



O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB A ÓTICA DO PPA 2012-2015

Emilly Silva de Albuquerque¹

Nila Larisse Silva de Albuquerque²

Carolina Silva Castelo Branco³

Douglas Willyam R. Gomes⁴

Isabelle Silva de Albuquerque⁵

RESUMO: O desenvolvimento regional tem sido uma das grandes estratégias do PPA 2012-2015, uma vez que o federalismo moderno exige a necessidade de desenvolver as regiões brasileiras de forma igualitária, identificando as principais necessidades de cada uma delas. É importante identificarmos os mecanismos desse desenvolvimento sob a ótica do desenvolvimento econômico, a fim de entendermos as metas governamentais.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; PPA; redução de desigualdades sociais.

ABSTRACT: Regional development has been one of the major strategies of the PPA 2012-2015, since modern federalism requires the need to develop Brazilian regions equally, identifying key needs of each. It is important to identify the mechanisms of development under the great economic development in order to understand the goals of government.

Key words: regional development; PPA; reduction of social inequalities.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: emillyalbuquerque@gmail.com

² Estudante. Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: larisseeufc@hotmail.com

³ Universidade Estadual do Ceará (UECE)

⁴ Especialista. Universidade Estadual do Ceará (UECE)

⁵ Especialista. Universidade Potiguar (UnP)



1 INTRODUÇÃO

Em sua obra “O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável”, José Eli da Veiga (2005) apresenta uma nova perspectiva do desenvolvimento sustentável com foco nas mudanças ocorridas nas últimas décadas, quando seu conceito desligou-se de mero desenvolvimento econômico para se vincular ao social.

Veiga sintetiza a evolução da ideia de desenvolvimento da sociedade desde que esta deixou de ser um simples sinônimo de progresso material ou enriquecimento, enxergando um contexto bem mais voltado para o social.

Um primeiro ponto a destacar é que, em um breve relato, o autor nos ajuda a compreender o fenômeno do desenvolvimento apresentando seu contexto histórico e através de relatos de Amartya Sen e Celso Furtado, além de informações extraídas do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano e do Fundo Monetário Nacional.

Num segundo momento, o autor percorre a evolução do conceito e compreensão do desenvolvimento sustentável, destacando suas novas nuances, principalmente o incentivo às liberdades humanas, para que as pessoas sejam agentes do progresso e das mudanças que provocam.

Analisando o desenvolvimento regional proposto no PPA 2012-2015 podemos observar o ciclo de desenvolvimento brasileiro atual vem sendo impulsionado por políticas públicas que combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais, acompanhando as ideias propostas por Veiga.

Neste contexto, pretendemos contextualizar o PPA com as novas ideias de desenvolvimento, no intuito de esclarecer se as propostas para o Desenvolvimento Regional do País estão de acordo com as reais necessidades da população.

2 A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Até a década de 70, o desenvolvimento brasileiro sempre se identificou com o progresso material, considerando que esse era o meio para se atingir padrões sociais. Com o passar dos anos, principalmente após o surgimento do primeiro Relatório sobre o



Desenvolvimento Humano, em 1990, foi que surgiram as primeiras discussões acerca dessa vinculação ao desenvolvimento econômico com o social, haja vista que os progressos alcançados não traduziam benefícios. Surge a preocupação com novas dimensões de desenvolvimento, tais como as ecológicas e éticas.

Além da relação à evolução do sistema de produção, ao processo de acumulação e progresso técnico com o objetivo de elevar a produtividade da força de trabalho, temos ainda a relação entre desenvolvimento e o grau de satisfação das necessidades humanas (FURTADO, 1980).

As discussões eram crescentes na tentativa de conciliar a atividade econômica com a preservação do meio ambiente. Entretanto, a própria capacidade de regeneração dos recursos naturais se tornava comprometida, em função do seu consumo de forma desenfreada. Foi então que se começou a pensar que somente as questões ambientais, que tanto afligiam a sociedade e o meio organizacional, não resolveria os problemas de uma economia global sustentável. Seria, portanto, necessário atingir outros meios para se conseguir a sustentabilidade. Percebeu-se então que a questão a ser tratada não era somente uma questão ambiental ou econômica, mas sim, uma questão social.

O objetivo do desenvolvimento sustentável seria a preservação da riqueza global que, no seu entendimento, refere-se aos ativos financeiros, recursos naturais e qualidade de vida da população.

O plano de sustentabilidade proposto na Agenda 21, apresentado na ECO-92, por exemplo, já fixava três áreas de desenvolvimento sustentável: a dimensão econômica, social e ambiental. Tais mudanças já podem ser observadas no atual PPA, como decorrência de novas concepções dos planos da década anterior. Assim, temos que:

“A característica marcante do atual ciclo de expansão, entretanto, refere-se à conjugação de crescimento econômico com melhoria na distribuição de renda e inclusão social. Assim, diferentemente de outros períodos de crescimento, em que a melhoria dos indicadores sociais era vista apenas como resultado do ciclo de expansão econômica, desta vez a aceleração e a sustentabilidade do ciclo estão baseadas na melhoria das condições de vida da população.” (PPA 2012-2015, p. 19)



Celso Furtado criticava a ideia de desenvolvimento econômico, que entendia ter o simples objetivo de desviar a atenção das necessidades fundamentais da coletividade, vislumbrando sempre o crescimento do sistema produtivo. O mito do progresso baseado no desenvolvimento econômico é oriundo da sociedade industrial e faz com que se creia que os padrões de consumo da minoria da humanidade desenvolvida poderão ser acessíveis às grandes massas de população.

É fato incontestável que o desenvolvimento não se justifica com o simples aumento da renda *per capita*, porém, sua junção com a distribuição de renda também não se apresenta como suficiente para a garantia do crescimento com distribuição.

Apesar das primeiras teses no sentido de que a industrialização de um País era essencial para a garantia de uma distribuição de renda igualitária, chegou-se ao consenso, após análises fundadas em informações fornecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela comparação com alguns países asiáticos, que a distribuição de renda igualitária não está atrelada necessariamente ao desenvolvimento econômico e industrial, fazendo-se necessária a análise de fatores diretamente relacionados ao social. Como afirma VEIGA “a pobreza deve ser vista como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda”.

Entretanto, temos que a estratégia do PPA 2012-2015 consiste em utilizar a base industrial diversificada do País para alcançar um patamar de desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução das desigualdades, enfrentando os desafios a seguir expostos:

“compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno, elevação do investimento, ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura, aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação.” (PPA 2012-2015, p. 22)

Fica evidente no texto do PPA acima exposto que o objetivo governamental de crescimento ainda se encontra completamente atrelado à necessidade de crescimento econômico do País, onde a redução das desigualdades e erradicação da pobreza aparecem apenas no plano de direcionamento de tais objetivos macro.



Dentro de suas projeções, o PPA visa o crescimento da “nova” classe média, para que essas pessoas possam se incluir no desenvolvimento do País. Entretanto, para Adam Smith, apesar da pobreza ser uma ideia essencialmente econômica, não há como entendê-la sem a sua dimensão cultural, pois também é oriunda das dificuldades de participação de alguns indivíduos na vida social e cultural da comunidade (Veiga, p. 06).

Sob essa ótica, a nova abordagem de desenvolvimento humano nos leva à análise das liberdades individuais, como forma de garantir progresso e mudança para uma sociedade. Muito mais que um enriquecimento individualizado, faz-se necessário a evolução de toda uma sociedade. Desse modo, o desenvolvimento humano depende da maneira como os recursos gerados pelo crescimento econômico são utilizados, se visando o bem da coletividade ou de uma minoria que já se apresenta como privilegiada.

Por isso o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) admite que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um ponto de partida para uma nova forma de desenvolvimento, que prioriza mais o social do que as riquezas em sua individualidade.

Para Amartya San, a expansão da liberdade consiste no principal fim e meio para o desenvolvimento, eliminando tudo o que limita as escolhas e as oportunidades das pessoas. E para a garantia de tais liberdades, cumpre ao Estado garantir os serviços de educação, saúde e os direitos civis. De forma alguma a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem ser excluídas de contribuir com a expansão da liberdade humana, mas para atingir seu objetivo, faz-se necessário a conjugação com outras influências.

Dentro desse contexto, Christian Luis da Silva entende o desenvolvimento sustentável como sendo o:

“[...] resultado da interação social em um determinado espaço, com bases culturais ‘cultivadas’ no decorrer do tempo, com finalidades econômicas e obedecendo às instituições reconhecidas naquela sociedade e considerando a manutenção do estoque ambiental existente.” (SILVA, 2006, p. 17)

A discussão persiste no risco de se garantir tantas liberdades ao indivíduo, visando o desenvolvimento da sociedade e ao final vir a prejudicar as sociedades futuras



com problemas oriundos do desgaste da camada de ozônio, o aumento do efeito estufa e as perdas da biodiversidade, por exemplo.

Daí que a ideia de desenvolvimento sustentável dever ir mais além do que as relações com a natureza ou a biologia, mas também preservando cultura e desenvolvimento humano. O senso de responsabilidade quanto ao futuro deve ser discutido como forma de garantia do desenvolvimento sustentável.

Nesse ponto, vislumbramos no PPA 2012-2015 uma preocupação com o desenvolvimento regional, destacando a importância de sua atividade produtiva, da educação e do mercado de trabalho. Entre os macrodesafios apresentados temos a inclusão de programas voltados para propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte, além da necessidade de fortalecimento da cidadania, promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos.

Consta ainda no PPA que os Programas Temáticos da área Social respondem por 57% dos recursos dos Programas Temáticos no período do Plano e contemplam agendas importantes, tais como o Plano Brasil Miséria e Segurança Alimentar e Nutricional (PPA 2012-2015, p. 105).

3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O PPA 2012-2015 baseia-se na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007, tendo por objetivo a redução das desigualdades entre regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

O desenvolvimento regional será orientado pelo crescimento da demanda doméstica, que deverá ser o fator mais importante para a expansão do investimento nos próximos anos. Trata-se de uma tendência que promoverá o crescimento econômico do conjunto das regiões brasileiras, com maiores impactos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.



O PPA esclarece ainda que os fluxos mais intensos de capital nessas áreas aponta para movimentos de ampliação de sua base produtiva com aumento da produtividade, geração de empregos qualificados e de maior rendimento, assim como desenvolvimento tecnológico.

Observamos que nesse ponto a preocupação com o desenvolvimento regional apresentada no PPA inclui a necessidade de se entender o desenvolvimento como algo mais além de mero crescimento econômico. Assim, na visão de Eli Veiga, temos que:

“As políticas públicas de incentivo à produção, com ampliação do papel indutor do desenvolvimento pelo Estado e a melhor distribuição de suas intervenções no território, combinadas com a tendência estabelecida à convergência de renda entre as regiões, apontam perspectivas positivas para o crescimento do nível de atividade e o alcance de uma configuração regional da economia menos desigual até 2015. Esse quadro deverá ser construído a partir de dinâmicas regionais heterogêneas, impulsionada por vetores como os avanços tecnológicos, a exploração sustentável de recursos naturais, a intensificação das relações de comércio internas e externas, além dos investimentos diretos do setor público.” (PPA 2012-2015, p. 52-53)

Dentro dessa perspectiva, temos que haverá um incentivo à continuidade do fluxo populacional para o interior do país, que requer adensamento da rede de cidades nas regiões menos desenvolvidas, abrindo novos mercados de produção e consumo e favorecendo o adensamento de suas atividades produtivas.

O incentivo à educação, acompanhada da tendência à interiorização, garante a efetivação de direitos, a inovação, as atividades econômicas intensivas e a formação de mão de obra em diversos níveis. Isto porque já se constatou que o mero desenvolvimento econômico dessas regiões não traz desenvolvimento humano, gerando tão somente a concentração de riqueza nas mãos de poucos. E como citado no texto de Veiga “só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto de coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida” (VEIGA, p. 07).

Por fim, com relação às projeções do mercado de trabalho brasileiro para o período compreendido entre 2012 e 2015, o PPA aponta boas perspectivas dos desequilíbrios regionais. A dinâmica do crescimento econômico na inclusão social tende a manter um maior dinamismo no mercado de trabalho nas regiões menos desenvolvidas,



umentando a criação de novos postos de trabalho, redução do desemprego, aumento da formalidade e crescimento dos níveis de rendimento, além da redução da desigualdade de rendimentos.

Nesse ponto destacamos mais uma vez que a preocupação do PPA vai além da garantia de maior riqueza à região, mas invade o campo do social, da necessidade que possui cada indivíduo de ter uma vida melhor, garantida pelo produto do seu trabalho.

Restou claro que a estratégia de desenvolvimento do PPA considerou a utilização de diversas potencialidades como fundamento para um crescimento econômico sustentado, baseado na redução das desigualdades sociais e regionais com progresso técnico e inovação. A contribuição de Veiga está na crítica aos que muitos supõem ser o conceito de “desenvolvimento sustentável” e que no próprio PPA muitas vezes surge de forma equivocada, através de uma preocupação exagerada com a questão econômica, como se somente o auferimento de riqueza fosse capaz de garantir o desenvolvimento humano.

4 CONCLUSÃO

Veiga esclarece que a associação do desenvolvimento econômico com o mero crescimento econômico é bastante questionada na atualidade, por não levar em consideração os índices de desenvolvimento humano.

Esclarece que o conceito de desenvolvimento econômico é insuficiente devido à dificuldade de abranger a distribuição de renda, bem estar social, acesso à cultura e um novo padrão de vida. Amartya Sen aduz que a garantia da liberdade é essencial para a busca de um desenvolvimento que leva em consideração não apenas uma classe ou grupo, mas toda a coletividade.

Entretanto, a adoção de um novo conceito de desenvolvimento sustentável se apresenta dificultosa, haja vista que a liberdade demasiada poderia gerar prejuízos para as gerações futuras. Temos ainda que a adoção de um novo conceito de desenvolvimento sustentável não se dá com a simples substituição de referenciais teóricos, mas de um processo de transição entre as diversas áreas sociais. Faz-se necessário a análise da dimensão cultural, espacial e social.



O que se pretende esclarecer é que o desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico, que constitui apenas a sua condição necessária, porém não suficiente. Como esclareceu Celso Furtado “só haverá verdadeiro desenvolvimento, que não se deve confundir com crescimento econômico, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente” (FURTADO, p. 40).

Convém esclarecer que em sua discussão acerca dos conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade, além das diferentes maneiras de sua mensuração, Veiga chega à conclusão de que se faz necessário buscar um novo paradigma científico, capaz de se substituir ao industrialismo. Talvez seja esse aspecto que falta ao PPA 2012-2015 quanto ao desenvolvimento regional do País, já que as regiões crescem economicamente, mas continuam apresentando altos índices de subdesenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ARRIGUI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O que é Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=597>>. Acesso em: 09 de agosto de 2012.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

_____. **O Prelúdio do Desenvolvimento Sustentável**. CAVC, Economia Brasileira: Perspectivas do Desenvolvimento, p. 243-266.