



Resenha

SILVEIRA, R. L. L. da. (Org). **Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos, políticas e planejamento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

O CENÁRIO ATUAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Sara Camêlo Aguiar¹

Devido à industrialização brasileira ter-se dado, inicialmente, de forma bastante concentradora se restringindo principalmente na região Sudeste, grandes disparidades inter-regionais e, conseqüentemente, um cenário sedento por uma abordagem do desenvolvimento regional de âmbito nacional foram gerados. Deve-se incluir nesse cenário a própria região Sudeste, pioneira no processo de industrialização do país, pois também é território brasileiro, assim como as demais regiões, possui potencialidades e dificuldades suficientes para compor planejamento e políticas que contemplem sua realidade. É no acompanhamento do desenvolvimento regional do Brasil que se enquadra o livro “Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos, políticas e planejamento”, organizado por Rogério Lima Leandro da Silveira.

A obra é uma coletânea fruto das experiências adivindas do Observatório do Desenvolvimento Regional (OBSERVA-DR), criado em 2012, pelo Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – RS, que consiste em uma rede de pesquisa e extensão para articular Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

Recebimento: 15/4/2015 • Aceite: 15/10/2015

¹ Mestre em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, PB, Brasil. E-mail: saracamelog@hotmail.com

O livro traz um panorama da realidade atual do desenvolvimento regional no Brasil sob os aspectos prático, teórico-metodológico, político e legal. São apontados os desafios, as oportunidades e a experiência promissora do OBSERVA-DR enquanto um importante agente inspirador da difusão e articulação do temário desenvolvimento regional.

A coletânea é composta por cinco capítulos. No primeiro, “O observatório do desenvolvimento regional: a construção de uma rede de pesquisa e extensão sobre a dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro” de autoria de Rogério Leandro Lima da Silveira, Ângela Cristina Trevisan Felippi e Heleniza Ávila Campos, são enfatizadas a análise científica e a difusão dos processos sociais, políticos, econômicos e ambientais nos marcos da globalização contemporânea caracterizada pela seletividade e desigualdade em escala global. Isso se deve às transformações não uniformes entre as espacialidades no processo tecnológico e produtivo, o que gera uma hierarquização do mercado que por sua vez baliza vários outros processos nas localidades.

Do ponto de vista teórico-metodológico, alguns estudiosos defendem a perda de sentido da análise em escala regional devido à homogeneização causada pela globalização, já para outros, assim como defendem Silveira, Felippi e Campos (2013), o que acontece é o oposto, para eles há uma individualização, fragmentação espacial, portanto, uma regionalização. Para os autores, as regiões são estruturas de organizações e de interações sociais que particularizam os movimentos globais e que devem ser estudadas e analisadas em seus vários aspectos componentes e de inter-relação, inclusive com o espaço global.

Nesse sentido, os autores abordam a criação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional com Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul, que assim como os demais da mesma área espalhados pelo Brasil, caracterizam-se por não se localizarem nos grandes centros.

A presença de novos programas em diferentes áreas e espaços do território brasileiro abre a possibilidade de observarmos melhor os processos, as dinâmicas e as políticas de desenvolvimento e planejamento regional, buscando melhor compreender suas particularidades e generalidades, suas contradições e relações. (SILVEIRA; FELIPPI; CAMPOS, 2013, p. 16-17).

Desse modo, foi criado o OBSERVA-DR com o intuito de difundir a temática e articular outros Programas de Pós-graduação que se dedicam às questões da espacialidade regional. Conforme Silveira, Felippi e Campos (2013), o OBSERVA-DR vem realizando várias ações e alcançando diversos resultados como as discussões realizadas em seminários que contribuíram com a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O OBSERVA-DR possui um *site* que consiste em um veículo estratégico de comunicação e difusão das ações do observatório, ou seja, uma plataforma digital de integração das instituições e pesquisadores e de difusão científica, o qual foi criado por uma base interdisciplinar de formuladores e atualmente conta com avanços, desafios e várias interfaces. Além do *site*, o observatório conta com páginas em redes sociais para ampliar sua difusão e a previsão é de que mais meios sejam criados e empenhados nesse sentido. “As vantagens destas experiências têm se concentrado em três elementos: amplitude, velocidade e interatividade no acesso ao conhecimento” (SILVEIRA; FELIPPI; CAMPOS, 2013, p.24).

Por fim, os autores consideram que a rede OBSERVA-DR possui uma trajetória apenas iniciada e enaltecem a experiência de colaboração entre os Programas de Pós-Graduação que participam do Observatório e que são, portanto, comprometidos com a produção e difusão do planejamento e desenvolvimento regional em âmbito nacional.

O segundo capítulo, “Espacialidade diferencial, região e regionalização - a contribuição de Yves Lacoste”, dos autores Virginia Elisabete Etges e José Elmar Feger, aborda a dificuldade que circunda a tarefa de identificar regiões ou “regionalizar” e que desafia o meio acadêmico, bem como o planejamento e as políticas de desenvolvimento regional. Nesse sentido, eles trazem a contribuição do geógrafo francês Yves Lacoste, sobretudo para o conceito de região, que possui diferentes concepções advindas de diferentes perspectivas, o qual é chamado por Lacoste de “conceito obstáculo”.

Para tanto, conforme Etges e Feger (2013), Lacoste traz a necessidade de entender a geografia enquanto um saber estratégico diferente do habitual entendimento que se tem, o qual oscila entre a ideologização política e a contemplação estética das paisagens ou, como ele chama, geografia-espetáculo. Para Lacoste, os indivíduos vivenciam no cotidiano inúmeras representações espaciais vagas e muitas informações permanecem ocultas encobrendo as estruturas de poder e seus consequentes interesses, e isso, segundo Lacoste,

acontece intencionalmente, “[...] representações abstratas, objetos de conhecimento e ferramentas de saber produzido pelas diversas disciplinas e que, por razões acadêmicas, muitas vezes se atêm a determinados aspectos da realidade, negligenciando outros.” (ETGES; FEGGER, 2013, p. 40).

Já a geografia regional ou a regionalização, de acordo com Lacoste, não se dá a partir da simples divisão em ‘regiões’ ou compartimentos justapostos uns aos outros, mas por meio de uma superposição de vários quebra-cabeças recortados de forma bem diferenciada e analisados a partir de diferentes níveis de análise e ferramentas conceituais, quando salutar, sob diferentes grandezas por meio de escalas menores e/ou maiores e, as intersecções advindas desses vários focos de análise.

Por fim, os autores finalizam reafirmando a posição contrária de Lacoste à geografia presente nos espaços de ensino e à geografia que escamoteia os fatores políticos, fatos consubstanciados e rotulados por ele de conceito-obstáculo “[...] que ao longo das últimas décadas impediu a consideração de outras representações espaciais e o exame de suas relações” (ETGES; FEGGER, 2013, p. 45).

O terceiro capítulo, “Elementos do desenvolvimento regional: temas atuais, desafios e oportunidades da questão regional” do autor Guilherme Mendes Resende, traz uma exposição dos desafios e oportunidades atuais do desenvolvimento regional.

Ao discutir o padrão de desenvolvimento regional brasileiro recente, o autor aponta como fator para as disparidades do Produto Interno Bruto (PIB) entre as regiões do país tanto as grandes extensões territoriais quanto a formação social, histórica e climática do Brasil. Embora considerando o período (2000-2010), segundo ele, houve uma desaceleração das disparidades inter-regionais do país.

Isso se deve a fatos característicos do desenvolvimento regional recente do Brasil, como o crescimento dos investimentos produtivos nas regiões Norte, Centro Oeste e principalmente Nordeste, mediante crédito concedido pelo BNDS e Banco do Nordeste do Brasil (BNB); a distribuição espacial do crescimento econômico; a distribuição espacial de recursos de algumas políticas públicas como os programas de transferência de renda; uma evolução dos indicadores socioeconômicos das regiões Norte e Nordeste e; por último, a convergência do PIB *per capita* em múltiplas escalas regionais marcado curiosamente pela convergência com divergência, isso porque os PIBs *per capita* estaduais se convergem enquanto que os PIBs *per capita* municipais se divergem, o que pode ser explicado pela

diferença de investimento nas áreas metropolitanas em comparação as áreas interioranas.

Resende (2013) passa a discutir o papel da avaliação das políticas públicas, conforme o autor, as políticas regionais seguem as fases padrões das demais políticas como: análise, formulação, escolha, implementação e análise dos resultados, e embora elas possam assumir diferentes níveis de avaliação e abrangência regional ou nacional, a avaliação é de suma relevância para verificar os impactos e reflexos das políticas públicas em cada território. “Em resumo, a avaliação de políticas públicas cumpre papel fundamental no aprimoramento das mesmas” (RESENDE, 2013, p. 63).

Por fim, o autor salienta os desafios que ao mesmo tempo são oportunidades para as políticas públicas de desenvolvimento regional como a formulação de um sistema de avaliação de políticas em todo o Brasil que seja suficiente e que conte com o empenho dos diferentes níveis de governo.

No quarto capítulo, “Desenvolvimento e engajamento regional: o papel das universidades”, de Maurício Serra e Cássio Rolim, a educação é abordada enquanto capital e como peça fundamental para o desenvolvimento regional e seus desafios.

Ao analisarem o panorama do ensino superior no Brasil, os autores constataam a predominância das instituições de ensino privadas que protagonizaram um enorme crescimento, “[...] a expansão do sistema de ensino superior teve no setor privado o seu grande responsável” (SERRA; ROLIM, 2013, p. 74). Porém, são as instituições públicas possuindo um número bem inferior de alunos que desenvolvem maioria das pesquisas relevantes e oferecem um ensino de melhor qualidade devido a fatores como a qualificação do corpo docente que, em geral, possui uma titulação mais elevada em relação aos professores das instituições privadas. Já se tratando da pós-graduação, ao contrário da graduação, o corpo discente das instituições públicas se torna significativamente superior ao vinculado às instituições privadas.

No tocante à ciência, tecnologia e inovação no Brasil, Serra e Rolim (2013), falam do aumento do número de pesquisadores, mais precisamente de mestres e doutores, e do conseqüente aumento das produções científicas inclusive internacionalmente, embora isso seja mais expressivo apenas no âmbito da América Latina, pois mundialmente a produção científica brasileira ainda se encontra aquém. Apesar da razoável situação do Brasil no tocante à produção científica, quando comparado a outros países, o quesito inovação se encontra bastante limitado, ou seja, há um descompasso entre o que é

produzido e o que se torna inovação no país, isto é, uma situação longe de ser a ideal “[...] principalmente para um país que tem buscado promover inovações como forma de alavancar o seu desenvolvimento” (SERRA; ROLIM, 2013, p. 81).

Do ponto de vista teórico, é concebido que a partir de uma produção científica e tecnológica maior, surge o desafio de também aumentar a capacitação para que haja sucesso na produção e comercialização do que é produzido. Nesse sentido, surge como competência das universidades o conceito de Sistema Regional de Inovação, que considera as particularidades dos sistemas regionais de aprendizado, haja vista que os recursos institucionais são distribuídos desigualmente, assim, segundo Serra e Rolim (2013), as universidades “[...] podem se transformar nos principais difusores do crescimento econômico de suas regiões na medida em que produzem conhecimento” (SERRA; ROLIM, 2013, p. 83).

O engajamento regional das universidades representa a chamada “Terceira Missão” para esses espaços que antes se resumiam ao ensino e à pesquisa. Tal missão abrange “[...] um amplo espectro de ações, as quais estão relacionadas com a geração, uso, aplicação e exploração de conhecimentos e outras capacidades da universidade além do ambiente acadêmico” (SERRA; ROLIM, 2013, p. 84). Ou seja, as universidades são chamadas frente às transformações econômicas mundiais para contribuir com o desenvolvimento regional, no âmbito econômico, social e cultural de sua localidade. Porém, essa missão enfrenta determinadas dificuldades como a inadequação do ensino e a falta de compreensão por parte das autoridades locais.

Por fim, os autores apontam as dificuldades internas das próprias universidades como a incompreensão da “Terceira Missão”, o descrédito mútuo entre as universidades e os agentes locais, a baixa qualidade do ensino da graduação oferecido pelas instituições privadas etc. No entanto, os autores afirmam que é da atuação das universidades que depende o avanço do conhecimento no Brasil.

No quinto e último capítulo do livro, “Contribuição dos COREDER/RS para o debate sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, de Pedro Silveira Bandeira, é realizada uma discussão a respeito dos Conselhos de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDER/RS), que buscam a promoção do desenvolvimento regional.

Conforme Bandeira (2013), a tradicional concentração de políticas apenas nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro Oeste passou a enfraquecer. “Progressivamente, passou a ser percebida a inadequação dessa abordagem, pois se tornou evidente que também no

Sul e no Sudeste havia áreas cujas características e desempenho demandavam atenção da política regional federal” (BANDEIRA, 2013, p. 89). Houve uma mudança de abordagem para a formulação das políticas que se pauta na pluralidade, descentralização, ou seja, nas ações “de baixo para cima” que, de acordo com Cabugueira (2000, p. 121) “[...] inclui estratégias baseadas nas condições históricas, culturais, naturais e institucionais das regiões e visando à satisfação das necessidades básicas da população local, [...]”. Essa transformação foi motivada por elementos como a institucionalização, em 2007, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Porém, o desenvolvimento regional enfrenta dificuldades como o financiamento de ações para as regiões Sul e Sudeste, pois até então apenas as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste contam com fundos de financiamento para ações de desenvolvimento regional. É necessário, portanto, que se concretize a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) proposto na PNDR.

Segundo Bandeira (2013), isso é reflexo da pouca prioridade dada à “questão regional” no Brasil, que é uma tendência dos últimos governos federais que se pautam no empenho de políticas exclusivas de combate à pobreza nas macrorregiões mais carentes do país. Frente a essa baixa priorização, conforme o autor, os COREDEs/RS defendem a conscientização da sociedade no tocante ao fortalecimento das políticas públicas voltadas para a gestão territorial; a superação da “política regional territorializada” que se volta apenas para o combate à pobreza nas regiões mais pobres; a conservação do *status* de política nacional da PNDR e; sua multiescalaridade e a preocupação com a participação da sociedade civil em todos os estágios da política.

Conforme os eixos temáticos da I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional, já em forma de documento do Ministério da Integração Nacional (MI), Bandeira (2013), aprofunda a discussão. Quanto ao primeiro eixo, segundo o autor, os COREDEs/RS discordam dos critérios de elegibilidade presentes no documento, pois eles acreditam em critérios objetivos e com prazo determinado, assim como também discordam da limitação às desigualdades dos níveis de renda para caracterizar uma região como carente, excetuando territórios nacionais da PNDR. Embora seja esse o principal “problema regional” ele não consiste em todas as questões necessárias de uma política regional contundente para o Brasil.

Tal fato, conforme Bandeira (2013), pode ser uma herança da política de desenvolvimento regional tradicional caracterizada pelo crescimento quantitativo ao contrário da política nova de cunho qualitativo, inovador e flexível.

Além da renda, os critérios de elegibilidade também consideram o crescimento do PIB como variável, isto é, um elemento sujeito a um alto grau de volatilidade, ponderando as dimensões continentais que o Brasil possui e conseqüentemente as diversas situações conjunturais marcantes em um país com uma economia cuja base é a agropecuária. “Trata-se de uma situação em que as opções metodológicas têm efeitos econômicos e sociais muito importantes, ao contrário do que ocorre quando se elabora um estudo com objetivos puramente analíticos, [...]” (BANDEIRA, 2013, p. 99). Enfim, há a necessidade de reformulações metodológicas dos critérios de elegibilidade, para tanto os COREDEs/RS sugerem a utilização de um indicador sintético e com isso seriam neutralizados os efeitos de fatores aleatórios presentes nos anos considerados para o cálculo.

De acordo com Bandeira (2013), para a dimensão “dinamismo-estagnação” os COREDEs/RS recomendam a utilização da dinâmica migratória como um critério de avaliação, pois essa dinâmica pode apontar quando uma economia possui ou não dinamismo suficiente para gerar empregos e sustentar as pessoas em seus lugares de origem.

Outro eixo temático do documento do MI, aprofundado por Bandeira (2013), se trata da governança, participação e diálogo federativo. Conforme o autor, os COREDES/RS defendem a regionalização do planejamento da administração federal, quanto à participação é necessária a construção de um aparato institucional não governamental com autonomia (conselhos ou fóruns) de composição plural para articular os atores.

“A criação de instituições regionais para articulação de atores faz parte de um processo de institucionalização essencial para a formação de identidades regionais.” (BANDEIRA, 2013, p. 109). Em sintonia, Cabugueira (2000, p. 122) defende que a “participação das populações” deve acontecer “[...] quer no processo de decisão, quer na distribuição de benefícios; uma orientação transectorial, nomeadamente pelo combate às monoestruturas econômicas, [...]”. Ou seja, se defende uma descentralização do poder em favor da participação popular para que a formulação e execução das ações voltadas ao desenvolvimento regional se deem de forma plural.

Nesse sentido, Bandeira (2013) ressalta o papel desempenhado pelos próprios COREDEs/RS no Rio Grande do Sul, que vêm colaborando há dois anos com a participação da sociedade civil na elaboração dos orçamentos estaduais por meio de Consulta Pública.

O terceiro eixo do documento do MI se refere ao financiamento do desenvolvimento regional, conforme Bandeira (2013), os

COREDEs/RS defendem imprescindivelmente a criação do FNDR e caso isso não seja possível, em função da necessidade de uma reforma tributária abrangente, que seja criado um fundo específico para financiar ações de política regional nas regiões Sul e Sudeste, além da criação de Fundos de Desenvolvimento Regional nos próprios estados e da recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SULDESUL). O que é muito justo considerando a já longa existência dessas estruturas nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste.

Por fim, o último eixo trata dos vetores de desenvolvimento regional sustentável, para tanto, segundo Bandeira (2013), os COREDEs/RS defendem a presença desses vetores frente às deficiências concernentes aos problemas que circundam o desenvolvimento regional, para eles é necessário o apoio, expansão, aprimoramento e fortalecimento do ensino e da pesquisa nas regiões para superar os “[...] déficits de infraestrutura e de conhecimento que entravam o seu desenvolvimento” (BANDEIRA, 2013, p. 112).

Para finalizar, Bandeira (2013) reafirma a expectativa dos COREDEs/RS em contribuir para o surgimento de uma política regional verdadeiramente “nacional”, com recursos suficientes e com a participação efetiva da sociedade civil nas tomadas de decisões para enfrentar as dificuldades que atingem os diferentes territórios do país.

Com a reunião de cinco capítulos, Silveira (2013) aborda diversos aspectos do desenvolvimento regional atual do Brasil, como as implicações da globalização contemporânea marcada pela seletividade e desigualdade que acontecem em escala global, a falta de consenso na identificação das regiões que desafia o meio acadêmico e as políticas públicas, os desafios e oportunidades atuais, o papel fundamental da educação e as experiências dos COREDEs/RS que fomentam a promoção do desenvolvimento regional e se fazem exemplo para demais localidades.

De modo geral, Silveira (2013) faz um apanhado geral da realidade atual apontando os descaminhos e caminhos para um novo paradigma de desenvolvimento regional brasileiro, pautado na participação popular, nos espaços de produção do conhecimento e no dimensionamento nacional.

Referências

CABUGUEIRA, A. C. C. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. 2000. *Análise de alguns aspectos de política econômica regional*. Disponível em:

http://www4.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenvov/GD9/gestaodesenvovimento9_103.pdf. Acesso em: 15 de jun. de 2014.

SILVEIRA. R. L. L. da. (Org). *Observando o desenvolvimento regional brasileiro: processos, políticas e planejamento*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.