

PLANEJAMENTO NACIONAL, REGIÃO E TERRITÓRIO NO NORDESTE BRASILEIRO: novas configurações

Liduína Farias Almeida da Costa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

PLANEJAMENTO NACIONAL, REGIÃO E TERRITÓRIO NO NORDESTE BRASILEIRO: novas configurações

Resumo: O artigo é originário de pesquisa bibliográfica e documental que relaciona Planejamento e políticas públicas. Tem como objetivo identificar no planejamento nacional brasileiro, após o ano de 2003, a existência de continuidades e mudanças relativas aos planejamentos dos dois governos imediatamente anteriores, priorizando a dimensão regional/territorial, com foco no Nordeste. Conclui que, historicamente, as pautas reivindicatórias e as intervenções na região mais pobre do Brasil priorizaram a esfera econômica e os capitais. Não obstante tais prioridades, ao colocarem o território como “quadro de vida” e as singularidades regionais como potencialidades no processo de planejamento, os PPAs analisados podem contribuir para descortinar perspectivas que, no âmbito das políticas públicas, possibilitem contemplar pelo menos uma parte dos carecimentos humanos, inclusive questões relacionadas às distintas identidades sociais, jamais à transformação social, visto não ser esta a função do planejamento.

Palavras-chave: Políticas públicas, território, Nordeste do Brasil, planejamento nacional, regionalidade, planejamento regional.

NATIONAL PLANNING, TERRITORY AND REGION IN NORTHEAST BRAZIL: new settings

Abstract: Article originally from bibliographical and documentary research relating Planning and Public Policy. The aim is to identify the Brazilian national planning, after the year 2003, the existence of continuities and changes in relation to the planning of the two preceding governments, prioritizing the regional/territorial dimension, with a focus on the Northeast. It is concluded that, historically, the vindicative guide lines and interventions in the poorest region of Brazil used to prioritize the economic sphere and the floating capitals. Notwithstanding these priorities, as the territory is considered “the living picture” and the regional singularities are taken as potentialities in the planning process, the PPAs analyzed can contribute to the unveiling of perspectives which, in the context of Public Policy, make it possible to cover at least one part of human needs, including issues related to different social identities, never the social transformation, as this is not the function of planning.

Key words: Public policy, territory, Northeast of Brazil, national planning, regionality, regional planning.

Recebido em: 27.02.2012. Aprovado em: 09.04.2012.

1 INTRODUÇÃO

Ao finalizar a década de 1990, a região Nordeste do Brasil, apesar de expressar crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dez vezes maior que o do país, apresentava profundos níveis de pobreza, figurando como a região com os piores indicadores sociais. Ou seja, exacerbava-se a histórica concentração de riquezas e não havia opções políticas com vistas ao seu enfrentamento.

O fato era resultante não apenas da ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional/territorial ou do enfraquecimento e/ou extinção das instituições tradicionalmente responsáveis pelo planejamento regional. Os desníveis entre crescimento econômico e indicadores sociais no Nordeste naquele período resultavam, especialmente, da permanência de uma lógica de desenvolvimento desigual e combinado, produtor ou reprodutor de desigualdades sociais e espaciais.

A respeito do entendimento dessa lógica, o clássico estudo de Oliveira (1977) continua a oferecer suportes, na medida em que relaciona os processos de construção sociohistórica do(s) Nordeste(s) às estratégias de reprodução do capital internacional e as distintas divisões internacionais e nacionais do trabalho. Especialmente quando reflete acerca do processo de “nacionalização do capital” – posterior à fase das economias regionais – ao enfatizar a dinâmica de emergência de uma região hegemônica (Sudeste) na ultrapassagem da condição de país agroexportador, com forte protecionismo estatal, e a subsunção do Nordeste àquela região.

Não obstante o período analisado pelo autor, ele oferece subsídios também à compreensão de que, com os recentes processos de mundialização do capital, se erigem novas formas de relações neste espaço do país, ou em outros espaços a este relacionados, ocorrendo a assimilação de novos elementos, os quais devem ser considerados nas análises acerca da permanência de desníveis regionais.

Neste sentido, é importante lembrar que com a inserção do Brasil de modo submisso nesses processos, continuou impossível a definição de um projeto de país, conforme já ocorria na década de 1980, quando prevalecia a obediência aos países ricos que recebiam “ajustes”.

Exemplificando: na década de 1990, em cumprimento à Constituição de 1988, é elaborado o primeiro Plano Plurianual (PPA), 1991-1995, no Brasil, o qual não passaria de mera obrigação, pois não definia objetivos, visto que o país continuava sem autonomia. Na vigência do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, ocorre a elaboração do segundo PPA, 1996-1999, o qual vislumbraria a retomada do planejamento nacional – previa um ordenamento espacial, traçando os eixos de nacionais de integração e desenvolvimento e

adiantando metas estruturantes – mas consistiu de um planejamento exclusivamente para o capital. No segundo governo desse mesmo Presidente, o PPA (2000-2003) representa uma continuidade ao anterior e propõe introduzir a gestão por resultados, a vinculação entre planejamento, orçamento e gestão, assim como o aprofundamento do estudo dos referidos eixos. (BRASIL, 1996; 2000).

Os efeitos desses planejamentos foram deletérios para as classes populares e, no Nordeste, onde a pobreza exacerbou-se, a dinâmica de desenvolvimento ficou à mercê de competições territoriais (ou guerra fiscal, na linguagem midiática) entre estados e municípios que faziam verdadeiros leilões de oferta de incentivos, renúncias fiscais e subsídios a empresas, cujas matrizes situavam-se em regiões ricas, de fora ou de dentro do país, que aqui desejassem multiplicar seus capitais ou, como diria Lima (1997), realizar “negócios da China”. Além disso, as metas estruturantes do Estado concretizavam-se mediante o dispêndio de vultosas cifras na construção de novos portos, aeroportos, linhas de energia, ampliação da telefonia, ferrovias, hidrovias e demais empreendimentos direcionados à atração dessas empresas.

O Estado, além de continuar utilizando os fundos públicos no fortalecimento da tal infraestrutura, era omissa em relação ao descumprimento de leis trabalhistas, às políticas de emprego e às políticas sociais, de modo que a dinâmica regional passou por alterações tão significativas nesse período que muitos estudiosos do tema, especialmente Araújo (1995; 1997), chegaram a pressupor um processo de fragmentação da Região.

Importante realçar que naquele período havia, no âmbito do debate acadêmico, significativas buscas de compreensão da dinâmica regional em face de distintas dinâmicas de desenvolvimento no país, assim como as argumentações de que as nossas diferenças regionais fossem tratadas como potencialidades e jamais como carências. (DINIZ, 1995; ARAÚJO, 1995; 1997).

Entretanto, tais ideias eram parcialmente assimiladas pelo Estado que respaldava uma regulação sempre em favor dos capitais, especialmente os externos, de modo que não importavam aos governantes as condições das classes populares, e tampouco, conforme chamou a atenção Arruti (2002), a emergência de novos sujeitos no cenário regional, como índios e negros.

Em 2003, quando a população brasileira elege um governo de coalizão composto por vários partidos de distintas vertentes ideológicas – o governo Luis Inácio Lula da Silva – cujo lema era Brasil um país de todos, os indicadores sociais do Nordeste eram desafiadores, impelindo a várias especulações no campo político e não raras vezes até no acadêmico, as quais chegavam a vincular a nordestinidade do Presidente da República à obrigatoriedade de

restabelecimento de um planejamento regional com vistas à melhoria de tais indicadores. Na verdade, a dinâmica regional do Nordeste e os papéis assumidos pelo Estado, no período, possibilitam perceber os desafios que aquele governo enfrentaria, não se tratando, jamais, de um problema de identidade regional do Presidente.

O presente artigo, originário de pesquisa bibliográfica e documental, tem como objetivo primordial identificar no planejamento nacional brasileiro, após o ano de 2003, a existência de continuidades e mudanças relativas aos planejamentos dos dois governos imediatamente anteriores àquele ano, priorizando a dimensão regional/territorial, com foco no Nordeste. A concepção de planejamento adotada é a mesma de Oliveira: uma forma transformada do conflito social, entendendo que sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade seria, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos. (OLIVEIRA, 1977, p. 23).

Consta, este artigo, de três seções: a primeira consiste de revisão acerca da experiência pioneira de planejamento regional no Brasil, conforme proposta pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), considerando-a como discussão antiga, porém necessária ao objetivo ora descrito; a segunda discute a dimensão territorial do planejamento nacional e o entrecruzamento entre território e região na proposta de redução das desigualdades regionais após 2003, identificando aspectos em que os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 apresentam continuidades ou mudanças em comparação aos de 1996-1991 e 2000-2003; a terceira consta de discussão breve sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), buscando sinalizar esses mesmos aspectos.

2 A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DE PLANEJAMENTO REGIONAL NO NORDESTE DO BRASIL: uma discussão antiga, porém necessária

As mudanças socioeconômicas verificadas no Brasil desde a década de 1960 ocasionaram distintas propostas de intervenção do Estado na região, embora com poucas alterações quanto à finalidade dos planejamentos. A idealização de uma experiência pioneira de planejamento regional no país ocorre no início daquela década, tendo o Nordeste como objeto de intervenção estatal; seus efeitos já foram exaustivamente analisados desde os estudos pioneiros de Francisco de Oliveira, ainda na década de 1970. Desde então, tornou-se consenso que a “questão regional” foi solucionada apenas sob a perspectiva do capital.

Entretanto, para fins deste artigo, considera-se necessário lembrar que no documento inaugural do planejamento regional no Brasil (o GTDN), elaborado ao final da década de 1950, o Nordeste é definido como “região-problema” para o desenvolvimento nacional, e que a inspiração vem das teses dualistas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), ao identificar menor ritmo de desenvolvimento econômico de determinadas áreas, consideradas, então, como atrasadas em comparação às que seriam modernas.

A conjuntura internacional do período expressava a bipolarização de interesses capitalistas e socialistas. O Brasil distinguia-se pelo projeto desenvolvimentista, que visava a superação definitiva da condição brasileira de país agroexportador. No Nordeste havia uma profunda crise que colocava em risco a perspectiva de reprodução do capital e forte ebulição política que, segundo Conh (1976), consistia de: forte denúncia à ação estatal relativa à seca de 1958; eclosão das Ligas Camponesas; excedente de mão de obra nos centros urbanos; surgimento de uma Frente Pró-Modernização da Região pelo empresariado industrial, Igreja Católica e partidos políticos progressistas, assim como a vitória da oposição em Pernambuco e na Bahia, nas eleições 1958.

Tal quadro de crise, segundo Oliveira (1977), decorria da nova divisão regional do trabalho no Brasil, a partir da década de 1930, tendo por centro hegemônico o Sudeste, que se industrializava sob forte protecionismo estatal e submetia as demais regiões do país à sua lógica.

Naquele contexto, o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, 1956- 1961, resolve enfrentar o problema da região, ao considerá-lo o mais explosivo do país. Para tanto, cria o referido grupo de trabalho que, sob a coordenação de Celso Furtado, define a primeira ação sistemática do Estado na Região: inaugura-se o planejamento regional no país e, sob o ponto de vista político, definem-se as fronteiras da Região mediante incorporação do Maranhão e da Bahia – institui-se, então, o chamado Nordeste da SUDENE.

O GTDN considera haver uma decadência do Nordeste à época, a qual é analisada à luz da concepção de disparidades de níveis de crescimento e desenvolvimento e identifica como problema mais grave do país a disparidade de níveis de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, sendo a pobreza e a concentração de renda as principais marcas da região Nordeste. Existiriam dois subsistemas econômicos no país, não permitindo a adequada mobilidade do fator mão de obra: o sistema industrial (Centro-Sul), que tenderia à autonomia, enquanto o agrícola (Nordeste) figuraria como a mais “extensa e a mais populosa zona subdesenvolvida deste continente” (BRASIL, 1967, p. 21), possibilitando antagonismos entre ambos e até a perspectiva de fragmentação da unidade nacional.

Porém, segundo Oliveira (1977, p. 76), tal decadência sinalizava, de fato, o movimento diferencial de acumulação nas relações entre os “Nordestes” e o Centro-Sul, ou seja, o lançamento das bases da oligopolização da economia brasileira e da consolidação da nacionalização do capital, com vários efeitos negativos sobre a Região.

É importante realçar que o aprofundamento da industrialização, ao ter como centro hegemônico o Sudeste, implicava a consolidação da hegemonia do segmento industrial, mas as oligarquias agrárias permaneciam incluídas nas instâncias do poder constituído, embora em posição secundária, garantindo a intocabilidade da concentração fundiária e o não-cumprimento da legislação trabalhista no campo, ocasionando, entre outros fenômenos relacionados à crise da região no período, os movimentos camponeses anteriormente mencionados.

Vários autores e o próprio Celso Furtado consideram que o GTDN priorizou a questão econômica, embora ele afirme que

A verdadeira causa do atraso da economia nordestina, em face da do Centro-Sul do Brasil, está na pobreza relativa do seu suporte físico. (BRASIL, 1967, p. 17).

Daí a sugestão de um programa de colonização no Maranhão, segundo se lê em suas diretrizes que constam de:

Intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; 2) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos, cuja industrialização deverá ser intensificada; 3) transformação progressiva da economia das zonas semi-áridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-las mais resistentes ao impacto das secas; 4) deslocamento da fronteira agrícola no Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semi-árida. (BRASIL, 1967, p.14).

Conforme recomendava este documento, essas diretrizes deveriam ser traduzidas em planos de trabalho dos diversos órgãos governamentais localizados na região, cuja supervisão da execução a cargo do Grupo do Nordeste, em Recife, deveria manter um núcleo permanente no Rio de Janeiro, junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento,

e realizar pesquisas para realimentar a referida política. (BRASIL, 1967, p. 92).

Findando a década de 1990, e permanecendo a pobreza na Região, Celso Furtado (1997, p. 379) afirma que sua “grande vitória [...] foi criar uma unidade do Nordeste, colocar seus problemas como regionais”. E, remetendo às competições territoriais entre os estados da região, afirma:

Esta é a diferença fundamental com o quadro de hoje, quando cada estado do Nordeste quer lutar contra o vizinho para atrair indústrias, por vezes o prejudicando. (FURTADO, 1997, p. 379).

Com isso, o autor fortalece sua convicção de ter suscitado outra visão da região pelo poder central: como problema sociopolítico e não mais como trambolho e nódoa. (FURTADO, 1989, p. 45).

O autor afirma ter propiciado condições de continuidade de propósitos do GTDN mesmo após seu exílio. Entretanto, importa lembrar que as reformas foram abandonadas durante o regime militar, e a utilização do fundo público no Nordeste privilegiou apenas os capitais.

Transformações não ocorreriam no Nordeste, apenas mediante formas inovadoras de planejamento, embora seja este um processo eminentemente político, como admite Oliveira (1977), ao esclarecer seus propósitos de compreensão acerca da emergência de um padrão “planejado” por oposição ao espontâneo, no Nordeste. Além de compreender o planejamento como uma forma transformada de conflito social e sua adoção pelo Estado em suas relações com a sociedade, conforme já mencionado, o autor descarta ser o planejamento mera técnica de alocação de recursos ou uma panacéia. Descarta também a perspectiva de neutralidade do planejamento e um suposto caráter revolucionário, e explica:

As revoluções sociais, quaisquer que sejam, constituem uma classe de acontecimentos e de ruptura que não podem ser compreendidos nos estreitos limites de uma teorização sobre o planejamento. (OLIVEIRA, 1977, p. 23).

Comungando com tais posicionamentos, considero importante compreender, mesmo que de modo aproximativo, a dinâmica contemporânea de planejamento no Brasil, especialmente a operacionalização da concepção de dimensão territorial, nela implícita, com vistas a perceber os propósitos do Estado em seu relacionamento com a sociedade, respeitantes às desigualdades espaciais, de classes, gênero, etnia e raça, assim como continuidades e mudanças, conforme esclarecido na introdução deste artigo.

3 A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANEJAMENTO NACIONAL NO BRASIL

Embora se possa afirmar que o território é considerado nos planejamentos regionais brasileiros desde a experiência pioneira, anteriormente tratada, especialmente quando se refere à perspectiva de fragmentação da unidade nacional ou ao remeter à questão da fronteira, é ausente no GTDN qualquer concepção de território como espaço onde fluem as relações sociais a serem consideradas no planejamento.

Uma referência a respeito de planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social do país é encontrada na Constituição Brasileira de 1988, que contempla a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988, art. 3º, III), e elenca as competências da União concernentes à elaboração e execução de tais planos. (BRASIL, 1988, art. 21, IX). Entretanto, o esforço de tratar o território como dimensão importante do planejamento, sob a perspectiva das relações sociais se amplia, conforme a seguir.

3.1 Antecedentes e sinalizações

Uma das primeiras referências a planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social do país é encontrada na Constituição brasileira de 1988, que contempla a redução das desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, III), e elenca as competências da União concernentes à elaboração e execução de tais planos (Art. 21, IX).

Do ponto de vista teórico, desde o início da década de 1990, o retorno do território como objeto de discussões é saudado pelo eminente geógrafo Milton Santos, ao considerar tal retorno como revanche ao processo de transnacionalização do capital, a exprimir o conflito entre global e local e possibilitar o reconhecimento de novos recortes como as horizontalidades e as verticalidades, o espaço e o tempo.

Para esse autor não se trataria do uso do território em si – noção herdada da modernidade – mas do território vivo [e pulsante], tendo como face permanente o fato de ser “nosso quadro de vida” (SANTOS, 1996, p. 15), que estaria a carecer de constante revisão histórica. Para o autor, teríamos passado de Estado territorial – a base do Estado-nação – para território transnacionalizado, a possibilitar um acontecer simultâneo de lugares contíguos e lugares em rede que, entretanto, constituiriam um acontecer solidário, mesmo diante das diferenças entre pessoas e lugares.

Na perspectiva do planejamento governamental, é importante realçar que ao adotar

a dimensão territorial, o Brasil segue a tendência de vários países europeus, a qual adquire importância mundial desde a segunda metade do século XX, sendo exemplar o caso francês, cuja experiência bem sucedida veio a ser objeto de discussão no Brasil, em 2006.

Uma tênue sinalização da adoção da dimensão territorial no planejamento nacional pode ser visualizada por meio dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento propostos pelo PPA 1996-1999.

Tal proposta, num contexto em que o desenvolvimento regional estava à mercê da guerra fiscal e ao tempo em que emergia uma polêmica em torno do fim das regiões, levou alguns autores, a exemplo de Araújo (1997), a pressupor o fim do Nordeste. Contrariamente, Santos (1997) alertava que a ideia de finalização das regiões consistia estratégia da globalização favorável às tentativas de homogeneização do mundo.

Na verdade, embora a competição territorial entre os estados nordestinos sugerissem um movimento de desconstrução da ideia de unidade regional, e a delimitação de tais eixos constituísse parâmetro orientador da distribuição de recursos para investimentos infraestruturais do país – ou medidas de contenção de fugas de capitais para pastagens mais verdes, como diria Harvey (1993, p. 160) –, a dinâmica regional se aproximaria mais de processos expressivos de desconstrução/reconstrução regionais, que do seu fim. De fato, a voracidade do capital contribuía na aceleração da velocidade com que esses processos transcorriam, desafiando os estudiosos do tema. Entretanto, como se vê, a região Nordeste permanece viva, não obstante o problema da pobreza tenha se exacerbado e as soluções ainda estejam por ser encontradas.

É importante re-afirmar que na vigência do PPA 1996-1999, cujo foco principal do desenvolvimento era a competição territorial, a perspectiva de planejamento é antecedida pela identificação de obstáculos e potencialidades ao desenvolvimento que, entretanto, era descomprometido com a melhoria dos indicadores sociais do país, e assim também do Nordeste. E não poderia ser de outra forma, tratando-se de um Estado que propunha uma reforma com a finalidade exclusiva de ingresso no mundo globalizado, realizando, inclusive, uma reforma gerencial¹. Na busca por eficácia, o PPA seguinte, 2000-2003, terá entre seus propósitos mais caros a consolidação da prática de gestão, integrando planejamento e orçamento.

Participando do conjunto de forças contrárias, constituintes do governo federal após 2003, os planejadores do período deixam nas entrelinhas do PPA 2004-2007 (BRASIL, 2003) o entendimento de que o Estado brasileiro mudaria em alguns aspectos, porém sua lógica seria dada pela continuidade.

Mesmo assim, eles esclarecem acerca de novos papéis do Estado, afirmando que ele se configuraria como condutor do desenvolvimento social e regional, e apenas indutor do crescimento econômico.

Nesse ponto é válido lembrar que durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a referida reforma do Estado incluía: uma reformulação do pacto federativo; uma reestruturação econômica e a adoção de uma nova concepção de administração pública, denominada de gerencial. A primeira foi facilitada pela centralização dos recursos do Fundo Social de Emergência pela União, a quem cabia a gestão, fortalecendo a direção político-eleitoral do governo federal, enfraquecendo unidades federadas e subordinando os municípios. Quanto à reestruturação econômica, consistiu de modificação estrutural do papel institucional do Estado e da sua lógica de intervenção com vistas a facilitar a inserção [submissa] do país na globalização, destacando-se, entre as principais medidas, as privatizações de empresas e setores públicos. A reforma gerencial visava a constituição de uma estrutura administrativa voltada para a obtenção de resultados, se aproximando da lógica da empresa privada. Para tanto, as atribuições do Estado foram classificadas como exclusivas (regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social básica) e não-exclusivas (os serviços de um modo geral, propiciando o ingresso de investidores privados, via privatização, terceirização e publicização). (ABU-EL-AJ, s/d, p. 31).

Reafirmando a continuidade da lógica gerencial do Estado brasileiro após 2003, o PPA 2004-2007, mediante justificativa de minorar os níveis de desigualdades, traz uma previsão de que a atividade de planejamento contemple a coordenação e articulação dos interesses públicos e privados.

Com tais ambiguidades, não surpreendentes em um governo de coalizão, a região Nordeste consistia um grande desafio para os planejadores e para o novo governo, pois embora apresentasse crescimento muito superior ao do Brasil, participava pouquíssimo na produção da riqueza nacional que se concentrava em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, os quais concentravam 64,08% da riqueza nacional, cabendo à Região, apenas 12,63%. Ademais, os indicadores sociais apresentavam-se inaceitáveis, visto que: apenas 43,2% dos trabalhadores do Nordeste tinham contrato formal de trabalho, enquanto no Sudeste o percentual era de 68,3%, no Sul 71,2%, 61,3% no Centro-Oeste 61,3% e no Norte 45,3%. No Nordeste estavam 38,9 % das famílias com renda per capita de até meio salário mínimo, no Sudeste 11%, no Sul 13,9%, no Centro-Oeste 17,3 % e no Norte 25,2%. Entre as crianças entre 0-6 anos, cujas famílias tinham esse nível de renda per capita, 60,3% estavam no Nordeste, 41,3% no Norte, 31,7% no Centro-Oeste, 28,8% no Sul e

25,0% no Sudeste. A taxa de mortalidade infantil era de 50,3% no Nordeste, 34,1% no Norte, 24,5% no Centro-Oeste, 24,4% no Sudeste e 20,7% no Sul. (LAVINAS; GARCIA; AMARAL, 1997).

Ainda em 2003, o Ministério da Integração Nacional propôs a PNDR (descrita na parte seguinte), ao tempo em que a concepção de planejamento territorial se ampliava e buscava construir formas para a sua operacionalização. Desse modo, aos eixos nacionais de integração e desenvolvimento são incorporadas outras variáveis, como ecossistema, ou a compreensão da dinâmica de polarização entre os principais centros urbanos e os centros economicamente dinâmicos, passando a ser considerados “referência geográfica para integração das políticas públicas e uma categoria territorial de planejamento”. (BRASIL, 2006, p. 2).

Não obstante a ideia de continuidade em relação aos governos anteriores ao ano de 2003, cuja marca era a obediência ao “ajuste” e, portanto, o “curto prazo”, o PPA 2004-2007 priorizou como orientação principal uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo que colocava em foco as variadas formas de desigualdades, entre elas as regionais, cujas premissas eram assim expressas:

Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2003, p. 4).

Embora se tratasse de um governo constituído de múltiplos interesses e ideologias, percebem-se buscas por um projeto de país, relativamente autônomo, que acenasse com apoio à redução das desigualdades espaciais e sociais.

O planejamento nacional, após esse período, será apresentado como referência fundamental do governo, conduzindo seus idealizadores à utópica proposta de participação, cujo ensaio foi percebido durante a sua dinâmica de elaboração, quando foi realizada escuta de representantes de 2.170 entidades da sociedade civil de todas as unidades federativas, como representantes de trabalhadores e empresários, movimentos populares, cientistas e igrejas.

Entretanto, indaga-se, de que modo um leque de interesses tão divergentes entre si, como os desses segmentos sociais, poderiam ser considerados e que estratégias seriam utilizadas

nas conclusões de pautas mais polêmicas. Cabe adiantar que no próximo PPA, 2008-2011, encontra-se a recomendação de “valorização dos canais de participação social existentes e das propostas já construídas em conselhos, conferências, fóruns, etc”. (BRASIL, 2007a, p. 45).

Tendo ou não conseguido os consensos necessários a um projeto de país que se incomodasse com a pobreza, o PPA em referência priorizou três grandes grupos de dimensões: a) Dimensão Social, que visaria à inclusão e a redução das desigualdades sociais; b) Dimensões econômica, ambiental e regional, constando da previsão de uma forma de crescimento que seria gerador de emprego e renda; ao mesmo tempo ambientalmente sustentável, assim como redutor das desigualdades regionais; c) Dimensão democrática, que previa a priorização da diversidade das expressões culturais nacionais e regionais. (BRASIL, 2003, p. 55-59).

Na previsão de operacionalização dessas dimensões constariam 29 objetivos e, sob a justificativa de valorização da gestão, o PPA 2004-2007 elege o programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão. Assim sendo, definiu 374 programas, para operacionalizar tais objetivos, não se afastando, substancialmente, do que já se presenciava nos planos anteriores. Porém, inovando em relação aos mesmos, que deixaram as regiões menos dinâmicas à mercê das competições territoriais, o PPA 2004-2007 priorizou a dimensão regional das desigualdades sociais e propôs, entre outros aspectos, uma nova política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial no setor público; o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do País, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social, assim como a valorização das complementaridades inter-regionais.

Não obstante a preocupação do Plano com as desigualdades regionais, no leque dos objetivos específicos constantes no segundo grande objetivo e sua sintonia com a proposta da PNDR, as ações determinantes de produtividade sistêmica também são colocadas como prioridade, afinando-se, assim, com tantos interesses contrários.

É importante referir que o alerta para as diversidades regionais entendidas como potencialidades e não como meras carências, conforme mencionado na parte anterior deste artigo, ao remeter a Araújo (1995; 1997), já havia sido feito em vários fóruns, especialmente durante o desenvolvimento dos trabalhos da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional para os Desequilíbrios Inter-Regionais que organizou audiências públicas em todas as regiões do país entre abril de 1992 e dezembro de 1993, questionando a ausência de um planejamento nacional que contemplasse as desigualdades regionais e, portanto, a região Nordeste. Entretanto, as ideias de Araújo acerca

das diferenças regionais como potencialidades eram amplamente ressignificadas no campo político em favor do capital².

3.2 O entrecruzamento entre Território e Região no PPA 2008-2011

Durante os estudos preparatórios à elaboração do PPA 2008 – 2011, um seleto grupo de intelectuais, entre eles a nordestina Tânia Bacelar de Araújo, realça a dificuldade de demarcar novas regionalizações, em razão da complexidade e fragmentação do espaço social e econômico, provocadas pelo processo de globalização, articulação multiescalar em redes, polaridade e exclusão crescentes que aumentariam as diferenças internas no território. Não obstante essa realidade, o grupo justificaria a proposta de nova regionalização para o país a servir de base para o planejamento e gestão das políticas públicas, contemplando duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território nacional que, mediante critério de polarização, foi decomposto em 11 macrorregiões e 118 sub-regiões, compatíveis entre si, ao tempo em que foram eleitos 29 polos como foco para as ações governamentais. (BRASIL, 2008, p. 29).

A justificativa de uma política nacional a operacionalizar-se segundo diferentes escalas territoriais é feita mediante problematização acerca da inadequação de políticas públicas direcionadas às clássicas formas de políticas regionais, circunscritas a uma macrorregião-alvo. Mesmo assim, o grupo considerava importante apoiar-se nesse referencial clássico, pois considerava importante a relativa homogeneidade geoeconômica e a organização polarizada. Entretanto, demarcava a necessidade de redefinições, tendo em vista o sentido finalista funcional do território.

A dimensão territorial na proposta de desenvolvimento regional não é explicitada o bastante quando da previsão das prioridades³, as quais revelam tanto continuidades quanto inovações relativas aos dois governos Fernando Henrique Cardoso. Entretanto, encontra-se no Plano, novamente, a afirmativa de que a incorporação da dimensão territorial visaria: a superação das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população; o uso sustentável dos recursos naturais; o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado. (BRASIL, 2007a, p. 13).

O retorno das ideias de valorização das diversidades, como potencialidades regionais, respaldaria também um dos objetivos estratégicos do PPA 2008-2011, cujo conjunto é elencado, conforme a seguir: promover a inclusão social e a redução das

desigualdades; promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; **reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional** (grifo meu); fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se seu caráter democrático e a descentralização⁴.

Entretanto, é importante realçar que, em razão da permanência da defasagem dos indicadores sociais do Nordeste ao findar a vigência do Plano anterior, o PPA 2008 - 2011, embora considere que os Programas de Transferência de Renda com Condicionais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a valorização do salário mínimo causaram forte impacto territorial na região Nordeste, não considera os resultados satisfatórios, e prevê uma agenda social, visando à integração das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família às políticas sociais em geral, assim como a atenção a crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; quilombolas; mulheres e índios. (BRASIL, 2008, p. 99-100).

Entretanto, ao findar o referido Plano, entre os

4,4 milhões de domicílios cujos habitantes ganham menos que ¼ do salário mínimo, 37% são rurais, significando 1,6 milhão de domicílios, a maioria dos quais no Nordeste. (BRASIL, 2011b).

Também exemplificam este quadro os dados do Censo do IBGE, de 2010, expressos durante o lançamento do Programa Brasil sem Miséria, pela Presidenta Dilma Rousseff, 2011-2014, segundo os quais, entre os 16 milhões de pobres atendidos pelo Bolsa família, 76%, se concentram no Norte e Nordeste e entre os extremamente pobres, mais 50% têm menos de 19 anos e 71% são negros. (BRASIL, 2011a, p. 5).

Em síntese, não se descarta a importância de uma tentativa de planejamento nacional que, após quase duas décadas de “ajustes”, teima em encontrar consensos em torno das suas propostas, inclusive as direcionadas ao desenvolvimento regional/territorial, visando a diminuição de desigualdades de variadas ordens e considerando as potencialidades

locais e regionais. Distingue-se, mais uma vez, em relação às propostas anteriores que circunscreviam o planejamento regional às fronteiras, um Nordeste supostamente homogêneo e como campo fértil à multiplicação da riqueza, que contribui para a perpetuação de um discurso descolado da realidade do(s) distinto(s) Nordeste(s) que se construíram através da história brasileira.

Em relação à operacionalização do conceito de território como “espaço onde flui a vida”, tal qual almejado ou até perseguido por considerável segmento de operadores das políticas públicas, poderá surtir efeitos mitigadores da pobreza, jamais a sua resolução, numa sociedade que se “equilibra” em assimetrias de variadas ordens. Evidentemente, ao considerar como Oliveira (1997), em todos os agentes que fazem parte intrínseca do planejamento enquanto processo político, os desdobramentos são diversos, a depender das correlações de forças sociais contrárias e do projeto societário pactuado pelos cidadãos em geral.

4 APOLÍTICANACIONALDEDESENVOLVIMENTO REGIONAL: “um país de todas as regiões”?

Iniciada em 2003, como política do governo federal, a PNDR teria por lema Um país de todas as regiões, sendo institucionalizada pelo Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007. (BRASIL, 2007b). Seu objeto consistiria das desigualdades de qualidade de vida e oportunidades de desenvolvimento entre as regiões, expressando-se na coincidência espacial entre pobreza individual e regional. (BRASIL, 2007b).

A função da PNDR seria orientar políticas e programas, buscando articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias – o semiárido, em razão da extrema pobreza e a faixa de fronteira, pela importância estratégica na integração econômica sul-americana – com o apoio de um Comitê de Articulação Federativa, e sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

A unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas seria conhecida como “Mesorregião Diferenciada”, enquanto espaço de formação de consensos⁵.

Na perspectiva da intervenção estatal, é prevista a abertura de canais de participação nas regiões em torno do desenvolvimento endógeno, mediante organização dos atores sociais e apoio à estruturação de instâncias de representação, de instrumentos e mecanismos de ação sub-regional. Ao mesmo tempo há a previsão de

Dotação de infraestrutura de média e pequena escalas; o apoio à inovação e fortalecimento de arranjos produtivos locais; a capacitação de recursos humanos; e o apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito

para as unidades produtivas. (BRASIL, [20---], p. 16).

Encontram-se também nessa Política, perspectivas diferenciadas em relação à “não-política” regional dos períodos anteriores, quando o Nordeste era deixado à mercê das competições territoriais, e o fundo público era utilizado em função da atração de capitais.

Merece menção o fato de que a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), instituição substitutiva da SUDENE – extinta em 2001 por medida provisória e recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007 – chegou a elaborar um Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), trazendo importantes contribuições em termos de dados e informações, muitas das quais foram consideradas nas propostas da PNDR. O referido Plano era interpretado como um pacto em favor do Nordeste, e nele eram claras as intenções de re-criação da SUDENE, a qual transcorre mediante inúmeros jogos de interesses políticos e econômicos de todas as conotações ideológicas, atravessado por fortes apelos e investimentos simbólicos, como diria Bordieu (1989) assim como em imagens, geralmente equivocadas, do Nordeste e de Celso Furtado, cuja análise prescindiria de milhares de páginas.

Apesar das poucas análises sobre a nova SUDENE, não é difícil pressupor a permanência dos incentivos ao capital, ao tempo em que a PNDR, em 2010, se redefine como política de Estado, redefinindo também suas áreas prioritárias, enfatizando-as enquanto territórios de distintos graus de competitividade⁶ e deixando claro, além disso, que há situações de pobreza e um “deficit de cidadania” no Nordeste.

5 CONCLUSÃO

O conhecimento e o reconhecimento da importância da dimensão territorial do planejamento nacional e dos seus programas específicos se ampliam paulatinamente. Entretanto, não há homogeneidade de pensamentos e posições a tal respeito, de modo que, inobstante a concepção de território assumida no PPA 2008-2011, como

Um guia capaz de orientar uma ação efetiva sobre as graves iniquidades econômicas e sociais superando entraves ao desenvolvimento. (BRASIL, 2006, p. 1).

E apesar do comprometimento de significativos segmentos de operadores das políticas públicas, especialmente as sociais, ainda não parece claro para muitos deles, inclusive para muitos teóricos da área, que os carecimentos humanos, apesar de universais, em muitos aspectos têm significados particulares em

espaços e ou territórios diferenciados. Necessário, portanto, perceber-se que a atual versão de um modelo de desenvolvimento desigual e combinado tem novos matizes também no Nordeste brasileiro nesse tempo de globalização selvagem, ainda em pleno curso.

Historicamente, as pautas reivindicatórias e as intervenções na região mais pobre do Brasil priorizaram a esfera econômica e os capitais. Não obstante tal prioridade, ao colocar o território como “quadro de vida” e as particularidades regionais como potencialidades no planejamento, os PPAs propostos após 2003 podem contribuir para descortinar perspectivas que, no âmbito das políticas públicas e sociais, possibilitem contemplar pelo menos uma parte dos carecimentos humanos, inclusive questões relacionadas às distintas identidades sociais, jamais à transformação social, visto não ser este o objetivo do planejamento.

Ao considerar as particularidades do Nordeste brasileiro e aspectos importantes da história da política de desenvolvimento regional, reafirma-se o amplo consenso de que a experiência pioneira dessa política, traduzida no documento do GTDN, visou à resolução da chamada “questão regional” apenas no sentido do capital. Portanto, conservou a pobreza que, repetindo, adquiriu outros “matizes” com o processo de mundialização do capital, mas permanece sem resolução. Em relação ao planejamento atual de base territorial/regional houve um estímulo à institucionalização de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, possibilitando, portanto, falar-se de um “planejamento para todas as regiões”, o qual remeteria a perspectivas, mesmo longínquas, de superação do preconceito de lugar de origem e tantas outras formas de preconceitos.

Finalmente, ao considerar que não é objetivo deste artigo avaliar resultados dos PPAs examinados, mas apenas identificar continuidades e mudanças nos planejamentos dos períodos contemplados, outras questões despontam, instigando, assim, novas pesquisas. Uma delas estaria relacionada ao aprofundamento de tais continuidades e mudanças, assim como a existência ou não de possibilidade de reconversão do tratamento da “questão social” no Brasil que, segundo Ivo (2001) – ao refletir sobre as transformações do Estado, na década passada – teria passado de política redistributiva para um tratamento mitigador, setorializado, e focalizado da pobreza, dentro de um modelo excludente.

REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil.** Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br>>. Acesso em: 19 jan. 2012.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 29, 1997.

_____. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luís Barros (Orgs.). **Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP, UNESP, 1995.

ARRUTI, José Maurício. De como a cultura se faz política e vice-versa: sobre religiões, festas, negritudes e indianidades no Nordeste contemporâneo. In: CICLO NAÇÃO E REGIÃO: Brasil 500 anos - experiência e destino, 4., 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: FUNDAP;UERJ;UNESP, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

_____. Ministério da Integração Nacional. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR**: sumário executivo. Brasília, [20--].

_____. Ministério de Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos**: a experiência aprendida e o olhar pós 2010. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, 2011a.

_____. _____. **Estudo da dimensão territorial do PPA**: marco inicial. Brasília: SPI, MP, 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Brasília: MP, 2008.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: MP, 2003.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007a.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011b.

_____. República Federativa do Brasil. **Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Brasília, 2007b.

_____. _____. Lei no 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Brasília, 1996.

_____. _____. **Lei no 9.989, de 21 de julho de 2000**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Brasília, 2000

_____. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)**. Recife, 1967.

CONH, Amélia. **Crise regional e planejamento**: o processo de criação da SUDENE. São Paulo: Perspectiva, 1976.

DINIZ, Clélio Campolina. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luís Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FARIAS, Liduina Almeida da Costa. **O sertão não virou mar**: nordestes, globalização e imagem pública da nova elite cearense. São Paulo: Annablume/ EdUECE, 2005.

FURTADO, Celso. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. Entrevista: a constatação do GTDN e as exigências da atualidade. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, n. 28, 1997.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

IVO, Anete Brito Leal. A destituição do "social": Estado, governo e políticas sociais. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 35, 2001.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique; AMARAL, Marcelo Rubens do. **Desigualdades regionais**: indicadores econômicos nos anos 90. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 460).

LIMA, Jacob Carlos. Negócios da China: a nova industrialização no Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 49, 1997.

_____. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, 1988.

SANTOS, Milton. Globalização e território. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 4., 1997, Recife. **Anais ...** Recife: SUDENE, 1997.

_____; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC- ANPUR, 1996.

NOTAS

1. Importante distinguir reforma do Estado e reforma gerencial. Esta era apenas uma das partes daquela e visava a constituição de uma estrutura administrativa voltada exclusivamente para a obtenção de resultados, se aproximando da lógica da empresa privada.
2. Vide: A moderna elite nordestina no Congresso Nacional e a questão Nordeste no debate político. In: FARIAS, Liduina Almeida da Costa. O sertão não virou mar – nordestes, globalização e imagem pública da nova elite cearense. São Paulo: Annablume/EdUECE, 2005.
3. Políticas públicas voltadas para o crescimento e promoção da distribuição de renda; elevação da qualidade da educação; aumento da produtividade e da competitividade; expansão do mercado de consumo de massa; utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; melhoria da infra-estrutura, inclusive urbana, particularmente as regiões metropolitanas; redução das desigualdades regionais; segurança e fortalecimento da democracia e da cidadania. (BRASIL, 2007, p. 11).
4. Encontram-se explicações detalhadas sobre cada objetivo em Brasil (2008, p. 64-119).
5. Alto Solimões; Vale do Rio Acre; Bico do Papagaio; Chapada da Mangabeira; Chapada do Araripe; Xingó; Vale do Jequitinhonha/Mucuri; Bacia do Itabapoana; Vale do Ribeira/Guaraqueçaba; Águas Emendadas; Grande Fronteira do MERCOSUL; Metade Sul do Rio Grande do Sul; Seridó. (BRASIL, 2008, p. 29).
6. Foram considerados: 1) Territórios com padrão consolidado de competitividade; 2) Territórios em processo de incorporação econômica à dinâmica nacional; 3) Territórios com padrão prolongado de estagnação; 4) Territórios com fragilidade econômica, em situações de pobreza, déficit de cidadania e debilidade da base econômica, os quais estariam concentrados, sobretudo, nas Regiões Norte e Nordeste do país. (BRASIL, 2010, p.74-75).

Liduina Farias Almeida da Costa

Assistente Social
Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará - UFCE
Professora da Universidade Estadual do Ceará - EFCE
E-mail: liduinafariasac@gmail.com

Universidade Federal do Ceará - UFCE

Av. Paranajana, nº 1700, Itaperi - Fortaleza, CE.