
O SENTIDO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

The direction of regional development policies

Antonio Paulo Cargnin

Geógrafo da Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG/RS), Mestre em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR/URFRGS) e Doutor em Geografia (POSGEA/URFRGS); Vencedor do Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional 2012 – Produção de Conhecimento Acadêmico I – Doutorado. Rua Botafogo, 852/804. CEP: 90.150-052 – Menino Deus. Porto Alegre – RS.

Resumo: este artigo tem por finalidade discutir o papel do Estado no processo de desenvolvimento, enfatizando a relevância da elaboração e da implementação de políticas de desenvolvimento regional para o equilíbrio territorial. A análise se inicia com uma apreciação de alguns aspectos do modelo atual de desenvolvimento, visando compreender as possibilidades de atuação do Estado no planejamento territorial e no desenvolvimento regional. Também, foram analisados exemplos da atuação do Estado nas diferentes escalas. Na sequência, são enfatizados os conceitos que orientam essa temática e a diferenciação entre políticas territoriais e políticas de combate às desigualdades regionais. Por último, são tecidas considerações sobre o sentido dessas políticas.

Palavras-chave: planejamento territorial; desenvolvimento regional; desigualdades regionais, políticas públicas.

1 Introdução

Embora não exista consenso sobre as bases que fundamentam o sucesso ou o insucesso das regiões, de modo geral podemos aceitar que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento. Isso porque fazem parte da essência do modelo de produção, e suas marcas podem ser reconhecidas no território através das diferenças que se estabelecem na estrutura econômica e social dos diferentes lugares (SMITH, 1988; SOJA, 1993, HARVEY, 1993; 2011; GARRETSEN, 2013).

Entretanto, sua persistência ou seu agravamento até níveis elevados não é desejável e nem mesmo aceitável, especialmente do ponto de vista do Estado, que tem a preocupação com a totalidade do território. A forma como se tem enfrentado esse problema tem variado de acordo com o papel desempenhado pelo Estado e sua capacidade de propor soluções para um problema que é extremamente complexo.

Este artigo tem por finalidade discutir o papel do Estado no processo de desenvolvimento, enfati-

Abstract: this article aims to discuss the role of the State in the development process, emphasizing the importance of creation and implementation of regional development policies for territorial balance. The analysis begins with an appraisal of some aspects of the current model of development to understand the possibilities of State action in territorial planning and regional development. Following are emphasized the concepts that guide this theme and the differentiation between political and territorial combat to regional inequalities. Examples of state action were also analyzed at different scales. Finally, some considerations on the sense of these policies are made.

Keywords: territorial planning; regional development; regional inequalities and public policies

zando a relevância da elaboração e da implementação de políticas de desenvolvimento regional para o equilíbrio territorial. Em um primeiro momento, é realizada uma breve análise de alguns aspectos da ascensão de um novo padrão de acumulação flexível e do modelo de Estado que legitima essa mudança. Foram analisados alguns exemplos da atuação do Estado visando compreender como o mesmo tem conduzido sua atuação sobre essa temática. Na sequência, foram enfatizados fundamentos orientadores do debate sobre o planejamento territorial e o desenvolvimento regional, destacando-se o conceito de poder e a forma com que o mesmo se manifesta e é exercido em um ambiente onde convivem múltiplos atores, o novo sentido do território em um mundo globalizado, a diferenciação entre políticas territoriais e políticas de combate às desigualdades regionais. O artigo é finalizado com a apresentação de algumas considerações finais sobre a temática.

2 A globalização e o papel do Estado no desenvolvimento das regiões

Transcendem os objetivos deste artigo, e não se tem a pretensão de detalhar, os diferentes aspectos que incidiram na construção do atual regime de acumulação vigente ou mesmo os conceitos necessários para seu pleno entendimento. Interessa, entretanto, explorar alguns elementos que nos auxiliam a compreender como o Estado tem se comportado perante a questão regional e o porquê de algumas escalas terem sido privilegiadas no atual mundo globalizado.

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista havia se alargado rapidamente, apoiado no padrão tecnológico da época, em novas relações de trabalho e em hábitos de consumo, constituindo uma construção hegemônica denominada fordista-keynesiana¹. Essa construção se fundamentava no regime de acumulação fordista² que havia se organizado nos Estados Unidos na primeira metade do século XX e, mais tarde, se expandido para a Europa e demais países. De certo modo, a expansão do fordismo significou a emergência de um novo tipo de sociedade, baseada na produção e no consumo em massa e em um novo sistema de trabalho. O modelo de “família americana” que podia ter acesso ao carro, a casa e ao consumo passou a ser difundido como modelo de sociedade e perseguido em todos os lugares, permitindo a difusão desse padrão, embora que em tempos diferentes, em todos os continentes.

Do ponto de vista da regulação, a construção hegemônica se apoiou no modelo de Estado keynesiano, que havia se organizado desde o início do

século³. O chamado *welfarestate* havia se fortalecido devido à necessidade de reconstrução das economias, gerada, inicialmente, pela Crise de 1929 e, mais tarde, pela Segunda Guerra Mundial. O modelo de Estado de bem-estar social teve origem no pensamento keynesiano e se caracterizava pela forte atuação na proteção social e na promoção das atividades econômicas. Esse modelo, que havia se sobressaído ao proposto pelo pensamento liberal, vigorou até o início da década de 70 (FIORI, 1992, p. 76).

Entretanto, a partir da década de 60, a construção hegemônica fordista-keynesiana, que havia alcançado um sucesso sem precedentes, começou a mostrar sinais de que havia se esgotado. O colapso do sistema mundial, acentuado pela crise do petróleo, contribuiu decisivamente para que se acelerasse o processo de substituição do sistema vigente desde o início do século. Houve uma rápida ascensão de um novo modelo de desenvolvimento baseado na flexibilidade do capital, dos processos, do trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. O novo modelo resultou na reorganização do mercado mundial e exigiu, também, profundas mudanças no padrão de regulamentação política. O conjunto de leis e acordos que organizavam a ação do capital teve de ser modificado, mas, além disso, o modelo de Estado não mais respondia adequadamente à nova demanda do capital (HARVEY, 1993, p.117-134).

A estagnação da produção e a crise inflacionária que sucederam o período da crise mundial, aliadas às necessidades da nova organização do capital ascendente, significaram, também, o fim do planejamento estatal, nos moldes que se tinha até o momento, e do modelo de Estado de bem-estar social (HARVEY, 1993, p.123).

Construiu-se uma nova hegemonia, agora fundamentada em um modo de acumulação flexível e apoiada por uma nova onda liberal que, em grandes linhas, defendia a diminuição do Estado e a sua retirada de setores estratégicos de infraestrutura. Entretanto, isso não significou o fim do Estado, mas apenas sua reestruturação para atender às necessidades do novo regime de acumulação. As últimas décadas do século passado marcaram a

1 De acordo com Lipietz (1989), um regime de acumulação é um modo de “[...] realocação sistemática do produto, que administra, ao longo de um período prolongado, uma certa adequação entre as transformações das condições da produção e aquelas das condições de consumo.” Para o autor, um regime de acumulação é composto, basicamente, por um esquema de reprodução e um modo de regulação. O esquema de reprodução corresponde a um modelo dominante de produção, e o modo de regulação é formado pelo conjunto de normas, procedimentos e hábitos, que conduzem os agentes privados a seguir um determinado esquema de produção (LIPIETZ, 1989, p. 304).

2 O fordismo se fundamentava em uma rígida organização do processo produtivo com a imposição de rotinas de trabalho. Para Lipietz (1988) o fordismo é um regime de acumulação que marca a conclusão da revolução taylorista do início do século. De acordo com o autor, o fordismo se diferencia do taylorismo, pois nele normas foram incorporadas pela automação das indústrias. Harvey (1993) defende que o fordismo, embora tenha sido reforçado pelo taylorismo, se constitui em um conceito mais amplo, podendo ser considerado como rótulo de toda uma época.

3 Para Lipietz (1988, p.13), o modo de regulação é muito mais amplo do que o papel desempenhado por um modelo específico de Estado. Entretanto, Harvey (1993) aponta que, devido a limitações que o capitalismo tem apresentado no sentido de regulamentar sua própria reprodução, tem se valorizado o Estado enquanto responsável pela construção de arranjos políticos, institucionais e sociais, para a sua viabilização. Nesse sentido, Santos (2006, p.77) argumenta que, mesmo em uma situação de flexibilização, o capital não possui força normativa suficiente para agir dentro dos países, sendo ainda dependente do Estado para a sua regulamentação.

substituição do Estado intervencionista por um Estado que passou a atuar prioritariamente na atração de investimentos estrangeiros e na facilitação das exportações nacionais (TOURAINÉ, 2006, p. 29).

Em quase toda parte o Estado foi modificado visando facilitar a difusão da nova forma de organização do capital. Os territórios foram adaptados às necessidades das grandes empresas, e as regiões por eles escolhidas levadas a investir pesadamente em uma logística para o seu recebimento. Houve um retrocesso em relação ao sentido do público e uma ampliação das forças que renunciavam o desmantelamento das funções sociais e das políticas do Estado, contrastando com um significativo aumento do papel político das empresas (SANTOS, 2006, p. 38).

Os estados nacionais tiveram suas fronteiras relativizadas e, seguindo a onda liberalizante, houve, na maioria dos países, uma alteração da estrutura e do papel do Estado. O sentido do espaço, especialmente no que tange à soberania, ao território e à região, foi diretamente influenciado pelas modificações que se traduziram através do mundo globalizado. Grandes empresas com interesses no mercado mundial passaram a exercer influência direta nos territórios. De certo modo, com a formação da chamada “aldeia global” e a ação direta das empresas nos territórios, os estados nacionais perderam o controle total sobre sua soberania (SANTOS, 2006, 67-69).

Para Araújo (2007, p. 222), o processo de globalização, do ponto de vista territorial a globalização é um movimento hierarquizado a partir do interesse do grande capital, sediado nos países ricos do mundo e, por isso, privilegia algumas escalas, notadamente as escalas mundial e local. Pode-se, assim, afirmar que o enfraquecimento do Estado ou a mudança de sua estratégia de atuação guarda estreita relação como o processo de globalização da economia. Na verdade, o que houve foi a substituição de um modelo de Estado que havia se esgotado por um novo modelo, que se adaptou a um novo sistema de regras, difundidas por uma nova construção hegemônica, vinculada à ascensão do novo regime de acumulação flexível.

No que tange à difusão do novo modelo de regulação, o Consenso de Washington, formulado no ano de 1989, pode ser considerado um marco dessa nova fase, impondo aos países periféricos, especialmente os sul-americanos, a austeridade econômica e fiscal, com o claro objetivo de regar a economia de acordo com o novo momento de expansão em que a economia mundial se encontrava. No caso dos países latino-americanos, devemos considerar que a reforma do Estado é ainda mais

importante, pois a grande maioria dos países conviveu por um longo período com um modelo centralizador e autoritário (RÜCKERT, 2005, p. 32).

O desmantelamento do Estado do bem-estar social, no Brasil, coincidiu com uma fase de instabilidade econômica, quando o processo inflacionário monopolizou a atenção para a política monetária, tanto das autoridades governamentais quanto do meio acadêmico. O chamado ajuste estrutural, que se realizou sob a égide de uma visão neoliberal, resultou na drástica desregulamentação da economia e na grande onda de privatizações que atingiu estatais federais e estaduais. Nesse contexto, estimulado pela falta de adequação das instituições ao novo período, sendo vinculadas à ineficiência e ao desperdício de recursos públicos, houve um completo desmonte do aparato governamental relacionado ao planejamento, em que sucumbiram também as instituições que haviam sido construídas com a finalidade de reduzir desigualdades regionais.

A pressa em se efetuar as privatizações sem a precedência de um marco regulatório fez com que a questão regional fosse preterida pelos grandes investimentos, em maior parte estrangeiros, induzindo o Estado a resolver problemas relacionados à sua instalação. Assim, a própria infraestrutura deixou de ser pensada para atrair os investimentos e, ao contrário, foram e, em muitos casos, ainda são os grandes projetos privados que vão fazer com que se desenvolva uma logística que viabilize os investimentos⁴. Essa prática, que de acordo com Vainer (2007) não é nova no Brasil, coincidiu, na década de 90, com a retomada do planejamento territorial no País e teve grande influência sobre a base teórica com que este foi retomado.

Essa forma de atuação, onde o estado passou a operar com o objetivo de viabilizar os grandes investimentos internacionais é facilmente observável na atuação governamental a partir do final da década de 80, tanto no País quanto nos estados e, em diferentes níveis, mantém-se até os dias atuais. A exacerbação dessa forma de agir ficou conhecida como “guerra fiscal”, processo onde as diferentes unidades da Federação passaram a competir pela instalação dessas indústrias, fornecendo incentivos fiscais e viabilizando infraestruturas para sua instalação. Entretanto, esse processo não ficou circunscrito às unidades da Federação, tendo sido legitimado por uma consistente produção acadêmica e, no caso do País e das unidades da Federação, finan-

4 Esse aspecto do planejamento territorial é enfatizado de forma original por Milton Santos no livro **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal** (Santos, 2002) e é retomado por Touraine (2006) e Vainer (2007).

ciado pelos seus próprios instrumentos de fomento.

Alguns exemplos são facilmente perceptíveis n País e nos estados. A instalação das grandes empresas em segmentos de telecomunicações, energia e, em nichos específicos, como nos casos dos segmentos automotivo, de máquinas e equipamentos agrícolas, de produtos alimentares, do tabaco e, mais recentemente, da celulose e dos laticínios, dentre tantos outros, ilustram essa situação. O processo de instalação de algumas dessas grandes empresas no território do Estado do Rio Grande do Sul, dão amostras dessa situação. Embora não se trate de um processo exclusivo do Estado em questão, desde o início dos anos 90, com a intensificação da chegada de grandes empresas internacionais, houve um acentuado processo de centralização do capital que atingiu, praticamente, todos os setores da economia gaúcha. De acordo com Benetti (2004), no caso do Rio Grande do Sul, esse movimento atinge de modo específico o agronegócio, em que empresas multinacionais adquirem empresas locais, verticalizando a produção e controlando setores estratégicos da cadeia produtiva, que vão desde a produção até a pesquisa genética. Entre os casos concretos dessa estratégia podem ser citadas as cadeias da soja, do leite e de máquinas e implementos.

Tomando-se como exemplo o caso das máquinas e implementos agrícolas, após um longo período em que um grande número de empresas, em sua maioria de capital local, havia se consolidado aproveitando-se da expansão da produção de grãos no noroeste do Estado, houve, a partir da década de 80, um movimento em que grandes empresas globais adquiriram as empresas gaúchas concentrando a produção local. Essa lógica obedeceu à reestruturação do capital global do segmento e, embora mantenha parte de seu parque industrial nas regiões de origem, essa indústria vem se reestruturando, ou mesmo relocando suas fábricas de acordo com as necessidades do mercado. Assim, nem mesmo a existência de políticas de isenção fiscal tem garantido que as regiões detentoras desse ativo consigam manter essas indústrias a longo prazo (CASTILHOS et al., 2008).

A instalação, no ano de 2008, da fábrica de tratores da John Deere, em Montenegro, localizada a 50 km da capital gaúcha, e de seu escritório de negócios da América do Sul, em Porto Alegre, no ano de 2006, são amostras do comportamento do grande capital, baseado em sua estratégia de negócio. A empresa, localizada em Horizontina, no noroeste do Estado, que havia adquirido vinte por cento da empresa local Schneider Logemann & Cia. Ltda. (SLC), no ano de 1979, passou a ter o

controle total da mesma no ano de 1999. Apoiada pelas ferramentas destinadas à desconcentração industrial, inaugurou sua nova planta de tratores localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Entretanto, no que tange à busca de um desenvolvimento regional mais equilibrado, nenhum aspecto merece maior destaque que a interferência que a instalação dessas empresas tem exercido no planejamento territorial, obrigando o Estado a cumprir os requisitos de infraestrutura para sua instalação, conforme foi observado originalmente por Santos (2006). Exemplos dessa estratégia no Rio Grande do Sul são facilmente encontrados e, por se constituírem em situações emblemáticas da ação do Estado.

É nessa perspectiva que se situa o caso da instalação da indústria automotiva no Rio Grande do Sul, cujos episódios da General Motors (GM) e da Ford foram objeto de grande polêmica, no final da década de 90, em grande medida, devido ao questionamento da validade do esforço empreendido para sua atração. A concretização da planta da GM no município de Gravataí, no ano de 2000, e a perda da Ford para o Estado da Bahia, são exemplos concretos da atuação do Estado, através das unidades da Federação, no sentido de favorecer a instalação dessas empresas em um contexto de acirradas disputas na chamada “guerra fiscal”.

No caso específico da General Motors, vários aspectos são de especial interesse. O primeiro é que a atração da fábrica representou um grande esforço institucional do Estado do Rio Grande do Sul, que pode ser verificado através da grande quantidade de leis e decretos aprovados com a finalidade de viabilizar o investimento. Um segundo aspecto ilustrado pelo exemplo da GM é a falta de capacidade do Estado em direcionar esses investimentos para fora das áreas já industrializadas, uma vez que a decisão sobre a localização dessas empresas vincula-se a um amplo processo de reorganização da produção mundial, associado a uma estratégia de expansão, acirramento da concorrência das empresas, reorganização produtiva e saturação dos mercados nos países desenvolvidos (ALMEIDA et al., 2006).

Um caso mais recente e muito ilustrativo sobre a capacidade das empresas globais pautarem o planejamento territorial do Estado foi o da expansão das papeleiras no Rio Grande do Sul, nos últimos anos. Viabilizado apenas parcialmente devido à recente crise mundial, o projeto de expansão das papeleiras, acordado através de um Protocolo de Intenções, comprometia o Governo do Estado com investimentos de grande vulto, todos no sentido de disponibilizar um sistema logístico para a instalação das empresas. Entre as obrigações do

Estado estava a complementação do modal rodoviário, envolvendo obras junto ao entorno das fábricas, acesso às fazendas de produção e acesso aos terminais de exportação; medidas de suporte tributário, com a desoneração de ICMS para as empresas que participassem do investimento; liberação da circulação de veículos de transporte de grande porte; e, elaboração e execução de um plano de qualificação dos trabalhadores da empresa.

Nessa perspectiva, o que começou a ser questionado foi a própria atividade do planejamento como contraponto a uma integral submissão da sociedade à lógica do mercado. Assim, tanto o planejamento quanto o planejador passaram a atuar no sentido de favorecer o mercado, ou seja, o planejamento passou a ser orientado para o mercado (VAINER, 2007, p. 119).

Essa forma de pensar e de se posicionar frente à questão da organização territorial não é resultado de um movimento próprio da esfera governamental. Na verdade, as novas práticas de governo nesse campo são fortemente influenciadas por um sólido debate acadêmico, envolvendo acadêmicos e autores de diferentes correntes, muitos destes alinhados com o pensamento das correntes mais críticas (AMIN; FERNÁNDEZ; VIGIL, 2008a).

À medida que, tanto do ponto de vista teórico quanto do institucional, foram se esmaecendo as fronteiras territoriais e esvaindo-se a capacidade do Estado de propor e levar adiante um projeto nacional, emergiu um novo paradigma, no qual o sucesso de determinada região se consubstanciava na ideia síntese das “regiões ganhadoras” em um espaço globalizado⁵. Em grande medida, são o declínio do chamado modelo fordista-keynesiano de produção em massa e a ascensão do sistema de organização flexível, com a produção orientada para segmentos específicos de consumo, que irão permitir aos autores desse novo paradigma do desenvolvimento regional identificar a oportunidade dos espaços subnacionais e se inserir competitivamente no mercado (CARGNIN; LIMA, 2007).

Essa nova forma de pensar se disseminou a partir de exemplos bem sucedidos internacionalmente e, de certo modo, constituiu uma nova ortodoxia regionalista, que vincula os espaços locais diretamente ao mercado global. Do ponto de vista institucional, essa nova ortodoxia foi amplamente difundida a partir do final dos anos 80, por institutos

de diversos países centrais, com destaque para os europeus, americanos, canadenses e australianos. A nova visão se fundamenta em uma consistente construção acadêmica de valorização do desenvolvimento local, atrelada a conceitos como os distritos industriais e *clusters*, que se difundiram de forma pouco crítica, pelos países e regiões periféricas. O discurso foi transformado em práticas através de instituições mundiais igualmente reconhecidas, com grande destaque para organismos vinculados à Organização das Nações Unidas (ONU)⁶.

Para Amin, Fernández e Vigil (2008a, p. 31), não se trata apenas de uma disseminação de uma construção acadêmica, mas de um movimento articulado, que foi difundido por meio dos consultores que atuam nas instituições supranacionais e regionais, chegando às diferentes esferas do poder público. No caso dos países sul-americanos, a estratégia foi amplamente assimilada pelos governos e por programas nacionais e regionais vinculados ao setor empresarial⁷.

À luz dessa perspectiva, no que tange às políticas de desenvolvimento regional, passou-se a emprestar uma ênfase quase que exclusiva ao desenvolvimento “local” ou endógeno em detrimento de projetos macrorregionais, estaduais ou nacionais. A possibilidade de êxito de uma determinada região passou a ser vista como a sua capacidade de inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada. Floresceram iniciativas das chamadas políticas de desenvolvimento “local” com uma variada gama de terminologias e conceitos de diferentes filiações como crescimento endógeno, sistemas locais de produção, distritos industriais, competitividade e *clusters*.

Não se pode negar que as políticas afiliadas a essa linha de pensamento tenham tido sucesso

5 A obra coletiva *Les Régions qui Gagnent: districts et réseaux nouveaux paradigmes de La géographie économique* organizada por Georges Benko e Alain Lipietz, 1992, reúne textos que sintetizam esse momento.

6 Para Amin, Fernández e Vigil (2008a), a difusão da nova ortodoxia pela América Latina foi apoiada em organismos internacionais, institutos de pesquisa, organismos financeiros e programas nacionais. Entre estes estão o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Também se destacaram a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que, nos anos 90, em associação com a Agência Germânica de Cooperação Técnica (GTZ), apoiou estudos sobre descentralização industrial e desenvolvimento local em vários países. Como exemplo de operação no Brasil, os autores citam a estratégia do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

7 De acordo com Amin, Fernández e Vigil (2008a, p.49) um exemplo, no caso brasileiro, é a universalização dos estudos vinculados à promoção de Arranjos Produtivos Locais (APLs), que se tornaram recorrentes nas políticas governamentais e, também, foram encampados por instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresa (SEBRAE).

na organização da estrutura produtiva e na promoção de conexões de territórios com o mercado global e agregado novos e importantes elementos ao desenvolvimento regional. Muitos territórios foram beneficiados e conseguiram posicionar-se de forma vantajosa no mercado global. Entretanto, é necessário registrar que os efeitos dessas políticas sobre as forças causadoras das desigualdades regionais têm sido muito restritos (AMIN, 2007, p. 13).

Embora diretamente vinculados à economia internacional, os territórios continuam regidos pelas normas nacionais e, ao cabo, ainda é o Estado que regula o mundo financeiro. Para Santos (2006, p. 66), a cessão de soberania e a aceitação passiva não são, assim, algo naturalmente imposto pela globalização, mas dependem da postura dos governos de cada país em relação ao mundo globalizado. Assim, em um país como o Brasil, com amplas dimensões e grandes fraturas territoriais, construídas através de sua história, a equalização da questão regional passa obrigatoriamente por uma postura mais propositiva do Estado, seja qual for o seu modelo.

Existe um papel de mediação entre a escala global e a escala local que não pode ser delegado e, muito menos, abandonado, pois isso fatalmente agravará a desigualdades existentes entre os territórios onde as economias são mais dinâmicas e os que não conseguiram se inserir no processo de desenvolvimento. É nessa perspectiva que deve ser valorizada atuação do Estado no planejamento territorial, tanto no sentido de organizar os territórios que naturalmente conseguem reproduzir a dinâmica econômica quanto nas áreas que não conseguem se inserir no processo de desenvolvimento. No primeiro caso, a omissão do Estado poderá gerar deseconomias de aglomeração, afetando significativamente áreas como a acessibilidade, mobilidade urbana, habitação e principalmente, gerando danos ambientais de grave consequência. No caso segundo caso, a ausência de políticas governamentais voltadas ao combate às desigualdades regionais poderá propiciar o surgimento de regiões com baixa dinâmica econômica e o consequente esvaziamento dessas regiões, agravando o quadro de saturação das áreas mais dinâmicas. Assim, a maior ou menor preocupação do Estado Nacional e das unidades da Federação com o tema significa o grau de importância dado e a responsabilização para com as repercussões da concentração territorial do desenvolvimento. Acima de tudo, a existência dessas políticas explicita o projeto de desenvolvimento existente para os territórios e não somente a preocupação com o seu desenvolvimento econômico.

3 Território, poder, atores e hegemonia

A discussão sobre o conceito de espaço e território não é nova entre os teóricos da geografia e, em grande medida, é fruto de diferentes visões sobre a precedência entre essas categorias⁸. Entretanto, foi com a globalização e a valorização da escala local que o conceito de território passou a ser utilizado em sentido mais amplo do que a definição tradicional associada à área ocupada por um país⁹.

Concorda-se com Santos e Silveira (2003, p.19-20), para quem o território é entendido em seu sentido de uso, sinônimo de espaço geográfico. É essa categoria que interessa ser discutida, pois é no território que se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais e também é onde se desenvolvem relações assimétricas de poder, tendo como objetivo o estabelecimento de uma construção hegemônica. Retoma-se a ideia do território enquanto local das relações sociais e da riqueza da convivência dos atores, o local do vivido e das práticas espaciais¹⁰.

O território ou espaço das práticas assume um papel fundamental. Becker (1983, p.7), afirma que com “[...] a multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se, pois, agora, de uma geopolítica de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais.”

A mudança do sentido do poder, que deixa de ser predominantemente unidirecional e exercido pelo Estado de forma coercitiva, e a valorização da política enquanto estratégia de consolidação ganham ainda mais sentido se considerarmos

8 Para alguns autores o espaço geográfico é anterior ao território, enquanto, para outros, o contrário seria o verdadeiro (SANTOS e SILVEIRA, 2003, p. 19).

9 Para Becker (1983) o sentido tradicional do território é uma contribuição da Geografia Política de Friederich Ratzel (1844-1904). O território é entendido como a expressão de uma unidade política no espaço e, como tal, se define pela existência física, jurídica, administrativa e política, sendo que esta última corresponde ao Estado centralizador e, normalmente, autoritário (BECKER, 1983, p.1).

10 A abordagem sobre os atores que produzem o espaço é desenvolvida originalmente por Lefebvre em sua obra *La production de l'espace*, publicada no ano de 1974. Entretanto, é importante considerar que a abordagem acerca do espaço de Lefebvre é bem mais ampla que a do espaço “vivido”, que corresponde às práticas sociais. O autor desenvolve outras categorias sobre os níveis de realidade social introduzindo conceitos como espaço “percebido”, que se refere às representações do espaço que influenciam a sociedade, e “imaginado”, que são os espaços de representação, dos indivíduos que se apropriam do espaço através de seus símbolos e significados (LEFEBVRE, 1991).

o lócus onde se ocorrem essas relações, ou seja, o território. A queda do Estado-Nação, que representava a unidimensionalidade do poder, e a emergência do poder multidimensional “[...] implica no reconhecimento dos diversos agentes sociais com suas estratégias e conflitos presentes em diferentes escalas parciais, e na necessidade de alterar o conceito do Estado.” (BECKER, 1983, p2).

No que tange aos atores, além da mudança do papel do Estado, resultante das transformações no sistema capitalista, convém assinalar que, especialmente no caso dos países sul-americanos, sua democratização também alterou substancialmente a relação entre Estado e Sociedade. A queda do Estado-Nação, que representava o poder unidimensional, oportunizou que, no plano interno, o controle do Estado fosse objeto de uma nova e agora democrática construção, que passou a envolver múltiplos focos de poder e as formas pelas quais o mesmo se traduz em políticas (BECKER, 1983, p. 2).

Nesse sentido, uma definição mais precisa sobre como o poder se traduz nas relações é fundamental para melhor compreender sua natureza e a forma com que o mesmo se manifesta. Não se trata do poder da sujeição dos cidadãos ao Estado, nem da forma de imposição da lei, ou de um sistema geral de dominação que tem efeitos sobre toda a sociedade. Ainda de acordo com o autor, podem ser destacados cinco pontos relevantes em relação ao poder. O primeiro é que o poder é objeto de uma construção, ou seja, não se adquire, ganha, toma ou mesmo se deixa escapar, sendo exercido a partir de múltiplos pontos, de forma assimétrica em relação a quem é submetido ao mesmo. O segundo é que as relações de poder não estão em posição de externalidade ou constituem uma superestrutura em relação às outras relações, mas fazem parte da sua natureza. Outro ponto é que o poder vem da base das relações, sendo resultado de correlações que se formam na sociedade. O quarto é que as relações são intencionais e objetivas. Finalmente, o quinto ponto destacado pelo autor é que, onde há poder há internamente resistências que se impõem ao mesmo (FOUCAULT, 2006, p.104-108).

Assim, o poder não possui um único foco de soberania de onde se deriva em diferentes formas. Ao contrário, é o resultado de uma situação estratégica e complexa que se manifesta assimetricamente, de forma multidimensional e onipresente, sendo capaz de se produzir a cada instante em todas as relações.

A partir desses elementos, pode-se concluir que o poder é muito mais amplo que o Estado, e se esconde em toda e qualquer relação, manifestando-se nas práticas sociais, de forma assimétrica e mul-

tidimensional, pois toda a relação é objeto de surgimento de poder. Para Foucault (2006, p.103-104), o poder se traduz, mesmo que não totalmente, na forma de “guerra”, ou na forma de “política” que seriam “[...] duas estratégias diferentes (mas prontas para se transformarem uma na outra) para integrar essas correlações de força desequilibradas, heterogêneas, instáveis, tensas.” Assim, nas sociedades democráticas a política traduz a complexidade do poder, expressando-se nas formas e nos discursos que regem os conflitos, nas políticas públicas ou nas relações entre instituições, refletindo na elaboração de seus instrumentos e na sua própria implementação.

A política é o ponto de partida e, em seu sentido mais amplo, deve ser compreendida como “[...] a essência das normas socialmente instituídas para o controle das paixões [...] tornando-se a condição do surgimento do espaço político onde é possível a convivência entre os diferentes.” (CASTRO 2005, p. 49). Assim, como afirma Lefebvre (1976, p. 52), “[...] hay una política del espacio, por que el espacio es política.” Como tal, a política engloba e repercute nos objetivos e ações de atores sociais e, no seu sentido mais estrito, na ação institucional do Estado. Essa visão aproxima a prática social dos diferentes atores, das políticas oriundas do poder público e fornece centralidade ao território como arena política, especialmente conflitos de interesses dos atores quanto às de diferentes atores institucionais que atuam em diferentes escalas.

Nesse novo contexto, o território, o vivido, não comporta somente o Estado com seu poder unidimensional, como tradicionalmente era concebido, nem apenas as corporações, mas sim é protagonizado pelas disputas entre múltiplos atores. É através da ação de forças desiguais no espaço que os atores constroem as alianças pela hegemonia, no sentido proposto por Gramsci (2004), pelo controle das ações e do próprio Estado.

No que tange ao Estado, sua democratização significou, por um lado, sua socialização com o desenvolvimento de várias formas de acesso da população às decisões políticas através do desenvolvimento de mecanismos de participação. Por outro lado, a sociedade passou a ter mais poder político, mais acesso ao Estado, que até então permanecia intangível. Isso, no entanto, de acordo com Bobbio (1995, p. 51-52), não significou o fim completo da separação entre Estado e Sociedade Civil. Devemos considerar que relação entre Sociedade e Estado é essencialmente contraditória, pois, se por um lado a sociedade reclama maior participação nas decisões e liberdade de atuação, por outro requer políticas de proteção, serviços de qualidade e

investimentos em infraestrutura. As mesmas corporações, que clamam por menos Estado, requerem incentivos para desenvolvimento de seus capitais e preparação das infraestruturas territoriais para sua instalação. Desse modo, a democratização do Estado é mais um aspecto que valoriza as disputas pela construção da hegemonia, pelo direito de representação dentro do Estado, mas a separação da Sociedade Civil, em alguma medida, se mantém.

Essa relação se manifesta de forma latente quando se analisa a questão regional. As relações que se estabelecem entre o Estado e as regiões evidenciam uma contradição entre a vontade regional e a ação do Estado. Enquanto as regiões ensejam a diversidade, o Estado trabalha pela uniformidade e pela generalidade. Disso decorre uma grande distância entre o discurso regional e a prática efetiva constituindo-se em um exemplo de dupla estratégia, onde o Estado, por um lado, estimula e a fomenta a diversidade regional e, por outro, busca a uniformidade das ações. Assim, mesmo sendo da lógica do Estado construir uma imagem sobre a diversidade, as práticas, na realidade, se assentam sobre a uniformidade. Isso não significa que a região esteja ausente das preocupações do Estado, mas, ao contrário, se constitui em uma estratégia utilizada pelo Estado. Este percebe as reivindicações regionais e, na tentativa de evitar que ganhem proporção, constrói e multiplica discursos regionais, divide o território em regiões, elabora leis e decretos com políticas regionais que, no entanto, servem somente para esvaziar a questão. Esse é um dos motivos que tem contribuído para o esvaziamento da questão regional, uma vez que a mesma passa a não representar nenhuma questão objetiva, tornando-se apenas objeto de discursos (RAFFESTIN, 1993, p. 181-185).

Por outro lado, se para o Estado muitas vezes o discurso regional é utilizado apenas para manter as regiões sob seu controle, e os grupos regionais são vistos como obstáculos à generalização, para os grupos regionais, defender a região significa proteger o vivido, ou seja, sua territorialidade. Desse modo, para os atores, a região significa sua territorialidade, o sentido de pertencimento, de exclusividade que prescinde a existência do Estado, como defendem Santos e Silveira (2003). De acordo com Raffestin (1993), é o sentimento de que primeiro se pertence a um território e depois a uma sociedade.

Esse comportamento do Estado perante a questão regional que, de forma mais apressada, pode ser visto como uma mera disputa com as regiões, constitui-se em uma verdadeira batalha para a manutenção do acordo hegemônico, pela sobrevivência de uma determinada elite política, no sen-

tido proposto por Gramsci (1975). A construção de uma situação hegemônica, que garante a manutenção de uma determinada classe política, pode ser traduzida como um jogo complexo entre os atores pela disputa de poder em que se colocam, de um lado, a Sociedade Política, com sua estratégia de consolidação, e, de outro, a Sociedade Civil que busca um maior acesso às decisões do Estado. Em sua análise, Gramsci (1975) adiciona uma maior complexidade à relação entre Estado e Sociedade Civil. Para o autor, o controle do Estado é obtido através de um contexto de disputas entre a Sociedade Civil e a Sociedade Política, no qual alguns atores, em especial os intelectuais, têm papel decisivo. Assim, classe ou grupo hegemônico¹¹ obtém o consentimento para representar as demais de forma espontânea, através do domínio intelectual, obtendo, dessa forma, o controle das instituições.

Para Gramsci (2004), nesse processo ganha relevo a classe intelectual, pois é no campo das ideias que se respalda a construção da hegemonia. Como a formação de uma nova classe intelectual é um processo demorado, que perpassa várias gerações e com pouca ascensão social, a construção de uma nova ordem hegemônica em regiões conservadoras é um movimento lento e complexo. Em geral, os intelectuais se originam nos estratos sociais hegemônicos das regiões e, por mais que, em sua formação, rompam com o pensar da classe dominante, acabam por refletir em muito sua forma de pensar e de se reproduzir. Por outro lado, os movimentos sociais, com raras exceções, apresentam dificuldades de organizar-se em torno de objetivos comuns e, ainda mais, de formar uma elite pensante que estabeleça um enfrentamento ao pensamento tradicional e são tanto mais dominados quanto mais conservadora é a estrutura de poder das regiões¹² (GRAMSCI, 2004, p. 434).

Esses conceitos são fundamentais para compreender que as disputas entre os atores em um determinado território não se tratam somente de uma disputa entre Estado e região, mas refle-

11 Vale destacar que o conceito de hegemonia desenvolvido por Gramsci é mais amplo e não se limita somente a política, envolvendo também aspectos da cultura e da própria concepção de vida das pessoas (MONDAINI, 2002).

12 Ao analisar as diferenças de comportamento da sociedade meridional italiana, no ensaio denominado **A Questão Meridional**, Antonio Gramsci observa, entre outras questões, como os trabalhadores do sul da Itália reagem de forma diferente em um contexto de dominação. Além disso, fornece elementos relevantes sobre o papel dos intelectuais e sua relação com a cultura local e com o controle das instituições. Parte do ensaio pode ser encontrado na obra **Escritos Políticos**, publicado em português pela Editora Civilização Brasileira (GRAMSCI, 2004).

tem, também, interesses na manutenção do poder constituído nas diferentes escalas. Alguns atores, especialmente os ligados à classe intelectual, são os responsáveis por conectar a Sociedade Política e a Sociedade Civil, atuando como filtro com grande capacidade de influenciar os processos existentes. Assim, tomando como exemplo uma escala regional ou local, em cada região as alianças para a construção da hegemonia podem ser diferentes, afetando a capacidade de reação das regiões perante uma situação de subdesenvolvimento em relação às demais regiões que as cercam.

4 Políticas territoriais e políticas de desenvolvimento regionais

A estabilidade econômica adquirida após a implementação do Plano Real, significou também a possibilidade de se emprestar mais ênfase ao planejamento que, durante a década de 80, havia sido suplantado em favor da agenda monetária, tendo como preocupação central o combate à inflação. No caso do planejamento territorial, a retomada dessa temática foi dificultada pelo desmantelamento do aparato institucional, procedido nas décadas de 80 e 90, como no caso emblemático das superintendências de desenvolvimento regional.

Mesmo que possam ser reconhecidos avanços recentes, a temática do planejamento territorial e do desenvolvimento regional ainda é marginal dentro das preocupações da agenda governamental e o Ministério da Integração Nacional, que tem a responsabilidade de zelar pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, orbita distante da centralidade da estrutura governamental. Além disso, os recursos financeiros destinados à área são escassos, a estrutura institucional continua desestruturada e os recursos humanos são insuficientes e pouco valorizados.

Entretanto, com a retomada da preocupação com a dimensão territorial, a expressão território passou a ser utilizada para fundamentar qualquer tipo de política. Assim, torna-se necessário definir o conceito utilizado de políticas territoriais e, acima de tudo, compreender o significado das políticas de desenvolvimento regional. De forma simplificada, o ordenamento territorial pode ser visto, conforme Rückert (2005, p.34) “[...] como um corte transversal que afeta a todas as atuações públicas com incidência territorial, dando a elas um tratamento integrado.” No que tange às políticas territoriais, de acordo com Costa (2001, p. 13), as políticas territoriais abrangem “[...] toda

e qualquer atividade estatal que implique, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas.”

Assim, todas as políticas que possuem uma estratégia de intervenção definida no território e que possuem instrumentos de intervenção na realidade podem ser consideradas políticas territoriais. Por meio dessa interpretação, podem ser consideradas como políticas territoriais as relativas ao desenvolvimento regional, de áreas urbanas, das regiões de fronteira, políticas ambientais, de desenvolvimento agrário, dentre outras¹³.

As políticas de desenvolvimento regional normalmente estão associadas a uma postura mais propositiva do Estado perante a questão regional. Entretanto, essas políticas não seguem necessariamente princípios de equidade e seu direcionamento depende da visão hegemônica de um determinado período histórico e do papel que o Estado desempenha nessa construção. Para Lipietz (1994), as diferentes visões sobre o desenvolvimento regional que predominaram em determinados períodos históricos estão ligadas à difusão de diferentes “ortodoxias” que influenciaram a elaboração de políticas nas diferentes partes do mundo. O autor se refere aos estudos da economia espacial sobre a hierarquia urbana como a primeira ortodoxia regionalista. Os primeiros teóricos da economia espacial regional buscavam, a partir de um espaço homogêneo, a otimização dos usos visando à maximização dos lucros e à minimização dos custos¹⁴ (LIPIETZ, 1994, p. 10-12).

No período que vai dos anos 40 aos 70, duas doutrinas divergentes dominaram o debate sobre o desenvolvimento espacial das atividades econômicas, ambas baseadas no desenvolvimento desigual entre as regiões. Em grandes linhas, a primeira defendia que cada região ou país deveria obrigatoriamente percorrer etapas de desenvolvimento, processo que não seria simultâneo entre as diver-

13 Em artigo denominado Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil, publicado no ano de 2007 no **Boletim Regional**, Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Kelson Vieira Senra diferencia as políticas atuais em políticas territoriais, políticas de fomento às atividades produtivas, políticas sociais e políticas de infraestrutura (SENRA, 2007).

14 Entre os mais notáveis autores associados às teorias clássicas de localização podem ser destacados o economista alemão Johann Heinrich von Thünen (Teoria do estado isolado – 1826), o economista alemão Alfred Weber (Teoria da localização das indústrias – 1909), o geógrafo alemão Walter Christaller (Teoria dos Lugares Centrais – 1933) e o economista americano Walter Isard (Teoria da localização e economia espacial – 1956) (CAVALCANTE, 2008).

sas regiões, justificando a existência de diferentes estágios de desenvolvimento¹⁵. A segunda estava baseada na teoria da dependência e em um “*estruturalismo global*”, pelos quais a causa do desenvolvimento de algumas regiões ou países seria o motivo do atraso de outros. Essa teoria se fundamentava na falta de equilíbrio do sistema global e praticamente desconsiderava o papel das sociedades locais e de suas instituições¹⁶ (LIPIETZ, 1994, p. 13).

Nesse mesmo período, destacaram-se um conjunto de teorias desenvolvidas com ênfase nas economias externas e de aglomeração, na polarização da produção econômica e no papel da inovação no sistema capitalista, de base marshalliana, keynesiana e até mesmo com influência schumpeteriana¹⁷. Essas teorias influenciaram significativamente as políticas públicas e o desenvolvimento regional em diversos países, como no caso do grupo de economistas latino-americanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹⁸, que introduziu o debate sobre a questão regional no Brasil, a partir da década de 50, tendo como ênfase a criação de centros complementares visando à industrialização das áreas periféricas e à substituição de importações (CAVALCANTE, 2008; LIMA; SIMÕES, 2009).

A última ortodoxia regionalista discutida por Lipietz (1994) ascendeu no final dos anos 80, junto com o processo de substituição do regime de acumulação fordista por um modelo de acumulação flexível. Essa forma de pensar a questão regional se baseia em teorias de valorização do desenvolvimento regional endógeno e tem preponderado até os dias atuais. Essa argumentação tem origem em bases teóricas distintas e se fundamenta na ideia de que o crescimento das regiões se deve, essencialmente, à dinâmica de seus arranjos produtivos.

15 Os principais expoentes dessa linha de pensamento, cujas obras foram publicadas entre as décadas de 40 a 60, foram o economista britânico Colin Clark, o economista americano Walt Whitman Rostow e o economista americano Raymond Vernon (LIPIETZ, 1994).

16 Os principais representantes dessa corrente foram o economista egípcio Samir Amin, o economista e sociólogo alemão André Gunder Frank e o sociólogo americano Immanuel Wallerstein, com obras publicadas no final da década de 60 e início da década de 70 (LIPIETZ, 1994).

17 Entre esses autores destacam-se o economista francês François Perroux (Teoria dos Polos de Crescimento – 1955), o economista sueco Gunnar Myrdal (Teoria da causalidade circular e cumulativa – 1957) e o economista alemão Albert Hirschman (Efeitos para frente e para trás – 1958) (CAVALCANTE, 2008).

18 A CEPAL é uma das cinco comissões da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criada em 25 de fevereiro de 1948, e sua sede funciona na cidade de Santiago do Chile.

A valorização dessa visão sobre a questão regional está vinculada a uma nova estratégia globalizada do capital, que prioriza as escalas global e local e estimula a competitividade entre os territórios. De acordo com Araújo (1999, p. 56), esse enfoque sempre esteve presente nas políticas tradicionais, mas, nas últimas décadas, as questões da eficiência e da competitividade passaram, a ter um papel estratégico no tratamento da questão regional. Esse posicionamento coincide, em um contexto mais geral, com a difusão do processo de globalização e com a conseqüente inserção competitiva da economia nacional na economia mundial, quando passou-se a exigir também que fossem elaboradas políticas para facilitar a preparação de uma estrutura produtiva que pudesse ganhar mercados em um contexto cada vez mais competitivo.

Para Amin, Fernández e Vigil (2008a, p. 22-33) podem ser identificadas três vertentes que constituem uma plataforma comum que sustenta essa última e atual visão majoritária que tem dominado o debate sobre a questão regional. A primeira está vinculada ao conceito de especialização flexível e a interpretações sobre a flexibilização da acumulação do capital¹⁹. Essa vertente recuperou a ideia dos Distritos Industriais e agregou outros conceitos, entre os quais, os de Sistemas Regionais de Inovação e de Regiões de Aprendizagem²⁰. As bases empíricas foram as experiências internacionais bem sucedidas, especialmente da Terceira Itália, do Vale do Silício e de Baden-Wurtemberg, fundamentadas no crescente protagonismo das regiões e dos sistemas produtivos locais. A segunda vertente teve sua origem na iniciativa privada e se organizou em torno do conceito de *cluster*, definido como um grupo de empresas e instituições com proximidade geográfica e interesses comuns associadas para a competitividade e para o desenvolvimento. Uma terceira vertente, embora originada a partir de uma base teórica mais acadêmica, é a denominada Nova Geografia Econômica. Essa corrente resgata ins-

19 Na linha da especialização flexível destacam-se os estudos dos economistas Michael J. Piore e Charles F. Sabel no início dos anos 80. Já no que tange à flexibilização do capital, podem ser citadas as obras dos geógrafos Allen Scott e Michael Storper, publicadas no final dos anos 80 (AMIN; FERNÁNDEZ; VIGIL, 2008a).

20 A ideia de Distritos Industriais foi recuperada a partir do conceito desenvolvido pelo economista Alfred Marshall no início do século XX e transferida para a concepção de Sistemas Regionais de Inovação e Regiões de Aprendizagem. O ponto comum dessas abordagens é a valorização do território como elemento onde se desenvolvem processos de produção flexíveis geradores de aprendizagem coletiva, conhecimento e inovação, proporcionando o desenvolvimento das regiões (AMIN; FERNÁNDEZ; VIGIL, 2008a).

trumentos conceituais e matemáticos provenientes das teorias neoclássicas para explicar onde se localizam as atividades econômicas, analisando as forças responsáveis pela centralização e/ou descentralização da localização das atividades econômicas.

Todas essas vertentes apresentam em comum o destacado papel das aglomerações produtivas e das regiões que conseguem se inserir em uma economia globalizada a partir da competitividade e da inovação. Em essência, é a síntese das “regiões ganhadoras”. Essa nova ortodoxia tem dominado o debate recente sobre a questão regional, tendo se difundido a partir dos países centrais para várias partes do mundo. Considerando-se os países periféricos, em muitos casos, houve uma assimilação acrítica desses conceitos, que foram reproduzidos e difundidos nos meios acadêmicos e no âmbito do Estado e transformados em políticas públicas em vários países.

Entretanto, em que pese a contribuição dada por essa forma de pensar a questão regional, deve-se observar que o sentido das políticas regionais é muito mais amplo. Sobretudo, como observa Amin (2007, p.13), essas “[...] políticas regionais de baixo para cima não apenas trazem poucas promessas para as regiões, mas também têm causado limitados impactos sobre as forças causadoras de desigualdades regionais.” A questão posta é que a busca do desenvolvimento territorial não pode se pautar somente em princípios de competitividade e concorrência entre as regiões, mas deve estar associada a um projeto de desenvolvimento do País que, para inserir todo o território, deve se pautar por princípios de solidariedade entre as regiões.

De certo modo, pode-se dizer que, no Brasil, a retomada da questão regional também sofreu influência da valorização dessa plataforma regionalista assentada na competitividade entre os territórios, resultado da predominância das relações do capital global com o local²¹. Entretanto, a essência da preocupação com o tema tem um significado mais amplo e se refere às históricas diferenças regionais existentes entre os territórios brasileiros, que têm se agravado no processo de desenvolvimento. Isso também é válido para o Rio Grande do Sul, cuja conformação do processo histórico de crescimento tem concentrado a população e as atividades econômicas no Nordeste

do Estado, em detrimento das demais regiões²².

Essa situação remete o Estado ao protagonismo na promoção de um projeto nacional que seja capaz de integrar as regiões que se encontram nas franjas do processo de desenvolvimento. O Estado ainda representa a força capaz de contrapor a predominância do interesse capitalista, mesmo sabendo que o modelo de Estado vigente tende a espelhar uma construção hegemônica de um determinado momento e, desse modo, seus interesses não são antagônicos (GALVÃO, 2004, P. 65).

Assim, em países como o Brasil, o sentido das políticas de desenvolvimento regional está na sua verdadeira necessidade, ou seja, nas históricas diferenças regionais existentes entre os territórios, e se define pela existência de um projeto de desenvolvimento e através de um papel mais propositivo do Estado para evitar o agravamento das fraturas territoriais existentes. O desafio do desenvolvimento territorial enseja uma ação mais ampla e as políticas de desenvolvimento regional ganham maior significado se compreendidas como parte de uma dupla estratégia do Estado. A primeira é a promoção do adequado ordenamento nos territórios onde naturalmente se concentra a expansão das atividades econômicas. A caótica expansão das regiões metropolitanas e a ocupação intensiva de áreas que apresentam fragilidade ambiental, seja para expansão de unidades habitacionais ou para o uso industrial, nos fornecem a proporção e a importância dessa temática. A ocupação das metrópoles brasileiras, como no caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Natal, Brasília e Porto Alegre, dão a dimensão exata das dificuldades geradas pela ocupação não planejada do território.

Uma segunda linha de preocupação do Estado se refere à exclusão de porções do território e suas populações dos benefícios gerados pelo desenvolvimento, sejam eles do ponto de vista econômico, social ou de melhoria da qualidade de vida. Mesmo que essas áreas concentrem uma pequena parcela da população, o abandono dessas áreas significa, no mínimo, o futuro agravamento da concentração da população, uma vez que essas áreas tenderão a ficar cada vez mais esvaziadas. Constituem-se exemplos proeminentes dessa situação as regiões do semiárido brasileiro e do arco sul de fronteira que vai desde o sul do Rio Grande do Sul até o oeste do Paraná, que tem apresentado sucessivas

21 Araújo (1999, p. 151-154) analisa a ênfase dada à integração competitiva nos programas governamentais do final da década de 80, em um contexto em que a competitividade é exacerbada pela disputa por grandes investimentos privados na chamada “guerra fiscal”, com prejuízo para as regiões ditas não-competitivas.

22 No caso brasileiro, entre várias análises sobre os desequilíbrios regionais, podem ser citadas as de Furtado (2005), Cano (2007) e Prado Júnior (1996). No que tange ao Rio Grande do Sul, essa situação está explicitada em Alonso, Bandeira e Benetti (1994).

taxas de geométricas de crescimento populacionais negativas, ao longo dos censos demográficos. Por isso, a procura de soluções para o seu enfrentamento, através da proposição de políticas públicas, tem sido uma constante busca dos governos mais preocupados com o agravamento das fraturas territoriais.

5 Considerações

Os recentes estudos e as políticas destinadas ao desenvolvimento regional e, em especial, das regiões menos desenvolvidas, tornam perceptível a valorização da questão regional na escala nacional e das unidades federativas. Tal fato se manifesta em documentos que orientam o planejamento nas diferentes esferas do Poder Público, no universo acadêmico e nos projetos e estratégias desenvolvidos pelos setores não-governamentais. Entretanto, isso não significa que o tema tenha assumido lugar de destaque na agenda política do desenvolvimento, traduzindo-se em resultados efetivos no campo das práticas. Por mais que sejam considerados os esforços, o tema do planejamento territorial e do combate às desigualdades regionais ainda é marginal dentro das estruturas e do planejamento governamental e, também, no campo da política.

Da mesma forma, as políticas desenvolvidas ainda são tímidas e sucumbem diante do aparato formal de planejamento, burocrático e setorial. Para que essas políticas obtenham um êxito efetivo, é necessário que se retome o planejamento em um horizonte de longo prazo. O enfrentamento das desigualdades, que tendem naturalmente a se acentuar, deve ser associado a um amplo debate entre o Estado e a sociedade regional a partir de uma estratégia de futuro, tanto por parte do Poder Público quanto das regiões.

O Estado ainda desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento e o processo de desenvolvimento não pode ocorrer abandonado à própria sorte, sob pena de gerar impactos negativos ao equilíbrio territorial. Assim, a atuação do Estado é fundamental em um triplo aspecto. O primeiro visa estimular o debate sobre o futuro das regiões, visando construir estratégia para a superação das dificuldades inerentes ao processo de desenvolvimento que é naturalmente concentrador. O segundo vai no sentido de promover novas possibilidades de desenvolvimento, estimulando a diversidade regional e discutindo novas alternativas para adensar o setor produtivo. Um terceiro aspecto, e não menos importante, refere-se ao ordenamento das áreas que concentram os investimentos e infraestrutura, visando

reduzir seus impactos sociais, ambientais e evitar o surgimento de deseconomias de aglomeração. É esse o verdadeiro sentido do planejamento territorial e das políticas de desenvolvimento regional.

Referências

AMIN, Ash. Política regional em uma economia Global. In: DINIZ, Clélio Campolina, (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 237-247.

AMIN, Ash, FERNÁNDEZ, Victor Ramiro e VIGIL, José Ignacio (Org.). **Repensando el Desarrollo Regional: contribuciones globales para una estrategia latino americana**. Buenos Aires, Mino Dávila, 2008. p. 557.

_____. AMIN, Ash, FERNÁNDEZ, Victor Ramiro e VIGIL. *Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración*. In: AMIN, Ash, FERNÁNDEZ, Victor Ramiro e VIGIL, José Ignacio (Orgs.). **Repensando el Desarrollo Regional: contribuciones globales para una estrategia latino americana**. Buenos Aires, Mino Dávila, 2008a. p.19-60.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, Banco do Nordeste, v.30, nº 2, 1999. p. 144-161.

_____. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 237-247.

AZZONI, Carlos Roberto. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 237-247.

BECKER, Bertha. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In BECKER, Berta; COSTA, Rogério e SILVEIRA, Carmem (Orgs.). **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-21.

- BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (Orgs). **Les Régions qui Gagnent: districts Et réseaux les nouveaux paradigmes de La géographie économique**. Paris, Presses Universitaires de France, 1992. 424 p.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 4ª ed. 1995. 173 p.
- CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil**. São Paulo, UNESP, 3ª ed., 2007. 384p.
- CARGNIN, Antonio Paulo e LIMA, Rubens Soares de. Desenvolvimento territorial e governança: ação estatal e participação social. **Textos para Discussão FEE**, Porto Alegre, FEE, nº 59, 2009. 26 p. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/059.pdf>>. Acessado em: 16/09/2009.
- CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005. 299 p.
- CAVALCANTE, Luiz R. M. T.. Produção teórica em economia regional. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Recife, v.2, nº 1, 2008. p. 9-32. Disponível em: <<http://www.revistaaber.com.br/index.php/aber/issue/view/1>>. Acessado em: 13 de agosto de 2011.
- COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, Edusp, Contexto, 10ª ed., 2001. 83 p.
- FIORI, José Luis. Para pensar o desenvolvimento do Estado sem ser um neoliberal. In: **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.12, nº.1, 1992. p.76-89.
- FOUCAULT, Michel. **História da Sexualidade – Volume 1: A vontade de Saber**. Rio de Janeiro, Graal, 17ª ed., 2006. 176 p.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 32ª Ed., 2005. 256 p.
- GARRETSSEN, Harry *et al.* *The future of regional policy*. Cambridge, **Journal of Regions, Economy and Society**, 2013, nº6, 179–186.
- GALVÃO, Antônio Carlos. **Política de Desenvolvimento Regional e Inovação: lições da experiência europeia**. Rio de Janeiro, Garamond, 2004. 278 p.
- GRAMSCI, Antonio. **Note sul Machiavelli**. Roma, Le Idee Editori Riuniti, 1975. 475 p.
- _____. **Escritos Políticos**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004. 522 p.
- HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Loyola, 1993. 349 p.
- _____. **O Enigma do Capital**. Lisboa, Editora Bizâncio, 2011. 334 p.
- LEFEVRE, Henri. **Espacio y política**. Barcelona. Ediciones Península, 1976. 159 p.
- _____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo, Ed. Ática, 1991. 216p.
- LIMA, Ana Carolina da Cruz e SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. **Texto para Discussão nº. 358**, Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, 2009. 33 p.
- LIPIETZ, Alain. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço & Debates**, São Paulo, Prol Editora e Gráfica Ltda., nº 25, 1988. p. 12-29.
- _____. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, FEE, ano 10, v.2, 1989. p. 303-335.
- _____. O local e o global: personalidade regional ou interregionalidade. **Espaço & Debates**, São Paulo, Prol Editora e Gráfica Ltda. nº 38, 1994. p. 10-20.
- MONDAINI, Marco. **Antonio Gramsci e a subida ao sótão da filosofia da práxis. Gramsci e o Brasil**, 2002. Temas de Gramsci. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci>. Acessado em 04 de setembro de 2011.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação Econômica e Territorial do Brasil**. Brasília, Editora Brasiliense, 23ª ed., 1996. 394 p.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática, 1993. 269 p.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para Pensar uma Política de Ordenamento Territorial**. Brasília, MI, 2005. p.31-39.
- SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p.15-28.
- _____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro, Record, 13ª ed., 2006. 174 p.
- SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro/São Paulo, Record, 5ª ed.,

2003. 470p.

SENRA, Kelson, Vieira. Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial no Brasil.

Boletim Regional, Brasília, MI/SPDR, nº. 4, 2007. p.7-14.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1988. 250 p.

SOJA, Eduard W. Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro, Zahar, 1993. 324 p.

TOURAINÉ, Alain. **Um Novo Paradigma: para compreender o mundo de hoje**. Petrópolis, Vozes. 2006. 261 p.

VAINER, Carlos. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: DINIZ, Clélio Campolina, (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p.103-130.