

DOSSIÊ:
**Política regional, desenvolvimento
e a II PNDR em formulação**

Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil*

Otamar de Carvalho**

1 Introdução

A temática objeto do *2º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade (Sedres)* vem perdendo espaço nas agendas de políticas (econômicas, sociais e ambientais), de planejamento e de gestão do desenvolvimento no Brasil. Assim acontece nas esferas de governo. O mesmo ocorre em relação ao setor privado, que liga pouco ou, no limite, não se liga a tal assunto se os governos e o Estado não lhe conferem prioridade, abrindo adequadas “estradas de investimento” em apoio ao desenvolvimento em bases regionais.

Seria razoável fazer essas afirmativas no ensejo do 2º Sedres, pensado e trabalhado no contexto das múltiplas articulações temáticas referidas à captação de especificidades relacionadas à diversidade regional brasileira? Acredito que sim. Primeiro, porque o Evento conta com uma presença reduzida do governo federal e dos governos estaduais. Nele, as matérias são discutidas por atores sociais fundamentalmente ligados ao mundo acadêmico, o que confere e reforça prioridade à missão de produzir, sistematizar, divulgar e, sempre que possível, replicar conhecimentos sobre as temáticas em apreço. E, em segundo lugar, porque as iniciativas de desenvolvimento regional postas em prática hoje no Brasil contam com pouco suporte institucional, dado que as instituições de desenvolvimento regional e sub-regional vêm perdendo respaldo político. A evidente diversidade regional no Brasil é mais visível à medida que são abertas e exploradas novas áreas de desenvolvimento. Isto é notável em regiões como o Norte e o Centro-Oeste, onde ainda é recente a transformação de potencialidades em possibilidades de desenvolvimento.

Outro é o grau de diversidade no Nordeste, tendo em vista as especificidades ali afloradas, notadamente em seus espaços semiáridos (ARAÚJO, 2000, p. 203-234; CANO, 1977, p. 92-105; GUIMARÃES NETO, 2002).

* Este texto serviu de base à exposição apresentada no 2º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade – Sedres, realizado em Campina Grande, Paraíba, no dia 13 de agosto de 2014.

** Engenheiro Agrônomo (pela UFCeará), Economista (pela UFPE) e Doutor em Economia (pela Unicamp), Membro Titular da Academia Brasileira de Ciência Agronômica e consultor independente.

E-mail: otamar.carvalho@gmail.com

Para a discussão da Temática Central do 2º Sedres, a saber, *A Diversidade Regional Brasileira em Perspectiva*, foram aprovados 199 trabalhos, distribuídos por sete Temas, a cargo de sete Grupos de Trabalho (GT). A produção de cada um dos 199 trabalhos foi realizada ora por um, ora por dois ou mais autores, totalizando 438 autores. Esses números estão especificados na Tabela 1. Pelos dados, verifica-se que o assunto objeto de maior número de trabalhos foi o Tema 1 (*Estado, Planejamento e Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional*), com 42 trabalhos (21,1% do total). A ele se seguiram os Temas 6 (*Dinâmicas Regionais e Socioespaciais Contemporâneas*) e 7 (*Desenvolvimento no Território Rural*), ambos com 34 trabalhos (17,1% do total). Um tema importante, como o de número 3 (*Instituições e Desenvolvimento Regional*), foi objeto de apenas 24 trabalhos (12,1% do total).

Tabela 1 – 2º Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade – 2º Sedres. Tema Central: A Diversidade Regional Brasileira em Perspectiva. Número de Trabalhos Apresentados, por GTs e Autores

GRUPOS DE TRABALHO-GTs	TRABALHOS POR GTs		AUTORES POR GTs	
	Número	%	Número	%
GT-1: Estado, Planejamento e Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional	42	21,1	85	19,4
GT-2: Tendências e Desafios Contemporâneos dos Estudos Regionais e Urbanos	15	7,5	35	8,0
GT-3: Instituições e Desenvolvimento Regional	24	12,1	54	12,3
GT-4: Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Regional	17	8,5	38	8,7
GT-5: Turismo, Cultura e Desenvolvimento Regional	33	16,7	63	14,4
GT-6: Dinâmicas Regionais e Socioespaciais Contemporâneas	34	17,1	85	19,4
GT-7: Desenvolvimento no Território Rural	34	17,1	78	17,8
TOTAL	199	100,0	438	100,0

Fonte: 2º Sedres, Trabalhos Selecionados por GT. (Cf. <http://sites.uepb.edu.br/sedres/>) (Acessado em 24.05.2014).

Os quase 200 trabalhos cobrem aspectos particulares do desenvolvimento em bases regionais, segundo a estruturação temática estabelecida. Poderiam cobrir outros elementos, se a organização temática fosse distinta. Isso significa que se a organização temática adotada tivesse sido diferente, os resultados

poderiam ser também distintos. Ou seja, metodologias distintas correspondem a resultados, igualmente, diferentes. É permitido dizer, assim, que as *políticas de desenvolvimento regional* podem ter recortes escalares que vão do *nacional* ao *regional*, *sub-regional* e *local*, com variações que cobrem espaços *urbanos*, *rurais* e *rurbanos*. Não posso também esquecer que o tratamento mais adequado para a promoção do desenvolvimento em bases regionais consiste em combinar atividades e setores segundo os diferentes espaços. Por sinal, esse foi o caminho adotado por Celso Furtado – ainda hoje reconhecido como essencial, pela eficácia de sua abordagem –, quando concebeu uma *Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, no âmbito do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) e dos primeiros Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social da Superintendência do Desenvolvimento para o Nordeste – Sudene.

Além desta introdução, trato a seguir dos seguintes aspectos da temática geral aqui trabalhada:

- I. A Experiência Passada do Desenvolvimento Regional no Brasil;
- II. O Desenvolvimento Regional Recente; e
- III. O Futuro do Desenvolvimento Regional no Brasil.

O ontem, o hoje e o amanhã trabalhados a seguir têm uma correspondência temporal como a que aqui refiro. *A Experiência Passada do Desenvolvimento Regional no Brasil* compreende os anos que vão de 1950-1960 até o final dos anos de 1980. *O Desenvolvimento Regional Recente* abrange os anos de 1990-2010. E *O Futuro do Desenvolvimento Regional no Brasil* é considerado como o que passou a acontecer de 2010 para cá.

Refiro, por fim, que trabalho os desdobramentos mencionados considerando o desenvolvimento como um processo de mudanças em posições de equilíbrio de um sistema (econômico ou não), em suas múltiplas vertentes, inclusive, e principalmente, regionais. Não me agradam os adjetivos usados para qualificar o desenvolvimento, como econômico, social, ambiental, rural, urbano, sustentável etc. Quando penso o *desenvolvimento* como um processo de mudanças em posições de equilíbrio de um sistema, estou, na realidade, aceitando que tais posições podem ser alcançadas, rompidas e novamente atingidas, como resultado das diferentes articulações entre *progresso técnico* e *relações sociais de produção*. Nesse sentido, o *desenvolvimento* depende de permanentes esforços de organização e negociação, isto porque vivemos em constante processo de mudanças, com posições de equilíbrio a alcançar, construir e/ou reconstruir. Certamente, outro não é o processo de “destruição criadora”, tal como concebido por Joseph Schumpeter (1961, p. 105-106).

2 A experiência passada do desenvolvimento regional no Brasil

A experiência de planejamento e desenvolvimento regional no Brasil nasceu no Nordeste. Não porque os responsáveis pela solução dos problemas nacionais tivessem uma consciência clara sobre a dimensão e importância das diferenças regionais de renda no país. Essa experiência teve início no Nordeste por conta da persistente ocorrência das secas na região.

A percepção de D. Helder Câmara sobre as exigências para a promoção do desenvolvimento no Nordeste ilustra bem os esforços que continuam sendo necessários para alcançá-lo:

É bom que ninguém se iluda, ninguém aja de maneira ingênua: quem suscita a voz de Deus e faz sua opção interior e arranca-se de si e parte para lutar pacificamente por um mundo mais justo e mais humano, não pense que vai encontrar caminho fácil, pétalas de rosas debaixo dos pés, multidões à escuta, aplausos por toda parte e, permanentemente, como proteção decisiva, a Mão de Deus. Quem se arranca de si e parte como peregrino da justiça e da paz, prepare-se para enfrentar desertos (CÂMARA, 1975, p. 31).

A experiência desse período abrange o que aconteceu sobre o assunto nos *30 anos que vão de 1950 ao final dos anos 1980*. Por causa das secas, seu foco espacial foi o Nordeste como um todo e o *Polígono das Secas*, em particular – pelo menos até o início dos anos 1970 –, bem mais tarde denominado, informalmente, de *Trópico Semiárido*, até que esse território fosse, formalmente, fixado como *Nordeste Semi-árido*, no final dos anos 1980 em diante. Centrados na necessidade de solucionar os problemas da pobreza e do longo processo de subdesenvolvimento da região, Estado, governos e sociedade refundaram suas variadas percepções e interesses ao longo do período em busca de alternativas para o desenvolvimento do Nordeste.

Nos anos de 1950 já se sabia que as soluções para o desenvolvimento do Nordeste compreendiam mais do que iniciativas destinadas à criação de variados tipos de infraestrutura (hídrica, de transportes, de energia e de comunicações). O atendimento das demandas a esse respeito era importante, mas não se podia descurar do soerguimento da economia, criando e fortalecendo dinâmicas, segundo as características particulares do facies regional. Para tanto, era preciso estudar, pesquisar e planejar o melhor uso dos recursos existentes, particularmente escassos na hinterlândia semiárida do Nordeste.

Aquela época, existiam poucas instituições responsáveis pela promoção do desenvolvimento. A situação começou a mudar ainda na segunda metade dos anos de 1940. Até então, havia apenas uma entidade dessa natureza atuando no Nordeste: a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), criada em 1919, em substituição à Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), instituída em 1909. Na década de 1940, foram criadas a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), mais especificamente em 1946, e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), em 1948.

O desenvolvimento em bases regionais começou a ser trabalhado no início dos anos 1950. Com efeito, em 1951, na Mensagem ao Congresso Nacional, o Presidente Getúlio Vargas manifestava a necessidade de elaborar e implementar Planos Regionais:

Nas áreas secas do Nordeste, na planície aluvial da Amazônia, nos alagados da Baixada Fluminense, como no quadro de várias de nossas bacias hidrográficas, já se enunciam os temas básicos de planejamentos regionais, indispensáveis à coordenação de esforços que permitirá um desenvolvimento satisfatório dessas regiões (VARGAS, 1951, p. 59).

As vicissitudes do clima semiárido continuavam, porém, alimentando a chamada “indústria das secas”. Mesmo assim, criou-se espaço para constituir, em 1952, o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), caracterizado como uma importante oportunidade para mudar o pacto de dominação expresso por aquela esdrúxula “indústria”.

A década de 1950 foi rica também na elaboração de importantes estudos. Primeiro, teve lugar o *Planejamento do Combate às Secas*, concluído em 1953, por força do empenho de Rômulo Almeida, inspirador e primeiro presidente do BNB. Em 1956, o Presidente Juscelino Kubitschek criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) para estudar e propor estratégias para o desenvolvimento da região. À frente dele, pôs o economista Celso Furtado, um dos diretores do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Em 1958, o Grupo encerrou seu trabalho, com a produção de uma *Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Baseado nesse estudo, JK fundou o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno). Na direção do Codeno, Furtado deu sequência à concepção e estruturação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), instituída em dezembro de 1959.

A Lei de instituição da Sudene (Lei nº 3.692/1959) estabelecia que as iniciativas de desenvolvimento do Nordeste seriam pautadas por orientações contidas em *Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social para o Nordeste*. Foram quatro os Planos Diretores, todos aprovados por lei.

A partir de 1964, com as mudanças postas em prática pelos governos militares, muita coisa foi alterada. O IV Plano Diretor (1969-1973), por exemplo, teve sua vigência modificada. Os Planos Diretores, rebatizados como *Planos de Desenvolvimento do Nordeste*, passaram a ter vigência semelhante à dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

Os Planos Diretores continham estudos e definições sobre Projetos Estruturantes para o Nordeste. O I Plano Diretor (1961-1963) continha projetos importantes em matéria de infraestrutura econômica, aproveitamento racional dos recursos de água, reestruturação da economia agrícola, industrialização apoiada por incentivos fiscais, racionalização do abastecimento, aproveitamento dos recursos minerais, recursos de mão de obra e sua redistribuição regional, investimentos em saúde pública e educação de base e, por fim, levantamentos cartográficos.

O II Plano Diretor (1963-1965) conferiu ênfase a alguns dos Projetos do I Plano Diretor e foi mais específico em relação a alguns daqueles projetos – a exemplo do levantamento e do aproveitamento sistemático dos recursos naturais. O III Plano Diretor (1966-1968) deu continuidade aos Projetos ligados às temáticas anteriores. Também introduziu iniciativas relacionadas a categorias distintas, de natureza multisetorial, denominadas de Projetos Especiais, a exemplo dos seguintes: Programas de Desenvolvimento Integrado do Vale Jaguaribe (no Ceará), de Colonização do Maranhão e de Irrigação do Submédio São Francisco. Incluía ainda um Programa de Desenvolvimento da Pesca, subsetor cujos recursos eram parcamente utilizados. O IV Plano Diretor tratou de forma mais detalhada os projetos que vinham sendo desenvolvidos, em relação aos setores e subsetores trabalhados. Adicionou a programação das instituições regionais vinculadas ao Ministério do Interior: o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), criada em 1967, em substituição à CVSE.

Orientações da mesma natureza foram adotadas nos Planos de Desenvolvimento do Nordeste, como os elaborados para o período 1972-1974 e para o período 1975-1979. Este último foi denominado de *II PND: Programa de Ação do Governo para o Nordeste*.

No período 1975-1979, foram produzidas, no âmbito do II PND, iniciativas semelhantes para a Amazônia e para as Regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, com planos assim denominados: (i) *II PND: Programa de Ação do Governo para a Amazônia (1975-1979)*; (ii) *II PND: Programa de Ação do Governo para a Região Centro-Oeste (1975-1979)*; (iii) *II PND: Programa de Ação do Governo para a Região Sul (1975-1979)*; e (iv) *II PND: Programa de Ação do Governo para a Região Sudeste (1975-1979)*.

Nos anos que vão de 1950-1960 até o final dos anos de 1980, foram instituídas novas organizações ligadas ao desenvolvimento regional, lato sensu, no Brasil. Incluem-se nessa situação: a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País (SPVEFSO), em 1956 – transformada em 1969, em Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul); a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966; e a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco), em 1967, que substituiu a Fundação Brasil Central.

Além dos estudos e da criação das instituições referidas, foram relevantes os Encontros técnicos e políticos realizados. A esse respeito, devem ser destacados os seguintes: (i) o *I Encontro dos Bispos do Nordeste*, Campina Grande-PB, em maio de 1956 (Presidência da República, 1960a); (ii) o *II Encontro dos Bispos do Nordeste*, Natal-RN, em maio de 1959 (Presidência da República, 1960b); e (iii) o *Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste*, realizado em Garanhuns-PE, no período de 25/04 a 03/05/1959 (CNI, 1959).

Esses 30 anos podem ser considerados, do ponto de vista da produção de iniciativas bem estruturadas, destinadas a promover o desenvolvimento em bases regionais, os mais férteis que já se viveram até hoje no Brasil. Nesse período, foi concebido e posto em prática, em 1973, um *Sistema Nacional de Planejamento*. O referido sistema orientava o processo de desenvolvimento nacional, em matéria de planejamento, orçamento e modernização administrativa, segundo as normas e procedimentos do então denominado *Sistema de Planejamento Federal* (Carvalho, 1979, p. 147-155).

Tal como estava estruturado, o sistema possibilitou a instituição de um expressivo conjunto de *Programas Especiais de Desenvolvimento Regional*, abrangendo iniciativas multissetoriais implementadas em diferentes áreas das cinco Macrorregiões do país: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Com base em BRASIL (1978, p. 51-96), os programas mais importantes executados em cada uma dessas regiões são:

I. Região Norte:

As ações de planejamento e coordenação do desenvolvimento regional, levadas a efeito na Amazônia pelo Ministério do Interior, por intermédio de suas entidades vinculadas¹ e de outros entes federais², foram orientadas segundo os princípios da estratégia de integração nacional e ocupação do território brasileiro, constantes nos planos de governo, merecendo menção: os projetos de colonização; os programas integrados de base rodo-fluvial e de ocupação empresarial orientada; os projetos de identificação das potencialidades dos recursos naturais; o Projeto RADAM; o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), iniciado em 1974; os projetos de minerais metálicos; os projetos de aproveitamento vertical das grandes jazidas de bauxita, a exploração do minério de ferro existente nos depósitos do Distrito Ferrífero da Serra dos Carajás, no Pará, integrado ao complexo industrial para a produção intermediária de alumina e produção final de alumínio metálico, no município paraense de Barcarena; a implantação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, no curso médio do Tocantins, no sul do Pará, com potencial de geração da ordem de 4.000 MW, na primeira fase do projeto; o Programa de Recuperação Socioeconômica do Nordeste Paraense (Pronorpar), com ações voltadas para a área localizada no Nordeste do Pará, beneficiando diretamente os 31 municípios mais expressivos do Estado; e grande número de projetos de desenvolvimento regional executados com apoio financeiro oficial, com destaque para aqueles que receberam recursos do Banco de Desenvolvimento da Amazônia S.A. (BASA) e do Fundo de Financiamento da Amazônia (Finam).

II. Região Nordeste:

Os programas, de natureza integrada, caracterizavam-se pela grande complexidade de aspectos a serem tratados sincronicamente, pela multiplicidade de agentes setoriais envolvidos e pelo suporte espacial. Nesse sentido, considerava-se

que deviam ser consolidados: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste); o de Apoio ao Fortalecimento da Economia da Região Semiárida (Projeto Sertanejo); o da Agroindústria; o do Alcool (Proálcool); o de Irrigação; o de Investimentos em Capitais e Cidades de Porte Médio; o dos Complexos Industriais (Polo Petroquímico da Bahia, Polo Cloroquímico de Alagoas, Polo de Potássio de Sergipe, Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco, Polo de Barrilha do Rio Grande do Norte, III Polo Industrial do Nordeste, no Ceará); e os polos de extração e/ou transformação de minérios, dentre outros.

Foram, igualmente, apoiados projetos de infraestrutura básica. Neles estavam compreendidos: ações voltadas para a implantação da malha rodoviária regional; projetos de geração de energia elétrica; projetos do setor de comunicações, com a integração dos sistemas nacional e internacional de telecomunicações, a expansão da rede de telex, a melhoria dos serviços telefônicos, bem como a modernização dos serviços postais.

No que se refere ao desenvolvimento urbano foram intensificadas as ações de apoio aos planos diretores e à preservação ambiental do solo urbano, à promoção de cursos de planejamento social do desenvolvimento e à implementação dos projetos de saneamento e drenagem urbana. Atenção especial foi conferida aos programas de desenvolvimento integrado das Regiões Metropolitanas do Nordeste. Também foram implementados projetos de saneamento ambiental em áreas urbanas, em todos os Estados do Nordeste. Na mesma linha, foram consideradas prioritárias iniciativas de saneamento básico, com ênfase em obras de controle de enchentes. Continuaram recebendo prioridade as atividades de estudos e pesquisas em matéria de recursos naturais.

Outro campo de ação prioritário referia-se a ações na área de pesquisa agro-nômica e assistência técnica e extensão rural, em trabalho conjugado da Sudene, com a Embrapa, DNOCS, Codevasf e BNB. No tocante ao setor rural, estavam compreendidos os projetos de sementes selecionadas, além de outros incluídos no Programa do Trópico Semiárido, conduzido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Em relação ao setor industrial, mereceram prioridade especial as iniciativas destinadas a assegurar a implantação de complexos industriais de fundamental importância para o desenvolvimento da região, como o petroquímico. O Programa de Industrialização do Nordeste estava voltado preferencialmente para o fortalecimento das atividades dos polos petroquímicos, de fertilizantes, metal-mecânico e eletromecânico, além das indústrias tradicionais.

III. Região Centro-Oeste:

Os esforços em relação à Região Centro-Oeste foram conduzidos no sentido de criar e garantir condições de infraestrutura orientadas para a ocupação e expansão econômica regional, notadamente das atividades agropecuárias e o preenchimento ordenado de seu vazio demográfico.

A atuação da Sudeco, abrangendo os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Território Federal de Rondônia (hoje Estado) e Distrito Federal, realizava-se mediante o planejamento e coordenação da execução dos programas do governo federal em curso na área. Voltava-se, assim, para a implantação de infraestrutura econômica e social, capaz de fornecer à região condições de aproveitamento satisfatório de sua imensa vocação pecuária e agrícola, e para o equilibrado assentamento da população que para ali se dirigia.

A partir de 1974, notadamente no período 1975-1978, a Sudeco dedicou-se à implementação de vários programas, como o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (Prodepan), o Polamazônia, o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília, o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) e o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Dourados (Prodegran).

Na área social, vários empreendimentos em educação, saúde, saneamento básico e geral, mereceram destaque. No campo do planejamento regional, destacava-se a realização de um amplo estudo sobre a área da Bacia do Alto Paraguai, de grande potencial econômico.

IV. Região Sudeste:

Como centro dinâmico da economia nacional, tinha no setor industrial uma de suas principais bases de sustentação. Esse setor absorvia, no final dos anos de 1970, 73% do pessoal ocupado, contribuindo com 79% do valor da produção industrial do país. Nessa região residia, nos anos 1970, quase a metade da população nacional (42,3%), sendo também a de mais alta densidade demográfica (49 hab./km²). O Sudeste apresentava disparidades internas relevantes, embora houvesse uma aparente homogeneidade de desenvolvimento ao longo de toda a área.

As ações do Ministério do Interior (Minter) no Sudeste não estavam subordinadas ao esquema global de desenvolvimento regional, como ocorria, em certa medida, nas demais regiões. A atuação do Minter nessa região era de natureza mais setorial, ainda que compreendesse aspectos relevantes no campo regional, como estes: projetos de desenvolvimento urbano, saneamento geral, preservação e conservação do meio ambiente. Tais iniciativas estavam a cargo, respectivamente, do Banco Nacional da Habitação, do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA).

O Ministério do Interior preocupava-se com o aproveitamento racional dos recursos humanos necessários à execução de programas e projetos relacionados às áreas de sua competência, como o Programa de Capacitação de Recursos Humanos para o Desenvolvimento Urbano e Local, decorrente de convênio firmado entre o Minter, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR), o Ministério da Educação e Cultura, as Universidades Federais do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Pernambuco e a Universidade de São Paulo. O Minter ainda realizava trabalhos de grande interesse nas áreas de assistência aos municípios e de migrações internas, em convênio com os estados da região. Essas atividades

foram coordenadas pela REMI-RJ (Representação do Ministério do Interior no Rio de Janeiro), com o apoio da Secretaria Geral do Ministério.

Outra iniciativa importante do Minter, na Região Sudeste, referia-se à implementação do Programa Especial do Norte Fluminense, envolvendo trabalhos de saneamento geral, como drenagem e recuperação de terras, com vistas à exploração do potencial agrícola e industrial da região. Esse programa incluía projetos de proteção contra as inundações causadas pelo transbordamento das bacias selecionadas, por meio de trabalhos de retificação e alargamento dos rios. Compreendia também serviços de dragagem, endicamentos e obras complementares. A assistência técnica estava prevista em convênios de apoio e cooperação assinados com a Universidade Federal de Viçosa (Minas Gerais), Instituto de Tecnologia de Alimentos de Campinas (São Paulo), Instituto do Açúcar e do Alcool e Instituto Nacional de Tecnologia.

V. Região Sul:

Os objetivos da política de desenvolvimento na área de atuação da Sudesul estavam orientados para o aumento do grau de eficiência e dinamismo do sistema econômico e, conseqüentemente, para tornar mais sólida a integração regional com o eixo São Paulo e Rio de Janeiro.

Além de ações setoriais relacionadas ao desenvolvimento da agroindústria, recuperação e incorporação de novas faixas de terras à agricultura regional e formação de complexos industriais, conduziam-se programas e projetos orientados para a solução de problemas sub-regionais.

Nessa linha, a Sudesul dava prosseguimento aos trabalhos de detalhamento das ações executivas referentes aos projetos sub-regionais da Lagoa Mirim, Litoral Sul de Santa Catarina e Sudoeste-1. A Superintendência também participava ativamente do planejamento e detalhamento dos Programas Especiais Oeste do Paraná e de Controle da Erosão do Solo Urbano do Noroeste do Paraná.

Concernente aos projetos prioritários do Sul, a Sudesul adotou foco particular nos setores de recursos humanos, migrações internas, agropecuária, áreas urbanas e estudos para a ligação das Bacias dos Rios Ibicuí e Jacuí, no Rio Grande do Sul. Realizava também os estudos para o programa metal-mecânico. Essa iniciativa buscava racionalizar a estrutura desse ramo industrial, via consolidação do parque regional supridor de bens intermediários e de serviços auxiliares.

Essa fase foi, de certo modo, encerrada com a proposta de concepção de uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, complementada por propostas de *Políticas Regionais de Desenvolvimento Regional*, para cada uma das cinco Grandes Regiões. As propostas foram apresentadas, formalmente, pelo Ministério do Interior, em sua contribuição para o *III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND)*, em dezembro de 1978, à Seplan-PR (BRASIL, 1978, p. 105-133).

O Minter desdobrou a PNDR nos seguintes componentes principais: (i) a Política Urbana e de Localização das Atividades Urbanas; (ii) A Política de

Uso do Solo Rural; (iii) A Política de Migrações Internas; e (iv) A Política de Infraestrutura. Considerava-se, ademais, que todas essas políticas deviam convergir para os objetivos comuns do desenvolvimento regional, a saber: redução das acentuadas disparidades econômicas e sociais, entre as regiões brasileiras; ocupação adequada do território nacional; progressiva descentralização política e administrativa (BRASIL, 1978, p. 102). Sublinhe-se que a concessão de prioridade às políticas de desenvolvimento regional pautadas por esses desdobramentos era considerada fundamental para o sucesso das várias iniciativas de desenvolvimento regional propostas e praticadas àquela época (BRASIL, 1978, p. 101-102). Frise-se que tal concessão é também importante para a compreensão dos assuntos aqui tratados.

Com a “Operação Desmonte” do setor público brasileiro, levada a cabo no Brasil, em 1988, várias das instituições do Ministério do Interior ³ foram extintas entre os anos de 1988 e 1990, a exemplo da Sudesul, Sudeco e DNOS. Outras mais seriam extintas no ano de 1990, como o Banco Nacional da Habitação (BNH). O próprio Ministério do Interior foi extinto, cedendo lugar, em 1990, a uma Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), com status de Ministério.

3 A gestão atual do desenvolvimento regional

A fase do *Desenvolvimento Regional Recente* abrange os anos de 1990-2010. Nela, o processo de planejamento e elaboração de Planos Nacionais e Regionais de Desenvolvimento sofreu descontinuidades progressivas. A única exceção ocorreu no governo de Itamar Franco, quando a SUDENE elaborou o *Plano de Ação Governamental no Nordeste (PAG/Nordeste)*, em atendimento a uma solicitação do presidente, concentrando atenção em dois programas básicos: o de Transformação do Semiárido e o de Combate à Pobreza. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), foram elaborados dois documentos de orientação geral, com diretrizes para o desenvolvimento da economia brasileira: o *Mãos à Obra* (1994) e o *Avança Brasil* (1998). Esses documentos serviram de base para a preparação dos Planos Plurianuais (PPAs) do Governo FHC.

Nessa fase, o processo de planejamento ficou restrito à elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), à formulação dos Orçamentos Plurianuais, dos Planos Plurianuais (PPAs) e dos Orçamentos Anuais. Os PPAs eram e continuam a ser elaborados em função da coerência orçamentária. Assim foi nos governos Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (ao longo de dois mandatos) e Luís Inácio Lula da Silva (também por dois mandatos). E continuou sendo no mandato de Dilma Rousseff, a partir de 2011.

Houve outras tentativas de formulação de planos e programas regionais. No primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foram elaboradas

propostas de Planos Regionais, como as seguintes: *Plano Amazônia Sustentável (PAS)*, *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)*, *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA)* e *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste*. No segundo governo Lula, elaborou-se um documento de orientação geral, intitulado *Programa de Governo 2007-2010* (GUIMARÃES NETO, 2006, p. 7-18). A ele, seguiu-se o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, desdobrado em PAC-1 e PAC-2. O PAC-3 está em formulação.

As propostas dos Planos e Programas Regionais mencionados foram formuladas junto das orientações contidas na *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, concebida e elaborada pelo Ministério da Integração Nacional, em 2003-2004. A prática mostrou a necessidade de revisão dessa política. Conta-se hoje com uma segunda versão da PNDR, fruto de discussões realizadas em 2012. O documento atual da PNDR procura refletir os esforços realizados ao longo dos anos que enfeixam a fase anterior. Sua estrutura pautou-se pela busca de solução para os problemas e utilização das possibilidades referentes à redução das desigualdades regionais de desenvolvimento no Brasil.

O período chamado de *Desenvolvimento Regional Recente* tem uma particularidade importante, qual seja: ter evoluído no bojo de uma contradição. Esta se expressa pela circunstância de se dispor na fase anterior (de 1950 a fins de 1980) de Planos e Programas de Desenvolvimento Regional, elaborados ao abrigo de orientações nacionais, de caráter global, e implementados por instituições nacionais, regionais e sub-regionais, dotadas de considerável peso funcional. Esse processo, entretanto, dava-se sem uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional institucionalizada. Foi somente no final dos anos 1970 que o Ministério do Interior concebeu e propôs, formalmente, uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* com essa característica. Embora bem estruturada, não houve força política para torná-la efetiva.

O assunto, como se viu, foi retomado nos anos de 2003-2004 pelo Ministério da Integração Nacional (MI), um sucessor longínquo – em termos de funções e instituições vinculadas – do Ministério do Interior. De fato, o peso institucional do MI é bem distinto daquele com que era dotado o Minter. Com efeito, afora as Secretarias Nacionais, subordinadas ao MI, como órgãos da administração direta⁴, esse Ministério tem, atualmente, vinculadas a si apenas as seguintes instituições: Sudene, Sudam, Sudeco, DNOCS e Codevasf. Em relação ao poder com que contaram até o ano 2000, essas autarquias estão hoje dotadas de menos força político-institucional.

A questão que se põe aqui é, pois, a de que não adianta apenas dispor de instituições como as referidas, se elas estiverem desgastadas e pouco apoiada em matéria de instrumentos de planejamento, financiamento e administração. A situação é outra, porém, se essas instituições estiverem respaldadas por uma *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* coerente, lógica e historicamente, com a realidade brasileira.

4 O futuro do desenvolvimento regional no Brasil

Como pensado aqui, a fase do *Futuro do Desenvolvimento Regional no Brasil* faz parte do que passou a acontecer depois de 2010. Resultados positivos nesse sentido podem ser obtidos, dependendo, porém, não apenas da garantia de sustentabilidade da nova PNDR, mas também da reestruturação dos entes nacionais, regionais e sub-regionais vinculados ao Ministério da Integração Nacional.

Uma PNDR não pode ficar restrita apenas às políticas de desenvolvimento, lato sensu. Dada a diversidade regional brasileira, precisa-se considerar outras políticas em sua estrutura, a exemplo de uma *Política Nacional de Secas (PNCS)*, incluindo e articulando a de *Combate à Desertificação* e a de *Recursos Hídricos*, isto porque hoje, por conta das mudanças climáticas e do avançado crescimento da população nas cidades, o recurso cada vez mais crítico é a água. A crise da água, no Estado de São Paulo e no Nordeste, que se tornou aguda e visível depois de 2010, constitui evidência bem concreta sobre a gravidade do problema.

As Políticas Nacionais de Combate (ou Convivência com) as Secas, em países como os Estados Unidos, Austrália e países da Europa (com destaque para Portugal, Espanha, Grécia e Itália), estão sendo concebidas para dar solução à escassez de água. A PNCS, no Brasil, deve atender tanto às especificidades climáticas do Nordeste quanto aos fatores que produzem as secas agrícolas que ocorrem em áreas das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Não se ignora, pois, a ocorrência de secas na Amazônia, como demonstrado por estudos realizados por instituições como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (BORMA; NOBRE, 2013).

É necessário refletir melhor sobre essas questões. Pensar que os problemas e as possibilidades engendradas pela diversidade do país e do Nordeste, em particular, não são apenas econômicas, sociais e ambientais. Ao contrário, são multifatoriais e multiescalares.

A crise do regional ofereceu espaço para o desenvolvimento rural. Por conta da pluriatividade da agricultura, tão bem enfatizada por Ignácio Rangel (2005, p. 129-202), abrem-se linhas de trabalho que combinam atividades rurais e urbanas, estruturadas em torno do denominado *Novo Rural*. Os autores responsáveis pela construção e desenvolvimento desse conceito, trabalhado em sete alentados volumes sobre a matéria, assim se manifestam:

A dicotomia rural-urbano, que considerava o urbano como ‘lócus’ das atividades não-agrícolas – indústrias e serviços – e que atribuía ao rural as atividades agrícolas, vem perdendo a sua importância histórica. Sob a ótica socioeconômica e política, essa separação geográfica deixa de ter relevância, a ênfase passando, então, para as relações de troca, a divisão do trabalho, as relações sociais e as novas dinâmicas originadas na interface rural-urbano. Assim, longe do meio rural ser tomado como atrasado ou ‘caipira’, ele passa a ter características antes próprias do meio urbano, inclusive

ofertando muitos atrativos de lazer, turismo e moradia para uma população brasileira majoritariamente urbana. O que se observa em consequência é uma crescente heterogeneidade de atividades e opções de emprego e de renda não-agrícolas, o que tem contribuído para que a população residente no meio rural tenha maior estabilidade econômica e social (CAMPANHOLA; SILVA, 2000, p. 61) .

As perspectivas do desenvolvimento em bases regionais no Brasil passam, assim, por novas estratégias, novas não no sentido de apenas inusitadas, novas porque terão de ser reengendradas.

Pensamos esse futuro refletindo sobre medidas relacionadas ao planejamento e ao desenvolvimento em bases regionais. Medidas que atendam o lado da oferta, como as referidas à ciência, tecnologia e inovação, sem se esquecer as técnicas ligadas ao progresso técnico de uso mais imediato. É o que mostram, em boa medida, os 199 trabalhos apresentados ao 2º *Sedres*. Mas não podemos abandonar as questões do lado da demanda, como as referidas a reformas globais que precisam ser feitas – por exemplo, as reformas institucionais e os pactos entre governo e setor privado. Sem elas, a economia do país não terá fôlego para si nem para bancar o financiamento do desenvolvimento em bases regionais – no Nordeste e em áreas carentes de outras regiões brasileiras.

Sem esses aportes, as reflexões e proposições perdem força de arranque. É necessário que as propostas sejam sustentáveis, em relação às múltiplas dimensões do desenvolvimento. É preciso também considerar as expectativas das visões globais, para saber como elas nos impactam positivamente.

Finalmente, como uma breve síntese sobre o futuro do desenvolvimento regional brasileiro, valho-me da feliz ideia do professor Carlos Brandão, do IPPUR-UFRJ, em primoroso Prefácio à 2ª Edição do meu livro, intitulado *Desenvolvimento Regional, um Problema Político*, ora lançado pela Editora da Universidade Estadual da Paraíba:

Eu aproveitaria o ensejo da reedição desta obra tão criteriosa e proporia essa como a bandeira de todos aqueles que lutam por um Brasil que aprenda a valorizar as suas diversidades socioculturais e a combater estruturalmente suas inúmeras formas de desigualdades sociais e espaciais: Mobilizemo-nos pelo ‘planejamento e administração do desenvolvimento em bases regionais’! (BRANDÃO, 1979).

Referências

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 392 p.
- BORMA, Laura de Simone; NOBRE, Carlos (Org.). **Secas na Amazônia**: causas e consequências. São Paulo: Oficina de Textos, 2013. 370 p.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Prefácio. In: CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional**: um problema político. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- BRASIL. Ministério do Interior. Secretaria Geral. **Contribuição do Ministério do Interior para as ações do futuro governo: pré-projeto Minter-2**. Brasília, DF: Ministério do Interior, 1978. 477 p. Mimeografado.
- CÂMARA, D. Helder. **O deserto é fértil**: roteiro para as minorias abraâmicas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. 110 p.
- CAMPANHOLA, Clayton; SILVA, José Graziano da. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. In: _____ (Ed.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna, SP, 2000. v. 4. 178 p.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. São Paulo: Difel, 1977. 320 p.
- CARVALHO, Otamar de. **Desenvolvimento regional, um problema político**. Rio de Janeiro: Campus, 1979. 298 p.
- Encontro dos bispos do Nordeste. 1., Campina Grande, 1956. **I Encontro dos bispos do Nordeste, Campina Grande, maio de 1956**. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960-a.
- _____. 2., Natal, 1959. **II Encontro dos bispos do Nordeste**, Natal, maio de 1959. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da Presidência da República, 1960-b.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. As economias regionais e o mercado de trabalho no Brasil dos anos de 1990. In: KON, Anita (Org.). **Unidade e fragmentação**: a questão regional no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2002. p. 165-196. 316 p.
- _____. Formação de uma agenda para o desenvolvimento regional. **Boletim Regional**, Brasília, DF, n. 3, p. 7-18, set./dez. 2006.
- RANGEL, Ignácio. Introdução ao desenvolvimento econômico no Brasil (1954). In: _____. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. v. 1.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. p. 105-106.
- Seminário para o desenvolvimento do Nordeste, Garanhuns, 1959. **Anais...** Rio de Janeiro: CNI, 1959. 360 p.

