serem implementadas, com a participação de representantes dos governos locais e estaduais e da sociedade civil. Assim, foram criados Agências das Sub-regiões e Fóruns das Mesorregiões (doravante, FMR) Além desses programas, foram elaborados planos regionais de desenvolvimento, tanto no nível macro quanto no sub-regional, a exemplo do Plano Amazônia Sustentável (PAS), no caso macrorregional e o Plano de Desenvolvimento da Área de Influência do Projeto São Francisco, no âmbito sub-regional, além dos planos específicos das mesorregiões.
- 21 A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o Artigo 159, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal, de 1988, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). A fonte de recursos para os Fundos Constitucionais corresponde a três por cento da arrecadação federal (“impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados” – art. 159, inciso I).

tarefa da estruturação de projetos para o acesso ao crédito dos fundos constitucionais, o que gerou descoordenação entre as duas ferramentas, como especificado adiante. A maior parte das ações dos programas foi realizada com recursos oriundos de emendas parlamentares, o que demonstra a fragilidade da sua institucionalização.

Em relação aos fundos constitucionais, uma das dificuldades foi a de efetivamente realizar investimentos que atendessem ao objetivo de desconcentração, por conta talvez da ausência de vinculação de recursos para as áreas preferenciais (Leitão, 2009: 188). Grande parte dos recursos dos fundos constitucionais, operados pelo Banco do Nordeste (BNB) e pelo Banco da Amazônia (BASA), vêm sendo aplicados em territórios de renda acima da média e em empresas que poderiam acessar os recursos de outras fontes.

Além disso, com base na análise do relatório de gestão para o período 2007-2010 (MI, 2010b), a PNDR parece não ter avançado na medida das suas intenções quanto às diretrizes de integração com as políticas de outros ministérios, tendo ficado restrita ao relacionamento com prefeituras e órgãos estaduais.

Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento

No ano de 2006, por iniciativa do MPOG, foi iniciado um estudo da dimensão territorial com vistas a subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011. A concepção básica desse estudo é a de que o olhar sobre o território facilita a ação sobre as desigualdades econômicas e sociais,

“superando entraves importantes ao desenvolvimento, pois sintetiza e espelha as múltiplas potencialidades e problemas do desenvolvimento brasileiro. Para alcançar a condição de país desenvolvido, o Brasil deve patrocinar uma maior coesão da população e assegurar que os impulsos dinâmicos do desenvolvimento encontrem melhor distribuição territorial, social e econômica” (MPOG e CGEE, 2006: 1).

O contexto para tais mudanças foi relacionado às necessidades de adaptação a uma nova realidade, composta de crescente mobilidade dos investimentos produtivos e do comércio²².

O “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, lançado em 2008, aborda, como diretriz fundamental, a visão territorial como metodologia de planejamento governamental, o que implica

22 “O processo de globalização tende a comprimir o espaço-tempo e a reduzir a importância do espaço físico com a desvinculação das relações econômicas, sociais e políticas de suas condições locais e regionais prévias. Em oposição, a herança histórica e o capital imobilizado impedem, contrariam ou condicionam esse movimento” (MPOG e CGEE, 2006: 11).

considerar a ação pública desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas.

O território é considerado como plataforma de integração de políticas públicas, por ser base das demandas sociais, o que facilita o diagnóstico das necessidades existentes e o ordenamento estratégico das ações a serem executadas, e contribui para a melhoria da eficiência e qualidade do gasto público (MPOG, 2008: 12). Assim, afirma-se que a dimensão territorial do desenvolvimento deve ter como bases um constante diálogo federativo e uma efetiva participação social na elaboração e controle da execução das políticas públicas.

A visão estratégica proposta pelo estudo, com horizonte até o ano de 2027, apresenta um novo olhar sobre o território nacional, propondo um redesenho territorial que reflete a diversidade econômica do país.

Num contexto no qual vinham sendo elaboradas algumas políticas com enfoque territorial, como as apresentadas anteriormente, o estudo do MPOG teve dificuldades de aceitação junto aos ministérios afins ao tema da pesquisa, possivelmente por questões de ordem política envolvendo a prioridade do tema no âmbito do Governo Federal. Um fator adicional que contribuiu para a baixa adesão ao estudo é que o mesmo não considerou os acúmulos teóricos e práticos das políticas existentes, como a PNDR e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), a despeito de todos terem recebido contribuições de um mesmo grupo de especialistas. O baixo aproveitamento do estudo não diminui sua importância como peça de planejamento, sendo uma referência importante para qualquer reflexão que se faça sobre desenvolvimento regional no Brasil, considerando a necessidade de se alinhar com as demais políticas de desenvolvimento territorial e regional existentes.

Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

Echeverri (2010) aborda a evolução institucional das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial com foco nos territórios rurais. No Brasil, diversos estudos na década de 1990 introduziram o conceito de agricultura familiar na academia e nas políticas públicas, cujo desdobramento principal naquele momento foi a criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Uma das características centrais do PRONAF foi a descentralização da execução, num esquema de gestão que envolvia municípios e estados, em conjunto com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR e Conselhos Estaduais do PRONAF posteriormente CEDRS e, no plano federal, o MDA e o Conselho Nacional do PRONAF, posteriormente Conselho Nacional de

Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF²³. A esses Conselhos, inicialmente, foi dada uma atribuição consultiva, de apoiar a execução dos recursos do PRONAF, por meio da aprovação de planos de investimento e ação das instituições relacionadas ao MDA (Echeverri, 2010: 86).

As diretrizes políticas trazidas com o novo governo federal, a partir de 2003, trouxeram como princípios a ampliação da participação social e, especificamente para as regiões mais atrasadas, a adoção de uma abordagem territorial que integrasse as diversas dimensões necessárias ao efetivo desenvolvimento dessas regiões. O CONDRAF passou a ter responsabilidades de planejamento e definição das diretrizes gerais da política pública, em suas mais diversas dimensões, sendo um marco importante na evolução institucional das IDTs²⁴.

Isso significou a necessidade de se extrapolar o âmbito municipal e passar a pensar as políticas públicas num contexto intermunicipal, entendendo que essa escala espacial era mais adequada para potencializar o desenvolvimento rural. Como premissa para o sucesso dessa estratégia, foi apontada a necessidade de se ter Planos de Desenvolvimento Territorial, no sentido de pensar os projetos estruturantes com base na concertação entre os atores dos territórios.

A emergência da abordagem territorial fez com que fosse criada uma institucionalidade específica para lidar com o tema, dentro do MDA, o que se deu ainda em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Nesse contexto, o PRONAF muda o foco passando a privilegiar a escala territorial. Inicia-se então um processo de definição de territórios, com base nas microrregiões do IBGE, e em critérios de contigüidade geográfica, incluindo zonas rurais e urbanas (com ênfase para a ruralidade), e características econômicas, ambientais e, sobretudo, sócio-culturais, comuns, tendo como base a flexibilidade para se adequar às necessidades dos atores locais.

A partir da definição dos territórios rurais (inicialmente 40, em 2003, atualmente 164), instituiu-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, que estabeleceu quatro áreas de resultado, a saber: (1) o fortalecimento da gestão social; (2) o forta-

23 O PRONAF, juntamente com os CMDR, os Conselhos Estaduais do PRONAF e o Conselho Nacional do PRONAF foram instituídos pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, do Governo Federal. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR, que substituiu o Conselho Nacional do PRONAF, o foi por meio do Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999. Pelo Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, o CNDR foi substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, ocasião na qual os Conselhos Estaduais passaram a ser denominados, da mesma maneira, “de Desenvolvimento Rural Sustentável”, tendo como sigla CEDRS. O Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003, criou o CONDRAF, mantendo o nome anterior e alterando apenas a sigla do CNDRS. O PRONAF veio sendo aprimorado a cada nova revisão dos decretos.

24 O CONDRAF consolidou uma ampla presença de setores sociais, em especial organizações rurais, na sua composição, diferentemente do Conselho original, cuja maioria era composta por representantes do Governo Federal. Enquanto o Conselho Nacional do PRONAF era composto por 10 membros, sendo que seis representantes do Governo Federal, um representante de todos os Estados e três da sociedade civil, o CONDRAF, após avanços ao longo das sucessivas atualizações dos decretos, é composto por 38 membros, sendo que 24 são representantes dos atores sociais. O Decreto de criação do CONDRAF também estabelece a necessidade de considerar o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas, a partir das articulações entre os espaços rurais e urbanos.

lecimento das redes de organizações sociais; (3) a dinamização da economia local; e (4) a articulação das políticas públicas²⁵.

Destaque-se a primeira, que culminou na criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), formados pelos atores representativos da sociedade civil local, em especial o público-alvo do MDA, que são os agricultores familiares, mas também por representantes dos poderes municipais, estaduais e federal. Houve aproveitamento do capital social existente e fomento a lideranças em locais menos articulados, para ampliar o nível de participação e representatividade, respeitando o princípio da paridade entre governo e sociedade civil. Os CODETERs tiveram como primeira tarefa a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, que continham um diagnóstico sobre a realidade dos territórios e estipulavam as necessidades de investimento para cada um.

Estudo sobre o PRONAT (Dias e Favareto, 2007) aponta que os principais avanços ocorreram no nível de controle social sobre a destinação dos recursos, devido à maior transparência decorrente da crescente participação da sociedade civil organizada nos anos recentes. Esses avanços dizem respeito à evolução do caráter das IDTs, cujo papel anteriormente era geralmente fiscalizatório. Por outro lado, o estudo afirma que os impactos das ações econômicas não vinham demonstrando potencial de alteração nas realidades locais, dada a pequena escala das atividades beneficiadas e a sua pouca capacidade de geração de trabalho e renda.

Dessa maneira, é ressaltado que a limitação setorial do PRONAT à agricultura familiar, a despeito da busca por integração de políticas, seria insuficiente para levar a cabo um processo de desenvolvimento nesses territórios, pois não aparentavam ter potencial para proporcionar saltos qualitativos nos sistemas econômicos locais. A capacidade institucional do MDA de coordenar políticas públicas era limitada à multidimensionalidade que podia oferecer com base nas suas próprias políticas.

Programa Territórios da Cidadania

Uma forma de avançar na estratégia do PRONAT e ampliar seu foco na articulação de políticas, foi a criação do Programa Territórios da Cidadania – PTC, em 2008. O objetivo foi unificar as ações de ministérios e órgãos federais e priorizar a execução nesses territórios rurais considerados mais pobres. A idéia foi fazer as políticas necessárias aos mais pobres chegarem de uma só vez, trazendo oportunidades de um desenvolvimento pleno para as populações rurais, aliado à possibilidade de fazer valer suas demandas por meio dos processos participativos.

25 Considerada premissa fundamental para proporcionar ação integral nas regiões mais pobres e o atingimento de resultados mais consistentes, lastreados nos processos de participação e deliberação existentes nos territórios.

O PTC trouxe como diretrizes o aprimoramento das ações sociais do governo, com foco nas regiões mais pobres, o que pressupunha a melhoria da integração das políticas públicas e das relações federativas²⁶.

Pela ótica da oferta de políticas públicas, o governo federal vem apresentando, a cada ano, uma matriz²⁷ de ações, um conjunto de propostas ou de ações para os territórios, com dados de metas físicas e financeiras para as ações de cada ministério ou órgão. As ações são estruturadas em três eixos principais: Apoio a Atividades Produtivas; Cidadania e Direitos; e Infraestrutura.

Inicialmente, algumas críticas foram feitas em relação à permanência do duplo viés limitante do PRONAT no PTC, qual seja, o foco em ações de combate à pobreza e o foco no público da agricultura familiar, o que, na visão de Favareto (2009), é um fator restritivo para a dinamização econômica dos territórios. O autor entende que, a despeito de a agricultura familiar ser a vocação natural desses territórios, as ações realizadas não são capazes de elevar o patamar produtivo e tecnológico a ponto de se poder considerar que as economias locais estão dando um salto qualitativo no seu processo de desenvolvimento.

É ressaltado pelo autor que, para incorporar de maneira efetiva a abordagem territorial, é necessária a superação da dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica.

Em relação à articulação de políticas públicas, Favareto (2009) afirma, com base na análise de diversas políticas com foco territorial, que persiste uma visão de falta de integração de ações, como se os territórios fossem encarados ainda como meros “repositórios” de investimentos. Assim, os governos estariam simplesmente ofertando ações já definidas nos PPAs, não havendo espaço para diálogo sobre o que poderia ser melhor ou como criar sinergia entre as diversas políticas ofertadas.

26 A definição dos primeiros 60 territórios da cidadania (doravante, TC) foi feita com base nos seguintes critérios: ser um território rural do PRONAT; menores índices de desenvolvimento humano – IDH; maior concentração de agricultores familiares ou assentados da reforma agrária; maior concentração de comunidades tradicionais (ribeirinhos, indígenas, quilombolas); mais baixo dinamismo econômico (considerando o critério da PNDR anteriormente apresentado) e considerável capital social. O número de TCs foi ampliado para 120 em 2009.

27 A matriz deve ser debatida nos CODETERs que, à luz do seu planejamento, devem definir as demandas prioritárias, e articular os poderes municipais ou estaduais para que possam servir de intermediários para o atendimento dessas demandas. Da discussão sai um Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas.

Outras políticas com enfoque no território

Favareto (2009) apresenta cerca de 60 políticas e programas ditos de desenvolvimento territorial no Brasil, agrupados de acordo com a seguinte tipologia: políticas nacionais ou estaduais, por um lado; e políticas de desenvolvimento territorial ou com denominação territorial mas enfoque setorial, por outro²⁸.

De acordo com o estudo realizado, as políticas, em geral, eram setoriais com enfoque territorial. Não havia nenhum programa que adotasse, efetivamente, a abordagem territorial, ainda que algumas das experiências observadas trouxessem consigo, na visão do autor, potencial para se consolidar como política de desenvolvimento territorial. Uma dificuldade crucial levantada foi a de superar a lógica setorial dos programas e promover intervenções que contemplassem amplamente as necessidades dos territórios. Segundo Favareto (2009),

“o que chama a atenção nestes programas é o fato de que todos eles prevêem: a) a elaboração de planos locais de desenvolvimento; e b) a constituição de fóruns participativos para a gestão das políticas contidas nestes planos e que serão parcialmente apoiadas pelos programas. Contudo, inexistiu qualquer tentativa de harmonização dos planos ou de concertação entre os fóruns criados” (Favareto, 2009: 16).

O autor aponta que o movimento em direção a uma abordagem territorial do desenvolvimento representa mais uma “inovação retórica” do que uma mudança institucional, dadas as dificuldades existentes para se operar mudanças profundas na cultura organizacional do Estado e, também, para se alterar a cultura no âmbito da sociedade civil, que não está acostumada à deliberação pública. (Favareto, 2010: 299).

Dessa maneira, parece ocorrer uma incorporação de novas diretrizes que mantêm velhos valores e hábitos de ação dos agentes sociais, o que chama de “inércia institucional”, no âmbito do conceito de “dependência da trajetória”²⁹.

A despeito dessa miríade de iniciativas ainda estar num estágio inicial de desenvolvimento, é importante ressaltar, como mérito, a emergência da abordagem territorial em diversas organizações públicas, o que sinaliza a crescente preocupação com o tema. Parece natural, com o pequeno espaço de tempo percorrido até o momento, considerando ainda a cultura setorial histórica na gestão pública, a existência de diversas políticas que a princípio não dialogam entre si. À medida que avança a preocupação, a tendência deve ser a crescente busca por convergência.

28 Algumas experiências de âmbito nacional são destacadas, como as do Ministério da Integração Nacional (MI) e as do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já apresentadas, as do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e as do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

29 O conceito de “dependência da trajetória” preconiza que uma trajetória construída por sucessões de pequenos eventos geralmente restringe o conjunto de decisões possíveis no futuro. Assim, uma vez trilhando determinado caminho, existem forças que deixam-no cada vez mais rígido e difícil de ser alterado.

O autor enxerga que o PTC pode representar um salto de qualidade em relação às dificuldades apresentadas, a despeito do seu pouco tempo de existência. Segundo ele, o programa,

“embora não tenha superado o duplo viés limitante (...) traz uma condição inédita na história brasileira recente: pela primeira vez se reconhece a necessidade de uma política de grande envergadura para o Brasil rural, e pela primeira vez as políticas voltadas a este intuito são colocadas sob a gestão de uma instância com real capacidade de articulação intersetorial e interministerial, a Casa Civil” (Favareto, 2009: 4).

Por ter sido considerado a política de maior potencial integrador entre as analisadas, o PTC foi especialmente focalizado na pesquisa de campo apresentada a seguir. Não obstante, foram consideradas as relações do mesmo com outras políticas.

Pesquisa de campo realizada em territórios selecionados

Pamplona (2011) realizou pesquisa de campo sobre as recentes políticas de desenvolvimento territorial no Brasil³⁰. Por um lado, a mesma confirmou algumas constatações apresentadas na literatura, no que diz respeito à incipiência dos resultados concretos até o momento apresentados. Por outro lado, foi possível perceber que a integração de políticas públicas e a participação social estão gradativamente sendo absorvidas pelos atores políticos e sociais, demonstrando que um caminho de evolução está sendo trilhado.

O processo de absorção de uma cultura democrática, tanto pela população em geral quanto pela classe política, ainda é embrionário, o que explica as dificuldades observadas na implementação das políticas de desenvolvimento territorial estudadas. O aparato estatal ainda carrega os vícios da tradicional forma de fazer política, ou seja, o patrimonialismo e o clientelismo, enquanto a sociedade permanece com dificuldade de enxergar caminhos pelos quais tenha o poder de ordenar o Estado para que atenda aos seus interesses.

Mesmo as diversas áreas do Estado onde há espírito público e compromisso com o desenvolvimento, ainda impera a cultura da fragmentação setorial, na qual cada agência específica compreende ser auto-suficiente e sem necessidade de dialogar com seus pares em busca de ampliar a racionalidade da ação estatal. Ainda menos comum é a consulta à sociedade quanto à pertinência das formulações, já que é corriqueira a visão de muitos burocratas de que, possuindo um nível de conhecimento suficiente para estar em determinadas posições na hierarquia pública, não estão sujeitos a questionamentos ou correções.

30 Foram entrevistados gestores federais, em Brasília; e representantes dos poderes públicos e sociedade civil locais em três territórios: Seridó (Rio Grande do Norte), Vale do Ribeira (Paraná) e Baixo Amazonas (Pará).

A história ensina que a resolução de séculos de problemas políticos, sociais e econômicos acumulados não se dá em curtos períodos de tempo. A construção da democracia no Brasil é um processo ainda bastante recente. Não conta ainda cinco décadas a experiência brasileira com regimes democráticos, ainda assim de forma não contínua (o atual período conta 26 anos). Isso não quer dizer que não haja a possibilidade de que se realizem ações que contribuam para acelerar o processo.

Segundo Pamplona (2011), a mensagem mais importante extraída da pesquisa é a do imperativo do fortalecimento das institucionalidades, de uma maneira geral, para a efetivação de uma legítima política de desenvolvimento regional.

Do ponto de vista mais macro, deve ser desenvolvida uma institucionalidade no âmbito do governo federal que tenha poder de comando para articular as diferentes partes do todo e implementar políticas públicas integradas e consistentes. Isso contempla um trabalho de convergência de recortes territoriais, federais e estaduais³¹, e metodologias de intervenção que racionalizem a utilização de recursos públicos e potencializem os resultados das ações implementadas.

Descendo na escala geográfica, a articulação com os demais níveis federativos é fundamental para a citada convergência. O estímulo à participação dos estados e ao processo de consorciamento entre municípios, no intuito de ampliar a escala técnica e financeira para a elaboração e execução de projetos e a própria visão do desenvolvimento territorial, deve ser prioritário.

Por fim, a institucionalização da participação da sociedade civil organizada no planejamento e deliberação sobre o desenvolvimento territorial é a tarefa mais importante de todo o processo. Cada recorte deve contemplar a existência de institucionalidades capazes de conduzir um processo de discussão que englobe o poder público e a sociedade civil organizada, para identificar as grandes questões estratégicas para o desenvolvimento de cada território. Isso significa que cada microrregião deve ter a sua IDT, que indicará representantes para a discussão mesorregional que, por sua vez, indicará representantes para uma discussão estadual, cujos representantes discutirão em uma escala macrorregional e também compor uma discussão nacional. O próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) poderia ter sua representatividade e legitimidade fortalecidas com a participação de representantes oriundos das discussões microrregionais, mesorregionais estaduais e macrorregionais.

O investimento nas capacidades organizacionais e deliberativas da população é o caminho para o ordenamento e integração das políticas públicas, uma vez que o Estado não tem condições de

31 Essa coordenação deve estar amparada em um desenho do território, que seja de fácil compreensão, ou seja, apesar da possibilidade da existência de diferentes recortes, deve haver complementaridade entre eles. Uma macrorregião, por exemplo, pode ser internamente dividida em mesorregiões, que por sua vez, podem se dividir em microrregiões. Todas as instituições públicas devem ter em conta que, se for necessário um recorte diferente, por exemplo, o de bacias hidrográficas, no caso do meio ambiente, esse recorte deve dialogar com as meso e microrregiões que estão inseridas nele.

conhecer profundamente as realidades locais e que, sendo pressionado por uma sociedade consciente das suas necessidades, apresenta maiores possibilidades de se estruturar para oferecer políticas públicas melhores. Afinal de contas, está sujeito à lógica eleitoral.

O desdobramento dessa construção institucional é o resgate do planejamento estratégico nacional de longo prazo. Essa é uma diretriz constitucional ainda hoje não plenamente realizada, e que deve ser concretizada com base na estruturação das capacidades, tanto da sociedade civil, quanto da burocracia pública, de se articularem em prol do desenvolvimento nacional.

Considerações Finais

O presente artigo objetivou apresentar a evolução recente de políticas públicas de desenvolvimento regional e territorial. Essas políticas buscam, ao olhar o território e suas diversas necessidades, organizar e racionalizar a oferta de políticas públicas e capacitar a sociedade organizada e geograficamente estabelecida com base em critérios culturais e de vocação produtiva, para planejar o seu desenvolvimento. Assim, de maneira articulada entre as diversas regiões e territórios, é possível contribuir para um processo de desenvolvimento nacional efetivo, que só ocorrerá quando o crescimento econômico for equilibrado entre as suas regiões e, dentro delas, socialmente bem distribuído.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural**. *Economia Aplicada*, nº 2, vol. IV, pp. 379-397, São Paulo, 2000.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. 2. Fortaleza: Banco do Nordeste, abr.-jun./1999, pp. 144-161.

_____. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios**. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. et al. (orgs.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

ARRAIS, Tadeu Alencar. **Apontamentos Metodológicos sobre Desenvolvimento Regional**. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Vol. XIV, nº 849. Universidad de Barcelona, nov-2009. Serie documental de GeoCrítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

_____. **Estudo da dimensão territorial do PPA**. Resumo Executivo. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília: SPI/MP, 2006.

_____. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Volume I - Sumário Executivo / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.

CAMPOLINA DINIZ, Clélio. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Texto para discussão n° 159. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2001.

_____. **Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos**. In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.

CANO, Wilson. **Questão regional e política econômica nacional**. In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.

_____. **Desconcentração produtiva regional do Brasil**. São Paulo: UNESP, 2008.

DIAS, Marcelo; FAVARETO, Arilson. **Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural?** Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90**. *Dados*, v. 38, n°3, pp 385-415. Rio de Janeiro, 1995.

ECHEVERRI, Rafael. **Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania**. In: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, pp. 81-114.

EVANS, Peter. **Government action, social capital and development: reviewing evidence on synergy**. *World Development*, v. 24, n. 6, 1996, p. 1119-1132.

FAVARETO, Arilson. **Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil**. Documento de Trabajo n° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Rimisp, Santiago, Chile, 2009.

_____. **Tendências Contemporâneas dos Estudos e Políticas Sobre o Desenvolvimento Territorial**. In: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, pp. 15-46 (2010)

FERNANDES, Ana Cristina e CANO, Wilson. **O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo**. In: CAMPOLINA DINIZ, Clélio e LEMOS, Mauro Borges (orgs.). *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, pp 253-286.

ISMAEL, Ricardo. **O esvaziamento da dimensão territorial na redefinição do desenvolvimento brasileiro**. Texto apresentado n 6° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, UNICAMP. Campinas, 2008. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Ismael_desdiv_n2.pdf

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009.

PAMPLONA, Leonardo. **Políticas Públicas Territoriais: uma nova visão sobre o desenvolvimento**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2011. Dissertação de Mestrado.

PEREIRA, Priscila de Góes. **Território, Federalismo e Escala: implicações para o processo recente de requalificação do planejamento governamental brasileiro**. Universidad de Buenos Aires - UBA. XI Coloquio Internacional de Geocrítica 2010. Disponível: <http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/paper/viewFile/422/178>

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 3ª edição.

VAINER, Carlos. **Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da fragmentação**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 1, mai-2007, pp 9-23.