



UMA BREVE EXPOSIÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DAS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS

Inauro Mano Evas¹

Resumo: O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre os principais impactos na concepção de políticas públicas de desenvolvimento regional a partir das mudanças internacionais estruturantes como a reestruturação produtiva e os efeitos das políticas neoliberais. Discorrendo sobre o papel do Estado, assim como a importância dos atores sociais, a partir do levantamento teórico de categorias fundamentais como espaço e região

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional, Estado e atores sociais.

Abstract: This article aims to discuss the main impacts in the design of public policies for regional development from the international structural changes as the industrial structure and the effects of neoliberal policies. Discussing the role of the state as well as the importance of social actors, from the theoretical survey of fundamental categories as space and region.

Key-words: Regional Development, State and social actors.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte (UFRN).
inauro_evas@yahoo.com.br



I. INTRODUÇÃO

O trabalho não tem por objetivo uma análise crítica da teoria, mas uma apresentação sucinta, sem pretensão de exaurir o assunto, sobre as principais implicações no processo de elaboração e aplicação de políticas de desenvolvimento regional a partir das transformações estruturantes.

A partir da década de 1990, são profundas as mudanças na concepção e aplicação das teorias de desenvolvimento regional, fruto em parte do processo de reestruturação produtiva (crise do modo de reprodução do capital, onde regiões antes industrializadas passam por severas mudanças); bem como dos efeitos das políticas neoliberais (privatizações; desregulamentações; abertura comercial e financeira e a financeirização).

No fenômeno de reestruturação produtiva, ressaltam-se seus impactos no processo de reorganização do espaço, ou seja, de localização industrial, destacando o papel da região como categoria de suma importância no processo de consolidação do desenvolvimento regional. Quanto às políticas neoliberais, o trabalho destaca dois dos seus impactos principais na elaboração e execução de políticas públicas de desenvolvimento regional: o papel do Estado como agente no processo de redução das desigualdades regionais; bem como importância dos atores sociais no desenvolvimento de tais políticas.

II. ESPAÇO E REGIÃO

É unanimidade entre os pesquisadores da Ciência Regional² a complexidade da definição de espaço. Segundo Santos (2012), o espaço³ deve ser considerado uma categoria, um fator de evolução social, o nivelando à categoria da sociedade, assim como o

² Benko (1999), ao descrever o processo de gênese e desenvolvimento da Ciência Regional a define como a disciplina do cruzamento, ou seja, da encruzilhada da ciência econômica, geografia, sociologia, da ciência política e da antropologia.

³ Os elementos do espaço são: Homens, Firms, Instituições, Meio Ecológico e a Infra-Estrutura. Os homens são elementos do espaço por conta da sua oferta/demanda por trabalho, as firms têm como função a produção de bens, serviços e ideias, já as instituições produzem normas, ordens e legitimações, o meio ecológico como sendo o conjunto de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano. e a infra-estrutura como o trabalho do homem materializado e geografizado,



econômico, o cultural-ideológico. Para o autor o espaço tanto é conteúdo quanto forma, tanto contém como é contido pelas demais categorias.

O espaço pode ser tido como um mosaico de elementos de diferentes eras, que sintetiza de um lado, a evolução da sociedade e explica, de outro, situações que se apresentam na atualidade (SANTOS 2012). Assim, a questão espacial antecedente à questão regional, sendo o espaço a categoria que funciona como mediação entre as leis gerais do capital (abstrato) e a discussão regional (concreto), sendo a categoria espaço fundamental para a melhor compreender a região e esta por sua vez, estrutura mais complexa como Ciência Regional e o desenvolvimento regional (CARLEIAL, 1993).

Do ponto de vista econômico há uma classificação bem conhecida de região, como destaca Souza (1981), que é: região homogênea, região polarizada e região de planejamento. Sendo a região homogênea, de inspiração agrícola, é definida por unidades espaciais com características (estrutura de produção, consumo, recurso naturais etc) uniformes. A região polarizada por sua vez, tem inspiração indústria, correspondendo exatamente pela interdependência/dependência das características acima dentro da região, isto é, um conceito de espaço como campo de força, conforme destacou Benko (1999). Já a região de planejamento, de inspiração nos serviços e administração pública, caracteriza-se por uma área administrativa e política que defina uma unidade no sentido dos instrumentos políticos e tributários.

Durante muito tempo a região foi vista como uma entidade autônoma, estudada isoladamente com poucas relações entre si, sem dar enfoque ao papel do Estado e da existência das classes sociais. Carleial (1993) ressalta que região era uma realidade empírica, desnecessária de uma elaboração teórica, mas que tal fragilidade teoria aparece justamente quando da internacionalização do capital produtivo e da nova fase técnico-científica do imperialismo, passando a região a ser tida como um dos mecanismos que explicam a dinâmica do processo de localização.

III. LOCALIZAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Benko (1999) alega que a gênese da ciência regional está em resolver problemas levantados na região, ou pela divisão territorial das atividades, o que coincide com a vontade política de equilibrar o desenvolvimento a nível nacional e mundial, sendo assim, o que determina uma distribuição desigual das atividades econômicas? Ou seja, o que determina a



localização das indústrias em certas regiões e não em outras?

Segundo os neoclássicos o problema central da teoria da localização industrial encontra-se nos mecanismos que determinem com o máximo de precisão os elementos que condicionem a melhor escolha para maximizar de lucros e com o mínimo de custos para instalação industrial. Mecanismos como o papel dos custos de transporte, a proximidade com as matérias-primas, do mercado consumidor, ou seja, os processos de aglomeração e concentração são fundamentais para determinar a localização industrial, mas que foram sendo gradativamente relativizados pela evolução dos meios de transporte e de comunicação (BENKO 1999)

Benko (2002) destaca a importância dos mecanismos de localização industrial, mas acrescenta que a partir da década 1970, o processo de inovação tecnológica fez surgir novas atividades, que passaram a exigir novos processos de organização espacial:

“ Os conhecimentos teóricos são insuficientes, a teoria da localização está em crise e a concepção weberiana perdeu interesse e principalmente não nos informa sobre o comportamento industrial contemporâneo. Além disso, as novas concepções *pós-weberianas*, só aparecem de maneira tímida, essencialmente nos países anglo-saxônicos. (BENKO, 2002, p 132)

Cria-se, segundo o autor, um mecanismo em redes como forma desconcentração das grandes empresas em resposta a esse novo contexto, ou seja, por uma mudança na organização territorial do capitalismo, fruto da crise do sistema de produção fordista⁴ onde as empresas se repartiriam fugindo da concorrência e buscando maior aproximação do cliente. Incorporam-se a “velha ideia” de localização industrial com fatores mais dinâmicos, conforme destaca Araújo (1999):

“(…) cabe destacar, como pano de fundo, que o novo paradigma tecnológico e produtivo, baseado na microeletrônica e centrado na produção flexível, ao lado da crescente hegemonia do movimento de globalização (financeira, produtiva, tecnológica e mercantil) tende a se difundir na economia mundial impactando profundamente países como o Brasil.(…)

Dentre os novos elementos capazes de atrair atividades e investimentos, especialmente no que diz respeito às atividades industriais, vêm sendo frequentemente apontado: a existência de mão-de-obra qualificada, a presença de competentes Centros de Ensino e Pesquisa Científica e Tecnológica, a existência de um bom clima de negócios (…)” (ARAÚJO, 1999 p. 151 grifo nosso).

Inferire um novo paradigma de localização industrial muito mais interdependente.

⁴ Caracterizado por uma padronização dos processos, por uma articulação funcional entre a produção em massa e o consumo em massa, assim como o aumento da produtividade em consequência do aumento da demanda, que segundo autor é o que mantinha fixa a taxa de lucros.



Schneider (2004) ressalta a capacidade da economia capitalista de se ajustar.

“Trata-se dos efeitos e dos condicionantes impostos pela globalização que, sinteticamente, pode ser caracterizada, conforme definiu Castells (1999), pela excepcional capacidade da economia capitalista de ajustar, em escala planetária, a interdependência entre as condições de tempo e espaço no processo global de produção de mercadorias. Essa interdependência se expressa através da descentralização industrial, da velocidade de contato provocado pelas novas telecomunicações, através da integração dos capitais financeiros, comerciais, agroindustriais etc.(Coutinho, 1995).” (SCHNEIDER, 2004, p.90).

IV. POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL A PARTIR DAS MUDANÇAS ESTRUTURANTES

Sendo a partir deste contexto de reestruturação produtiva e das consequências das políticas neoliberais sobre a região que se analisa o processo de políticas públicas de combate desigualdade regionais. A década de 1990 foi marcada por profundas mudanças: privatizações; desregulamentações; abertura comercial e financeira impondo às regiões, especificamente as periféricas, desafios sem precedentes para seu desenvolvimento, isto é, medidas tomadas no plano global, refletem cada vez mais na escolhas a níveis locais.

Se durante os anos 60 e 70 políticas públicas de desenvolvimento regional estiveram excessivamente centralizadas no Estado, passa-se a partir dos anos 80 e mais especificamente a partir da década de 90 a ter maior ênfase no papel dos atores sociais, caracterizados por tomarem suas decisões de forma autônomas a partir dos mais diversos arranjos sociais locais - conselhos (os mais diversos), orçamento participativo etc.- formando assim, um consenso de que era necessário revisar as estratégias tradicionalmente adotadas na formulação de políticas regionais.

Segundo Delgado (2007), o processo de abertura provocou uma verdadeira desresponsabilização do Estado, o que fez surgir à possibilidade da construção de mecanismos que impulsionaram consultas e participação das populações na elaboração das políticas públicas provocando um revigoramento dos espaços locais de decisão. Já Bandeira (1999) destaca que a crescente difusão da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional advém do próprio processo de democratização do país, enfatizado a importância de se criar mecanismos que permitam uma participação mais direta da comunidade no processo de criação, execução das políticas publica. Segundo o autor, as antigas estratégias não mais



se ajustam às realidades e necessidades de uma economia globalizada e aos novos papéis assumidos pelo setor público, o que inviabiliza ações somente de *cima para baixo*.

No entanto, este não é um tema pacificado entre os especialistas, pelo contrário, existe na academia uma profunda discussão de como interpretar esse novo paradigma de desenvolvimento regional que surge com a crise fordismo e mais especificamente com implantação das políticas de cunho neoliberais.

Segundo Brandão (2007) procurou-se consolidar um novo padrão de desenvolvimento, pensado exclusivamente a partir do cunho local, dependendo apenas da força de vontade dos agentes empreendedores que mobilizariam as forças endógenas de qualquer localidade. Brandão faz então severas críticas a tais políticas, primeiramente por acreditar que as mesmas negam o essencial do modo de produção capitalista, ou seja, a luta de classe. Assim como a ausência quase que completa do Estado, a negligência com as políticas de cunho macroeconômicas, em síntese, com um verdadeiro processo de despolitização sobre a questão do desenvolvimento local e regional.

Ortega (2008) tem visão um pouco mais emblemática. Segundo o autor, houve na verdade um forte ataque a presença do Estado como agente essencial ao desenvolvimento regional, que tinha por finalidade transferir aos agentes locais a obrigação com a emancipação de cada região, ressaltando que tal proposta era diretamente apoiada pelas agências multilaterais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial). O autor desce um pouco mais na análise, ao destacar que o que em princípio pareceria contraditório para momento histórico (Estado mínimo), as agências internacionais continuarem a financiar, essencialmente infra-estrutura, como política de desenvolvimento local. O que era justificado por gerar condições de externas capazes de reduzir custo de transação, de transporte, de produção etc. Mas segundo Ortega (2008) verdadeiro interesse ia além, o Estado Liberal na verdade estava “terceirizando” para os agentes locais a responsabilidade pelo desenvolvimento, que se porventura não fosse alcançando, era de pura e inteira responsabilidade dos mesmos, eximindo o Estado de sua maior responsabilidade, isto é, de promover e gerir políticas públicas de combate a desigualdades regionais.

Outro fator que merece destaque diz respeito à análise quanto à representação e participação dos atores sociais. Ressalta-se a natureza da representação, já que nem sempre a representação formal corresponde à representação real. Entender a forma de participação da sociedade civil tornou-se fundamental nesta nova reestruturação das políticas públicas. Surgiram nos últimos anos as diversas formas de organização social de conselhos e fóruns, no entanto, a mera existência dos mesmos não assegura sua



autonomia. Indaga-se sobre quem participa? Como participa? E em que condições? Conforme destaca Delgado (2007) tornou-se necessário.

Essas indagações remetem a uma análise de dimensões culturais e institucionais dos processos políticos, bem como dos diferentes sentidos de que a participação e a motivação podem ser assumidas pelos agentes envolvidos. Isso mostra que a qualidade das decisões na participação dependerá de alguma forma do grau de capacitação da comunidade para identificar soluções adequadas para os problemas. Assim, processos mal concebidos ou mal implementados não só podem levar a resultados evidentemente inadequados, mas também podem gerar descrença quanto à própria viabilidade, conveniência e credibilidade das práticas participativas.

A implantação desses conselhos ou comissões é, muitas vezes, exigida para que o município possa ter acesso a recursos de determinados programas. No entanto, apesar da intenção positiva, sua multiplicação exagerada pode tornar-se contraproducente, especialmente no caso de localidades menores.

V. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou identificar e analisar as principais mudanças no perfil das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regionais pensadas a partir de mudanças estruturantes no cenário internacional a partir da década de 1990.

Primeiramente, destacou-se a importância da categoria região como agente ativo do processo de localização industrial, bem como a inclusão de novos critérios a partir processo de inovação tecnológica, caracterizando assim um novo paradigma de localização industrial.

Conclui-se que o êxito na execução das políticas de desenvolvimento regional passa necessariamente pelo desempenho do Estado, isto é, pela busca do equilíbrio entre políticas de *cima pra baixo*, bem como a articulação com as atores sociais, com estes desempenhando a articulação entre o local e o global, sem, no entanto, serem tidos como agentes infalíveis, capazes de propor solução única para problemas diversos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS



ARAÚJO, Tânia B. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista de Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n.2, p. 144-161, abr.-jun.1999.

BENKO, G. A Ciência Regional. Oeiras (PO), 1999.

_____, Georges. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. 2 ed.- São Paulo: Hucitec, 2002.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

CARLEIAL, Liana M.da Frota. A questão Regional no Brasil contemporâneo. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. 2º edição, Ed. Hucitec, 1993.

DELAGADO, N.; BONNAL, P.; LEITE, S. desenvolvimento territorial: articulações de políticas públicas e atores sociais. Convênio IICA-OPPA/UFRRJ, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2007.

EGLER, Cláudio Antônio Gonçalves. **Crise e questão regional no Brasil**. Tese de Doutorado (UNICAMP), Campinas, SP, 1993.

ORTEGA, Antonio César. **Territórios deprimidos: desafios para as políticas de desenvolvimento rural**. Campinas, SP: Editora Alínea; Uberlândia, MG, Edufu, 2008.

SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 5 ed., 1 reimpr.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 06, n 11, p.88-125, 2004.

SOUZA, Nali de Jesus. Economia regional: conceitos e fundamentos teóricos. *Revista Perspectiva Econômica*, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, ano XVI, v 11, n 32, 1981, p.67-102.