

Políticas públicas territoriais: uma agenda necessária para o desenvolvimento no século 21

“O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade.”¹

Leonardo de Moura Perdigão Pamplona

Economista, mestre pelo Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED/IE/UFRJ).

Economista da Área Agropecuária e de Inclusão Social do BNDES. Rio de Janeiro, RJ

E-Mail: leonardompp@yahoo.com.br

Abstract

The paper presents some recent experiences of regional and territorial development policies, focusing on the guidelines of the integration of public policies and social participation in the construction of planning, both considered as 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), the perceived progress and challenges in the mentioned policies are discussed.

Keywords

Integration of public policies. Social participation. Planning. Development.

Resumo

O artigo apresenta algumas experiências de políticas de desenvolvimento regional e territorial 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.

Territorial public policies: a necessary agenda for development in the 21st century

INTRODUÇÃO

No século 21, a visão sobre o desenvolvimento necessária para dar conta dos desafios contemporâneos impõe uma agenda de três dimensões.

A primeira é a necessidade de fortalecimento do arcabouço institucional do Estado, para ampliar a eficiência e efetividade da máquina pública num contexto de crescente complexidade.

A segunda consiste na necessidade de fortalecimento da democracia, entendida como ampliação do grau de legitimidade do processo decisório. Isso se dá pelo aprofundamento dos laços de relacionamento entre Estado e sociedade, com o objetivo de buscar maior efetividade das políticas públicas – ações mais aderentes à real necessidade emanada pela sociedade.

¹ Furtado (1968, p. 103).

A terceira dimensão tem a ver com a necessidade de incorporação crescente do conceito de sustentabilidade, compreendendo a redução dos desequilíbrios econômicos, sociais, regionais e ambientais. Nesse sentido, o artigo apresenta estudo sobre um conjunto de políticas federais de desenvolvimento regional e territorial recentemente implementadas no Brasil².

O artigo está organizado em quatro seções, além da introdução. A primeira apresenta uma contextualização teórica para as três dimensões mencionadas. A segunda seção apresenta breve panorama histórico baseado em aspectos que conformaram o quadro político-institucional e as desigualdades regionais no Brasil. A terceira apresenta programas federais recentes que focalizaram as três premissas utilizadas no estudo: a integração e articulação de políticas públicas; o relacionamento Estado *versus* sociedade; e a participação social no planejamento do desenvolvimento. A análise dessas políticas, realizada por meio de pesquisa de campo, teve como objetivo verificar, na execução, a concretização dos conceitos expressos nas três dimensões da agenda do desenvolvimento no século 21. A quarta seção é dedicada às considerações finais.

DESENVOLVIMENTISMO NO SÉCULO 21

Peter Evans (2008), a partir de abordagem institucionalista, traz elementos importantes para qualificar o debate sobre o desenvolvimentismo do século 21, enfatizando as estruturas estatais e seu relacionamento com as estruturas da sociedade civil.

O autor faz uma revisão das tendências contemporâneas da teoria do desenvolvimento,

² Baseado na dissertação de mestrado do autor deste artigo (PAMPLONA, 2011).

e aponta três vertentes que considera relevantes para a construção teórica do modelo de Estado necessário ao século 21: (1) a “nova teoria do crescimento”³; (2) abordagens institucionais para o desenvolvimento⁴; e (3) a abordagem das capacidades⁵. As três vertentes partem de pontos diferentes, porém chegam a uma lista bastante similar de implicações para a agenda do Estado desenvolvimentista do século 21.

A primeira vertente apresentada, relativa à “nova teoria do crescimento”, coloca o foco no papel do capital humano (em uma perspectiva mais abrangente do que apenas oferta de educação), e das ideias como chaves para o crescimento.

O aumento do emprego no setor de serviços e a queda no emprego no setor manufatureiro estão em linha com esse enfoque (EVANS, 2008, p. 9). A manufatura ainda é um elemento central de uma economia em desenvolvimento, assim como a agricultura, porém não é mais o setor que conduz à mudança ou a principal fonte de emprego ou bem-estar ampliado. Isso altera os desafios para o Estado, que deve focar nas pessoas e suas habilidades, em vez de em máquinas e seus donos.

A segunda vertente é a emergência da abordagem institucional⁶ na teoria do desenvolvimento. Ela enfatiza o papel central de expectativas compartilhadas relacionadas à perenidade das “regras do jogo” para permitir ação econômica em longo prazo. Assim, mais do que as dotações de recursos ou a acumulação de capital, a existência de um conjunto de instituições que promovam

³ Cujos principais expoentes são Lucas, Romer, Aghion & Howitt e Helpman (EVANS, 2008, p. 2).

⁴ Que tem como autores de referência Acemoglu & Robinson, Hoff & Stiglitz e Rodrik, dentre outros (EVANS, 2008).

⁵ Sen e Ul Haq são os autores nos quais Evans (2008, p. 2) se baseia em relação a essa vertente teórica.

⁶ *Institutional Turn*, na definição de Evans (2010).

investimentos e inovações é que explica as diferenças entre os processos de crescimento da renda nacional⁷ (EVANS, 2010, p. 42)⁸.

Amalgamando as duas primeiras vertentes mencionadas, a questão central passa a ser que tipos de arranjos institucionais melhor permitirão às sociedades construir as organizações e redes necessárias para gerar novas habilidades por meio dos novos conhecimentos e ideias, além de difundir e tirar vantagem desses ativos intangíveis.

Adicionalmente, Evans inclui em seu raciocínio a abordagem das capacidades de Amartya Sen (2005), o qual defende que o crescimento do PIB não é um fim em si mesmo, mas apenas um dos indicadores a serem considerados na medição das melhorias no bem-estar humano, esse sim o objetivo final de uma sociedade.

Uma afinidade política com os institucionalistas emerge da insistência de Sen (2005) em afirmar que, se o desenvolvimento trata de bem-estar e capacidades, as estratégias de desenvolvimento e as políticas públicas não podem ser formuladas por tecnocratas, mas devem derivar da deliberação pública democraticamente organizada. Alguns autores institucionalistas também enfatizam a importância dos processos de tomada de decisão democráticos. Para Rodrik (1999, p. 19), a democracia é uma “metainstituição” que promove

instituições de alta qualidade, que por sua vez promovem o crescimento econômico. Nesse sentido, para esse autor, é útil pensar em instituições políticas participativas como “metainstituições”, que extraem e agregam conhecimentos locais e assim ajudam a construir melhores instituições.

Em suma, a caracterização de Sen de que as capacidades são meios e fins é a mais central para conectar sua abordagem com as outras duas. Um projeto de expansão de capacidades deve se delinear, com base no recurso mais abundante nos países em desenvolvimento: pessoas. Logo, expansão de capacidades é acima de tudo uma construção política. Como enfatizou Ostrom (1996, *apud* EVANS, 2008, p.16), os serviços de expansão de capacidades devem ser sempre coproduzidos por seus beneficiários. Sem o seu engajamento, tanto as comunidades como a provisão de serviços não atingem seus fins. Segundo a autora, tratar os cidadãos como destinatários passivos tende a produzir resultados subótimos ou mesmo contraproducentes.

Pode-se, então, sintetizar a convergência das três vertentes para a produção de uma agenda para o Estado desenvolvimentista do século 21, da seguinte maneira: acelerar, de forma sustentável, o crescimento econômico no presente século requererá expansão do acesso ao “estoque de ideias” existente, aumento da utilização efetiva desse estoque e geração de novas ideias adequadas às circunstâncias específicas de cada país. Tudo isso depende da expansão das capacidades humanas (EVANS, 2008, p. 13).

Dessa maneira, para ser desenvolvimentista, o Estado deve ter dois papéis básicos. O primeiro deles é o de suportar a distribuição de direitos fundamentais aos indivíduos, especialmente saúde e educação de qualidade. Adicionalmente, o Estado deve ser veículo para a tomada de decisões públicas e a definição de metas coletivas de desenvolvimento. É essa função que coloca a efetiva participação

⁷ Hoff e Stiglitz (2001, *apud* EVANS, 2008, p. 3) defendem que o desenvolvimento não deve ser mais visto apenas como um processo de acumulação, mas como um contínuo processo de mudança e evolução das organizações.

⁸ Um dos exemplos citados por Evans (2010) diz respeito à questão fundiária. Duas pesquisas apresentadas, estudando Ásia e América Latina no que diz respeito à concentração da propriedade da terra, concluíram que garantir direitos de propriedade aos pequenos de forma abrangente promove o crescimento. Segundo esses estudos, nos casos em que as elites monopolizaram a terra e forçaram grande contingente da população a engrossar as fileiras dos trabalhadores rurais sem terra, nem os proprietários nem os trabalhadores tiveram o estímulo ou a preocupação com o investimento em capital humano. Enquanto isso, nos países onde a estrutura de negociação era maior entre grandes e pequenos, a indução à acumulação de capital humano gerou dinâmicas econômicas mais consistentes.

social no topo da lista de capacidades que o Estado deve promover, como meio de criar melhores instituições.

A questão da sustentabilidade ambiental também não poderá ser negligenciada no século 21. Ela será tão mais bem-sucedida quanto melhor for a provisão de capacidades por parte do Estado, especialmente a construção da “democracia deliberativa” – o que depende, também, da qualidade das instituições públicas. Considerando que muitas vezes os agentes econômicos individuais se beneficiam da negligência em relação a externalidades ambientais negativas de seus investimentos, e que geralmente quem paga o custo da degradação do meio ambiente é a sociedade, o cálculo coletivo de longo prazo é muito mais benéfico à natureza (EVANS, 2010, p. 53).

A chamada “democracia deliberativa”, para além da “democracia participativa”, segundo Sen (2005), é a única maneira de definir adequadamente quais os fins desejados. Uma vez que a capacidade de decidir é uma das mais importantes capacidades humanas, processos de participação e deliberação públicos devem ser entendidos como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento.

Como produto dessa construção teórica, impõe-se uma agenda para qualquer nação que queira (re) construir seu aparato estatal e se tornar efetivamente desenvolvimentista. As principais questões dizem respeito às estruturas requeridas para cumprir essa agenda e que tipo de laços entre o Estado e grupos privados, comunidades e outros atores políticos farão o sistema funcionar politicamente.

Segundo Evans, negligenciar a participação social e a deliberação pública por conta da resistência dos “experts tecnocratas” é um erro. Tecnocratas se sentem mais confortáveis lidando com “gerentes” do que com líderes comunitários. Considerando que a busca democrática por acordos e consensos pode ser extremamente complexa, muitos tecnocratas, incomodados por essa confusão,

tendem a buscar alguma fórmula maravilhosa que traria medidas prontas e plenamente corretas (SEN, 2005, p. 99). Num contexto deliberativo, no qual exista um sistema de coprodução de metas e prestação de serviços, tecnocratas não devem possuir o monopólio do conhecimento de valor, devendo estar mais próximos dos cidadãos.

Em síntese, pode-se afirmar que são dois os pilares de uma estratégia de desenvolvimento no contexto do século 21: um aparato burocrático robusto e de qualidade e uma profunda inserção e complementaridade do Estado com a sociedade organizada.

Para os fins do presente trabalho trata-se, além, de racionalizar a oferta de políticas públicas, de qualificar a demanda por elas, no intuito de produzi-las em conjunto e assim favorecer melhores resultados econômicos, sociais e ambientais, pois pactuados desde o primeiro momento entre todos os atores interessados. Entende-se, assim, que o foco da análise deve recair sobre as condições de governança, entendida como a capacidade do Estado de coordenar atores e esforços em prol da formulação e implementação de políticas públicas apropriadas aos fins do desenvolvimento. A próxima seção delinea, de maneira sintética, a formação do Estado no Brasil, de modo a buscar elementos para compreender como vem se dando a implementação dessa agenda no país.

CARACTERÍSTICAS DO ESTADO BRASILEIRO

Aspectos político-institucionais

A herança portuguesa, do Estado absolutista, foi decisiva para definir o caráter patrimonialista e autoritário do Estado brasileiro. Desde o período colonial (até 1822), passando pelo Império (1822 a 1889) e chegando à República Velha (1889 a 1930), as práticas políticas e administrativas possuem como característica marcante elevado grau de indistinção entre o público e o privado.

As mudanças, iniciadas já em 1930 e ampliadas no sentido autoritário e intervencionista em 1937, expressaram-se por três dimensões mutuamente condicionadas, quais sejam: a dinâmica de fortalecimento do poder central; o projeto nacional-desenvolvimentista; e a criação de um aparelho de Estado burocrático, baseado em princípios orientadores calcados na profissionalização, na ideia de carreira, na hierarquia funcional, na impessoalidade, no formalismo – seguindo, em linhas gerais, o modelo racional-legal weberiano.

Apesar das profundas inovações introduzidas, o novo modelo administrativo de Estado não conseguiu eliminar por completo as peculiaridades da cultura política brasileira, como o clientelismo, que passa a ter lugar a partir do controle do Estado, mediante a atuação dos interventores em cada unidade subnacional. O modelo baseava-se na distribuição de subsídios, isenções e empregos públicos e na incorporação dos trabalhadores, mediante a adoção de um sistema corporativista voltado para enquadrar principalmente as massas operárias urbanas. Além disso, criou uma legislação trabalhista e políticas sociais que até então não existiam no Brasil. Consolidou-se assim um sistema híbrido, com interpenetração de características do modelo racional-legal com o autoritarismo e a dinâmica clientelista.

As dificuldades de reforma do serviço público em direção a formas meritocráticas de seleção implicaram a adoção de uma estratégica alternativa: a da criação de “ilhas” de eficiência fora da burocracia tradicional (ARRETCHE, 1996), caracterizando a modernização do aparelho estatal brasileiro mais como uma estratégia de acréscimos e emendas do que como uma revisão estrutural do Estado (EVANS, 1993, p.140)⁹.

⁹ O Governo Juscelino Kubitschek experimentou de forma mais intensa a tendência à chamada administração indireta, considerada mais ágil e flexível do que a administração direta. Sua aplicação se deu no contexto de um projeto de desenvolvimento nacional que implicava vigorosa intervenção do Estado na economia,

Resumidamente, pode se dizer que o Estado brasileiro cresceu e se expandiu de modo fragmentado, o que permitiu a existência de órgãos e instituições superpostas e de burocracias difusas, cujo controle e possibilidade de coordenação é extremamente difícil, além de estimular soluções personalistas.

Entretanto, as reformas do Estado mais importantes realizadas no Brasil durante o século 20, nas décadas de 1930 e 1960, se deram sob governos autoritários. Dessa maneira, os longos períodos de centralização do poder político favoreceram a consolidação de um estilo de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, com grande desequilíbrio entre as três esferas do poder público.

Na década de 1980, a retomada do processo de democratização, alimentada pelas demandas por participação política de diversos segmentos sociais, e que culminou no estabelecimento de novo texto constitucional em 1988, mostrou-se, a princípio, incompatível com o modelo centralizador vigente nas décadas anteriores, visto como causa principal dos problemas estruturais do Estado.

cujo principal instrumento foi o Plano de Metas. Essa opção exigia a criação de um núcleo técnico capaz de formular e implementar políticas para a construção da base industrial pesada e de alta tecnologia no país, objetivando a autossuficiência em infraestrutura e a produção de bens de consumo de massa. O governo, não vendo possibilidade de superação da estrutura clientelista no Estado, criou estruturas paralelas, emancipadas do clientelismo e “insuladas”, visando atingir os resultados almejados. Isso significou um reforço do poder central com o objetivo de dar conta dos desafios colocados. O regime militar, por sua vez, representou novo movimento de reforço da centralização do poder estatal, cuja justificativa era basicamente a necessidade da segurança nacional, ameaçada, segundo os militares, por forças políticas associadas ao comunismo. O enfraquecimento do Congresso e dos partidos políticos e a substituição da política pela técnica, por meio do reforço do padrão insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais, foram acompanhados de ampla reforma administrativa.

O primeiro movimento a ser destacado nesse período foi, aparentemente de forma contraditória, o reforço do poder decisório central.

Nos primeiros anos da Nova República, ao contrário das expectativas trazidas pelo processo de redemocratização, houve concentração do poder de decisão na elite técnica da burocracia. Concomitantemente, houve enfraquecimento dos laços de relacionamento entre Estado e sociedade, produto de uma conjunção de fatores: grave crise fiscal e de autoridade decorrente do fracasso dos planos de combate à inflação, desvalorização dos valores da República e perda da capacidade operacional do Estado, o que aprofundou os problemas sociais e do sistema político¹⁰.

Havia claro descompasso entre a crescente densidade organizacional da sociedade civil e a capacidade do Estado de atender a essa complexidade. Além das motivações decorrentes da crise econômica, situadas no plano mundial, a dinâmica interna, relacionada à transição de um regime autoritário para a democracia, ampliava o grau de dificuldade do Estado.

A nascente democracia era vista naquele período como ingovernável. Assim, a transição para o regime democrático foi marcada por alto grau de continuidade nas instituições e nas elites dirigentes do regime militar.

A assimetria de poder degrada as relações entre o Executivo e o Legislativo, ao submeter o segundo

a uma lógica que lhe escapa do controle, produz incentivos ao comportamento irresponsável do Congresso, reforçando a tendência populista dos parlamentares. A fragmentação decorrente na agenda legislativa favorece, portanto, comportamentos “assistencialistas” por meio de projetos pontuais criados por parlamentares para atender determinadas populações com o objetivo de torná-las redutos eleitorais. Níveis de corrupção mais elevados estão associados com esse tipo de comportamento, realizado por meio de emendas parlamentares (SODRÉ; ALVES, 2010)¹¹.

Desse modo a política pública perde coerência, uma vez que a tendência à discricionariedade favorece uma ação pública que caminha ao sabor da circunstância, sem estratégia definida e, por isso, ineficiente (DINIZ, 1995, p. 398).

Para além da visão dominante à época sobre o diagnóstico da crise do Estado, Diniz (1995, p. 393-394) apresenta uma abordagem teórica sobre a governabilidade, na qual a questão central é a relação entre os grupos organizados e o processo de formação de políticas, colocando em evidência três dimensões fundamentais: a capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas; a capacidade de mobilizar os recursos e meios necessários à execução (mais do que a formulação, a implementação); e a capacidade de liderança do Estado.

A conclusão desse conjunto de análises sobre as condições de sustentação das políticas de ajuste

¹⁰ A associação entre fracasso das medidas de estabilização e avanço da democracia gerou argumentos favoráveis ao reforço da capacidade decisória do Poder Executivo como forma de bloquear a interferência das forças sociais e/ou políticas e conferir celeridade à execução das medidas julgadas necessárias. A busca por maior eficácia e rapidez na administração da crise econômica suscitou o recurso frequente às decisões enclausuradas nas tecnocracias, o que configurava a manutenção das tendências centralizadoras das decisões em círculos restritos, sem consulta à sociedade (DINIZ, 1995, p. 387).

¹¹ “A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver a maioria dos problemas da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apoia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Criase uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais” (CARVALHO, 2001, p. 223-224).

implementadas em reação à crise da década de 1980 é que o maior gargalo esteve na implementação das políticas, e não na formulação.

A deficiência no quesito implementação, segundo Diniz (1995, p. 398), baseava-se em três aspectos: (1) o Estado brasileiro não dispunha de instrumentos e condições operacionais satisfatórios; (2) as estratégias de implementação formuladas pelas elites governamentais eram inadequadas do ponto de vista da mobilização de apoios externos (insulamento); e (3) os fracassos sucessivos provocados por bloqueios na implementação, gerando a perda da credibilidade do governo, contribuíram para deslanchar uma resistência passiva ao poder estatal.

Some-se a isso, em cenário de crise econômica e atribuição de culpa pelos problemas ao modelo estatista anterior, um processo de dismantelamento do aparato institucional do Estado, visto como anacrônico, o que reduziu ainda mais sua capacidade operacional (DINIZ, 2000, p. 49).

Em contradição a esse movimento de centralização do poder, a década de 1980 também presenciou a defesa, por amplo espectro político, de um processo de descentralização das políticas públicas¹².

¹² Para os defensores da radicalização democrática, a descentralização representava uma estratégia pela qual deveriam ser criadas ou consolidadas instituições que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Conferir poder efetivo aos gestores das cidades significava criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional (ARRETCHE, 1996). A descentralização seria um instrumento de fortalecimento da democracia cívica. No entanto, o fim da experiência socialista e a crise do Estado de Bem-Estar Social (re) colocaram em evidência um ideário que defendia atributos como a desregulamentação, a privatização e a abertura da economia aos investimentos externos, significando uma tendência ao enfraquecimento do poder regulatório dos Estados nacionais. A descentralização também estava inserida nesse receituário, com o objetivo de aumentar a eficiência do setor público como prestador de serviços à população. Descentralizar, nessa visão, parecia ser um novo paradigma para a eficiência no setor público.

A evolução das experiências de descentralização, entretanto, mostrou que havia uma série de entraves para a sua efetiva implementação. Especialmente a partir de 1990, as reformas administrativas contribuíram para a ampliação da debilidade do aparato estatal, e a descentralização exerceu papel fundamental nesse contexto, transferindo recursos e responsabilidades da União para estados e municípios.

A reforma, dirigida por uma elite com viés tecnocrático e caracterizada pela insuficiência de mecanismos de coordenação, manteve a fragmentação de ações, aprofundando as distorções, na medida em que não foi acompanhada de uma redefinição das atribuições correspondentes a cada esfera. Isso gerou um ambiente de instabilidade, no qual se observou aumento das transferências automáticas, baixo controle sobre a execução dos recursos e ampliação dos poderes tributários das instâncias subnacionais, desacompanhada de uma definição concreta das responsabilidades da União, dos estados e dos municípios (PALERMO, 2000).

Assim, Ribeiro (2004, p. 4) afirma que o contexto de crise e o foco na questão do tamanho do Estado desviaram a atenção da importância do equilíbrio federativo. A distribuição de competências e responsabilidades entre os entes da Federação ocorreu sem planejamento, prejudicando o processo de implementação das políticas públicas.

Além de corresponder à prescrição de diminuição do tamanho do Estado, aculturava o setor público para as regras de “comportamento privado”, estimulando maior concorrência nas esferas descentralizadas de governo e criando condições para a exigência de serviços públicos eficientes por parte dos cidadãos-clientes (AFFONSO, 2000, p. 128). Além da influência do contexto mundial, a defesa da descentralização se baseou na experiência trazida do período de ditadura militar, caracterizado por alto grau de centralização de recursos e poder. Isso gerou certa vinculação, pelo movimento democratizante, da centralização a algo nefasto, gerando uma radicalização da defesa da descentralização das políticas públicas. Além disso, a crise econômica ocorrida no Brasil foi atribuída quase que exclusivamente ao modelo de Estado existente, tendo sido vencedora a agenda política cuja execução pressupunha a redução do tamanho do governo central.

A falta de planejamento e de uma pactuação mais aprofundada acabou por impor aos municípios atribuições para as quais não estavam preparados, dada a descoordenação entre os fluxos de receitas e as responsabilidades que adquiriram. As próprias especificidades regionais, na ausência de regras claras que disciplinassem as relações federativas, contribuíram para potencializar os conflitos, dadas diferenças socioeconômicas e as demandas decorrentes (AFFONSO, 2000, p. 149)¹³.

Segundo Arretche (1996), o processo de descentralização decorreu primordialmente de um impulso democrático associado à erosão da capacidade de sustentação política e financeira do nível central de governo, não tendo sido resultado de uma política de rearranjo institucional dos entes federativos, nem de qualquer preocupação com o processo de coordenação das ações intergovernamentais. Na visão de alguns autores, seria até mesmo impreciso afirmar a existência, naquele período, de um processo de descentralização de estruturas administrativas do Estado, dada a ausência de um programa nacional de descentralização que, sob o comando da União, se propusesse ao rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado (DRAIBE; ARRETCHÉ, 1995).

Registra-se, na literatura especializada sobre o tema, sistematizada em Ribeiro (2004), a quase unanimidade entre especialistas quanto ao fato de o processo de descentralização de recursos e competências para estados e municípios ter sido acompanhado da perda de governança federal.

A fragmentação de agendas e de arenas de decisão, decorrente de uma descentralização realizada

sem planejamento, reforça o caráter predatório e não cooperativo do federalismo brasileiro. Isso pode ser relacionado às características estruturais da construção do sistema político brasileiro, no qual ainda há a presença forte do clientelismo e no qual a disputa eleitoral é o motor das ações governamentais em muitos casos, e o estímulo à cooperação tende a ser baixo (ABRÚCIO; SOARES, 2001, p. 58).

No caso brasileiro, a falta de estruturas institucionais projetadas para coordenar políticas públicas, dentre outros fatores, leva a um padrão de colcha de retalhos nas relações intergovernamentais (RIBEIRO, 2004, p. 7). Esses aspectos da cultura política e administrativa brasileira dificultam a formação de uma agenda que dê conta da dimensão do déficit institucional presente no país.

Assim, a tendência é a sobreposição de políticas públicas, dada a falta de articulação tanto entre os governos federal, estaduais e municipais, quanto entre os ministérios ou secretarias de um mesmo nível de governo. É corriqueiro observar a criação de projetos semelhantes por órgãos de governo que não se comunicam entre si, nem com as prefeituras ou a sociedade civil ou qualquer outra esfera pública. Isso caracteriza uma situação na qual as propostas de ação não estão conectadas às verdadeiras causas dos problemas, seja por falta de informação e comunicação, seja pelo antagonismo político entre os responsáveis por diferentes órgãos, que disputam influência junto aos seus superiores hierárquicos. Quando os projetos tratam do mesmo tema, são pulverizados de acordo com a interpretação específica de cada agência sobre o problema, dando origem a variadas soluções que não dialogam em busca de sinergia.

A necessidade de um Estado forte significa que ele deve ser capaz de coordenar um sistema de governança com responsabilidades descentralizadas, porém organizadas (DINIZ, 1995, p. 399). Logo, esse autor também preconiza,

¹³ Um fator adicional e preponderante nas dificuldades de implementar uma descentralização efetiva foi o contexto macroeconômico dos anos 1990. As dificuldades financeiras de todos os níveis federativos, dado o elevado nível da dívida pública, prejudicavam a autonomia municipal e estadual e a capacidade de coordenação da esfera federal, que não conseguia implementar seus instrumentos redistributivos (AFFONSO, 2000).

como crucial para a eficácia das políticas públicas, o diálogo e negociação junto aos grupos afetados por elas, conforme passagem a seguir.

Aumentar os graus de governabilidade em uma ordem democrática implica não apenas melhorar o desempenho da máquina burocrática, mas ampliar a responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas sociais (...) Reforma do Estado [implica em] expansão da capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado, o que, em última instância, requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais”. (DINIZ, 1995, p. 408).

Segundo a autora, para gerar adesão e garantir sustentabilidade política à implementação das decisões tomadas, deve ser fomentada a construção de um sistema de governança econômica e social que suporte a estratégia governamental. Isso deve ocorrer por meio do estabelecimento de vínculos da sociedade com o Estado, de forma planejada e coordenada para garantir que a gestão pública seja efetivamente beneficiada com essa relação.

Complementarmente, a reforma do Estado necessita do fortalecimento de mecanismos de promoção de maior transparência das ações estatais, com base na prestação de contas e na responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos, atributo que costuma ser sintetizado por meio do termo *accountability*¹⁴.

Ribeiro (2004, p. 14) indica um conjunto de premissas importantes para o avanço pretendido: a formulação deve ser necessariamente participativa e interativa, com vistas a assegurar a troca e a

transferência de experiências e de conhecimentos; e as instâncias de articulação nacional devem ser fortalecidas, fomentando a cooperação federativa horizontal e vertical e o compartilhamento de soluções, com impacto sobre a eficiência na utilização dos recursos e a diminuição das assimetrias institucionais entre as unidades da federação. O modelo de execução deverá guardar coerência com o processo participativo de formulação.

Em relação à descentralização, as concepções que a relacionaram com a democratização têm em comum a expectativa de que a escala ou âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. Entretanto, a realização desse ideal depende menos do nível de governo encarregado que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte do governo (ARRETCHE, 1996). O fato de determinadas questões ou políticas serem geridas pelo nível central não é indicador de uma gestão mais ou menos democrática. Segundo Arretche, contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em novo arranjo federativo.

A transição para um Estado mais eficiente supõe necessariamente que o centro do sistema (a União) seja administrativa e institucionalmente forte. Portanto, antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento das agências do governo central em direção a novas atividades (ARRETCHE, 1996).

Desigualdades regionais no Brasil

O Brasil viveu, entre 1930 e 1980, período de grande expansão econômica. O resultado do conjunto de políticas de crescimento baseado

¹⁴ A *accountability* vertical é relacionada com os sistemas eleitorais, e a *accountability* vertical, que tem a ver com os freios e contrapesos institucionais no âmbito do arcabouço estatal (O'DONNELL, 1998). Atualmente, há a emergência do conceito de *accountability* societal, que trata de novos mecanismos utilizados pela sociedade civil para controlar os resultados da ação governamental (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000). Os conselhos municipais, estaduais e nacionais são experiências nesse sentido, como espaços de deliberação, definição de agendas e monitoramento da implementação de políticas públicas.

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).

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, organizados 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 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, p. 276).

A construção da base industrial nacional, favorecida pela capacidade de acumulação e diversificação do complexo cafeeiro paulista, 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 sua ocupação e integração (CAMPOLINA DINIZ, 2002, p. 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 Paulo¹⁵.

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 forte influência no processo de reversão da concentração espacial da atividade produtiva nacional¹⁶.

O movimento de desconcentração produtiva foi comandado a partir de São Paulo. Assim, a integração produtiva do território nacional foi

¹⁵ 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.

¹⁶ Para Campolina Diniz, quatro blocos de políticas, atuando de forma concomitante, devem analisados para uma avaliação dos resultados das políticas regionais (CAMPOLINA DINIZ, 2001, p. 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 determinantes na atração de projetos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, resultando em expansão produtiva e no conseqüente 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 produtivos 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.

construída com base na expansão do pólo paulista, vinculando as demais regiões à dinâmica observada no pólo concentrador (ARAÚJO, 1999, p. 145)¹⁷. 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 bastante concentrada regionalmente, o grau de concentração naquele momento apresentava um nível menor do que o de 20 anos antes¹⁸.

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, p. 152)¹⁹. Era a emergência das teses sobre

o “poder local” para enfrentar os desafios da globalização (CANO, 2002, p. 281)²⁰.

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.

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 deixado de lado em nome de interesses privados pouco afeitos às consequências em termos sociais e regionais dos seus investimentos.

¹⁷ Para Guimarães Neto (1997 apud ISMAEL, 2008, p. 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.

¹⁸ A desconcentração entre as regiões foi acompanhada, entretanto, de um processo de crescente concentração intraregiões. 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.

¹⁹ CANO (2008) periodiza o processo de desconcentração em três momentos. O primeiro, na década de 1970, em que 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 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.

²⁰ “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, p. 13).

A atitude passiva do Estado gerou um cenário de ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional no país (ARAÚJO, 1999, p. 152), cuja marca é a diminuição da sua importância na estrutura do Estado²¹.

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, p. 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 texto, a autora afirma que a tendência de desintegração produtiva nacional deveria ser combatida com a 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, p. 157).

EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIDAS NO PERÍODO RECENTE

As três dimensões da agenda de desenvolvimento preconizada como necessária no século 21 podem ser sintetizadas pela abordagem territorial. Nesse sentido, as políticas públicas territoriais, por considerarem, como requisitos centrais, a articulação institucional e a abertura à participação da sociedade civil organizada, foram utilizadas como tema de estudo. As políticas e programas dos ministérios da Integração Nacional (MI), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgãos cujas atribuições são as mais aderentes ao tema²², foram definidos como fontes principais que serviram de base para a realização da pesquisa de campo, apresentada adiante. Foram estudadas, com maior profundidade a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de iniciativa do MI; o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, elaborado pelo MPOG; e, do MDA, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

²¹ “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, p. 101).

²² 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).

Favareto (2009) apresenta, além das ações já mencionadas, 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 outro²³.

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 um duplo viés, tanto setorial quanto de assistencialismo, 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 prevêm: 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, inexistente 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 operar mudanças profundas na cultura organizacional do Estado e, também, para alterar a cultura no âmbito da sociedade civil, que não está acostumada à deliberação pública. (FAVARETO, 2010, p. 299).

²³ 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).

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”.

A despeito dessa miríade de iniciativas ainda estar em 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.

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, p. 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 programa com outras políticas²⁴.

²⁴ Considerando que a dissertação de mestrado que baseou o presente artigo (PAMPLONA, 2011) teve como horizonte de análise os resultados pesquisados até 2010, fica prejudicada uma avaliação do estado da arte dessas políticas, o que não prejudica as percepções gerais quanto a elas, independentemente das políticas implementadas a partir de 2011.

Pesquisa de campo realizada em territórios selecionados

Em pesquisa de campo sobre as recentes políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, buscou-se compreender como gestores públicos federais e atores territoriais encaravam questões como o processo de integração de políticas públicas; a relação entre recortes territoriais; o processo de institucionalização de instâncias deliberativas e do planejamento do desenvolvimento nos territórios; o processo de implementação e gestão dos planos territoriais de desenvolvimento; os desafios para a superação do clientelismo e patrimonialismo; e a capacidade dos programas articulados de efetivamente transformarem as dinâmicas econômicas de áreas carentes²⁵.

A pesquisa confirmou algumas constatações apresentadas na literatura, no que diz respeito à incipiência dos resultados concretos até o momento apresentados. No entanto, 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 incipiente, 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 nas diversas áreas do Estado em que há espírito público e compromisso com o

desenvolvimento, ainda impera a cultura da fragmentação setorial, na qual cada agência específica compreende ser autosuficiente 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.

A mensagem mais importante que se pode extrair da pesquisa é a do imperativo do fortalecimento das institucionalidades, de maneira geral, para a efetivação de 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 estaduais²⁶, além de 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 consorciação 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. Isso inclui as metrópoles, lócus de grande parte dos problemas sociais brasileiros, dado o processo não planejado de, federais e estaduais, e metodologias de intervenção

²⁵ 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).

²⁶ 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 nele inseridas.

que racionalizem a utilização do crescimento econômico que inchou as principais capitais do país.

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 sua Instituição Deliberativa Territorial (IDT), que indique representantes para a discussão mesorregional que, por sua vez, resultem em uma discussão estadual, cujos representantes discutam em uma escala macrorregional e também componham 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, na visão da maioria dos entrevistados, é o caminho para melhor ordenamento e integração das políticas públicas, uma vez que o Estado não tem condições de conhecer profundamente as realidades locais. Além disso, sendo pressionado por uma sociedade consciente das suas necessidades, apresenta maiores possibilidades de se estruturar para oferecer políticas públicas melhores.

O desdobramento dessa construção institucional é o resgate do planejamento estratégico nacional de longo prazo. Essa é uma diretriz constitucional

ainda hoje não plenamente realizada²⁷, 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

A experiência brasileira apresenta inúmeras situações de sobreposição e fragmentação no que concerne às políticas públicas, em grande parte não pactuadas com a sociedade e que, apesar de despender considerável quantia de recursos, não atingem os resultados almejados de melhoria nas condições de vida das populações que vivem especialmente nas regiões menos desenvolvidas.

Nesse sentido, o presente artigo objetivou mostrar a evolução recente de políticas públicas de desenvolvimento regional e territorial. Essas políticas, concebidas por meio do olhar sobre a totalidade de dado território e suas diversas necessidades, têm como objetivo a organização e racionalização da oferta de políticas públicas e a capacitação da sociedade organizada e geograficamente estabelecida com base em critérios culturais e de vocação produtiva, para planejar o seu desenvolvimento.

Assim, fomentando a articulação entre as diversas regiões e territórios, e também entre as diversas instituições públicas e privadas capazes de realizar investimentos estruturantes, buscam contribuir para um processo de desenvolvimento nacional

²⁷ A importância do planejamento é preconizada pela Constituição Federal do Brasil, 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). (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

efetivo, que só ocorrerá quando o crescimento econômico for equilibrado entre as suas regiões e, dentro delas, socialmente bem distribuído.

Como contribuição para a definição de uma agenda de trabalho, exemplificam-se, a seguir, algumas ações: a definição de um modelo educacional que estimule o interesse da população em participar de processos decisórios quanto ao seu futuro e amplie a representatividade e legitimidade da ação do Estado, ao tempo em que fortalece a democracia; a evolução das instituições políticas e corpo técnico do Estado para que considerem estrategicamente as novas abordagens vinculadas à articulação de políticas públicas e participação social; e o aprofundamento e consolidação de ações em prol da institucionalização de instâncias deliberativas territoriais como, por exemplo, consórcios públicos aderentes aos recortes territoriais e abertos à participação da sociedade civil organizada, com o objetivo de dar continuidade ao processo de democratização do Estado brasileiro e, conseqüentemente, contribuir para uma distribuição mais equilibrada das oportunidades de crescimento e bem-estar.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.

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

_____. 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*, Universidad de Barcelona, v. 14, n. 849, nov. 2009. (Serie documental de GeoCrítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana)

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas pública? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

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

_____. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In:

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.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

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, p. 385-415, 1995.

_____. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 90*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

- DRAIBE, Sônia Miriam; ARRETCHE, Marta. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Brasil. In: RACZYNSKI, Dagmar (Ed.). *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago, BID/CIEPLAN, 1995.
- EVANS, Peter. *Search of the 21st Century Developmental State*. Brighton: University of Sussex. Center for Global Political Economy (CGPE), 2008. (CGPE Working Paper, 4)
- _____. constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, Omano (org.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*. Cape Town: HSRC Press, 2010.
- FAVARETO, Arílson. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil., Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, 2009. (Documento de Trabajo, 26)
- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- ISMAEL, Ricardo. O esvaziamento da dimensão territorial na redefinição do desenvolvimento brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas. Disponível em: <http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdade/versidade/media/Ismael_desdiv_n2.pdf>.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 1998.
- PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. In: Dados, v. 43, n° 3. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: www.scielo.br
- PAMPLONA, Leonardo. *Políticas públicas territoriais: uma nova visão sobre o desenvolvimento*, 2011 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Programa de Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. 2011.
- RIBEIRO, Sheila. Quebrando paradigmas de elaboração e de execução de programas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (CLAD), 9., 2004, Madrid, Disponível em: <<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/ribeishe.pdf>>.
- RODRIK, Dani. Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them. In: IMF CONFERENCE, SECOND-GENERATION REFORMS, 1999 Washington.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- SODRÉ, Antonio Carlos e ALVES, M^a Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. *rac*, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, mai.-jun 2010. Disponível em: <www.anpad.org.br/rac>.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p147-158, out. 2000.
- VAINER, Carlos. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da fragmentação. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 1, p. 9-23. Maio, 2007.