

UM NOVO ESCOPO, PARA UM NOVO ESTILO DE PLANEJAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Roberto Ribeiro Corrêa^(*)

RESUMO

Comenta a forma atual como o Banco da Amazônia organiza suas ações de planejamento regional. Destaca o fato de que os planos de aplicação dos recursos do FNO, para o período 2006 – 2008, obedeceram critérios de participação por meio dos quais cresce, entre os atores envolvidos, inclusive o agente estatal — neste caso, o Banco —, o sentimento de parceira e de compromisso pela busca de um *consenso sobreposto* em favor do desenvolvimento sustentável. Conclui que a nova concepção de planejamento inova tanto em escopo como em estilo. Em escopo, por abranger espaços geográficos mais específicos do que as grandes regiões geográficas. Em estilo, por estruturar comportamentos que ajudam a formar o “caldo de cultura” necessário ao desenvolvimento do capital humano; premissa indispensável à boa *governança* — o *planejamento participativo*.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional-Amazônia. Planejamento regional-Banco da Amazônia.

A NEW TARGET, FOR A NEW STYLE TO PLAN THE REGIONAL DEVELOPMENT

ABSTRACT

Comment the current way Banco da Amazônia organizes its regional planning actions. I stress the fact that the application plan for ind's resources for the period 2006 - 2008, observed participation criteria through which grows, among the involved actors, besides the state agent - in this case, Banco da Amazônia -, partnerswip feeling and the commitment to search an *overlapping consensus* in favor of the sustainable development. I conclude that the new planning conception innovates in scope and in style. In scope, for including more specific geographical spaces than the great geographical areas. In style, for structuring behaviors that helps to form the necessary “*culture broth*” to the development of the human capital; indispensable premise for the good *governance* - the partnership planning.

Keywords: Development regional-Amazon. Regional planning-Banco da Amazônia.

^(*) Economista. D. Sc. Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Professor da Universidade Federal do Pará (UFPA).

1 INTRODUÇÃO

É necessário aumentar o grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados. (HADDAD, 1980, p. 14).

A advertência do professor Haddad (1980), serve para cingir os flancos do projeto amazônico de desenvolvimento sustentável, de forma especial contra a animosidade latente daqueles que defendem o retorno à predação ambiental estilo “pata-do-boi”.

A esses atores sociais que aqui nomino de “bandeirantes do século vinte” — referência de faceta à escandalosa ação deletéria patrocinada por certo tipo de empreendedorismo que chega para, em nome de uma suposta marcha inexorável do progresso, afrontar a sociedade local e nativa, em especial as comunidades caboclas, indígenas e quilombolas, com sua insensibilidade face ao curso dos processos sociais conflituosos que nas últimas cinco décadas inventam e reinventam a violência na Amazônia.

Frases como a “[...] a dignidade de 15 milhões de cidadãos não pode ser trocada por um quati”, proclamada em tom patético-patriótico por dirigentes de entidades sindicais patronais sustentadas a base de contribuições obrigatórias de tipo cartorial, dão o tom dessa ameaça, tornando crível, para alguns, a possibilidade de derrogar diretrizes legais de políticas públicas de desenvolvimento regional, em particular o sistema de crédito orientado para estímulo a implantação de Projetos de Desenvolvimento Social (PDS) que enfeixem modelos de assentamento, baseados na produção

agrícola familiar vinculada às atividades extrativistas de subsistência com baixo impacto ambiental.

Atento e preocupado com essas questões, o Banco da Amazônia, gestor dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), vem realizando há vários anos, em cada um dos estados que compõem a Região Norte, eventos participativos anuais denominados de *Encontro Estadual de Planejamento para a Aplicação dos Recursos do FNO*.

Essas reuniões, enfocadas a partir da nova abordagem do planejamento regional, na qual o reconhecimento da vida democrática engrandece a participação dos atores sociais, estimulando a produção de documentos contendo diretrizes quantitativas georeferenciadas, as quais servem de balizamento da ação das Gerências Regionais e das agências do Banco da Amazônia quanto à estratégia de alocação dos recursos do crédito de desenvolvimento, para cada exercício. De modo efetivo, cada um desses encontros representa uma ação coletiva que tem por objetivo ajustar a oferta de crédito às demandas setoriais expressas em nível macro e micro-regional, deduzidas da participação das Gerências Regionais do Banco e de seu corpo técnico, do Ministério da Integração Nacional, de representantes do governo dos estados, dos governos municipais e, principalmente, das organizações não-governamentais e das associações de produtores de âmbito regional e sub-regional.

Superando as práticas correntes de consultas a segmentos direta e indiretamente interessados na elaboração de projetos específicos, esse novo tipo de participação popular tem a primazia de induzir a articulação de atores sociais em um nível de escopo

territorial e setorial mais amplo, atingindo a realidade microrregional, numa abrangência que transcende o nível de um setor, programa ou projeto específico, refletindo preocupações próprias de cada segmento do espaço regional e sub-regional, forjando, dessa forma, uma melhor articulação entre as ações setoriais, por meio da criação de instituições de participação e de deliberação. O resultado mais importante desse trabalho tem sido, sem dúvida, a emergência de identidades regionais bem-definidas, fato que revela um novo estilo de gestão do planejamento que, além de infensa às *decisões de cima para baixo*, apontam, como prioridade, o envolvimento de segmentos importantes da sociedade civil.

A todo esse processo, do qual resulta a identificação das principais variáveis e atores sociais intervenientes no sistema de planejamento regional, coube a denominação de *Sistema de Planejamento e Gestão (SPG/FNO)*. Um mecanismo de decisão que permite ao Banco da Amazônia, após esforços de mais de uma década, inspirar confiança mútua para estabelecer parcerias com os diversos atores sociais, públicos e privados, de forma específica em cada um dos estados da Região Norte, imprimindo uma dinâmica de co-responsabilidade na gestão do Fundo; e sensibilizando a todos quanto a necessidade de agirem, articuladamente, nas questões atinentes ao desenvolvimento, desde a infraestrutura socioeconômica até a constituição de políticas de ciência e tecnologia, fundiária, agroflorestal, mineração, preservação ambiental entre outras. Trata-se, com efeito, de um sistema que renova tanto o escopo como o estilo de planejar o desenvolvimento regional ou, como fica patenteado nas palavras do Presidente do Banco, a quando da apresentação do *Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo*

Constitucional de Financiamento do Norte para 2004 a 2006:

Assim, como agente regional oficial do Governo Federal para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, as ações do Banco estão centradas na melhoria da qualidade de vida da sociedade, implementando medidas que visam superar as questões que dificultam a eficiência alocativa dos recursos do FNO, valorizar as potencialidades locais, reduzir as desigualdades regionais e promover a inclusão social. (CORDEIRO, M. L., Presidente apud BANCO DA AMAZÔNIA, 2004, p. 7).

Para dar conta desse enredo político ao qual chamo de “futuro desejado” — expressão política da vontade regional idealizada no discurso dos atores sociais — necessário se faz evoluir das ações estratégicas do planejamento participativo, rumo aos planos específicos para orientar cada um dos estados da Região Norte, identificando as prioridades, oportunidades, ameaças e ações necessárias a uma distribuição de recursos, e que tenha por critério alocativo, a harmonia entre os resultados qualitativos e quantitativos do processo de desenvolvimento regional.

Essas aspirações, todavia, só se consolidam, na medida em que a sociedade civil disponha de mecanismos de acompanhamento e ajustes das ações planejadas. É com esse objetivo que os participantes dos primeiros encontros estaduais reivindicaram uma reunião de avaliação dos *Planos de Aplicação dos Recursos* a cada seis meses, pleito que em razão de sua razoabilidade política, estratégica e administrativa, foi atendido e implementado pelo Banco.

2 TEORIZANDO O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Da experiência vivida nessa trajetória de uma década de ações de planejamento participativo, percebe-se o quanto as instituições contam para a produção e resultados das políticas públicas. No *Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1997*, dedicado ao tema *O Estado num mundo em mutação*, publicado pelo Banco Mundial (1997), o conceito de ambientação

institucional (*institucional environment*) é introduzido para chamar a atenção sobre os constrangimentos formais e informais que medeiam o comportamento humano, revelando que a sociedade civil e seus atores jogam entre si e com o Estado, sempre o ator dominante, buscando acelerar o desenvolvimento econômico (Fluxograma 1).

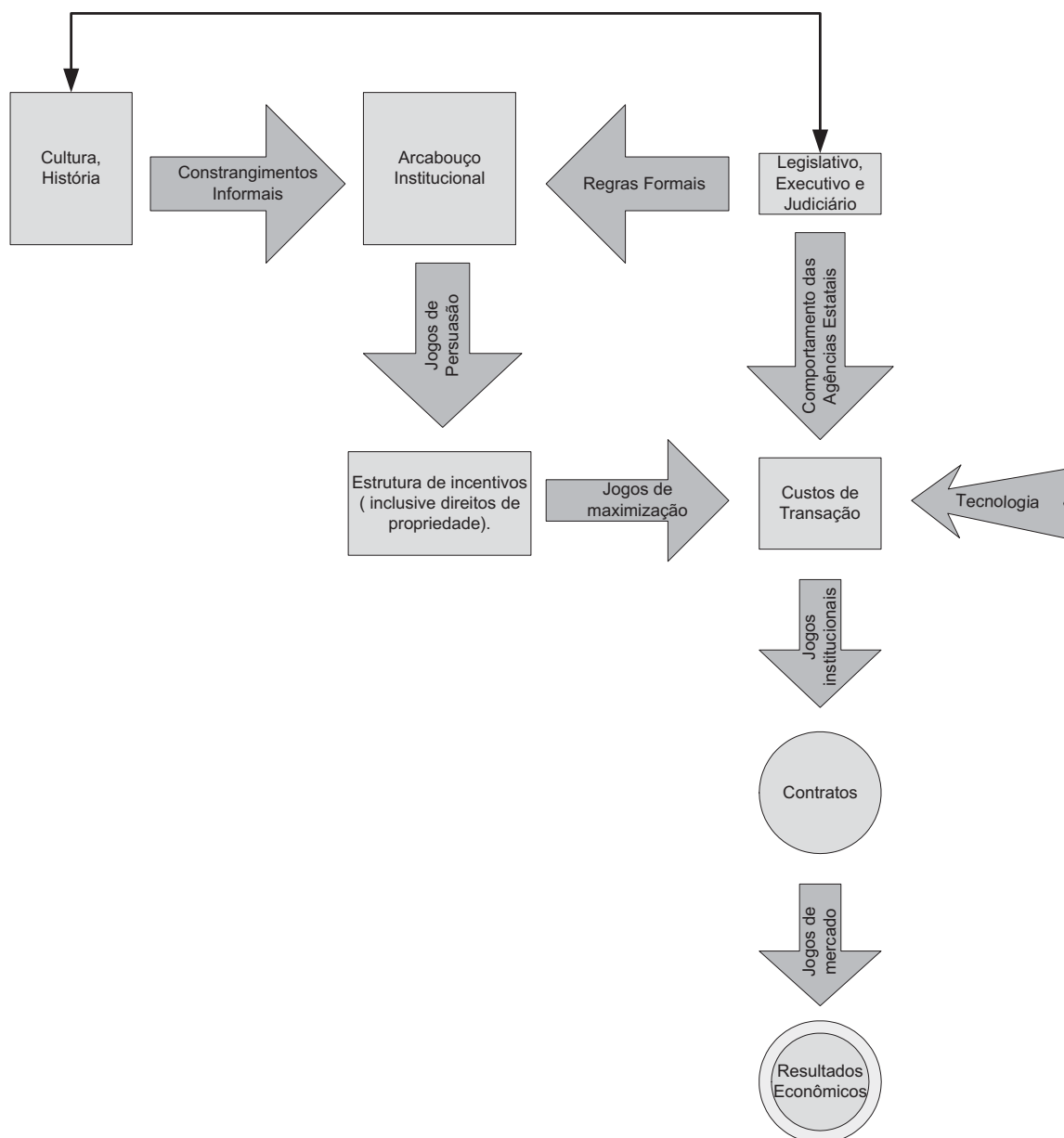


Figura 1: Estado, instituições e jogos do processo econômico que busca o desenvolvimento regional sustentável.

Fonte: BANCO MUNDIAL (1997).

Estado, instituições e resultados econômicos fazem parte, portanto, do arcabouço de variáveis atores e instituições a serem considerados em qualquer estratégia de desenvolvimento participativo. Nesse jogo diário, o Estado, por meio de suas agências estatais (e.g. Banco da Amazônia), investe recursos, oferece crédito, disponibiliza bens e serviços e negocia contratos. Essas ações geram efeitos profundos nos custos de transação e nas atividades e resultados das economias, especialmente nas regiões em desenvolvimento. Se o Estado e os atores jogam o "*bom jogo*", essas atividades estatais podem acelerar o desenvolvimento. Se o Estado e os atores jogam o "*mau jogo*", juntos, Estado e atores, produzirão estagnação e, às vezes, a desintegração extrema da vida econômica, social e ambiental. Essa posição estratégica do Estado em hierarquia e controle é, portanto, ímpar: não só estabelece, por meio do processo social e político, as regras formais as quais todas as outras organizações estarão submetidas como, também, enquanto organização obriga-se ao cumprimento das mesmas.

Não obstante o forte papel do Estado e de suas agências, a nova abordagem do planejamento regional, ao se preocupar com a efetividade das ações estatais, destaca a noção de desenvolvimento sustentável para designar o compromisso entre as agências estatais e o povo da região objeto do planejamento, sendo este último, na figura do cidadão comum, o meio e o

fim do desenvolvimento. O povo, todavia, é mera abstração das enormes disparidades de poder e de interesses que se interpõem às relações do Estado com os indivíduos. Aspecto que suscita a participação da sociedade civil como fundamento da boa *governança*¹, por um lado, e do *desenvolvimento participativo*, por outro. Ambos, vetores, importantes para assegurar a transparência das ações e para o combate eficiente à corrupção no setor público.

Com efeito, isso tudo vem demonstrar o relevo dado a dois aspectos fundamentais da participação: o seu caráter essencial à idéia de democracia, e o papel instrumental que lhe cabe na capacitação e aprendizado coletivos, ambos importantes para a promoção do desenvolvimento regional e sub-regional (BANDEIRA, 1999).

A Figura 2 representa as interfaces das organizações do Estado, setor privado e sociedade civil, na convergência de propósitos comuns e não-conflitantes. O jogo entre as organizações representativas dos atores sociais com o Estado promove os interesses do cidadão comum, justamente aquele que enfrenta muitos obstáculos, especialmente o pobre. Os indivíduos ou a comunidade, articulando e pressionando por seus interesses, levam essas organizações a interagirem dando como resultado a produção de consensos *sobrepostos* direcionados para um ponto ideal: a *justiça como equidade* (RAWLS, 2000).

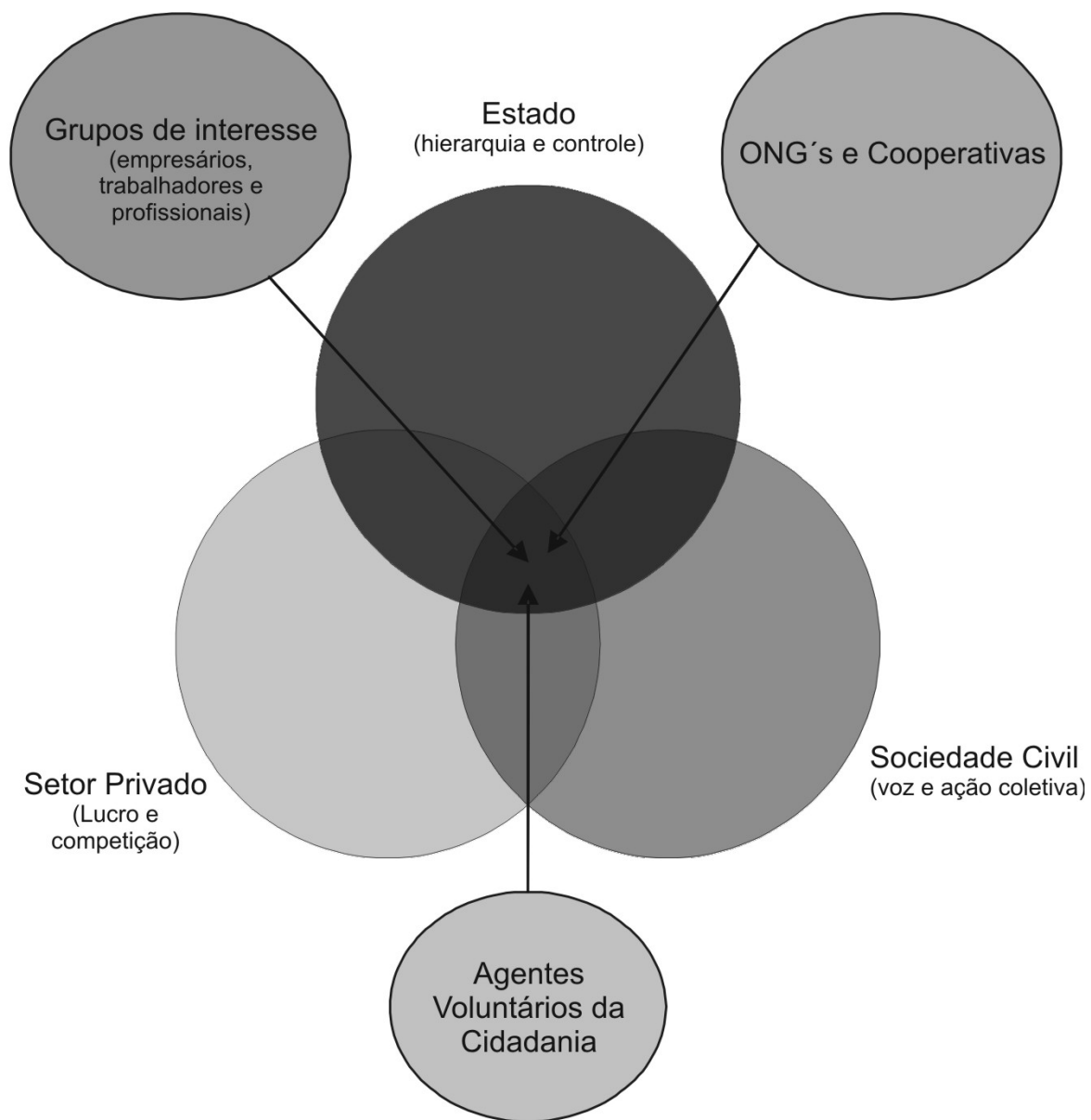


Figura 2: Interface das organizações do Estado, setor privado e sociedade civil na busca de consenso sobreposto (*overlapping consensus*)

Esse entendimento de cidadania e participação alicerça-se no reconhecimento das diferenças entre regiões e entre indivíduos, justificando que o novo padrão de financiamento do Banco da Amazônia tenha por objetivo a construção de um modelo de desenvolvimento

sustentável para a Amazônia, numa dimensão de médio e longo prazo e que tenha, por resultado visível, a oferta de recursos para incorporação de tecnologias, modernização e competitividade do agronegócio, em especial da agricultura familiar.

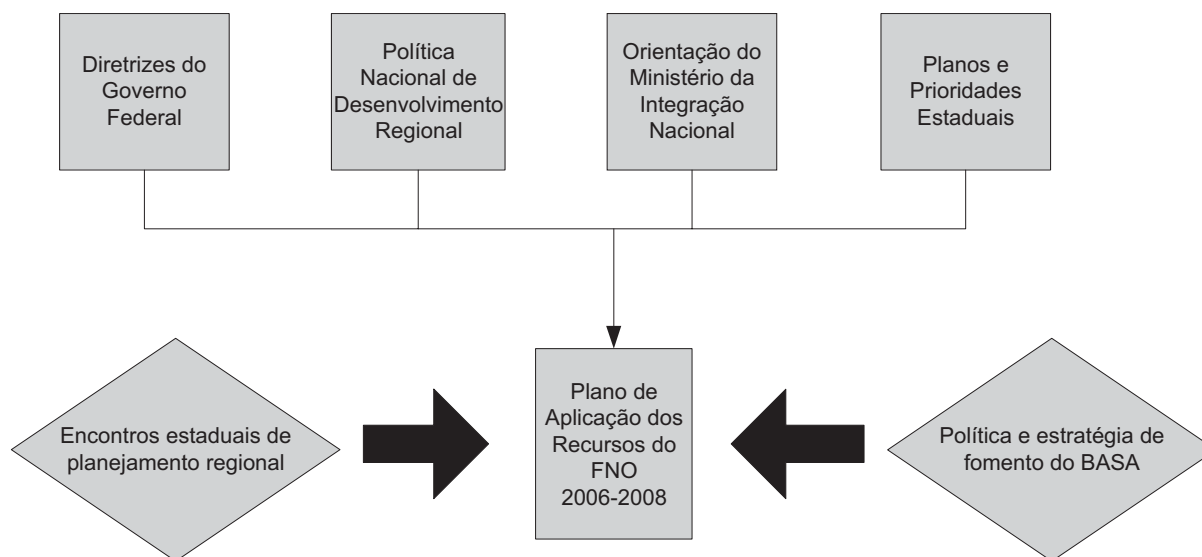


Figura 3: Plano de Aplicação: Hierarquia, tensões e interações do sistema de planejamento regional

A figura 3 apresenta os dois níveis em que se estabelece a interação destinada a produzir o Plano de Aplicação dos Recursos do FNO. No primeiro, onde reside a hierarquia estatal, a participação dos cinco principais atores locais no âmbito federal, responsáveis pela formulação das diretrizes e constrangimentos legais norteadores da política de desenvolvimento, imprimem, de forma unificada, o resultado de suas interações estratégicas. No segundo, a interação entre o Banco da Amazônia e os atores que em nível regional, sub-regional e local,

expressam as tensões e os interesses específicos que balizam a oferta de crédito. Dessas postulações interativas surge a linha de atuação estratégica do Banco, captando, de um lado, as prioridades setoriais e espaciais das unidades federadas da Região Norte, e de outro, a atratividade e consistência dos arranjos produtivos locais e dos ecossistemas de negócios, tudo isso em vínculo direto com as operações-programas que têm por mérito oferecer linhas de crédito consistentes com os objetivos de desenvolvimento sustentável.

3 RESULTADOS QUALITATIVOS ESPERADOS

Uma vez definidas as prioridades, oportunidades, identificadas as ameaças ao preceito alocativo, e definidas as ações necessárias à remoção dessas ameaças, podem os Planos de Aplicação dos Recursos esperar os seguintes resultados qualitativos:

a) na economia dos Estados:

- aumentar o valor agregado bruto estadual;
- aumentar a arrecadação de impostos e taxas;
- aumentar a oportunidade de emprego, de ocupação de mão-de-obra e da massa salarial;
- diminuir o êxodo rural pelo estímulo à permanência do homem no campo;
- introduzir tecnologias capazes de superar as deficiências do Estado no campo tecnológico;
- contribuir para o aumento dos excedentes exportáveis;
- internalizar renda a partir da verticalização da produção de matérias-primas, através de estímulos às agroindústrias e indústrias estaduais;
- minimizar as desigualdades internas através de incentivo a formação de novos pólos econômicos no interior;
- melhorar o abastecimento interno de produtos básicos;
- promover a auto-sustentabilidade dos empreendimentos econômicos estaduais; e
- estimular o aproveitamento econômico dos recursos naturais.

b) aos beneficiários:

- proporcionar a elevação da renda real do produtor, através do acréscimo da taxa de lucro;
- melhorar a qualidade de vida do produtor rural e do empresário industrial e de seus familiares e empregados; e
- criar oportunidades para a utilização da mão-de-obra dos membros das famílias dos mini e pequenos produtores.

c) ao consumidor:

- contribuir para a maximização da renda dos consumidores, como reflexo da redução dos preços relativos dos produtos agrícolas e industriais; e melhorar o bem-estar social da população em termos de padrão alimentar.

d) ao meio ambiente:

- proporcionar mecanismos de reabilitação de áreas degradadas, ou em vias de degradação, mediante a adoção de tecnologias apropriadas;
- promover o desenvolvimento do Estado, de forma econômica e ecologicamente sustentável; e
- conter o avanço do desmatamento desordenado.

e) ao Banco da Amazônia:

- fortalecer a instituição e promover a sua consolidação como agente financeiro fomentador do desenvolvimento socioeconômico da Região Amazônica.

4 RESULTADOS QUANTITATIVOS ESPERADOS

No setor rural e agroindustrial, os principais programas são: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (FNO-PRONAF), Programa de Financiamento às Atividades Agropecuárias (FNO-Agropecuária), Programa de Financiamento às Atividades Florestais (FNO-Floresta), Programa de Financiamento à Pesca e Aqüicultura (FNO – Pesca e Aqüicultura), Programa de Financiamento à Agroindústria (FNO – Agroindústria), Programa de Financiamento à Indústria (FNO – Indústria), Programa de

Financiamento ao Turismo Sustentável (FNO – Turismo), Programa de Financiamento à Infra-Estrutura (FNO – Infra-Estrutura), Programa de Financiamento ao Comércio e à Prestação de Serviços (FNO – Comércio e Serviço) e Programa de Financiamento à Exportação (FNO – Exportação).

Consoante às prioridades observadas e a demanda potencial de cada estado por setor de atividade, o FNO 2006 – 2008 perspectiva uma alocação tal qual expressa a Tabela 1.

Tabela 1: Estimativa de Aplicação de Recursos Por Estado 2006 – 2008. Em R\$ milhões

Unidade Federada	A N O S		
	2006	2007	2008
Acre	135,7	149,8	167,1
Amazonas	203,6	224,7	250,7
Amapá	135,7	149,8	167,1
Pará	339,3	374,5	417,8
Rondônia	203,6	224,7	250,7
Roraima	135,7	149,8	167,1
Tocantins	203,6	224,7	250,7
Total	1.357,3	1.498,0	1.671,2

Fonte: BANCO DA AMAZÔNIA (2005).

O montante aplicado em cada estado, todavia, segue orientação e destinação setorial para um elenco de atividades produtivas ordenadas de acordo com a vocação, a densidade e consistência dos

Arranjos Produtivos Locais (APL). A Tabela 2 traduz essa orientação alocativa, destacando, inclusive, a participação de cada unidade federada no total de recursos mobilizados a conta do FNO.

Tabela 2: Previsão de aplicações por atividade/Estado – 2006. Em R\$ milhões

Atividade Econômica	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	TOTAL
Agricultura familiar	27,10	33,60	33,90	101,80	61,10	27,10	26,50	311,10
Agropecuária	32,60	20,20	27,10	33,90	28,50	66,20	69,20	277,70
Pesca e aqüicultura	4,10	38,70	13,60	47,50	14,30	10,90	10,20	139,30
Desenv. florestal	19,00	10,00	6,80	17,00	10,20	0,30	10,20	73,50
Indústria	12,20	21,70	13,60	47,50	20,40	8,10	20,40	143,90
Agroindústria	10,90	17,50	14,90	22,10	34,60	5,40	50,90	156,30
Turismo	8,10	34,50	8,10	11,90	4,10	2,70	-	69,40
Comércio e Serviços	13,60	20,40	13,60	33,90	20,40	13,60	16,30	131,80
Exportação	5,40	5,10	1,40	10,20	4,10	0,70	-	26,90
Infra-estrutura	2,70	2,00	2,70	13,60	6,10	0,70	-	27,80
TOTAL	135,70	203,70	135,70	339,40	203,80	135,70	203,70	1.357,70
PART. ESTADO %	10%	15%	10%	25%	15%	10%	15%	100%

Fonte: BANCO DA AMAZÔNIA (2005).

5 CONCLUSÃO

Neste artigo, esforcei-me por deixar patente que o novo escopo e estilo de planejar o desenvolvimento regional, geram, nos atores mais diversos da sociedade civil, expectativas outras que não mais as que fizeram do Banco da Amazônia, no passado, agente concentrador da renda e da propriedade fundiária, com efeitos perversos ao meio ambiente, sobretudo nos tempos em que a filosofia de planejamento confundia-se com a da segurança nacional.

Os números oferecidos pelo atual sistema de planejamento do Banco demonstram, cabalmente, a mudança de sinal em proveito do micro e o pequeno empresário rural e urbano, alvos principais de suas ações, tendo por arcabouço institucional as regras de preservação ambiental e sustentabilidade econômica com inclusão social.

Nesse sistema de planejamento, marcado pela participação recorrente, os indicativos de

aplicação para 2006, em termos de destinação de recursos por estado, atividade e porte empresarial, devem ser entendidos como referências balizadoras para o FNO, revisadas ao longo de cada exercício, para levar em conta a dinâmica do desenvolvimento regional expressa nos estados, regiões e sub-regiões.

Com o exposto, e considerando a importância da qualificação do debate no processo decisório, fica evidente, que o modelo de planejamento participativo adotado, requer, para sua execução e aprimoramento, que o Banco da Amazônia, como ator principal na coordenação desse trabalho, aprofunde a temática do agronegócio junto à população alvo, oferecendo cursos e treinamentos nas áreas da compreensão das políticas públicas e das técnicas de gestão empresarial, considerando sempre, que a democracia é o quadro de referência mais amplo dentro do qual se opera o processo da escolha pública.

NOTA

1 GOVERNANÇA: O conceito central na definição do esquema de participação tripartite crescentemente adotado a partir da redemocratização da vida política brasileira. Construir instituições que perenizem e ampliem essa participação social, torna a governança o maior desafio enfrentado pelas agências estatais vinculadas à temática do desenvolvimento regional. Trata-se, portanto, de buscar formas de promover o relacionamento entre os grupos de

interesse mobilizados em torno das oportunidades e das expectativas produzidas com a aprovação de políticas públicas de impacto sub-regional, como é o caso do FNO. Deste modo, a preocupação com a participação da sociedade civil na formulação, implementação, controle e aperfeiçoamento dessas políticas, ajusta-se ao consenso contingente do entorno democrático e participativo advindo da globalização, como fica provado nas diretrizes do FNO.

REFERÊNCIAS

BANCO DA AMAZÔNIA. **Plano de aplicação dos recursos do FNO: 2006 a 2008**. Belém, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1997**: o Estado num mundo em transformação. Washington, DC, 1997.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Textos para Discussão, n. 630).

CORDEIRO, Mâncio Lima. Apresentação. In: BANCO DA AMAZÔNIA. **Plano de aplicação de recursos do FNO: 2004 a 2006**. Belém, 2004.

HADDAD, P. R. **Participação, justiça social e planejamento**. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1980.

RAWLS, J. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.

