

A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional-II PNDR: comentários sobre a Carta da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional-I CNDR

Jair do Amaral Filho
Universidade Federal do Ceará-UFC

Entre os dias 18 e 22 de março de 2013 foi realizada em Brasília, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional-MIN, a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional-I CNDR, após vinte e seis conferências estaduais, uma no Distrito Federal e cinco conferências macrorregionais. O objetivo dessas conferências foi o de discutir propostas de princípios e diretrizes a serem incorporadas pela Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional- II PNDR. Dentre os resultados produzidos pela I CNDR está a “Carta da I CNDR” cujo título é “Unidade na Diversidade”, os quais se encontram disponíveis no Site do MIN.

O texto que segue abaixo tem o propósito de realizar um comentário da referida Carta, procurando destacar seus pontos principais e analisar as contribuições trazidas pelos delegados estaduais presentes na conferência nacional, e redatores desse documento. Muito embora a Carta da I CNDR tenha sido o objeto central deste texto, outros documentos ou relatórios gerados pelas citadas conferências foram também objetos de consulta, lembrando que todos eles se encontram disponíveis no Site do MIN.

1. Eixos Centrais

Se algum setor da sociedade brasileira se questionava sobre a necessidade, ou não, de se ter uma política nacional de desenvolvimento regional para o Brasil, os resultados obtidos pelas Conferências estaduais, regionais e nacional de desenvolvimento regional, nas discussões da proposta para a II PNDR, não deixam dúvidas: o Brasil precisa de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Essa foi a principal mensagem passada por todas as conferências que culminaram na Carta da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional-I CNDR, onde há, inclusive, referência explícita ao compromisso da Constituição Federal de 1988 em relação à diminuição das desigualdades sociais, regionais e territoriais. A

referida Carta encerra seu texto com essa referência e condiciona o referido compromisso à construção de uma sociedade totalmente inclusiva, livre, democrática, justa e solidária. Para os delegados da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional-I CNDR, em sua Carta, há que se ter uma “política de promoção do desenvolvimento nacional para a redução das desigualdades socioeconômicas em escala macrorregional e intra-regional” e “propõe a redistribuição territorial das atividades estruturantes do desenvolvimento”. Além disso, coloca-se que essa política deve ser uma “política de Estado”.

Ao lado dessa ainda foi acrescentada uma segunda mensagem a qual pode ser traduzida pela importância da participação social na construção da política nacional de desenvolvimento regional, junto com todas as esferas de governo. A propósito, a forma participativa na formulação na II PNDR foi uma iniciativa aplaudida pelos delegados que participaram das citadas conferências. Não por acaso que a proposta da diretriz “participação social”, na II PNDR, foi a mais valorizada pelos referidos delegados, conforme a eleição e fixação de prioridades dos princípios e diretrizes. A participação social, que, desde o início do processo, foi um compromisso do Ministério da Integração Nacional-MI para a construção da nova PNDR, marca uma diferença irreversível em relação aos processos pretéritos responsáveis pela formulação e execução da política federal de desenvolvimento regional.

Uma condição importante para criar um ambiente institucional adequado para a implementação da nova PNDR, segundo a Carta da I CNDR, está associada ao arranjo federativo. A referida Carta “aponta como necessário um novo Pacto Federativo que reverta a tendência de concentração de investimento e propicie o enraizamento das condições locais de competitividade”. Chama atenção aqui o caráter econômico e/ou regional contido na proposta no lugar de um apelo fiscal que normalmente acompanha as discussões sobre o novo pacto federativo, a exemplo da proposta originada no Ministério da Fazenda. Muito claramente, a visão de um novo pacto federativo, projetada pela I CNDR, vai ao encontro do princípio da solidariedade regional o que permite integrar a questão regional à questão federativa, no lugar de separá-las, como sempre e tradicionalmente foi (é) feito. Sendo um país organizado de forma federativa, a questão regional nada mais é do que um subsistema do sistema federativo, ao lado do subsistema fiscal. Dito isto, o federalismo não deve ser reduzido à questão fiscal, como se faz na maioria das vezes.

2. Princípios Gerais

O primeiro princípio geral proposto pela I CNDR, em linha com a proposta anterior, diz que a nova PNDR deverá “propiciar coesão e equidade socioeconômica do território nacional”, tendo em vista as desigualdades e a heterogeneidade desse território. Na sequência, propõe a participação, não só dos vários níveis de governo como, também, das Organizações Não Governamentais-ONGs assim como da sociedade civil na formulação e implementação da PNDR, inclusive para a definição dos critérios de elegibilidade dos territórios e regiões. Nessa mesma linha, os delegados da conferência nacional propõem, no mesmo documento, que a II PNDR estabeleça “uma relação de co-responsabilidade, cooperação e gestão participativa na formulação de planos e programas e na definição dos projetos prioritários para a Nação, com garantia de institucionalidade que transcenda os interesses fragmentados e prime pelas ações convergentes”.

A CNDR entende que “a universalização dos direitos sociais, constitucionalmente garantidos à população brasileira é, em si mesma, um importante vetor de desenvolvimento regional”, significando uma proposta importante em matéria de princípio no tocante ao compromisso social e à promoção da cidadania, com foco nas capacidades substantivas dos indivíduos. Este último princípio perpassa todos os instrumentos de política de desenvolvimento humano e social, pois coloca o homem no centro do processo de desenvolvimento.

Os princípios gerais elencados e incorporados na Carta da I CNDR apontam efetivamente para um novo desenho e uma nova maneira de fazer política de desenvolvimento regional no país, nos quais a União e seus órgãos executores (ministérios e organismos de desenvolvimento regional) são (apenas) partes de um conjunto e de arranjo amplos e complexos de instituições, organizações e atores. Tanto o desenho como a nova maneira de fazer política apontam em direção de uma proposta de descentralização das políticas de desenvolvimento, tanto do ponto de vista da escala como da geografia ou do espaço. Sendo assim, uma das peças centrais da nova política de desenvolvimento regional (a II PNDR), passa a ser a diretriz voltada para o sistema de governança da política nacional, no qual atores próximos dos territórios ganham força.

3. Diretrizes Gerais

3. 1. Governança

Assim, a I CNDR afirma, em sua Carta, em consonância com o texto de referência da CNDR, que “é necessária a construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional-SNDR embasado no princípio da subsidiaridade o qual será responsável por implementar a PNDR”. Neste sentido, a CNDR recoloca na agenda das políticas nacionais de desenvolvimento regional o SNDR como peça principal na elaboração, coordenação e implementação dessas políticas que, aliás, teve sua criação frustrada no processo de montagem da I PNDR. A CNDR acrescenta que a II PNDR “deverá incorporar a participação efetiva das organizações da sociedade civil e dos entes federativos nos diversos espaços e processos decisórios, compreendendo o planejamento, a gestão, aplicação dos recursos e avaliação”.

Em proposta complementar, visando a montagem do SNDR, a Carta da I CNDR aponta para a necessidade de constituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, este colocado em primeiro plano no nível estratégico do SNDR. De forma ainda complementar, recomenda-se a criação de Conselhos Sub-regionais de Desenvolvimento Regional, com caráter consultivo e deliberativo. Estes últimos fariam parte do nível operacional do SNDR, provavelmente acomodando os comitês estaduais de gestão de políticas no território, estes propostos pelo termo de referência. Em relação à participação dos municípios, a proposta levantada pela I CNDR vai ao sentido de sugerir o “fortalecimento das instâncias administrativas e executivas em todas as regiões do país”. É oportuno dizer que esta última proposta, aparentemente estranha ao exercício de governança, é inovadora no sentido de que seus resultados levariam a uma mudança profunda e necessária na qualidade da gestão das unidades municipais. Para isso haverá necessidade de uma reforma institucional em nível dos municípios em todo o país; tarefa a ser incluída no processo de discussão do novo pacto federativo.

Por fim, a CNDR recomenda a implantação de “instâncias de controle social, de caráter político e consultivo”, com o objetivo de acompanhar e avaliar a execução da nova PNDR. Como pode ser observado, se, de um lado, a CNDR não chega a detalhar propostas que possam subsidiar a montagem do *modus operandi* do SNDR, de outro, ela faz um desenho claro da sua arquitetura.

3.2. Financiamento

A I CNDR, em sua Carta, também recupera um importante elo perdido da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que ficou para trás no momento das discussões e montagem da I PNDR. De acordo com o texto de referência da CNDR, a proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional-FNDR foi sufocada pelas discussões e negociações ocorridas no início dos anos 2.000 por ocasião da votação da proposta de projeto de reforma tributária. Agora, portanto, tal proposta volta à agenda de discussões com a diferença de ter recebido o respaldo dos delegados de todos os estados da federação, após as conferências estaduais, regionais e nacional, e que fizeram constar na referida Carta a seguinte proposta: “torna-se necessário um Fundo de Desenvolvimento Regional-FNDR capaz de garantir a implementação dos objetivos da PNDR”. Interessante notar que tal proposta não está vinculada a qualquer recomendação associada à reforma tributária, ou ao fim dos incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais.

3.3. Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade

Observa-se que a Carta da I CNDR não tem “cara” de qualquer região, especificamente. Compreende-se que, tendo em vista seu caráter político e geral, a Carta procurou evitar levantar qualquer questão regional localizada, seja na região Nordeste, Norte, Centro-Oeste, Sudeste ou Sul, embora se saiba que todas essas regiões tenham, em maior ou menor grau, sua “questão regional”, a exemplo do semi-árido no Nordeste.

Está claro que os delegados presentes na conferência nacional concordaram com a proposta de nacionalização da política federal de desenvolvimento regional, feita pelo termo de referência da CNDR, assim como com a estratégia de se atacar não só as desigualdades situadas nas macro escalas regionais como também aquelas encontradas nas escalas microrregionais, ou seja, dentro dos estados. Todavia, a Carta propõe que sejam estabelecidos “territórios prioritários em cada escala” por meio de “critérios de elegibilidade”, entretanto, os delegados recomendam que “esses critérios não podem ser restritos aos indicadores econômicos, devendo os mesmos incorporar as dimensões sociais, culturais e ambientais, considerando a complexidade e a diversidade das regiões e a existência de territórios socialmente fragilizados”.

Seguindo essa lógica, da ampliação do escopo dos critérios, a Carta propõe também que a definição dos critérios seja feita por meio de uma ampla discussão na qual sejam incorporados governo federal, governos estaduais e distrital, representações dos governos municipais, organizações não governamentais e sociedade civil. Isto significa dizer que, embora importante, a definição dos critérios de elegibilidade por meio dos técnicos dos Institutos governamentais não será suficiente ou não terá a legitimidade suficiente. Assim, a definição final terá que ser feita, muito provavelmente, pelo Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional-SNDR.

3.4. Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável

3.4.1. Vertente Estrutura Produtiva

A proposta formulada pela Carta da I CNDR relativa à estrutura produtiva diz que a “PNDR deve contribuir para a diversificação da estrutura produtiva e promover a sustentabilidade social, cultural e ambiental, optando por uma estratégia de crescimento com agregação de valor e fortalecimento do setor produtivo, com apoio a arranjos produtivos locais, à agricultura familiar, a agricultura orgânica e agro ecológica e à economia solidária, assegurando a assistência técnica”. Esta proposta, além de conter um componente de preocupação regional, associado à desigualdade na repartição geográfica da indústria de transformação no país, ela carrega consigo uma preocupação de cunho nacional em vista do encolhimento da participação da indústria de transformação no PIB nacional, caracterizando assim um processo de desindustrialização. Isto significa dizer que os ajustes que terão que ser realizados no âmbito da distribuição geográfica da indústria deverão se alinhar às políticas macro setoriais com objetivos voltados para a reindustrialização do país.

Junto com estas propostas de cunho produtivista, os delegados também propõem mudanças institucionais que vão em direção de procurar “resolver os problemas da reforma agrária e regularização fundiária, incluindo a questão das terras devolutas da União, dos atingidos por barragens, da demarcação das terras indígenas e de comunidades quilombolas. Os biomas brasileiros devem ser vistos como fronteiras ao desenvolvimento sustentável, forma de viver e produzir, que marcam as suas identidades”. Estas propostas, por sua vez, introduzem os freios mitigadores aos custos sociais e ambientais que normalmente acompanham processos de reestruturação

produtiva, especialmente em regiões não portadoras de desenvolvimento produtivo em bases capitalistas avançadas.

Como podem ser notadas, as propostas contidas na Carta, voltadas para a estrutura produtiva, apontam para uma estratégia de competitividade, mas, ao mesmo tempo, sugerem implicitamente um (novo) modelo de desenvolvimento no qual deverá acolher os pequenos produtores e outros segmentos sociais impactados negativamente pelo desenvolvimento discricionário. A título de ilustração, a manifestação mais emblemática de oposição ao modelo de desenvolvimento discricionário, este baseado na grande propriedade, produção em alta escala e voltada para o exterior, aconteceu na conferência regional do Centro-Oeste. Essa abordagem certamente exigirá um maior esforço do governo federal de procurar avançar no processo de territorialização das suas políticas setoriais ao mesmo tempo em que realizar uma sintonia mais fina entre as políticas federais e as políticas públicas a cargo dos governos estaduais.

3.4.2. Vertente Educação

De maneira genérica e curta a Carta da I CNDR registra que “Educação em todos os níveis e modalidades (...)” é um vetor fundamental para o desenvolvimento regional. Além desta consideração propõe também que deva ocorrer “interiorização e desconcentração da oferta de ensino técnico e superior (...)”. O pequeno espaço dedicado à educação, pelos delegados presentes na CNDR, choca-se com o grande espaço dedicado pelos especialistas em educação quando o assunto é desenvolvimento socioeconômico, dados os impactos positivos provocados pela educação sobre a produtividade, os salários e também sobre o desempenho geral dos fatores de produção.

3.4.3. Vertente Ciência, Tecnologia e Inovação

Na questão da ciência, tecnologia e inovação a Carta também é rápida em sua proposição. Primeiro, reconhece, como para educação, que essa área é um “vetor fundamental” para o desenvolvimento regional. Em seguida, propõe a interiorização e desconcentração do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

3.4.4. Vertente infra-estruturara

Os delegados presentes na I CNDR entendem que investimentos em infra-estruturar devem contribuir para a redução das desigualdades regionais. De acordo com esse entendimento, propõem “a distribuição dos investimentos no território (...)”, deixando a mensagem de que a infra-estruturar deve ser melhor distribuída sobre o território nacional.

3.4.5. Vertente Redes de Cidades

Em consonância com a vertente infra-estruturar, os delegados que elaboraram a Carta da I CNDR entendem que é “necessário o fortalecimento de uma rede de cidades que apóie a desconcentração da atividade econômica e populacional, e enfrente os problemas encontrados nas regiões metropolitanas e nos aglomerados urbanos”. Percebe-se que, em praticamente todas as propostas de diretrizes, o motivador principal é a concentração macrorregional, seja dos fatores de produção, da população como também das atividades econômicas. Entretanto, no aspecto populacional aparecem as regiões metropolitanas, assim como os grandes aglomerados, dentro dos próprios estados, geralmente apresentando problemas de várias naturezas, como sendo os focos a serem atingidos pelas políticas urbanas e de desenvolvimento regional.

