

O DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE O PLANEJAMENTO E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

I Seminário de Capacitação do Conselho Estadual das Cidades – CONCIDADES/CE

Fortaleza/CE – 2011

João Mendes da Rocha Neto



Secretaria de Políticas de
Desenvolvimento Regional

Ministério da
Integração Nacional



Roteiro de Idéias

1. DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL – questões conceituais
2. DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL – principais abordagens no debate atual
3. POLÍTICAS REGIONAIS – as três gerações e suas bases conceituais
4. DESENVOLVIMENTO REGIONAL no BRASIL
5. POLÍTICAS REGIONAIS no BRASIL: um balanço e os grandes desafios
6. O PLANEJAMENTO REGIONAL a partir do CENÁRIO LOCAL.



Conceito para encaminhar o debate...

- A rigor a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos (FURTADO, 1981, p. 16).



Portanto...

- O desenvolvimento regional não é somente uma construção teórica, mas a necessidade de gerir eficazmente os fatores de desenvolvimento, tanto na otimização dos recursos como na garantia de uma maior participação dos diferentes atores, possibilitando uma equilibrada distribuição de benefícios.



Como chegamos ao desenvolvimento e integração regional

- O **desenvolvimento regional** deve ser entendido como uma especificação do conceito de desenvolvimento, fazendo, por um lado, realçar o resultado das **políticas de desenvolvimento global** e, por outro, de **planejar** uma forma mais adequada de **equilíbrio** na utilização e dinamização de um território.
- É, portanto, a dimensão espacial em escalas diferenciadas - regionalizada, do processo de desenvolvimento.

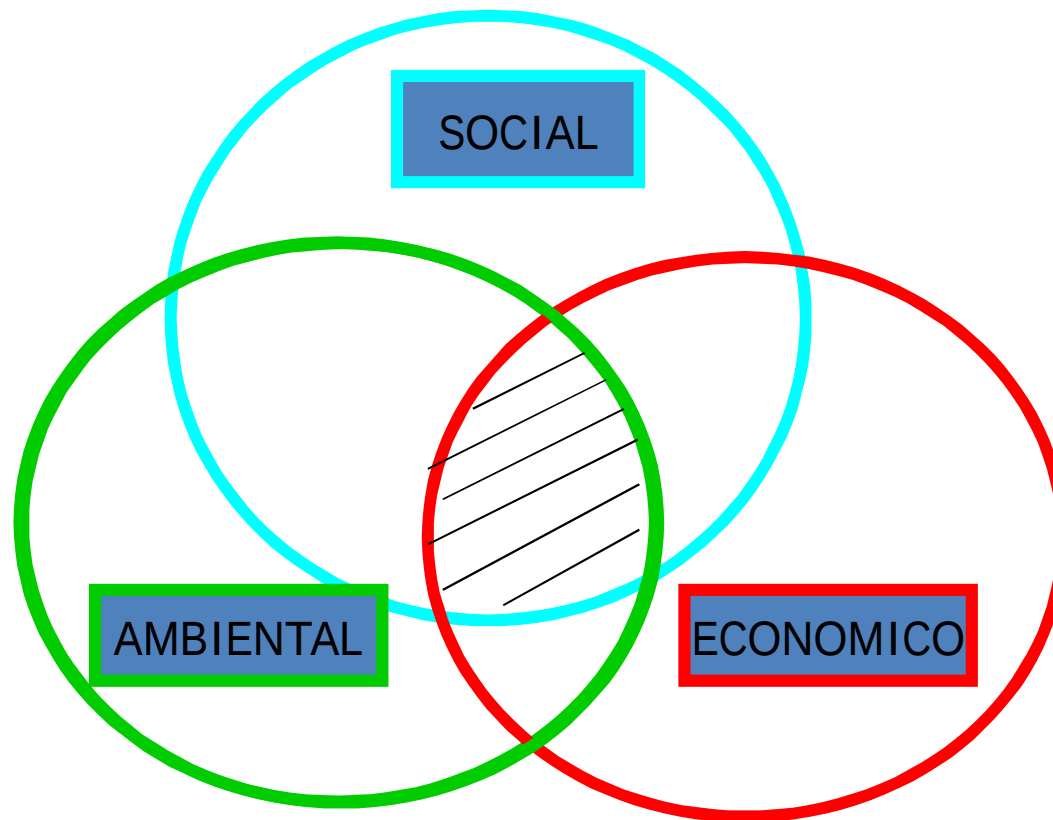


Novas pautas para o desenvolvimento e integração regional

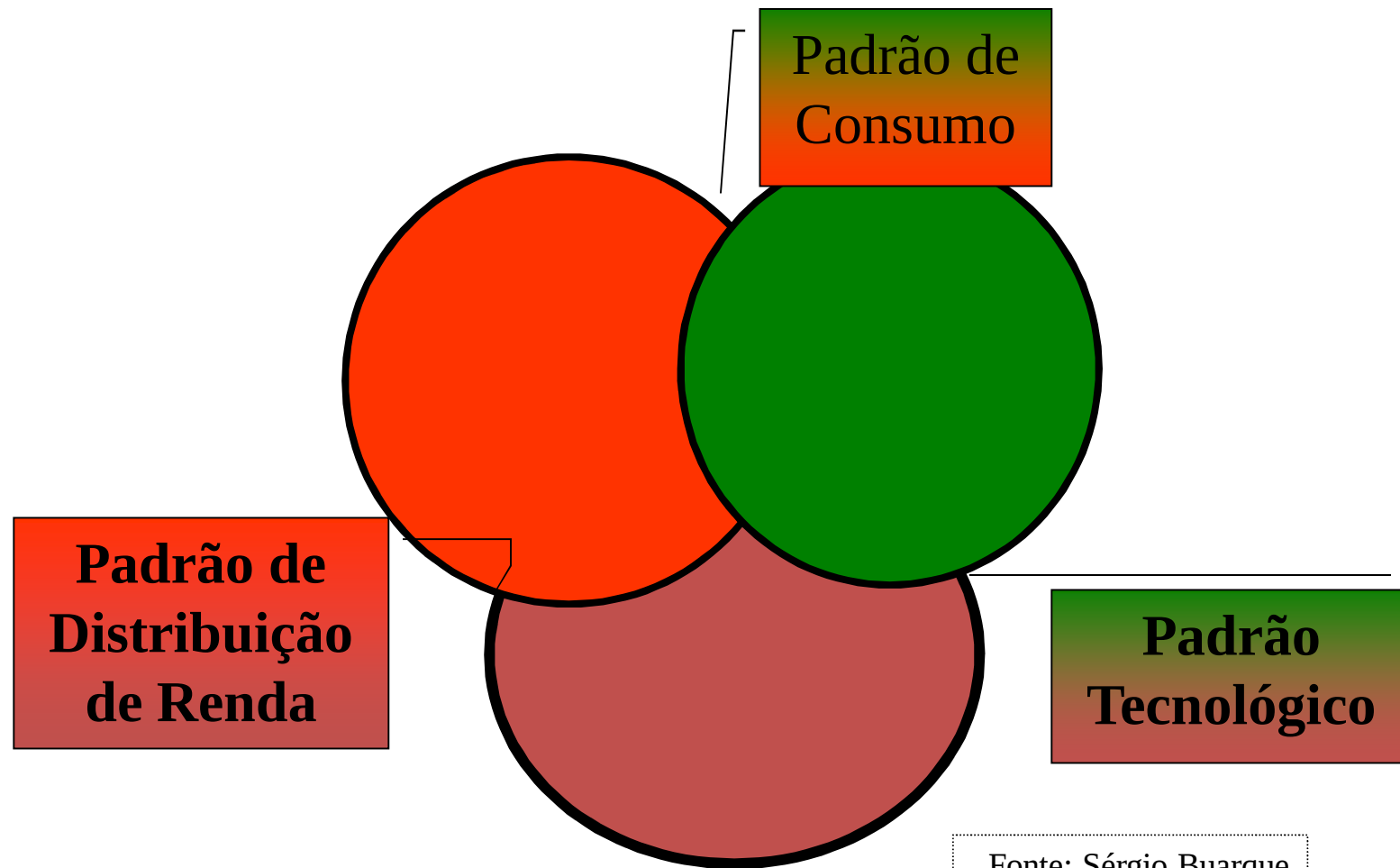
- A superação da concepção do desenvolvimento como crescimento econômico;
- A incorporação da questão ambiental;
- A necessária abordagem intersetorial;
- A complementaridade entre os espaços urbanos e rurais;
- A emergência da agenda social como parte das políticas de desenvolvimento regional;
- A efervescência crescente do debate sobre o conceito de Desenvolvimento Sustentável.



Entrelaçamentos do Desenvolvimento



Variáveis estratégicas no Desenvolvimento



Fonte: Sérgio Buarque



A integração regional no contexto atual



Integração e Fragmentação regional: quem se hegemoniza?

- Globalização é processo **CONTRADITÓRIO** e não uma tendência **UNIDIRECIONAL** e **FATAL** (Massey, 1997)
- Com o avanço da **GLOBALIZAÇÃO**
 - Amplia-se a **INTERDEPENDÊNCIA** entre as regiões, mas alteram-se:
 - As formas de competição, cooperação e dependência;
 - As relações entre Estados Nacionais e entre Estados e as Empresas Privadas;
 - Estabelece-se processo simultâneo de **HOMOGENEIZAÇÃO** e **DIFERENCIAÇÃO**; e
 - Gerando **TENSÕES** entre o GLOBAL e o LOCAL.



A diversidade do debate contemporâneo sobre o Desenvolvimento Regional

- Instituições, “Capital Social” e Desenvolvimento Regional;
- Inovação e Desenvolvimento Regional;
- Debate sobre a Escala ideal do Desenvolvimento Regional.



As fase do Desenvolvimento Regional no Brasil

- **Geração meados do Século XX**
 - Apoio do Governo Central a projetos de grandes empresas, institucionalização de um sistema de planejamento regional com vistas ao combate das desigualdades.
- **Geração do final do Século XX**
 - Cooperação entre instituições e agentes locais, marcada pela competição predatória entre unidades da federação (guerra fiscal) e desestruturação do sistema de planejamento regional.
- **Geração atual**
 - Cooperação entre agentes e instituições combinado na forma de redes e arranjos verticais e horizontais, além de atores externos.

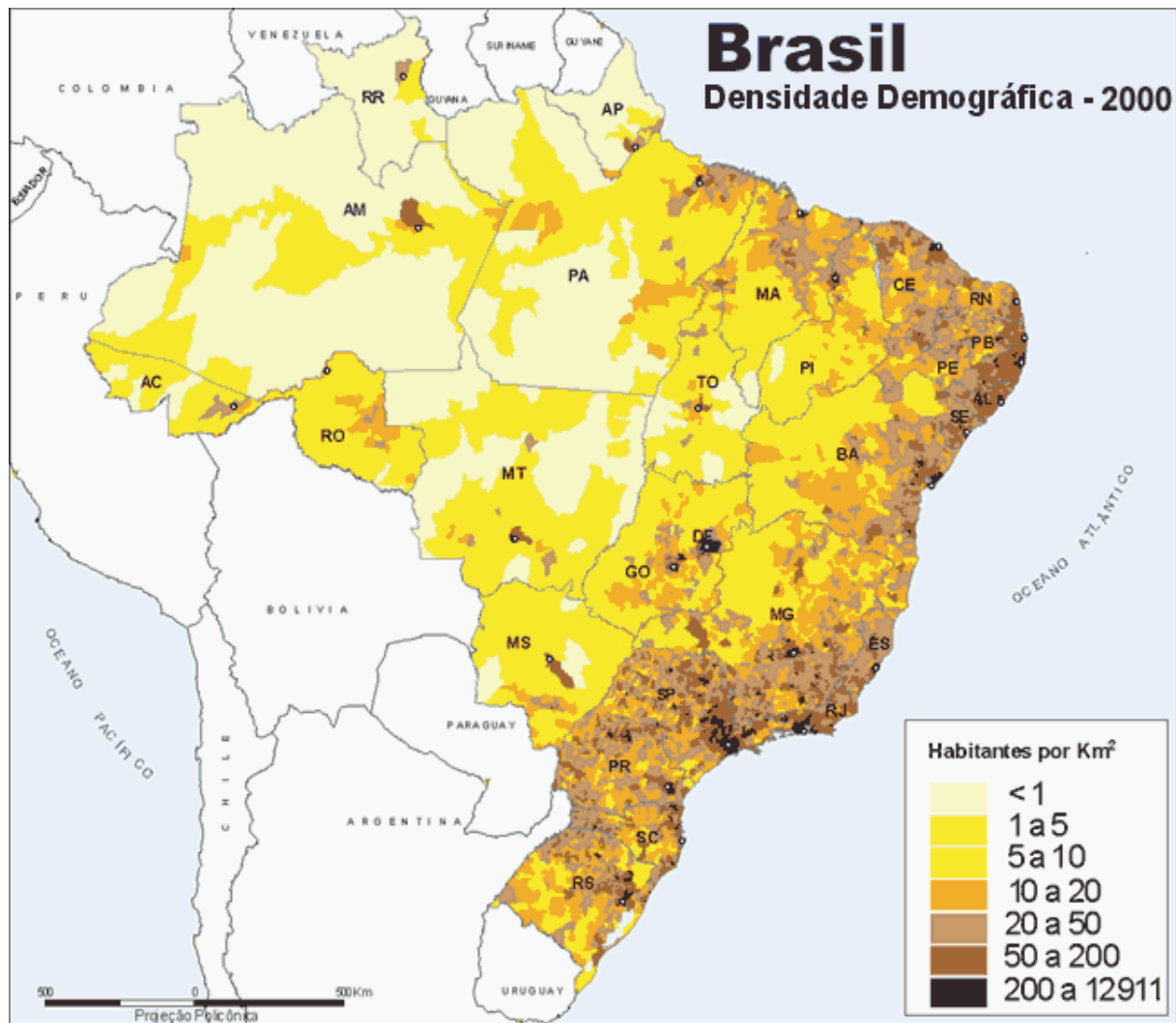


Conseqüências para Políticas Regionais

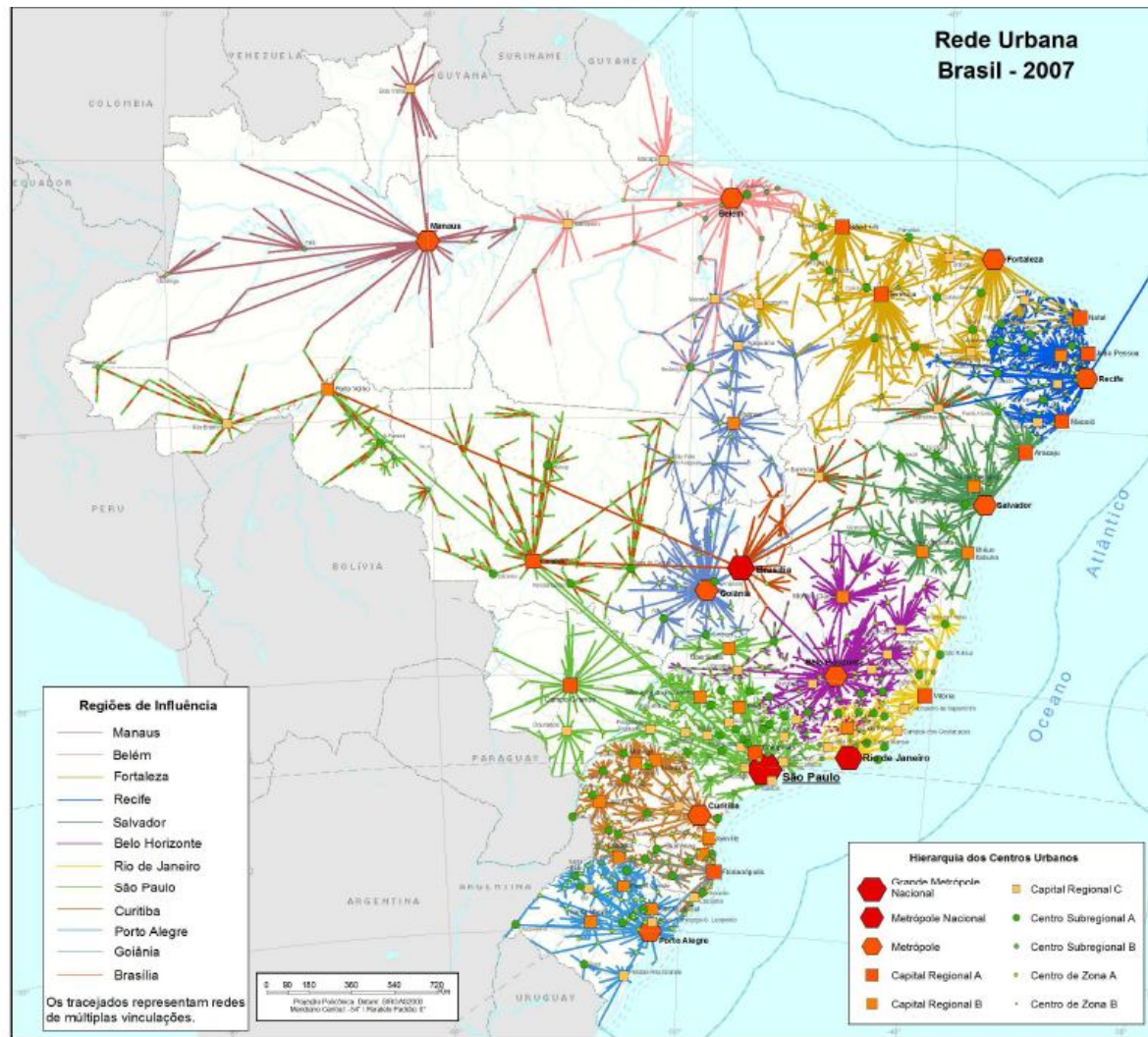
- País ainda em ocupação, com forte herança das Políticas Nacionais;
- País onde as desigualdades se reproduzem em todas as escalas: na macro, a sub, a micro regional e mesmo intra-urbana;
- País com distintas realidades regionais, marcado pela diferenciação espacial; e
- País marcado por políticas com objetivos diversos e agentes distintos, além de grupos de interesse heterogêneos e, muitas vezes, conflituosos.



BRASIL: diferenciação e desigualdade

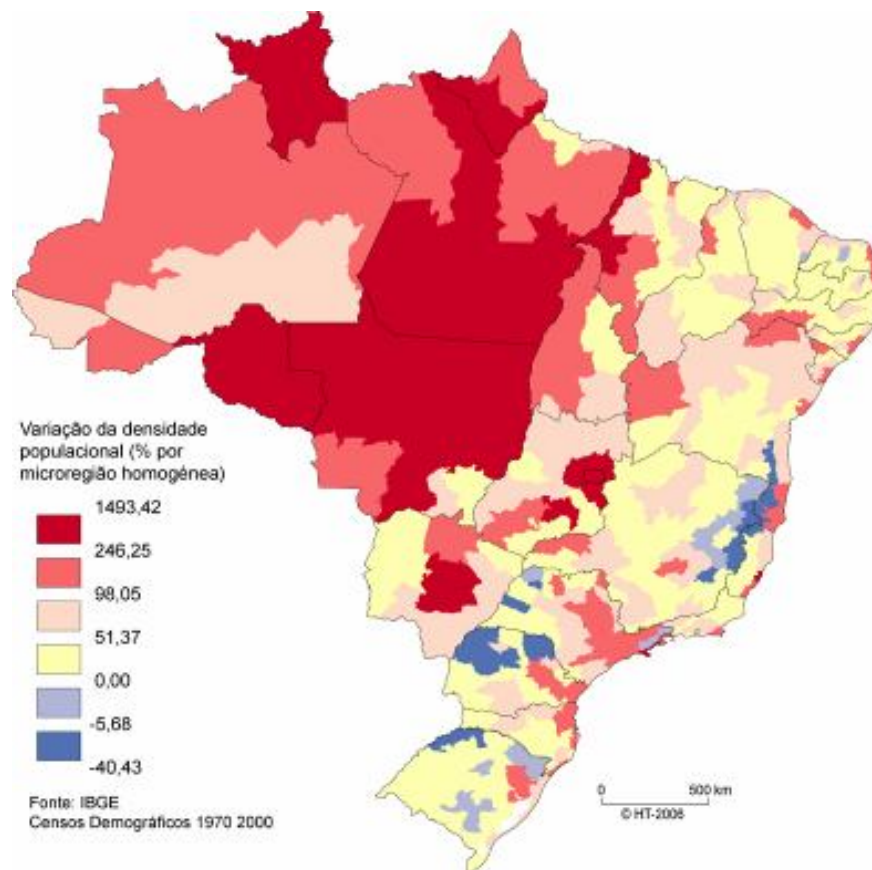


BRASIL: diferenciação e desigualdade



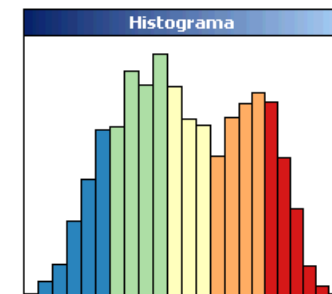
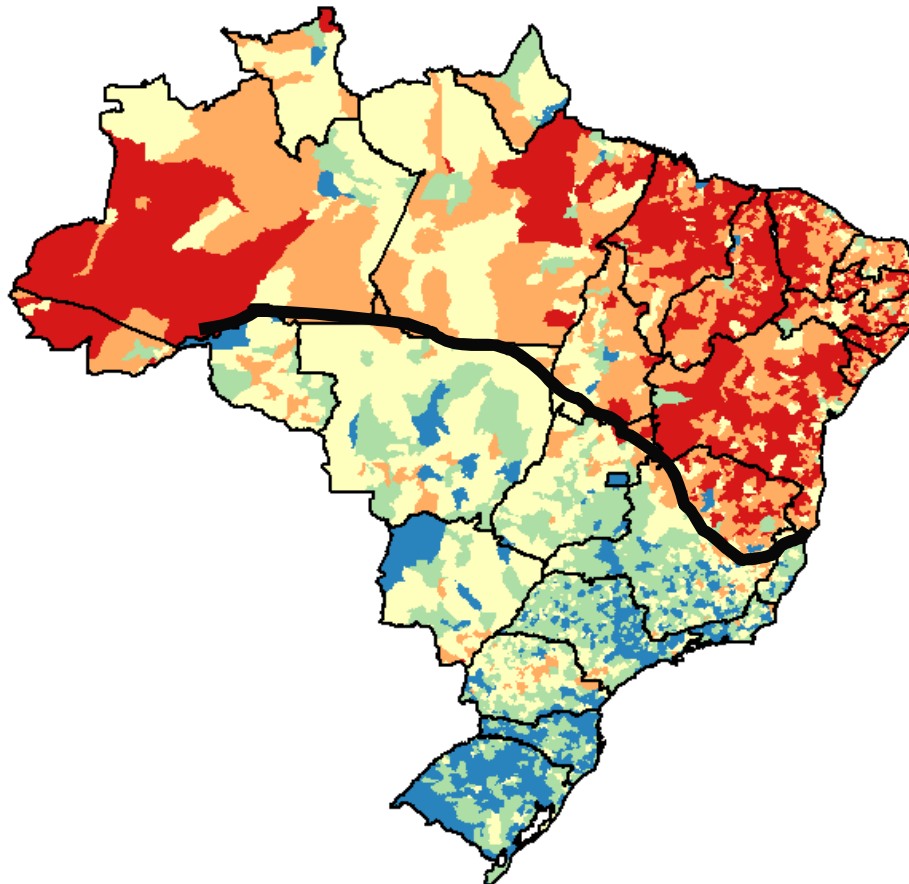
BRASIL: diferenciação e desigualdade

- Há uma forte mobilidade populacional no país, que se dá a partir de novas dinâmicas econômicas e altera estruturas espaciais em todas as dimensões.



BRASIL: diferenciação e desigualdade

Percentual de pessoas de 25 anos ou mais com menos de quatro anos de estudo, 2000
Todos os municípios do Brasil

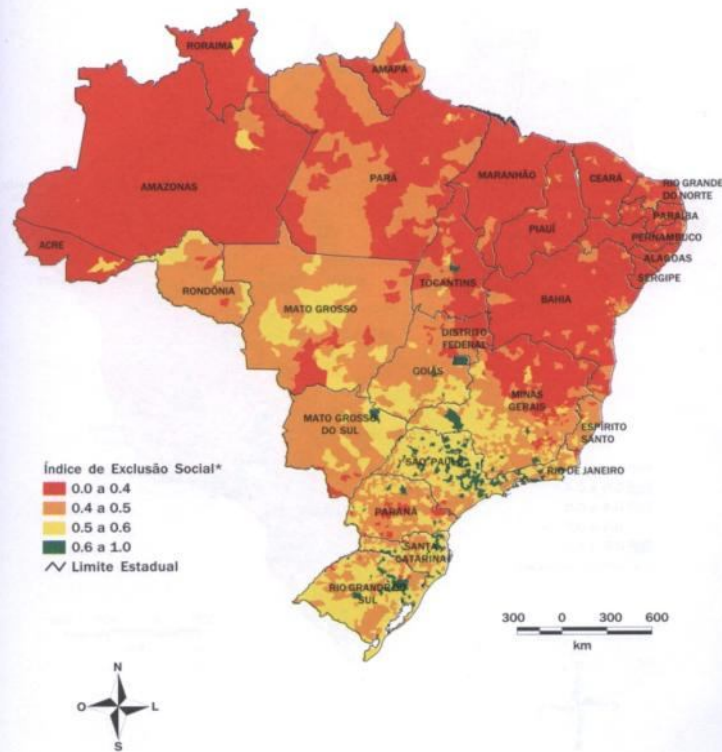


Legenda		
7,00 a 30,36	(879)	
30,37 a 42,38	(1257)	
42,39 a 54,97	(1216)	
54,98 a 67,81	(1130)	
67,82 a 91,40	(1025)	



BRASIL: diferenciação e desigualdade

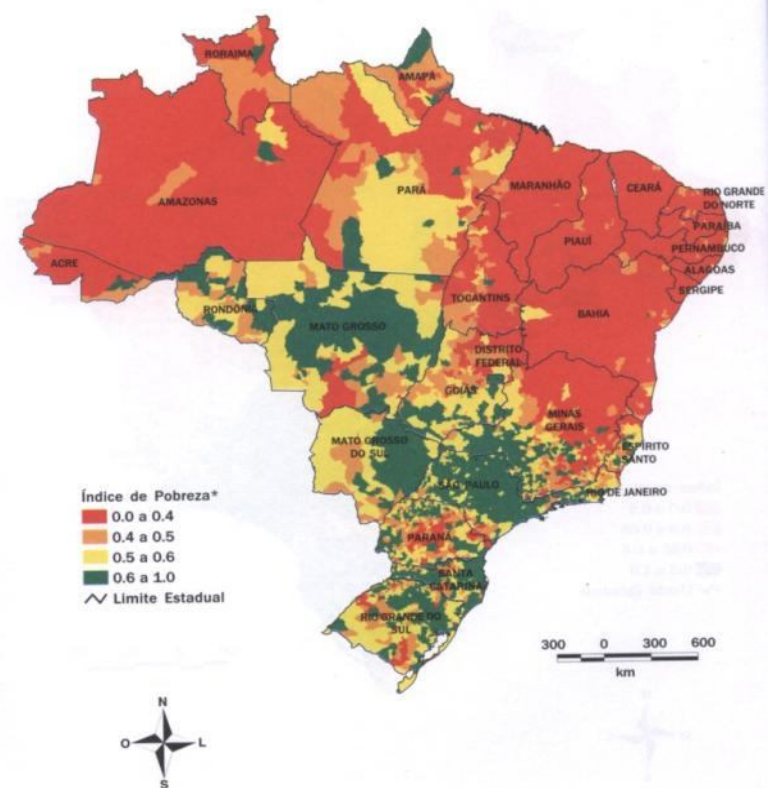
Índice de Exclusão Social



* Quanto maior o índice, melhor a situação social.

Fonte: Elaboração própria. Dados de 2000.

Índice de Pobreza

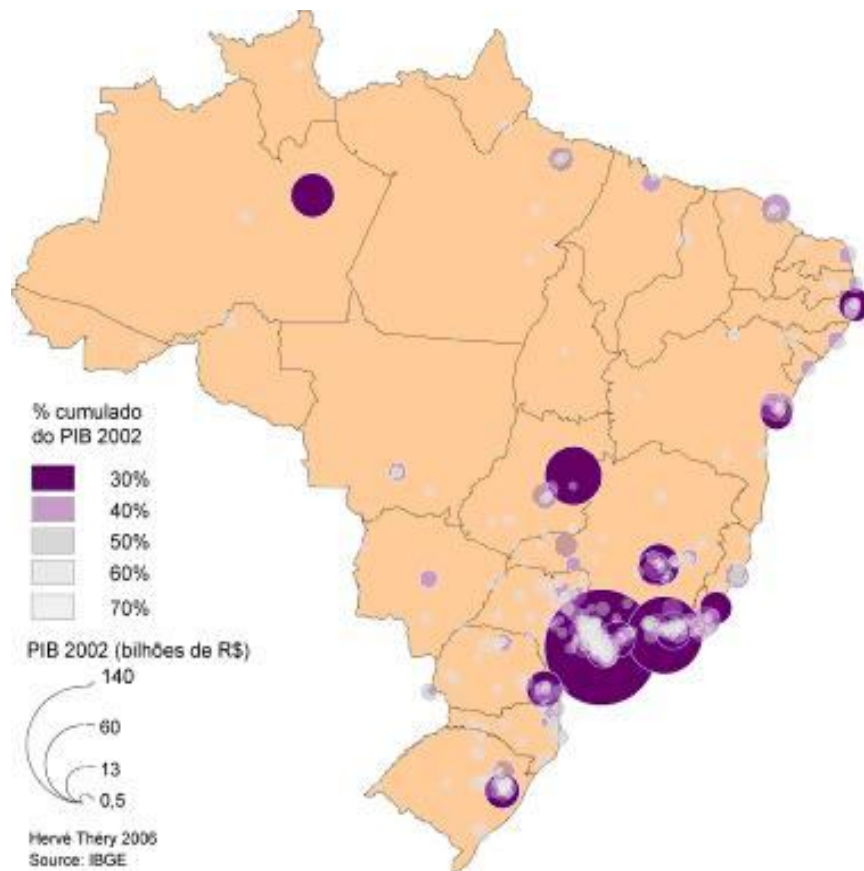


* Quanto maior o índice, melhor a situação social.

Fonte: Elaboração própria. Dados de 2000.



BRASIL: diferenciação e desigualdade



- Forte concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral, nas áreas metropolitanas e nas regiões Sudeste e Sul.
- No entanto, há uma série de considerações sobre a qualidade dessa urbanização e das economias urbanas.



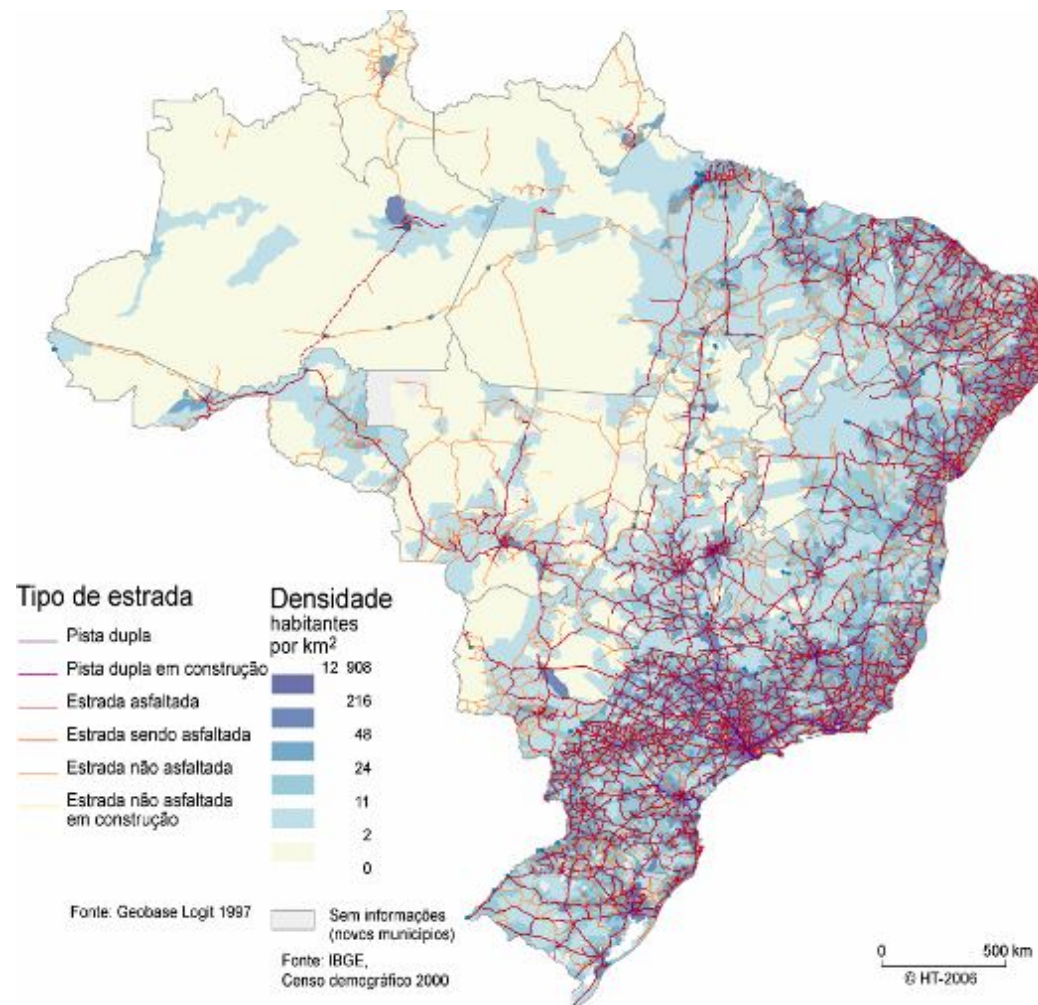
BRASIL: diferenciação e desigualdade



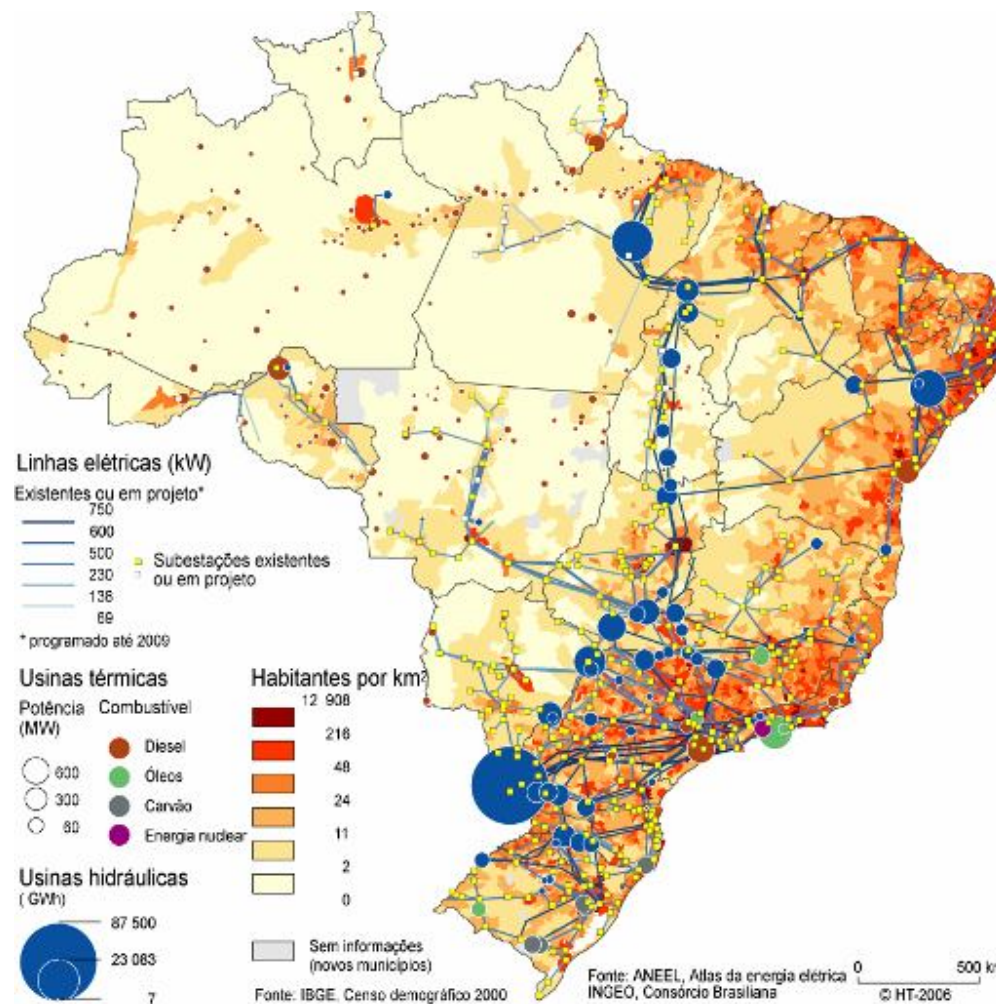
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas 2004.



BRASIL: diferenciação e desigualdade



BRASIL: diferenciação e desigualdade



O Brasil do século XXI herdou:

- Concentração econômica em determinadas regiões em detrimento de outras;
- Crescimento com concentração de renda;
- Exclusão social de enorme parcela da população;
- Uma sociedade descrente da capacidade do Estado de planejar e gerir o seu desenvolvimento;
- Forte concentração de poder econômico e dos mercados nas grandes cidades;
- Modernização agrícola concentradora;
- Problemas ambientais de intensidade e natureza diversas.

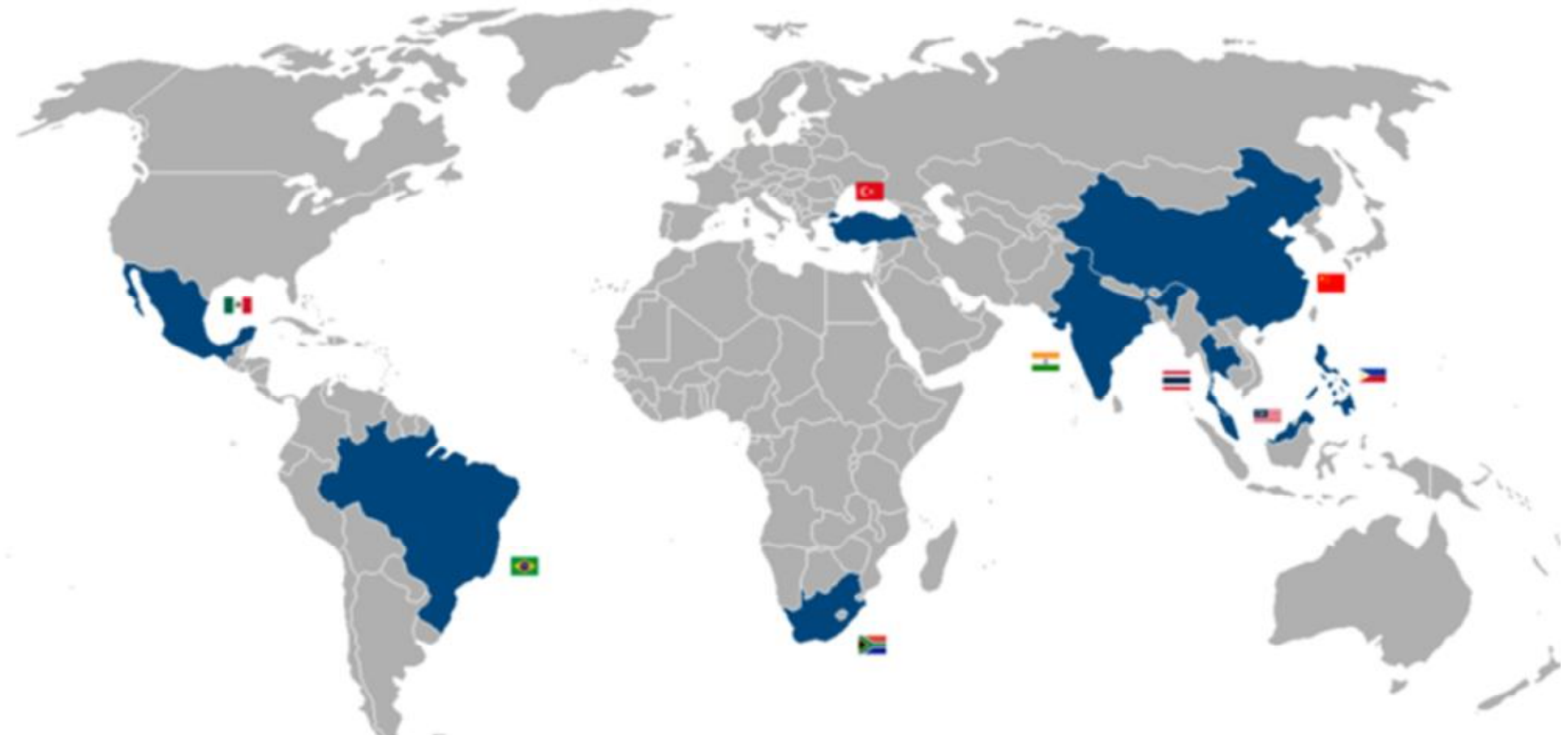


Tendências recentes do Brasil

- Mudanças na DINÂMICA DEMOGRÁFICA
- Mudanças na DINÂMICA ECONÔMICA
- Mudanças no QUADRO SOCIAL
- Mudanças no COMANDO POLÍTICO
- Mudanças no CENÁRIO DE INSERÇÃO MUNDIAL
- Mudanças no QUADRO INSTITUCIONAL
- Mudanças na REDE URBANA



Novos países industrializados



Que lições isso deixa?

- A desigualdade atravessa todas as escalas; logo, é necessário atuar em todas elas;
- O desenvolvimento regional é um desafio complexo;
- Os recursos e instrumentos disponíveis, no momento, parecem ser insuficientes. Mas nem por isso devemos deixar de enfrentar a questão;
- O pacto federativo necessita ser revisto, para que haja a necessária cooperação de todos os entes federados; e
- A visão de desenvolvimento regional assentado no trinômio vocação + potencialidades + redistribuição precisa ser ampliada.



PARTE 2

O desafio de propostas estratégicas para planejar regionalmente



Planejar regionalmente passa por reconhecer:

AS DIFERENCIAÇÕES NO TERRITÓRIO:

“ A noção de desigualdade territorial persiste nas condições atuais. Todavia, produzir uma tipologia de tais diferenciações é, hoje, muito mais difícil do que nos períodos históricos precedentes. As desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vasto, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação” (Santos, 2001)



O planejamento regional: conceito e relação com o desenvolvimento

- Planejamento regional é: “...o planejamento do espaço, sob a forma regional, é o aceno de uma possibilidade de equilíbrio no desenvolvimento, uma proposta de equalização...” (Gomes)
- **Qual razão do afastamento do planejamento e desenvolvimento regionais?**
- De um lado, a crescente desregulação dos territórios, pelos agentes privatistas e rentistas, fortalecidos por mecanismos de expansão (horizontais e verticais);
- Por outro, um Estado envolto em crescentes e complexas demandas que não consegue incorporar a sua agenda políticas públicas de regulação espacial.



Quais lógicas orientam o planejamento?

- Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com uma racionalidade própria.
- Na lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como indústria, saúde, agricultura).
- Na lógica territorial o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político administrativa como um município, estado ou região), uma zona com status particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global. (MULLER, 1982, p. 166)



Planejamento regional: breve histórico

- A idéia de “regiões deprimidas” no interior dos Estados-nações (ou de unidades maiores → Europa Ocidental).
- O crescimento do poder estatal, o advento do keynesianismo e a idéia de “corrigir as desigualdades regionais” pela industrialização.
- François Perroux e a idéia de “pólos de desenvolvimento”, base para o planejamento regional nos anos 1950-1970.
- As experiências na Itália, nos EUA e no Brasil.
- Os sucessos e os fracassos (relativos) das experiências de planejamento regional.
- O renascimento do planejamento regional.



Questões de partida para pensar o Planejamento regional

- Qual o foco do desenvolvimento desejado?
- Quais as razões do quadro atual da região?
- Quais os limites/oportunidades que encontramos nessa região?
- Qual o planejamento possível para encaminhar um dialogo entre as demandas imediatas e as estratégicas para a região?
- Que saída podemos dar para a institucionalização e gestão desse processo de planejamento regional?



Sobre espaço, região e planejamento

- O planejamento regional não se dá sobre um espaço “plano”, “vazio”, um receptáculo puro e simples de nossas ações;
- Ao contrário, ele se dá sobre um espaço concreto, híbrido, herdado, histórica e socialmente construído (constrangimentos objetivos às propostas de planejamento).
- Diante do exposto, há que se reconhecer, conforme Lipietz (1988), não existem regiões pobres, mas regiões “de pobres”.



Como é possível chegar a um cenário melhor

- Realizando um planejamento regional integrado, rompendo com o modelo setorial;
- Deve ser matricial tanto horizontalmente com diálogos entre os diferentes setoriais, como também verticalmente com as demais instâncias do poder (Estados e Municípios); e
- Adotando modelos de gestão integrada e flexível. Reconhecendo que políticas públicas, de qualquer natureza, são passíveis de apresentar disfunções e, portanto, devem ser objeto de ajustamentos à medida que necessitarem.



O que sinaliza o futuro da região a partir das obras estruturantes

- Não precisamos de lógicas setoriais no território, precisamos sim de lógicas territoriais nas políticas setoriais;
- Precisamos pensar o que desejamos a partir dessas grandes perturbações territoriais, evitando um uso anárquico, reconhecendo a particularidade da região; e
- Para isso é necessário que sejam percebidos os *forwords and bacwords effects*.



Dimensão social do planejamento

- Ampliar e consolidar a oferta de bens públicos e serviços essenciais para a população, localizada, nas áreas menos favorecidas;
- Conceber ações complementares aos grandes programas já instituídos no âmbito do Governo Federal de forma a garantir uma maior amplitude e segurança às populações mais carentes; e
- Formular políticas públicas que promovam a intersectorialidade entre os processos econômicos e sociais, reconhecendo que essas duas dimensões não são dissociadas para o desenvolvimento regional.



Dimensão econômica e ambiental

- Adensar infra-estrutura e dar qualidade a logística que já existe, permitindo o estabelecimento de novos fluxos e o reforço daqueles já existentes;
- Planejar o território a partir de novas centralidades e potencialidades, rompendo com o padrão concentrador espacial e setorial;
- Construir políticas de desenvolvimento considerando a complexidade do estado e suas diferentes formas de integração interna, interfederativa e internacional;



Dimensão econômica e ambiental

- Desenhar políticas públicas adaptativas aos diferentes ambientes encontrados na região; e
- Instituir instrumentos de promoção ao desenvolvimento sustentável e ao reconhecimento do valor econômico do meio ambiente preservado.



Dimensão institucional do planejamento

- Construir pactos territoriais, por instrumentos diversificados, mas que se orientem por uma vontade comum: desenvolver regionalmente;
- Incentivar e contribuir para aproximar de forma equilibrada o poder público municipal e os agentes privados; e
- Promover uma participação mais ampliada e de qualidade da sociedade civil nas políticas e nos processos de desenvolvimento regional.



Considerações para finalizar

- O planejamento regional deve ter como foco as escalas espaciais e a intensidade dos problemas;
- Reconhecer a necessidade de aperfeiçoar a administração pública e a gestão a partir de políticas intersetoriais;
- No caso brasileiro, a complexidade territorial, pode se constituir em um aprendizado para amalgamar a nação e fortalecer o Estado; e
- Para a sociedade, pode se constituir no melhor e mais legítimo espaço de participação e de aproximação com o Estado.



Considerações para finalizar

- A partir das dimensões vistas anteriormente é necessário compreender que o Desenvolvimento Regional não se faz de forma isolada. Mesmo porque a história já nos mostrou que quando isso ocorre não há desenvolvimento regional sustentável nem inclusivo.
- Logo, a multidimensionalidade vem como uma forma de reconhecer a importância de uma visão mais completa sobre a complexidade e diversidade do território e das relações que nele se dão.
- Isso é um ponto positivo quando se deseja um desenvolvimento regional com equidade para os indivíduos e os lugares.



OBRIGADO

Joao.rocha-neto@integracao.gov.br

(61) 3414-5343

