

CIDADES COMO AGENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DE CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES

CITIES AS AGENTS OF REGIONAL DEVELOPMENT: THE ROLE OF THE STATE IN PROMOTING SUSTAINABLE GROWTH AND REDUCING INEQUALITIES

LAS CIUDADES COMO AGENTES DE DESARROLLO REGIONAL: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES

Jair Zaleski¹
Ewerton Luiz Schreiner²
Mauricio Alcione Cardoso³

RESUMO

Este artigo aborda o papel do Estado no desenvolvimento regional, tendo por premissa que as cidades são elementos-chave para o futuro e desempenham um papel primordial nos aspectos sociais e econômicos do país, possuindo grande impacto sobre o meio ambiente. O objetivo do estudo foi o de identificar que ações o Estado pode promover para estimular o desenvolvimento regional. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo e descritivo, usando livros e artigos científicos. Verificou-se que a falta de planejamento no processo de urbanização nacional levou à segregação de grupos populacionais e ao surgimento de inúmeras desigualdades, interferindo diretamente no desenvolvimento regional. Pode-se observar que ao traçar um projeto de desenvolvimento regional é preciso avaliar as potencialidades e as dificuldades locais. Pois, sem um estudo pormenorizado dos problemas locais e das oportunidades de crescimento, nenhum projeto poderá ser desenvolvido em bases sólidas. Existem várias formas de o Estado exercer seu papel de agente potencializador do desenvolvimento regional, devendo abordar os fatores econômico, tecnológico, social, humano e ambiental, com investimentos em educação, geração de empregos, distribuição de renda, tecnologia, infraestrutura e tudo isso de forma sustentável.

Palavras-Chave: Desigualdades regionais. Economia regional. Desenvolvimento social.

¹Pós-graduação, Mestrando em Desenvolvimento Regional, Universidade do Contestado. Canoinhas-SC. Brasil. E-mail: jairzalewski@yahoo.com.br

²Acadêmico do Curso de Direito da Universidade do Contestado. Rio Negrinho-SC. Brasil. E-mail: ewertonluiz85@yahoo.com.br

³Acadêmico do Curso de Direito da Universidade do Contestado. Rio Negrinho-SC. Brasil. E-mail: mauriciocardoso_rn@outlook.com

ABSTRACT

This study investigates the role of the State in regional development, based on the premise that cities are key elements for the future and play a key role in the social and economic aspects of the country, having a great impact on the environment. The objective of the study was to identify which actions the State can promote to stimulate regional development. The methodology used was bibliographic research, of a qualitative and descriptive nature, using books and scientific articles. It was found that the lack of planning in the national urbanization process led to the segregation of population groups and the emergence of numerous inequalities, directly interfering in regional development. It can be seen that when designing a regional development project, it is necessary to assess local potentialities and difficulties. Because, without a detailed study of local problems and opportunities for growth, no project can be developed on a solid basis. There are several ways for the State to exercise its role as an agent that enhances regional development, and it must address economic, technological, social, human and environmental factors, with investments in education, job creation, income distribution, technology, infrastructure and all of that sustainable way.

Keywords: Regional inequalities. Regional economy. Social development.

RESUMEN

Este artículo aborda el papel del Estado en el desarrollo regional, partiendo de la premisa de que las ciudades son elementos clave para el futuro y desempeñan un papel primordial en los aspectos sociales y económicos del país, teniendo un gran impacto sobre el medio ambiente. El objetivo del estudio fue identificar qué acciones puede promover el Estado para estimular el desarrollo regional. La metodología utilizada fue la investigación bibliográfica, de carácter cualitativo y descriptivo, utilizando libros y artículos científicos. Se verificó que la falta de planificación en el proceso de urbanización nacional llevó a la segregación de grupos poblacionales y al surgimiento de numerosas desigualdades, interfiriendo directamente en el desarrollo regional. Se puede observar que al trazar un proyecto de desarrollo regional es necesario evaluar las potencialidades y las dificultades locales. Pues, sin un estudio detallado de los problemas locales y de las oportunidades de crecimiento, ningún proyecto podrá desarrollarse sobre bases sólidas. Existen varias formas en las que el Estado puede ejercer su papel como agente potenciador del desarrollo regional, debiendo abordar los factores económicos, tecnológicos, sociales, humanos y ambientales, con inversiones en educación, generación de empleo, distribución de ingresos, tecnología, infraestructura y todo ello de forma sostenible.

Palabras clave: Desigualdades regionales. Economía regional. Desarrollo social.

1 INTRODUÇÃO

O tema desse estudo é o papel do Estado no desenvolvimento regional, sendo importante, inicialmente, compreender os aspectos relacionados ao funcionamento das cidades e os problemas mais comuns encontrados para sua gestão e para o desenvolvimento do país como um todo.

As cidades são elementos-chave para o futuro e desempenham um papel primordial nos aspectos sociais e econômicos em todo o mundo, possuindo grande impacto sobre o meio ambiente e as relações sociais. Especificamente em relação ao meio ambiente, essa afirmação se justifica pelo fato de que a maioria dos recursos é consumida nas cidades, contribuindo para sua importância econômica, mas também para seu baixo desempenho ambiental, pois constata-se que as cidades consomem entre 60% e 80% da energia em todo o mundo e são responsáveis por grande parte das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (ALBINO; BERARDI; DANGELICO, 2015).

Há, também, sérios problemas gerados em questões sociais, pois, segundo Mumford (2004), é preciso pensar em como se deve produzir os espaços das cidades contemporâneas: se buscando formas socialmente mais justas ou apenas visando formas mais lucrativas. Para o autor, é preciso estruturar os espaços urbanos de forma a criar clareza e coesão, empoderando os cidadãos. Porém, as cidades têm sido desenvolvidas de forma desordenada, gerando segregação e condições de vida que continuam a prejudicar as classes menos favorecidas.

Em meio a tantos problemas de gestão, há a pressão pelo desenvolvimento regional, que em primeira impressão remete ao desenvolvimento econômico, porém trata-se de um termo que vai além do aspecto monetário, visto também englobar o desenvolvimento humano, social, ambiental e tecnológico, além de, segundo diz Theis (2019), ter a função de desmontar os mecanismos que têm perpetuado as disparidades interregionais no Brasil.

Diante disso, o grande problema hoje é conseguir promover um desenvolvimento regional de forma equilibrada, estabelecendo uma abordagem responsável em relação ao meio ambiente, que atenda às necessidades das gerações atuais, sem sacrificar as das gerações futuras. Portanto, as cidades devem se tornar capazes de otimizar serviços baseados em infraestrutura física, como transporte

(mobilidade), água, serviços públicos (elétrico, gás), telecomunicações e setores de manufatura, de forma sustentável e humana.

Trata-se de um problema de grandes dimensões, visto que o Brasil já apresenta sérios transtornos de gestão das cidades, derivados da falta de planejamento histórica em seu desenvolvimento e expansão de serviços.

Fazendo um retrospecto dessa questão, pode-se observar que, com o advento da tecnologia, as sociedades humanas passaram a construir grandes cidades e, com isso, essas cidades passaram a enfrentar as consequências do rápido crescimento populacional gerado pela Revolução Industrial, reestruturando seu espaço interno com profundas transformações econômicas, políticas e sociais. Neste contexto, Sposito (2012) relata que o crescimento das cidades fez com se formasse ao redor de seu centro (que antes compreendia todo o núcleo urbano) uma faixa nova, considerada a periferia.

O Brasil, ao longo de sua história, apresentou um crescimento urbano desordenado e sem planejamento, o que gerou uma série de problemas para a população, o meio ambiente e o Estado. Conforme já alertado por Milton Santos (1993), os problemas urbanos do país levaram ao aparecimento de baixadas, favelas, invasões a locais particulares e públicos, variando de acordo com sua localidade. No que tange a aspectos sociais, culturais e de lazer, tal problemática cresce a uma velocidade considerável. Em contrapartida, questões ambientais, habitacionais e sociais tornam-se um desafio para o poder público e sociedade, o que atrapalha substancialmente o desenvolvimento regional.

A população urbana segue crescendo de forma exponencial, levando gestores municipais do mundo inteiro a se sentirem obrigados a buscarem formas de investir em modelos mais inteligentes e funcionais para o desenvolvimento das cidades. Por outro lado, também é fundamental que esses modelos tornem essas cidades mais inclusivas e humanas, ao mesmo tempo que se convertam em cidades mais econômicas e sustentáveis.

Perante o exposto, surgiu a questão problema que deu Norte a essa pesquisa: Qual o papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento regional? Para responder a essa questão, o objetivo do estudo foi o de identificar, com base na literatura, que ações o Estado pode promover para estimular o desenvolvimento regional.

Justifica-se a importância em abordar esse tema, pois, para promover um desenvolvimento regional sustentável, primeiramente é preciso reconhecer que o modelo anterior de construção das cidades é insustentável, já que sua ausência de

planejamento gerou, além da segregação de grupos populacionais, uma série de problemas, podendo-se citar a violência, poluição generalizada, descarte inadequado de lixo, debilidade da mobilidade urbana, declínio de recursos naturais, insuficiência energética entre outros. Isso gerou a necessidade de mudanças, tendo em vista que para promover o desenvolvimento regional de forma equilibrada é preciso a criação de projetos direcionados para a elaboração de cidades mais inteligentes. Além disso, em uma visão mais atual de desenvolvimento regional, de acordo com Albino, Berardi e Dangelico (2015), estas cidades também devem ser humanizadas, respondendo às necessidades humanas através de soluções mais sustentáveis para suas singularidades socioeconômicas.

Assim, para responder ao problema levantado e cumprir com o objetivo principal desse estudo, a apresentação desse trabalho se dividiu em quatro seções, iniciando-se por meio dessa introdução, que trouxe alguns conceitos iniciais para melhor compreensão do leitor, tendo como segunda seção a explicação da metodologia utilizada para coleta e estruturação dos dados. A terceira parte do trabalho é a que apresenta os resultados e discussão do conteúdo selecionado, tendo sido dividida em três tópicos, de acordo com os objetivos específicos do trabalho, que foram: apresentar um breve histórico sobre o planejamento urbano brasileiro e sua relação com a economia regional; identificar os principais desafios do desenvolvimento regional nesse cenário; e explicar a função do Estado como propulsor do desenvolvimento regional. Por fim, são apresentadas as considerações finais dessa pesquisa.

2 METODOLOGIA

Para desenvolver esse estudo, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, de cunho qualitativo e descritivo, usando como fonte de dados livros e artigos científicos. Como base de buscas para encontrar o material bibliográfico, foram utilizadas as seguintes: SciELO, CAPES, CLASE e Google Acadêmico. Os critérios de inclusão para os artigos foram: período de publicação entre 2003-2023, idiomas de publicação em português, espanhol ou inglês. Os descritores utilizados para a busca foram: Desenvolvimento regional; Estado; Planejamento urbano; Desigualdades sociais; Desenvolvimento social; Economia regional.

Para selecionar o material de interesse, foi feita uma análise de conteúdo dos artigos disponibilizados, por meio da leitura de seus resumos. Foram excluídos

aqueles que não abordassem o papel do Estado no Desenvolvimento Regional. Em relação aos livros, foram utilizados de autores especialistas em planejamento urbano e desenvolvimento regional, não sendo estipulada restrição em relação ao período de publicação.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

3.1 Planejamento urbano e economia regional

O espaço urbano, segundo Corrêa (1989), seria um conjunto de variados usos feitos da terra, sendo definido como a área das cidades na qual ocorrem as atividades humanas, onde se localizam as casas e prédios, as atividades sociais, culturais e econômicas. São esses usos do espaço urbano que definem suas áreas, entre elas o centro da cidade (em que ocorre a concentração da maioria das atividades comerciais e de prestação de serviços, bem como de gestão), áreas industriais (concentração de atividades industriais), residenciais (concentração de moradias), de lazer (como parques e praças) entre outras.

Apesar da divisão de áreas, todas mantêm relações entre si, ainda que haja variações de intensidade nessas relações espaciais. Assim, o espaço urbano se apresenta como um espelho da sociedade, no qual ocorrem as ações políticas e as diversidades culturais. Esse espaço é, então, economicamente produzido, sofrendo transformações e apropriações baseadas em ações afetivas e, também, racionais. Ou seja, a organização espacial do que é a cidade/espaço urbano é um complexo arranjo de usos da terra, que se apresenta enquanto um espaço fragmentado e articulado (CORRÊA, 1989).

O espaço urbano é fragmentado, articulado e é, também, o que condiciona as ações sociais, ao mesmo tempo que é seu reflexo, podendo ser compreendido como um conjunto de símbolos e um campo de lutas que envolve especialmente as classes sociais. Dessa forma, fica claro que a produção do espaço urbano está associada aos interesses e estratégias envolvendo os diferentes agentes produtores do espaço urbano, deixando evidente que a produção e, conseqüentemente, a reprodução do espaço, estão diretamente associadas à expansão capitalista. Essas relações fazem parte do processo de globalização, que facilitou uma rápida explosão da cidade, juntamente com a extensão das periferias, construindo assim um novo espaço urbano (CORRÊA, 1989).

Ao longo da história do Brasil, a criação de seu espaço urbano foi feita maneira desigual. Sua urbanização, de fato, teve início no séc. XVIII, mas em decorrência das mudanças de seu processo estrutural, só chegou a atingir a forma atual no séc. XX. Ao longo do período colonial, essa urbanização teve pouco desenvolvimento, apresentando crescimento de apenas 3% entre 1890-1920. Já entre 1920-1940, o país triplicou suas taxas de urbanização, atingindo 31,24%. Em seguida, entre 1940 e 1980, a população urbana cresceu tanto que levou a uma inversão em relação ao lugar de residência no país, com a taxa de urbanização alcançando 68,86% (SANTOS, 1993).

Rubin e Bolfe (2014) dizem que o processo de substituição de mão de obra escrava pelo trabalho livre e o aumento da industrialização influenciaram o crescimento da população urbana. Com isso, o país se urbanizava de formas e intensidades diferentes em cada localidade, de acordo com o fluxo necessário de mão de obra. Neste sentido, para Santos (2004), é fundamental reconhecer que o espaço urbano evolui juntamente com o movimento da sociedade, por meio de suas características e funcionamento, pelo que esse espaço oferece para alguns, enquanto recusa para outros, pela seletividade em relação a localização estipulada para as atividades e para os homens. Resulta, portanto, de uma ação coletiva que, por sua vez, reproduz as relações sociais.

Dessa forma, conforme Santos (2006), a cidade precisa ser analisada além de apenas um local arquitetonicamente pensado para alojar pessoas, empresas e objetos, mas também como um conjunto de representações que formam o tecido urbano em um ambiente que pode ser culturalmente rico, capaz de manter suas tradições e suscitar novos hábitos e ideias. Em diferentes campos do conhecimento há uma maior valorização do cotidiano, da participação comunitária, da cultura, da história, das tradições, da dinâmica dos espaços públicos, do lazer e das interrelações estabelecidas entre espaços naturais e construídas nas tematizações sobre as cidades.

Contudo, por não se analisar as cidades dessa forma, a falta de planejamento levou à segregação residencial de grupos populacionais, o que interfere diretamente no desenvolvimento regional. A segregação residencial diz respeito à concentração no espaço urbano de classes sociais, gerando áreas sociais com tendência à homogeneidade interna e a heterogeneidade entre elas. Neste cenário, o processo de segregação deve ser entendido como um fenômeno diferente de exclusão social,

sendo mais um sinônimo de diferenciação, estigmatização, mas não sendo sinônimo de desigualdade social (VASCONCELOS; CORRÊA; PINTAUDI, 2013).

Todavia, trata-se de um processo resultante da organização desigual das cidades, que aliado ao processo de especulação imobiliária acarreta problemas e desfavorecimento social de determinados grupos sociais, que acabam se concentrando nas áreas periféricas com sérios problemas urbanos. Entre esses problemas podem ser citados a precarização dos equipamentos públicos, educação de baixa qualidade, dificuldades no transporte para as áreas centrais e redução dos serviços públicos já que há um grande afastamento destas áreas dos centros comerciais. Estes eventos corroboram com a pobreza, marginalização, a estigmatização, aumento da criminalidade e exclusão social (VASCONCELOS; CORRÊA; PINTAUDI, 2013).

Para compreender o motivo desses problemas terem sido criados, é preciso entender que os agentes sociais que produzem a cidade são: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; os grupos sociais. Dessa forma, a ocupação do espaço urbano está relacionada com a atuação dos agentes sociais, e um exemplo é o processo de gentrificação (processo de revitalização espacial que muda o caráter de um bairro, provocando sua valorização mercadológica e a expulsão de antigos moradores), que dificulta a permanência da camada social mais pobre em algumas áreas dos centros urbanos, ou a construção de condomínios fechados, que homogeneiza uma área e induz a segregação. Outro processo relevante é a dinâmica espacial da segregação, que envolve o tempo e o espaço. Pode ocorrer de forma rápida ou lenta, sendo uma consequência própria do capitalismo, uma vez que uma área é adequada por determinado período para uma classe social, podendo a qualquer momento ser ocupada por outro grupo de *status* inferior ou até mesmo superior, através do processo de renovação urbana (CORRÊA, 1989).

Conforme Santos aborda (1993), a urbanização nacional primeiramente foi litorânea para depois se tornar generalizada, o que passou a ocorrer no final do séc. XX. Ao se avolumar a urbanização no país, a moradia dos trabalhadores rurais passou a se localizar cada vez mais em áreas urbanas, deixando de existir aquela antiga e tradicional separação entre um país urbano e outro rural. Surgiram, assim, as grandes e milionárias cidades, as intermediárias junto a estas, e as locais (interioranas), todas elas adotando o modelo geográfico de um crescimento propagado (difundido), com tamanho desmedido, sendo causa e efeito da especulação imobiliária.

Surtem, assim, as periferias, consideradas como locais marginalizados, nos quais há pouco interesse (ou nenhum) da especulação imobiliária e do Estado. Estes locais acabam virando polos de pobreza, exercendo atração apenas para as camadas mais pobres da população, que comumente irão viver ali em condições degradantes. Ficando afastadas do centro, é frequente que essa população fique sem opções de empregos decentes, além da restrição de serviços essenciais e bens, tendo que, rotineiramente (ou mesmo diariamente), se deslocar da periferia para o centro da cidade para ter acesso a eles, o que aumenta ainda mais a crise urbana. A população só empobrece e sua condição de existência só se degrada. Em outras palavras, a cidade por si mesma se torna cocriadora da pobreza, devido ao abandono do Estado a essas localidades, assim como de agentes imobiliários e da própria sociedade (SANTOS, 1993).

O planejamento urbano e o desenvolvimento regional estão intimamente ligados. Sendo assim, é preciso que o Estado se envolva na solução dos problemas apresentados pela falta desse planejamento, por meio de políticas públicas direcionadas ao planejamento espacial da economia e ao estímulo do desenvolvimento regional. Para tal, é preciso compreender o espaço econômico no contexto da região em questão, por meio da economia regional, que “[...] preocupa-se com as razões da distribuição heterogênea das atividades econômicas no âmbito de um determinado espaço geográfico” (LIMA, 2006, p.66).

Também é preocupação da economia regional a investigação e a busca de soluções para os problemas urbanos, em especial os associados à concentração econômica e populacional regionais, assim como engloba o estudo da localização espacial das atividades produtivas, principalmente as industriais. Inclusive, em função da complexidade e do excesso de problemas apresentados pelas cidades, seu principal instrumento de planejamento tem sido a adoção de planos diretores de desenvolvimento urbano e de uso do solo, o que sacramenta o importante papel do Estado e das políticas públicas neste cenário, determinando sua direta intervenção, por meio da “[...] proposição de planos, estratégias, programas, projetos e atividades voltadas tanto para o desenvolvimento regional quanto para o planejamento urbano” (LIMA, 2006, p.66).

É importante explicar a definição de uma região que, enquanto unidade de análise, “[...] é representada por um conjunto de pontos do espaço que tenham maior integração entre si do que em relação ao resto do mundo”. Ao se contextualizar esta definição com o conceito de urbano (que é o *locus* da produção diversificada e

integrada do capitalismo), “[...] pode-se definir uma região como um conjunto de centros urbanos dotados de um determinado grau de integração em oposição ao resto do mundo, composto por centros urbanos com grau de menor de integração com os primeiros” (SIMÕES; LIMA, 2009, p.1).

3.2 Desafios do desenvolvimento regional

O Brasil é um dos países com mais desigualdades do mundo, com suas desigualdades regionais constituídas ao longo da história de sua formação socioeconômica. Também é preciso reconhecer que o fenômeno dessa desigualdade se manifesta em diversas dimensões e se relaciona com questões estruturais intrínsecas ao modo de produção capitalista, agravado ainda mais pela globalização (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

Como visto, o mercado age concentrando as atividades produtivas nas regiões mais ricas, agravando a relação centro-periferia, na qual a distância entre as regiões ricas e as deficientes tende a se manter ou a aumentar. Trata-se de um desafio enfrentar essa realidade, pois, por décadas, não houve intervenção do Estado na busca do desenvolvimento regional, deixando-se o mercado controlar a situação, sendo essa uma postura teórica alinhada com a hipótese de uma divergência entre crescimento econômico e desenvolvimento regional (LIMA, 2006).

No entanto, em 2007, após o Ministério das Cidades à época desenvolver orientações voltadas para capacitar e apoiar tecnicamente os municípios para realizar os Planos Diretores, de Saneamento, de Mobilidade Urbana e o Plano Local de Habitação de Interesse Social, lançando a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), muitos municípios brasileiros se viram diante da exigência de elaborar Planos ligados ao seu desenvolvimento urbano e regional, em um curto espaço de tempo. Gestores foram defrontados com a necessidade de analisar questões de mobilidade intraurbana, saneamento, habitação e infraestrutura física de suas cidades (FERREIRA, 2013).

A título de definição, Pellin (2019, p.63) define desenvolvimento regional da seguinte forma:

Desenvolvimento regional pode ser entendido como processo de transformação econômica, social e política, cuja dinâmica é construída a partir do local e com participação ativa de seus atores, sendo imprescindível a interação entre eles. Sugere, portanto, relação com o endógeno e com a capacidade de os atores mobilizarem ativos regionais.

Há que se relatar que um fator desafiante para o desenvolvimento regional é de que a administração pública no Brasil é descentralizada em relação aos estados e aos municípios, muito por força da própria autonomia que lhes é conferida pela Constituição Federal. Porém, trata-se de uma autonomia relativa, tendo em vista que, na prática, a maioria dessas unidades administrativas, em especial aquelas de regiões mais pobres, como o Norte e o Nordeste, é dependente econômica e financeiramente das transferências realizadas pela União, fazendo do Estado um ator fundamental para o desenvolvimento das diferentes regiões do país (CARVALHO, 2014).

Trazendo para esse debate o exemplo da União Europeia, vê-se que ela tem investido na coesão territorial como estratégia para garantir saltos de competitividade e desenvolvimento regional. Em suas esferas de ação de políticas territoriais, há três objetivos principais, que também figuram entre os principais desafios para o desenvolvimento regional no Brasil: (1) promover um sistema urbano balanceado por meio de múltiplos centros (policentrismo) e de novas formas de relação cidade-campo; (2) promover igual acessibilidade à infraestrutura e ao conhecimento; e (3) gerenciamento e desenvolvimento cuidadosos da herança natural e cultural (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

A PNDR foi atualizada em 2019 e, desde seu lançamento em 2007, sua finalidade é de atenuar ou corrigir as desigualdades regionais e não apenas combater a pobreza. Segundo Macedo e Porto (2018), a primeira PNDR trazia uma importante abordagem, que era de valorização do espaço local a partir do aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país, apontando-as como um ativo a ser aproveitado em todas as regiões, e o estímulo a participação e controle social. Portanto, pautava-se nos princípios da descentralização, cooperação e coordenação, fazendo com que todos os níveis de governo se tornassem responsáveis pela superação das desigualdades regionais, condição essa fundamental para um projeto de país socialmente justo e territorialmente coeso, construído a partir de múltiplas escalas de atuação e ações em múltiplos níveis de governo.

Porém, a ausência de articulação entre os três níveis de governo, associada a falta de coordenação entre os Ministérios e entre suas políticas que apresentam influência direta nos territórios, bem como a não assimilação da PNDR pelos governos subnacionais, tornaram evidente a dificuldade da realização de uma abordagem integrada das políticas territoriais, principalmente sem a redefinição do pacto

federativo e da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento eficaz (MACEDO; PORTO, 2018).

Ainda, em uma análise realizada pela I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em 2012, verificou-se que a não consolidação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional teve impacto negativo, pois comprometeu decisivamente a execução da PNDR. Além do orçamento pouco expressivo, os programas foram inflados por emendas parlamentares que pouco tinham relação com a redução das desigualdades regionais, desvirtuando a concepção dos projetos. Isso mostra o quanto a questão política é um entrave e um desafio a ser vencido para a promoção do desenvolvimento regional (VASCONCELOS; ANTONELLO, 2020).

Segundo Cavalcante (2018), embora as políticas de desenvolvimento regional realizadas no Brasil mobilizem um volume significativo de recursos (por exemplo, em 2013 foram investidos R\$ 53,8 bilhões, valor que corresponde a 1,11% do produto interno bruto – sendo que de 55% desses custos foram destinados à região Norte, especialmente em decorrência dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na Zona Franca de Manaus), os problemas a serem solucionados parecem bastante resilientes, uma vez que, as desigualdades regionais têm se mantido mais ou menos constantes há pelo menos meio século no país.

É preciso evitar a repetição histórica do que se verificou no passado em relação à política de desenvolvimento regional, que priorizou determinados investimentos sem garantias sociais ou políticas compensatórias que salvaguardassem as condições de vida e reprodução das populações locais. Esse é o principal desafio de qualquer política de desenvolvimento, inclusive da PNDR, principalmente ao se considerar suas premissas básicas e objetivos a serem alcançados (MACEDO; PORTO, 2018).

3.3 O Estado como propulsor do desenvolvimento regional

Existem várias teorias de desenvolvimento regional, mas destacam-se duas delas: teoria dos polos de crescimento e teoria do desenvolvimento endógeno. A teoria dos polos de crescimento se baseia na ideia de que a vida econômica regional é resultado não da ação de agentes isolados em situação de concorrência, mas sim de uma ação específica de empresas que exercem uma posição dominante, servindo como unidades motrizes do crescimento local. Ou seja, o crescimento não segue uma progressão linear e uniforme, trata-se de um processo que se propaga pelo desequilíbrio causado por essas unidades motrizes, que fomentam o crescimento

regional. Porém, cabe destacar que o ideal não é fomentar a instalação de apenas uma grande empresa em uma região, mas sim de um conjunto de pequenas e médias empresas formando um polo industrial, ou mesmo de uma grande empresa, mas com a possibilidade de formação de empresas menores ao longo dessa cadeia produtiva, fixando mais propriamente as maiores. Nesse caso, a estratégia a ser adotada dependerá da realidade local (LIMA, 2006).

O surgimento de uma indústria nova (ou grupos de indústrias) ou o crescimento de uma já existente em determinada região possui efeitos de propagação na economia local, por meio de preços, fluxos e antecipações. Ao se analisar essa teoria de crescimento local, é preciso considerar o papel desempenhado pela indústria motriz, ou pelo complexo de indústrias, e pelo crescimento dos polos de desenvolvimento. A força motriz gerada exerce ações específicas sobre outras indústrias e sobre a economia regional como um todo, tendo em vista que seu lucro é função não apenas de seu próprio volume de produção e da compra de serviços, mas também do volume de produção e compra de serviços de outras indústrias e empresas, criando um ambiente favorável para o crescimento e o progresso (SIMÕES; LIMA, 2009).

Por outro lado, nem sempre a implantação de um polo de desenvolvimento industrial é a solução, pois ele também provoca uma série de desequilíbrios econômicos e sociais. A indústria distribui salários e rendimentos adicionais, mas sem necessariamente aumentar a produção local de bens de consumo. Também transfere mão-de-obra sem necessariamente conferir-lhe um novo enquadramento social, ao mesmo tempo que concentra o investimento e a inovação sem necessariamente ampliar a vantagem de outros locais, nos quais o desenvolvimento ainda pode ser retardado (SIMÕES; LIMA, 2009).

Afinal, a redução de um problema pode levar ao agravamento de outro. Por exemplo, a industrialização de regiões menos desenvolvidas, que seria uma solução para o problema da ausência, em regiões menos desenvolvidas, de setores relevantes como o setor industrial, pode piorar sua distribuição de renda, aumentando a desigualdade social (CAVALCANTE, 2018).

Já a teoria do desenvolvimento endógeno (ou territorial) privilegia uma abordagem endógena do problema, rompendo com a lógica funcional de organização da vida em uma visão simplesmente econômica, propondo o retomo a uma visão mais territorial, ou seja, dentro da realidade local, com destaque e valorização dos recursos regionais e com a participação da sociedade local, sendo essa a forma como o

desenvolvimento poderá verdadeiramente responder às necessidades da população (LIMA, 2006).

Nesse sentido, existem vários exemplos de municípios que conseguiram se destacar, diante dessa atual globalização, justamente por explorarem sua vocação econômica, adotando essa estratégia para seu desenvolvimento local, reforçando aquilo que sabem fazer melhor, ampliando sua competitividade. Para que essas experiências sejam estímulo para outras, é preciso promover um aumento de estudos sobre a eficiência econômica das cidades que possuem aglomerações industriais, assim como de seus arranjos produtivos locais, que são importantes para o apoio de cidades médias (ou intermediárias), que podem se aproveitar de condições favoráveis para seu próprio desenvolvimento sustentável (FERREIRA, 2013).

Assim, constata-se a existência de um papel para o Estado no desenvolvimento regional, mediante a sua intervenção tanto no ordenamento territorial e na regulação das externalidades negativas produzidas nas regiões mais dinâmicas da economia, quanto na promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento nas regiões mais atrasadas, seja, preferencialmente, na forma recomendada pela teoria do desenvolvimento endógeno, seja também aproveitando determinadas "janelas de oportunidade" que porventura surjam no quadro dos investimentos, nos moldes da teoria dos polos de desenvolvimento (LIMA, 2006, p.84).

Nesse cenário, o Estado pode, por exemplo, influenciar a localização de uma empresa ou de novos investimentos em determinado território por meio da concessão de incentivos, como os fiscais, seguindo a teoria dos polos de crescimento. Por outro lado, seguindo a teoria do desenvolvimento endógeno, também pode focar esforços na melhoria do sistema educacional local, fomentar as relações indústria-universidade e preparar melhor um entorno infraestrutural (em aspectos físicos, sociais e tecnológicos – principalmente comunicações e transportes), pois isso tornará a região mais atrativa para quem toma as decisões de investimento. Nesse caso, seria a atratividade do território que seduziria os tomadores de decisão, influenciando a opção por instalar a empresa ali (LIMA, 2006).

Portanto, analisando essas duas teorias, observa-se que para alcançar o desenvolvimento econômico regional é preciso não apenas criar um polo industrial/econômico, mas também realizar transformações de ordem mental e social na população, promovendo seu empoderamento, seu despertar, pois é no homem que incide todo o crescimento, sendo esse despertar condição essencial para o desenvolvimento regional. Nos países que se caracterizam por economias desarticuladas, nos quais grande parte da população não tem acesso às condições

mínimas de conhecimento, saúde e moradia, estas transformações são essenciais. Nesse caso, o papel das instituições é fundamental, estimulando o desenvolvimento educacional e cultural (SIMÕES; LIMA, 2009).

Abordando especificamente a questão da educação, constata-se que, para que se alcance um verdadeiro desenvolvimento regional, é preciso que haja pessoas capacitadas para exercer uma série de funções profissionais, remetendo à relevância do investimento em educação profissionalizante local. Segundo Pereira e Cruz (2019), há uma interligação importante entre educação e desenvolvimento, desde sua contribuição na indução e consolidação do crescimento econômico até à promoção da equidade e da inclusão social. A educação não apenas promove uma força de trabalho mais qualificada, como proporciona maior capacidade de raciocínio e criatividade.

Além disso, com o advento das novas tecnologias, que se tornaram fundamentais para o desenvolvimento das cidades e, conseqüentemente, do desenvolvimento regional, exclui-se a possibilidade de o Brasil continuar a crescer sem melhoria na capacitação dos trabalhadores. Com isso, o investimento em educação assume protagonismo em qualquer projeto de desenvolvimento regional, sendo um dos elementos mais importantes da competitividade sistêmica, que passou a constituir fator de relevância nas decisões das empresas sobre a localização de seus investimentos. Diante disso, o investimento em educação não é mais uma questão de solidariedade social, de questão humanitária, moral ou religiosa, mas sim uma exigência do mercado, uma vez que a baixa qualificação da mão de obra no país representa um entrave para a conquista da competitividade (PEREIRA; CRUZ, 2019).

O Governo Brasileiro já comprovou a força do investimento em educação na promoção do desenvolvimento regional. A partir do ano de 2003, o Governo investiu na expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica e na criação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. Os critérios estabelecidos para a localização dos novos campi possibilitaram sua difusão em regiões periféricas do país e em mesorregiões que tiveram sua dinâmica socioeconômica positivamente impactada, em uma perspectiva de políticas intersetoriais voltadas para o desenvolvimento regional. Com a criação desses Institutos e a ampliação do número de unidades da Rede Federal, o Governo da época conseguiu reduzir desigualdades de oportunidades educacionais históricas, tanto nos níveis básicos como no ensino superior, proporcionando a produção de conhecimento em todas as mesorregiões brasileiras. Mas esse investimento é capaz de ir além, com

os Institutos Federais ultrapassando seus “muros” e interagindo diretamente com a realidade ao seu entorno, buscando compreendê-la e integrando-se no processo de desenvolvimento socioeconômico regional, promovendo ações de cidadania e de justiça social (PEREIRA; CRUZ, 2019).

Ao ampliar a rede de ensino superior público para diversas regiões do país, mesmo as mais remotas, o Governo brasileiro objetivava proporcionar o acesso a este grau de ensino de forma mais democrática e equitativa para a generalidade da população, melhorando os respectivos níveis de escolaridade e possibilitando o enfrentamento do mercado de trabalho de forma menos desigual. A capacidade de elevar as qualificações dos indivíduos é um dos primeiros efeitos locais das instituições de ensino superior, consequência direta do exercício da função de ensino. Ao se diplomarem, esses sujeitos irão facilitar a transferência de conhecimento, ao se integrarem ao tecido produtivo e nas organizações comunitárias, facilitam a produção de inovação e promovendo um melhor desempenho global das sociedades. A educação, particularmente o ensino superior, provoca si inúmeros ganhos individuais, mas também gera um conjunto diversificado de externalidades positivas do qual toda a sociedade beneficia (SERRA; ROLIM; BASTOS, 2018; REGO, 2020).

Outro ponto muito positivo das instituições de ensino é que seu grau de inserção regional é maior em cidades de menor dimensão, nas quais, além dos efeitos diretos no rendimento, são muitas vezes essas entidades que concentram os trabalhadores mais qualificados, fornecem serviços especializados e consultoria, disponibilizam espetáculos, espaços de cultura, desporto e lazer bem como serviços de saúde pessoais e animais. Ou seja, se tornam um pilar da construção do ecossistema urbano (SERRA; ROLIM; BASTOS, 2018; REGO, 2020).

Apesar desses avanços no investimento em educação, é preciso uma mudança de orientação relevante das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional, porém sem renunciar aos espaços já conquistados pela população, que experimentaram avanços importantes em políticas de seguridade, de mercado de trabalho, de transferência de renda e inclusão social. Mas ainda é necessário ampliar essas conquistas, além de incorporar dimensões antes privilegiadas ao âmago do sistema capitalista, disseminando novos padrões de produção e instilando impulsos dinâmicos pela economia, com base em inovação, capacidade competitiva e novas formas de organização produtiva, para todos os espaços nacionais (GALVÃO, 2013).

Deve-se estabelecer uma combinação concreta, apesar de aparentemente incongruente, entre a universalização de princípios e ações com foco, e entre políticas

voltadas aos indivíduos, motivadas pela melhoria da qualidade de vida da população, e políticas voltadas aos sistemas de produção (sejam locais, regionais ou nacionais), orientadas para a acumulação e o acesso competitivo aos mercados (GALVÃO, 2013).

Além do investimento em educação, políticas sociais e infraestrutura, outro fator de grande relevância para a promoção do desenvolvimento regional é a valorização dos aspectos culturais e/ou naturais de cada região. Trata-se de atribuir “valor” à região, para diferenciá-la das demais e utilizar essa diferenciação para seu desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural. Essa questão tem sido tema de debates, fortalecendo discussões sobre a importância dos produtos tradicionais, considerados diferenciados, com características específicas da região de produção (PELLIN, 2019).

É justamente no cenário dessa diferenciação de produtos e serviços que tem surgido discussões relacionadas a contribuições que as Indicações Geográficas (IGs) podem oferecer aos projetos de desenvolvimento regional, a partir do reconhecimento de que produtos e serviços ofertados podem e devem possuir forte relação com sua região de produção. Inclusive, as IGs são amplamente utilizadas na União Europeia, principalmente em produtos agroalimentares. Porém, no Brasil, as IGs se constituem em instrumento ainda incipiente, embora com grandes perspectivas de expansão (PELLIN, 2019).

Seja como for, deve-se ter como prioritária a questão de que a estratégia pública para o desenvolvimento regional deve estar assentada na redução das disparidades econômicas e sociais locais. Além disso, ao se estabelecer políticas públicas, estratégias e/ou programas de desenvolvimento regional, é necessário levar em conta a relevância da execução de projetos de investimentos, bem como da expansão de um comércio extrarregional, devendo se conjugar para a construção de um ambiente econômico e social de crescimento e de desenvolvimento local (LIMA, 2006).

Na opinião de Carvalho (2014), é no contexto de decisões em matéria de política econômica e social do Estado, voltadas para um projeto de desenvolvimento regional no qual se articule, conseqüentemente, a distribuição espacial das atividades econômicas com a distribuição espacial da população, que se irá definir uma política nacional de desenvolvimento regional que seja capaz de atender aos interesses e às necessidades tanto das regiões pobres como das regiões ricas do país. Trata-se de um processo de administração do desenvolvimento em bases regionais que

corresponde a um desafio, mas que deve ser aceito e solucionado pelo poder político do Estado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fazendo-se uma análise do conteúdo aqui apresentado, pode-se observar que ao traçar um projeto de desenvolvimento regional é preciso avaliar as potencialidades (mercado, recursos materiais, ambientais e humanos) e as dificuldades locais. Sem um estudo pormenorizado dos problemas locais e das oportunidades de crescimento, nenhum projeto poderá ser desenvolvido em bases sólidas.

Existem várias formas de o Estado exercer seu papel de agente potencializador do desenvolvimento regional e, como pode ser visto ao longo do estudo, não há uma solução única e nem simples. Pelo contrário, o desenvolvimento de uma região deve ser promovido mediante a combinação de diferentes investimentos, pois optar por apenas uma frente, como a econômica, por exemplo, poderá agravar ainda mais o problema, gerando desequilíbrio nas demais. É preciso que o projeto de desenvolvimento aborde os fatores econômico, tecnológico, social, humano e ambiental, de forma sustentável.

Entre as variadas teorias de desenvolvimento regional existentes, esse estudo destacou a teoria dos polos de crescimento e teoria do desenvolvimento endógeno. Observa-se que ambas as teorias possuem visões diferentes, pois enquanto uma foca no desenvolvimento econômico como mola propulsora do desenvolvimento regional, a outra prioriza o estímulo ao empoderamento local, das pessoas e valorização dos recursos regionais. Contudo, não se deve encarar essas divergências como contraditórias, mas sim como complementares, podendo o Estado intervir em ambas as frentes, buscando soluções para impulsionar a economia local, ao mesmo tempo em que investe em infraestrutura e na educação e profissionalização da população, de acordo com as potencialidades apresentadas por cada região. Com isso, se ajuda a reduzir as desigualdades sociais, o que é fundamental para um verdadeiro desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

ALBINO, V.; BERARDI, U.; DANGELICO, R.M. Smart cities: definitions, dimensions, performance, and initiatives. **Journal of Urban Technology**, v.22, n.1, p.3-21, 2015.

ALVES, A.M.; ROCHA NETO, J.M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v.1, n.2, p.311-338, 2014.

CARVALHO, O. **Desenvolvimento regional: um problema político**. 2.ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

CAVALCANTE, L.R. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.14, n.3, p.147-171, 2018.

CORREA, R.L. **Espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

FERREIRA, M. Sustentabilidade e planejamento urbano e regional. **Ciência et Praxis**, v.6, n.11, p.7-12, 2013.

GALVÃO, A.C.F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p.53-72.

LIMA, A.E.M. A teoria do desenvolvimento regional e o papel do estado. **Análise Econômica**, v.24, n.45, p.65-90, 2006.

MACEDO, F.C.; PORTO, L. Existe uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.14, n.2 (ed. especial), p.605-631, 2018.

MUMFORD, L. **A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

PELLIN, V. Indicações Geográficas e desenvolvimento regional no Brasil: a atuação dos principais atores e suas metodologias de trabalho. **Interações**, v.20, n.1, p.63-78, 2019.

PEREIRA, L.A.C.; CRUZ, J.L.V. Os institutos federais e o desenvolvimento regional: interface possível. **Holos**, ano 35, v.4, e7992, p.1-18, 2019.

REGO, C. Resenha: Universidades e Desenvolvimento Regional – as bases para a inovação competitiva. **Revista Brasileira de Inovação**, v.19, e0200017, p.1-5, 2020.

RUBIN, G.R.; BOLFE, S.A. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, v.36, n.2, p.201-213, 2014.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência e Terminologia HUCITEC, 1993.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6.ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4.ed. São Paulo: Hucitec, 2006.

SERRA, M.; ROLIM, C.; BASTOS, A.P. **Universidades e Desenvolvimento Regional** – as bases para a inovação competitiva. Rio de Janeiro, Brasil: Ideia D, 2018.

SIMÕES, R.F.; LIMA, A.C.C. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Textos para Discussão Cedeplar-UFMG td358. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

SPOSITO, M.E.B. **Capitalismo e urbanização**: Núcleos urbanos na história. revolução industrial e urbanização. A cidade moderna: para onde? 16.ed. São Paulo: Contexto, 2012.

THEIS, I.M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes (Santa Cruz do Sul)**, v.24, n.3, p.334-360, 2019.

VASCONCELOS, L.H.C.; ANTONELLO, I.T. Política nacional de desenvolvimento regional no Sudoeste do Paraná. **Mercator**, v.19, e19025, p.1-13, 2020.

VASCONCELOS, P.A.; CORRÊA, R.L.; PINTAUDI, S.M. **A cidade contemporânea**: segregação espacial. São Paulo: Contexto, 2013.