POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA PROPOSTA PARA DEBATES

MARÍLIA STEINBERGER**

1. Antecedentes institucionais do planejamento regional; 2. Os discursos de desenvolvimento regional — de 1960 até nossos dias; 3. Uma breve avaliação das ações de desenvolvimento regional. 4. Linhas básicas de uma nova postura de desenvolvimento regional.

O texto foi estruturado em quatro partes. Primeiramente, descrevem-se os antecedentes institucionais do planejamento no Brasil, apontando que a sucessiva criação e transformação de órgãos e programas tem contribuído em muito para uma definição no trato da questão regional. O gigantismo do Ministério do Interior (Minter) é ressaltado como principal responsável por essa definição. Trabalhando na hipótese de que, com a criação de dois novos ministérios, já na Nova República, o Minter tornou-se realmente um ministério de desenvolvimento regional, o texto prossegue fazendo uma apreciação sobre a forma respectiva como a questão regional vem sendo inserida nos planos nacionais de desenvolvimento desde 1960. Assim, a busca insistente da redução dos desequilíbrios regionais, que tem gerado ações eminentemente compensatórias, é enfatizada. Segue-se uma breve avaliação das ações de desenvolvimento regional empreendidas pelas superintendências através dos programas especiais. Finalmente, apresentam-se as linhas gerais de uma nova concepção de desenvolvimento regional. Neste momento, é lançada a idéia de se trabalhar a questão regional, reconhecendo a existência de desequilíbrios regionais e não mais tentando reduzi-los. Propõe-se, também, o fortalecimento das economias regionais, respeitando o estágio de desenvolvimento de cada uma delas, através de três abordagens complementares — supra, inter e intra-regional. Nesta concepção, é fundamental abandonar o regional como setor e como política de atendimento a carências. Prioriza-se uma ação sobre os chamados elementos causais ou modificadores da realidade regional, a saber: terra, água e atividades produtivas.

1. *Antecedentes institucionais do planejamento regional*

O tratamento da questão regional no Brasil, no período que antecedeu 1960, foi marcado por uma série de ações. Todavia, é importante esclarecer que tais

* Palestra proferida no Encontro Pan-Americano de Geografia e História realizado no Rio de Janeiro, em 10 de abril de 1986, no *Workshop* para Capacitação de Assessores e Especialistas em Elaboração de Planos Estaduais de Governo, em Brasília, em 18 de fevereiro de 1987, e no Encontro Bilateral de Técnicos do Brasil e da Alemanha, em Recife, em 16 de março de 1987.

** Mestre em Planejamento Urbano e Regional na Coppe/UFRJ. Técnica da Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano do Iplan/Ipea. Professora no Curso de Mestrado de Planejamento Urbano da UnB. (Endereço da autora: SHIN QI 10 conjunto 1 casa 4 — Lago Norte — 71500 — Brasília, DF.)

ações estiveram praticamente desvinculadas tanto dos planos nacionais elaborados até então,[1] como dos esforços dirigidos para o planejamento econômico global.[2]

Assim, não se pode falar em planejamento regional nesse período, mas em ações isoladas, geralmente marcadas por um caráter assistencialista, voltadas para a solução de problemas e potencialidades regionais emergentes. Nesse sentido, vários órgãos foram criados, com atribuições específicas para atuar em determinadas regiões.[3]

Isso significa que o primeiro caminho encontrado para tratar da questão regional foi institucional. Logo se viu que ele precisaria ser completamente pela via financeira. Foi a Constituição de 1946 que deu o respaldo financeiro para o tratamento da questão regional, ao designar as cotas de 3% da arrecadação nacional para o Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca do Nordeste, 3% para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e 1% para o Plano de Aproveitamento Total das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco.

A despeito desse esforço dirigido para a questão regional, algumas críticas têm sido feitas sobre o desempenho dos órgãos regionais. Considera-se que os primeiros planos regionais, principalmente os da Amazônia e do Nordeste, nada mais eram do que meros programas de distribuição e aplicação de verbas. Na realidade, pelo fato de a jurisdição desses órgãos envolver estados e municípios, eles eram vistos mais como uma fonte adicional de recursos para resolver problemas específicos e como interventores nos estados, do que como órgãos regionais propriamente ditos. Era comum ouvir-se referência a tais órgãos como "superministérios ou vice-reinados".

De fato, só a partir de 1959,[4] com a criação da Sudene, é que se pode falar em planejamento regional no Brasil. As funções da Sudene, inicialmente restritas à elaboração de um plano de desenvolvimento para a região, logo foram ampliadas. A superintendência passou a ser responsável pela coordenação das atividades dos vários órgãos do Governo Federal no nordeste. Pretendia-se, com isso, buscar uma ação integrada no espaço regional.

Até meados de 1964, as entidades regionais existentes[5] não possuíam qualquer vinculação ministerial. Eram órgãos subordinados à Presidência da República, com atribuições e diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores de Desenvolvimento, elaborados pelas respectivas superintendências, comissões ou fundações.

[1] Plano Geral de Viação, em 1934; Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional, em 1939; Plano de Obras e Equipamentos (POE), em 1944-46; Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (Salte), em 1950-54, e Plano de Metas, em 1956-60.

[2] Contratação de missões estrangeiras e criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

[3] A Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs), depois transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), e o Banco do Nordeste, para tratar do problema da seca do Nordeste; a Fundação Brasil Central e a Comissão do Desenvolvimento do Centro-Oeste, para tratar da região do Planalto Central; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (Spevea); a Comissão do Vale do São Francisco; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste (Spvesud) e o Banco de Crédito da Amazônia.

[4] O BNDE criou um grupo de trabalho conhecido como GTDN, que elaborou um relatório intitulado Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste, utilizado como base para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

[5] Com exceção do Dnocs, ligado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

A partir de então, tais órgãos passaram a trabalhar sob a orientação de um Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (Mecor) que, na sua gestão, realizou algumas alterações institucionais.[6] O Banco de Crédito da Amazônia foi transformado em Banco da Amazônia, e a Spevea deu lugar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com atribuições similares às da Sudene.

Em 1967 é criado o Ministério do Interior (Minter). O desenvolvimento regional e todos os órgãos afetos ao tema passaram a ficar sob sua responsabilidade. Nesse mesmo ano, surgiram várias entidades regionais: Superintendência da Região Sul (Sudesul); da Região Centro-Oeste (Sudeco); da Zona Franca de Manaus (Suframa) e do Vale do São Francisco (Suvale). Todas, à exceção da Suframa, substituíram órgãos já existentes, ampliando suas atribuições para atingir uma área territorial mais abrangente, como foi o caso da Sudesul e da Sudeco.

Vale destacar ainda que, até o final da década de 70, a única região que não possuía um organismo para cuidar do desenvolvimento regional era o sudeste. Em 1979 foi criada a Secretaria Especial da Região Sudeste (Serse), ligada à Secretaria-Geral do Ministério do Interior, mas com atribuições similares às demais superintendências.

Para concretizar as ações desse conjunto de órgãos regionais, a década de 70 foi pródiga na criação de programas regionais, mais conhecidos como "programas especiais". Inicialmente vinculados à Seplan e posteriormente ao Minter, os programas especiais foram geridos pelas superintendências regionais.

Assim, pode-se dizer que, a partir de 1967, o Ministério do Interior passou a ser formalmente responsável pela condução dos assuntos de desenvolvimento regional. Mas, de fato, o Minter tinha outras atribuições concorrentes com o desenvolvimento regional. Sua atuação estendia-se também às ações de desenvolvimento urbano, radicação de populações, ocupação do território, migrações internas, territórios federais, saneamento básico, proteção contra as secas e inundações, irrigação, asistência às populações atingidas pelas calamidades públicas, assistência ao índio, assistência aos municípios, habitação, defesa e preservação do meio ambiente e integração do universitário ao processo de desenvolvimento.

Era, portanto, sem dúvida, um rol de atribuições excessivamente abrangente. Nesse contexto, desenvolvimento regional era apenas uma das atribuições. Os problemas oriundos dos conflitos indígenas e das calamidades públicas foram, cada vez mais, conformando a imagem do Minter.

A par disso, observa-se que atribuições de natureza diversa, algumas muito abrangentes e outras muito específicas, algumas fim e outras meio e, mais ainda, algumas de caráter permanente e outras casuísticas, estavam listadas como atribuições de mesmo peso e hierarquia. Era patente a indefinição do objeto de trabalho central do Minter. Faltava-lhe identidade.

Hoje, com a criação de dois novos ministérios que assumiram parte de suas atribuições,[7] parece não haver mais dúvida de que o Minter é um ministério de desenvolvimento regional.

[6] Foram criadas a Comissão Interestadual dos Vales Araguaia e Tocantins e a Comissão Internacional da Bacia do Paraná/Uruguai.

[7] O Ministro do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e o Ministério Extraordinário da Irrigação.

Cabe ainda considerar que, a despeito do Minter ter adquirido identidade, ficam algumas indagações sobre o seu objeto de trabalho. Isso porque desenvolvimento regional não se autodefine. Que ações concretizam um trabalho em desenvolvimento regional? Que postura de desenvolvimento regional será adotada?

Em verdade, essa caminhada em busca de definições do Minter iniciou-se em 1985. A edição de um novo discurso de desenvolvimento regional, o incentivo à elaboração dos planos regionais, a vida própria que as entidades regionais começaram a ter, a utilização de novos critérios para analisar a programação de 1986 e a articulação interministerial que vem sendo gradativamente estreitada são alguns passos importantes.

Entretanto, estamos vivendo uma transição governamental. A coexistência de posturas ainda é uma realidade — o processo de busca foi apenas iniciado. O Minter e o desenvolvimento regional se inserem nesse processo. Não existe uma proposta de política de desenvolvimento regional pronta e acabada. Existem algumas idéias já lançadas e que nos parecem pontos importantes para um debate.

Para apresentar essa idéias, vamos resgatar os discursos de desenvolvimento regional até então formalizados, fazer uma breve avaliação das ações de desenvolvimento regional empreendidas sob esses discursos e passar, finalmente, à colocação das linhas básicas de uma nova postura de desenvolvimento regional.

2. *Os discursos de desenvolvimento regional — de 1960 até nossos dias*

A primeira referência implícita de que se tem notícia sobre a questão regional em planos nacionais aparece no Plano de Metas, em 1956. Constavam como metas a construção de Brasília e a abertura da Belém-Brasília. Ambas visavam custo social do desenvolvimento".

De fato, a questão regional só recebeu um tratamento explícito e não setorial a partir do Plano Trienal, em 1962.[8] Tal plano, pela conjuntura política da época, não chegou sequer a ter iniciada a sua implantação.

Apesar disso, constitui-se num marco para o planejamento regional, uma vez que explicitou claramente objetivos sociais e de distribuição espacial de atividades econômicas e população. Dedicou ao desenvolvimento regional um capítulo onde a diretriz fundamental era "orientar adequadamente (...) a localização de atividades econômicas visando a desenvolver as distintas áreas do País e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimetnto".

Seu sucessor foi o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), um plano que teve vigência de 1964 a 1966. Incluiu como objetivo de política de desenvolvimento nacional "atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, bem como as tensões sociais criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida". Além disso, o Paeg possuía um capítulo específico denominado "Valorização Regional", onde enfatizava a necessidade de integração entre os planos de desenvolvimento regional e o plano nacional de desenvolvimento, assim como dos planos regionais entre si.

[8] Vigência prevista para o período 1963-65.

Adotou, ainda, um posicionamento claro com relação às regiões, ao admitir que "a maximização da taxa de crescimento econômico a curto prazo pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas asseguraria maior rentabilidade do investimento". Assumiam, portanto, os autores do Paeg, a existência de um custo de oportunidade do País crescer com taxas altas a curto prazo. A opção pelo crescimento econômico foi indiscutível e consciente.

Seguiu-se, ao Paeg, o Plano Decenal elaborado em 1966, mas que na realidade nunca foi aplicado.[9] Possuía um capítulo específico sobre desenvolvimento regional, onde a questão regional foi compreendida como elemento essencial ao processo de desenvolvimento global.

O plano nacional de fato implantado em seqüência ao Paeg foi o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), cuja vigência deu-se de 1968 a 1970. Com relação ao desenvolvimento regional, ratificou as mesmas propostas do Plano Decenal. Apenas enfatizou que, paralelamente ao crescimento econômico, era necessário criar um mercado nacional diversificado através da integração entre as diversas regiões. Sugeriu também a utilização do conceito de pólos de desenvolvimento. Ambas as propostas não foram colocadas em prática nessa época.

Passamos para a década de 70. Surge o documento de Metas e Bases para a Ação de Governo (Mebag). Não tinha a pretensão de ser um novo plano econômico global e, portanto, não tinha caráter discursivo. Era apenas um documento que ratificava e atualizava os programas e projetos já aprovados nos governos anteriores e ainda em execução.

O capítulo de Desenvolvimento Regional e Urbano do Mebag estava incluído na patre denominada "ação setorial em outras áeras". Considerou-se que a política nacional de desenvolvimento regional compreendia três estratégias: o desenvolvimento regional integrado, o desenvolvimento do Nordeste e a execução da política de consolidação de ocupação da Amazônia.

A primeira dessas estratégias corresponde, de fato, a uma preocupação com a integração do Centro-Sul nos setores industrial e agrícola. A segunda estratégia, o desenvolvimento do Nordeste, foi traduzida pelo prosseguimento do programa de industrialização via incentivos, pelo robustecimento da agricultura com recursos do Programa de Integração Nacional (PIN), pelo fortalecimento e reorganização da agroindústria canavieira e pela integração do Nordeste com a Amazônia, basicamente através da construção da Transamazônica. Finalmente, quanto à ocupação da Amazônia, sintetizava-se na ampliação da infra-estrutura econômica da região (rodovias de penetração e integração, projetos de colonização, rede de aeroportos, implantação de sistemas de telecomunicações e fortalecimento da Superintendência da Zona Franca de Manaus).

A partir de 1972, as principais linhas do planejamento nacional no Brasil passaram a estar configuradas aos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) que, sob essa mesma denominação, se sucederam até 1985. Assim, tivemos o I PND para o período 1972-74, o II PND 1975-79 e o III PND para 1980-85.

No I PND, a estratégia de desenvolvimento regional estava baseada na chamada política de integração nacional. "A integração nacional, com significado

[9] Vigência prevista para o período 1967-76.

primordialmente econômico-social, destinava-se, do ponto de vista da demanda, a criar mercado interno capaz de manter um crescimento acelerado e auto-sustentável e, do ponto de vista da produção, a permitir a progressiva descentralização econômica".

Tal integração deveria ocorrer através de pólos regionais agrícola-industriais no Sul e Nordeste e de pólos regionais agrícola-minerais no Planalto Central e na Amazônia. Acreditava-se que, desta forma, ocorreria uma complementação do grande pólo do Sudeste, assentado no núcleo São Paulo — Rio de Janeiro — Belo Horizonte.

Resumidamente, pode-se dizer que o I PND buscava desenvolver o Nordeste, ocupar a Amazônia e o Centro-Oeste, sem prejuízo do crescimento do Centro-Sul.

O II PND praticamente ratifica a mesma orientação da estratégia de desenvolvimento regional, baseada na política de integração nacional, anteriormente citada para o I PND. A diferença entre os dois planos refere-se ao instrumental disponível para colocar em prática a estratégia proposta — são criados novos instrumentos programáticos.

A política regional proposta no III PND começa por admitir que, apesar dos esforços dos governos anteriores, prevalecem no Brasil fortes desequilíbrios regionais e intra-regionais de renda, de atividades econômicas e de qualidade de vida. Continua, como todos os demais planos nacionais elaborados após 1960, a perseguir o objetivo de corrigir e reduzir as disparidades regionais. Entretanto, aqui as metas são abolidas. Não se propõe, por exemplo, que a economia do Nordeste cresça a taxas anuais de 6%, como no Mebag, 8%, como no I PND, e 10%, como no II PND.

Todos esses discursos tiveram o mesmo ponto de partida: o reconhecimento da existência de diferenças regionais. Diferenças foram traduzidas indistintamente como desigualdades, disparidades, desníveis ou desequilíbrios intra e inter-regionais.

Portanto, os discursos de até então tinham por objetivo eliminar os fatores que respondiam pelas desigualdades regionais (para equalizar?), reduzir disparidades regionais (para torná-las paritárias?), corrigir os desníveis regionais (para nivelar?), combater o desequilíbrio geoeconômico e geopolítico (para equilibrar?) e estimular que algumas regiões crescessem mais que a média do País.

Vejamos o que está por trás desse tipo de postura, que tem sido adotada nos capítulos de desenvolvimento regional dos Planos de Desenvolvimento Nacional de governos anteriores à Nova República, desde 1960.

A busca da redução das disparidades ou desequilíbrios regionais, com a pretensão de que regiões mais pobres cresçam a taxas maiores que as mais desenvolvidas, gera, como conseqüência, uma postura de desenvolvimento regional de caráter eminentemente compensatório e carencial que, em última análise, significa trabalhar sobre a patologia regional, e não sobre a promoção do desenvolvimento regional. Regiões pobres, deprimidas e problemas são os espaços-alvo de políticas que assumem esta postura.

Além disso, trabalha-se na regionalização de um modelo de desenvolvimento centralizador e único, onde prevalecem os interesses externos às regiões. A implantação de complexos industriais e as políticas de incentivos à industrialização são dois exemplos da aplicação de uma das teorias básicas dessa postura — a polarização.

O atual discurso de desenvolvimento regional do Minter[10] registra severas críticas a essa postura. Assim, considerou-se que "a Política de Desenvolvimento Regional tem sido expressa nos últimos Planos Nacionais de Desenvolvimento de forma consistente. Nesses documentos, reconhece-se a existência de grandes desequilíbrios intra e inter-regionais de renda, de distribuição das atividades econômicas e dos níveis de qualidade de vida. Em face desses problemas, o equilíbrio espacial do desenvolvimento, a redução das disparidades econômicas e do bem-estar social eram apontados como objetivos permanentemente perseguidos".

Em outro ponto, o discurso do Minter coloca que "a inserção da política regional nos Planos Nacionais de Desenvolvimento não garantiu sua perfeita articulação com as questões estruturais definidas a nível global. As grandezas físicas e financeiras contidas nos PND não eram regionalizadas, e muito menos regionalizáveis".

Segue o discurso dizendo, ainda, que "As diretrizes de desenvolvimento regional não se preocupavam em preservar e utilizar os recursos materiais e humanos de cada região, de forma a permitir que todas pudessem desempenhar papel dinâmico a nível do sistema. As atenções voltavam-se para as chamadas áreas-problema (...)". "De forma geral, essa orientação não reconheceu os laços regionais, predominando, em conseqüência, diretrizes, estratégias e ações limitadas às fronteiras de cada região (...)". "A alteração desse enfoque autárquico faz-se urgente, pois as dificuldades enfrentadas pela economia nacional têm implicações regionais (...)".

Para encerrar as considerações sobre essa postura de desenvolvimento regional, vale mencionar algo sobre os resultados obtidos com a implantação de políticas desse tipo.

Não se precisa fazer muitos exercícios ortodoxos de avaliação para saber que as desigualdades não foram reduzidas, mas sim agravadas. Isso porque os desequilíbrios existem e vão sempre existir. Portanto, qualquer proposta de política de desenvolvimento regional que adote essa postura estará fadada ao insucesso.

Além disso, é de se ressaltar que o próprio Estado nunca assumiu a redução de desequilíbrios regionais como uma bandeira. A prova é que os investimentos governamentais, considerados no seu todo, têm sido canalizados para as regiões mais desenvolvidas. Portanto, em contraposição aos discursos de desenvolvimento regional formulados durante quase 25 anos, existe o que se pode denominar de "política regional de fato", exercida preponderantemente por ministérios setoriais fortes. Em decorrência disso, o quadro regional de hoje é muito mais resultante de um conjunto de ações setoriais e macroeconômicas do que de ações regionais propriamente ditas.

3. *Uma breve avaliação das ações de desenvolvimento regional*

A denominada "carta de intenções" de cada ministério tem sido apresentada nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Tais planos são formulados sob a coordenação da Seplan/PR. Nesse processo de elaboração dos PNDs, o Minter

[10] Ministério do Interior. *Diretrizes de desenvolvimento regional.* Subsídios ao I PND da Nova República.

tem contribuído no capítulo de desenvolvimento regional, considerado como um capítulo setorial ao lado dos demais.

Detona-se aí o entendimento do que seja o papel do Minter e o conceito de desenvolvimento regional. Um ministério setorial com atribuições setoriais, o que, aliás, equivocadamente desde 1972, com a edição do decreto que criou o Sistema de Planejamento Federal, já foi explicitado.

A par de se verificar a inserção do desenvolvimento regional no planejamento federal, uma avaliação das ações regionais nos últimos anos passa para uma análise crítica da atuação do Minter perante a questão regional, considerando os instrumentos institucionais e programáticos de que dispõe.

A presença de programas em todas as regiões e a utilização das entidades regionais como pontos de apoio da maioria das ações do Ministério seriam os dois elementos fundamentais para uma ação regional integrada e descentralizada. Vejamos, na prática, como se tem dado esse exercício.

Primeiramente, é de se considerar a inexistência de uma política de desenvolvimento regional. Ficava-se tão-somente com as intenções trabalhadas para montar o discurso do capítulo regional dos PND. Na ausência de uma política regional, os programas especiais[11] têm sido freqüentemente confundidos com "a política regional do Minter". Instrumentos de política passam a ser a política.

Buscando a origem dos "programas especiais", verifica-se que eles foram criados por conta de se dar um tratamento financeiro prioritário e diferenciado para dados espaços do território em um determinado tempo. Questiona-se hoje se eles funcionaram como instrumentos geradores de desenvolvimento regional, na medida em que praticamente todos têm estado a serviço de ações pontuais e isoladas para atender interesses dos mais variados.

Sua implementação tem ocorrido de uma forma pseudodescentralizada, na medida em que se usa a estrutura das superintendências regionais para receber as programações estaduais e federais, e repassar recursos. Tais programações contemplam ações de todo tipo; independentemente de serem ações características de geração de impacto regional — educação, saúde, sistema viário, equipamento urbano em geral, ações rurais, etc. —, todas fazem parte. Os programas passaram a ser utilizados como meios de suprir carências de toda ordem, não atendidas por outros ministérios e pelos próprios estados, através de demandas anualmente formuladas e negociadas. Não existia, portanto, uma proposta de desenvolvimento regional para a área dos programas.

[11] Programa de Desenvolvimento de Ações Integradas do Nordeste (Polonordeste) criado em 1974; Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), criado em 1976; Programa Especial de Apoio às Populações das zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor), criado em 1980; Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (Prohidro), criado em 1979; Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), criado em 1974; Programa de Recuperação Sócio-Econômica do Nordeste Paraense (Pronorpar), criado em 1976; Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste) criado em 1981; Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), criado em 1975; Programa Especial de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (Promat), criado em 1977; Programa especial de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul (Prosul), criado em 1977; Programa Especial de Controle da Erosão do Solo no Noroeste do Paraná (Pronoroeste), criado em 1975; Programa Especial do Oeste do Paraná (Prodopar), criado em 1975; Programa Especial da Lagoa Mirim (Promirim), criado em 1980; Programa Especial do Norte Fluminense (Prodenor), criado em 1974.

Frente a isso, hoje caberia perguntar se eles foram criados para esse fim mesmo, ou se foram sendo distorcidos ao longo do tempo em face da redução de volume de recursos. Além disso, é necessário indagar se as áreas atendidas ainda são hoje áreas de interesse prioritário. Como alerta fica a colocação de que eles não deveriam ser eternizados.

No que se refere às entidades regionais, cabem alguns comentários sobre o papel que esses órgãos têm tido no tratamento da questão regional.

As superintendências foram criadas há cerca de 20 anos, com a função de planejar o desenvolvimento de cada região e programar a ação federal sobre as mesmas. Criadas, portanto, para serem órgãos responsáveis pelo desenvolvimento regional na sua área de jurisdição específica.

Ao longo desse período e, basicamente, por questões de ordem política, sua função foi sendo distorcida. Até 1985, elas nada mais eram do que extensões do Ministério do Interior, utilizadas como receptoras das programações estaduais e federais e repassadoras de recursos.

Isso significa que o Minter vinha usando a estrutura das superintendências, mas sem lhes dar "espaço" para tratar da questão regional. Perderam assim a função de entidades regionais propriamente ditas. Em decorrência disso, as regiões passaram a ser encaradas como um somatório de ações estaduais, perdendo-se, ou não se criando, a consciência regional.

Vale aqui destacar que somente a partir de 1979 foi criada a Secretaria Especial da Região Sudeste, ligada à Secretaria-Geral do Minter. Apesar de sua breve existência, tem sido alvo dos mesmos problemas acima mencionados. Acresce-se a isso o fato de que não tem a discutível "autonomia" das demais entidades regionais.

De fato, as razões pelas quais só recentemente surgiu a preocupação de se ter um interlocutor do Minter para o Sudeste estão ligadas à concepção de desenvolvimento regional como patologia, a que já fizemos referência. Assim, a Região Sudeste, considerada desenvolvida, não necessitaria de ações tutelares de desenvolvimento regional. Abriram-se brechas apenas para as denominadas "manifestações de pobreza" que funcionam como enclaves numa região rica, a exemplo do Vale do Jequitinhonha.

Aliam-se a isso, também, duas questões eminentemente políticas. A primeira refere-se ao fato de ter sido historicamente uma região composta por estados com governos de oposição. A segunda prende-se à preservação da independência de estados fortes que fazem suas articulações diretamente com o governo federal como um todo e, no fundo, não desejam, para isso, a presença de uma entidade regional ligada a um único ministério.

Ainda com relação às entidades regionais, cumpre finalmente considerar como são elas vistas pelos estados que estão na sua área de jurisdição. Bem-vindas, por um lado, na medida em que são canalizadoras de recursos mas, ao mesmo tempo, como uma ingerência do governo federal sobre a competência estadual.

Sintetizando, poderíamos dizer que as entidades regionais estão, na verdade, "imprensadas" entre a União e os Estados. A descentralização tem estado presente em todos os discursos, mas na verdade ela tem sido meramente utilitária, uma vez que as entidades regionais não se sentavam à mesa de negociação para definir propostas.

4. *Linhas básicas de uma nova postura de desenvolvimento regional*

De todos os passos dados pelo Ministério do Interior em 1985, talvez o mais importante tenha sido a elaboração de um novo discurso de desenvolvimento regional. Ele encerra toda uma filosofia de trabalho de um ministério de desenvolvimento regional. A despeito de o documento editado não ter assumido uma única postura de desenvolvimento regional e poder ser até considerado como contraditório, na medida em que mescla duas posturas, ele deve ser encarado como nova tentativa de trazer algumas novas idéias.[12]

Sobre uma dessas posturas já falamos. Ela se encontra voltada para os denominados desequilíbrios regionais e segue a mesma linha dos planos nacionais desde 1962 (Plano Trienal) até o III PND (1979).

Vejamos a outra postura de desenvolvimento regional encontrada no discurso editado pelo Minter. Ela parte do reconhecimento da existência de diferenças regionais. Entretanto, as diferenças aqui são traduzidas por peculiaridades, potencialidades e conflitos de interesses. Caminha no sentido de trabalhar o desenvolvimento regional com essas diferenças, estimulando o fortalecimento das economias regionais (cada um no seu estágio de desenvolvimento) e a incorporação efetiva dos segmentos sociais beneficiários.

Nessa postura, o desenvolvimento regional deve ser considerado sob três abordagens complementares: supra, inter e intra-regional.

A abordagem supra-regional parte do princípio de que o desenvolvimento regional é, por excelência, uma questão de interesse nacional, na medida em que a variável sócio-espacial é introduzida como determinante do desenvolvimento da nação. O espaço é visto como algo dinâmico, e não apenas como o lugar físico, porque projeta e reflete formas de organização social da produção diferenciadas, ou seja, as relações entre capital e trabalho se apropriam do espaço de forma diferenciada e geram padrões de qualidade de vida também diferenciados; em conseqüência, exige-se uma atuação diferenciada.

Sob esse princípio, cada região passa a ter um papel no contexto nacional. Promover o desenvolvimento regional é, portanto, viabilizar as regiões como copartícipes do desenvolvimento nacional. Está embutida a articulação com a política macroeconômica e as políticas setoriais, o que permite buscar a convergência entre interesses nacionais e regionais.

Aparece aí um primeiro ponto de conflito de interesses que poderá ser resolvido mediante a seleção de áreas prioritárias que deverão permitir, simultaneamente, a participação de cada região no desenvolvimento nacional e o atendimento às suas demandas regionais — são as "áreas-resposta nacional e regional".

Dito de uma forma mais simplista, a abordagem supra-regional considera que uma atuação mais plena em desenvolvimento regional deve extrapolar as fronteiras das regiões e trabalhar com questões cujo objeto tem abrangência nacional mas que, via de regra, desconhecem os impactos regionais. Grande parte das políticas setoriais pode ser incluída nesse rol — a política de transporte, de energia, de industrialização e a agrícola, entre outras, são alguns exemplos.

[12] Ministério do Interior. *Diretrizes de desenvolvimento regional*. Subsídios ao I PND da Nova República.

A abordagem inter-regional está baseada no reconhecimento da existência de laços regionais entendidos aqui de duas formas:

— uma primeira diz respeito à interdependência regional expressa pelas relações interindustriais e interagrícolas, além da própria mobilidade do capital e do trabalho;

— a outra refere-se a ações que ultrapassam os limites político-administrativos das regiões. Geralmente estão ligadas à utilização dos recursos naturais, a competências institucionais de programas e instrumentos financeiros ou a grandes obras de interesse nacional, algumas até extrapolando as fronteiras do País. Por se localizarem em áreas de interesse comum, questões desse tipo devem merecer tratamento conjunto por parte das entidades regionais envolvidas.

A terceira e última abordagem é a intra-regional, ou seja, a atuação voltada para dentro das regiões. Nessa abordagem, o desenvolvimento regional é visto pela ótica das peculiaridades e das potencialidades. Busca-se conferir às regiões o papel de autodeterminadoras do seu desenvolvimento. Isso significa não tentar aproximar regiões menos desenvolvidas de outras mais desenvolvidas, fazendo-as assumir um modelo de desenvolvimento exógeno à sua realidade e às suas potencialidades sócio-econômicas e culturais. Faz parte dessa abordagem a identificação de um modelo específico para cada região.

Essa perspectiva extrapola a simples dimensão do ordenamento espacial de políticas setorializadas e busca conferir o papel que as regiões reivindicam no contexto nacional, em função de suas reais potencialidades de expansão produtiva e da preservação de seus recursos culturais e ambientais.

Finalmente, ainda com relação à abordagem intra-regional, observa-se que as ações de desenvolvimento regional precisam ser mais substantivas. Seria fundamental que o Minter deixasse de atuar marginalmente. Nesse sentido, a atuação deveria atribuir prioridade aos denominados elementos causais ou modificadores da realidade regional, como terra, água e atividades produtivas, entendidos como responsáveis pela geração de condições propulsoras de desenvolvimento regional.

Vale também mencionar que o documento editado coloca, de maneira clara e inequívoca, "o Minter como um ministério voltado predominantemente para o desenvolvimento regional, razão pela qual não pode ser considerado como setorial. Identifica-se mais propriamente como um ministério cujo objeto é o homem e o espaço". Entendeu-se o desenvolvimento regional com três dimensões: política, econômica e social.

O fato de se ter definido homem e espaço como objeto de trabalho era necessário e fundamental, mas não é suficiente. Ambos precisam ser qualificados, na medida em que não serão todos os beneficiários das ações de desenvolvimento regional e nem quaisquer espaços, pois correr-se-ia o risco de pulverizar recursos e não se obter o desenvolvimento regional. Acredita-se que se não houver essa seleção um ministério de desenvolvimento regional deixaria de ter sentido, uma vez que poderia fazer de tudo um pouco em todos os lugares. O que vai diferenciar a atuação do Minter em relação aos demais ministérios setoriais é exatamente o foco do espaço.

De qualquer forma, isto significa que a atuação do Minter deverá buscar uma conjugação de esforços dirigida para dados espaços com uma dada população-alvo que deverá ser a beneficiária. Essa seleção será feita paulatinamente, com

a explicitação dos objetivos dos programas regionais. Pequenos produtores, trabalhadores rurais, migrantes e microempresários são alguns dos segmentos que constam nas diretrizes do já citado documento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Ainda no que se refere ao objeto espaço, é importante ressaltar que sua concretização depende de um "bom *marketing*" da importância de se introduzir o corte sócio-espacial nas várias políticas macroeconômicas e setoriais, tanto na sua formulação e implantação como nos impactos, *a posteriori*, que a maioria de suas ações tem sobre o espaço. A política de promoção de exportações e as grandes obras são dois bons exemplos desses impactos.

O documento do Minter também se posiciona sobre a inserção do desenvolvimento regional na constituição e nas próprias relações governamentais. "A prioridade do desenvolvimento regional é conseqüência natural da própria organização nacional. O Estado brasileiro é constituído pela União, estados, Distrito Federal e territórios. Fatores históricos, geográficos, econômicos e administrativos determinaram a constituição informal de regiões como decorrência da responsabilidade da União de manter a integridade nacional e de promover internamente a ordem econômica e social, para o que a Constituição Federal assegurou-lhe competência para estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento.[13]

A política nacional de desenvolvimento regional é, portanto, uma responsabilidade atribuída constitucionalmente ao poder público federal, a quem cabem ações políticas capazes de atender aos anseios dos diferentes segmentos da sociedade. Seu detalhamento programático e sua implementação vão, porém, requerer ativa participação dos governos dos estados e municípios, em estreita articulação com a sociedade civil. Trata-se de concepção não apenas coerente como necessária à legitimação da ação do Estado."

Nesse sentido, o documento ressalta também que "o desenvolvimento regional é, em si mesmo, uma atribuição compartilhada. É por essa razão que uma das funções-base do Ministério do Interior — a articulação — será realizada em todos os níveis de governo, de forma capaz de coordenar e convergir os efeitos da descentralização administrativa e da sempre expressiva contribuição da sociedade para os projetos e programas de desenvolvimento, conferindo-lhes celeridade e legitimidade".

Summary

The text has four parts. In the first part, there is the description of the institutional antecedents in Brazilian regional planning, which leads to the fact that the continuous creation and changes of agencies and programs has greatly contributed towards indefinition in treating regional issues. The giant size of the Ministry of Domestic Affairs (Ministério do Interior) is pointed out as the main responsible for this indefinition. Having in mind that with the creation of two new Ministries, already in the so-called New Republic, the Ministry of Domestic Affairs became in fact a regional development ministry, the text goes on appraising upon the repetitive way the regional matter has been fitted into

[13] Art. 8.°, inciso XIV, da Constituição da República de 1969.

the national development plans since 1960. Thus, emphasis in given to the pursue of regional unbalance reduction, which has caused tipical compensatory actions. It follows a brief evaluation of regional development actions taken by the agencies through special programs. Finally, there is the general outline of a new conception of regional development. At this moment, there is the idea of treating the regional issue by allowing regional unbalance, without trying to diminish them anymore. Regional economies strengthening is also proposed, having in mind the development stage of each one of them, through — "supra, inter and intra-regional" — complementary approaches. In this conception, it is fundamental to leave aside the concept of region as a sector and as a policy for satisfying existing necessities. It is given priority to acting on the causing or changing elements of each regional reality, which are land, water and productive activities.



DE OLHO NO AMANHÃ



Nas livrarias da FGV:
***Rio* - Praia de Botafogo, 188**
Av. Presidente Wilson, 228-A
***São Paulo* - Av. Nove de Julho, 2029**
***Brasília* - CLS 104, Bloco A, loja 37**

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ