

FUNDAÇÃO ARMANDO ÁLVARES PENTEADO
FAAP - PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE PÓS - GRADUAÇÃO LATO SENSU EM
DESENVOLVIMENTO GERENCIAL

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PRINCÍPIOS DE
QUALIDADE E GESTÃO ESTRATÉGICA**

ALTAIR LOPES GOMES DE ALMEIDA

Professor Orientador : Mário Pascarelli Filho

GOIÂNIA-GO

2015

FUNDAÇÃO ARMANDO ÁLVARES PENTEADO
FAAP - PÓS-GRADUAÇÃO

Por

ALTAIR LOPES GOMES DE ALMEIDA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso
**Pós Graduação Lato Sensu em Desenvolvimento Gerencial na
Administração Pública**

Março de 2015

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PRINCÍPIOS DE
QUALIDADE E GESTÃO ESTRATÉGICA**

Monografia julgada e aprovada: _____

Professor Orientador: _____

Professor Msc. Mário Pascarelli Filho

Membro da Banca: _____

Professora Msc. Valéria Bellini Lasca

Membro da Banca: _____

Professor Msc. Mário Augusto Porto

Goiânia, 2015

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho

Primeiramente a **Deus** pelo dom da vida

E à minha família por todo o incentivo, apoio e
confiança que me foi depositada no decorrer deste
curso.

AGRADECIMENTOS

Aos coordenadores do Curso Pós Graduação Lato Senu em Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública e aos coordenadores e colaboradores da Escola de Governo Henrique Santillo.

Aos **Professores** deste Curso pela dedicação e empenho na arte de ensinar.

Aos **colegas** do curso, pela amizade e companheirismo.

A todos **aqueles** que de alguma maneira contribuíram para que esse objetivo fosse atingido.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
1.1. O Planejamento Como Princípio Fundamental na Administração Pública.....	12
1.2 Desigualdades Regionais e Desenvolvimento Regional no Brasil.....	22
1.2.1 - Desigualdades Regionais no Estado de Goiás	31
2 . METODOLOGIA DE PESQUISA.....	38
3. DISCUSSÃO E RESULTADO	40
3.1 - Programa Polos de Desenvolvimento em Goiás	40
3.2- A importância de princípios da Qualidade e Gestão Estratégica nos Programas de Desenvolvimento Regional	62
CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	71

Resumo

A presente monografia versa sobre a dificuldade e ineficiência em se executar políticas públicas de desenvolvimento regional sem uma política macro que forneça as diretrizes para a integração entre os diversos espaços geográficos e econômicos brasileiros, com suas particularidades. Nesse sentido realizou-se uma análise acerca da importância do planejamento enquanto ferramenta, demonstrando os planos e planejamentos voltados para o desenvolvimento regional, já realizados no País, sendo a maioria deles estruturados em torno de grandes objetivos econômicos, ou para se atender necessidades de estabilização econômica. Entretanto, essa experiência da administração pública em elaborar planejamentos, não foi suficiente para que ela adquirisse essa expertise, visto que grandes áreas públicas como o desenvolvimento regional, se pautam em ações desvinculadas de planejamento. Realiza uma breve pesquisa sobre as causas das desigualdades regionais no Brasil e especificamente em Goiás, com base em fatos históricos. E ainda, analisa a atual política pública de desenvolvimento regional que é desenvolvida em Goiás, Polos de Desenvolvimento, estabelecida no PPA, a qual tem contribuído para manter o Estado numa posição privilegiada no cenário nacional. Baseada em teorias de estudiosos franceses e alemães, com ênfase nas potencialidades da região. Atuar nos polos de desenvolvimento possibilita atingir a qualidade, tendo em vista que possui objetivos definidos, seu escopo segue o ciclo PDCA ou ciclo de Deming, e ainda porque integra regiões, possibilita ações intersetoriais, privilegia novos modelos de gestão, evita ações meramente políticas. Com uma abordagem inovadora e criativa essa política pública permite uma gestão estratégica que consistiria em uma estratégia competitiva que assegure o êxito do programa e da organização. Para sua realização, valeu-se do método de pesquisa dedutiva, bibliográfica e documental. Firma a conclusão de que a inovação a criatividade e o conhecimento técnico são fundamentais para se atingir níveis de eficiência e efetividade desejáveis nas políticas públicas, assim como a qualidade nas ações públicas. E que a falta de intersetorialidade, a descontinuidade de projetos em razão de mudanças políticas, as escolhas políticas e principalmente a falta de planejamento são razões suficientes de fracasso de projetos importantes. Entretanto em Goiás, o programa polos de desenvolvimento atingiu algum nível de qualidade suficiente para produzir efeitos positivos para o crescimento do Estado.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Desigualdades Regionais. Planejamento. Polos de Desenvolvimento. Qualidade. Eficiência. Gestão Estratégica. Intersetorialidade.

INTRODUÇÃO

Muito se tem falado quanto ao crescimento e desenvolvimento do País e essa discussão nos remete a uma reflexão acerca do Desenvolvimento Regional que é condicionado à diversidade do Brasil. Pode-se caracterizar o Brasil como uma terra de contrastes os quais são constatados nas desigualdades e nos desequilíbrios regionais verificados quando se compara regiões tão pujantes a outras extremamente carentes.

O amplo processo de integração nacional pelo qual o Brasil passou a partir de 1930, no primeiro ano do Governo de Getúlio Vargas, consubstanciado numa Política Nacional de Desenvolvimento culminou com o agravamento das desigualdades regionais.

Ainda que especialistas alertassem para a necessidade de se elaborar políticas específicas para cada região, considerando suas especificidades e vocações, o aspecto regional foi relegado quase ao abandono por décadas pelos mais variados motivos. Se os governos militares centralizaram ainda mais o poder, a instabilidade econômica exigiu todos os esforços de planejamento do governo. Com isso criou-se uma enorme lacuna teórica incapaz de entender e pensar os diferentes Brasis.

Para uma análise sobre a questão da desigualdade regional no Brasil, há que se referenciar quanto à perspectiva espacial, ou seja, uma região que não dispõe de uma geografia favorável dificilmente terá as condições necessárias ao desenvolvimento, pois alguns aspectos geográficos inviabilizam os investimentos públicos ou privados, portanto essa região estará fadada a se manter pobre. Regiões com essa característica reduzem drasticamente sua população que por falta de oportunidades se vê obrigada a migrar para os grandes centros. Essa situação gera um círculo vicioso, ou seja, a falta de investimentos mantém o subdesenvolvimento e a falta de desenvolvimento inviabiliza os investimentos.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, inúmeros municípios são subdesenvolvidos, especialmente nas regiões nordeste, norte e centro-oeste e carecem de políticas dinamizadoras do seu desenvolvimento.

Tal problemática que não é recente tem exigido incontáveis planos de desenvolvimento no decorrer de décadas, com as mais diversas especificidades, alguns bem sucedidos, outros nem tanto. Os principais deles foram implementados até os anos 70, quando o país possuía uma população relativamente inferior aos mais de 200 milhões de habitantes atuais, problemas econômicos distintos aos de hoje, vivia-se a era do ritmo inflacionário intenso e no aspecto político vivenciava-se a ditadura, período esse onde se configurava uma problemática em torno da integração nacional.

Partindo-se da afirmação de que para se obter eficiência nas ações públicas é necessário que se faça um bom planejamento, constata-se que no Brasil a função de planejar está esquecida, especialmente no que concerne às políticas de redução das desigualdades regionais, nesse caso exige-se a Gestão Estratégica além do Planejamento Estratégico concebido sistemicamente pelos atores que possam estar envolvidos em uma política de desenvolvimento.

Diferentemente do cenário ideal, nos últimos 30 anos não se produziu uma Política Regional efetiva que se baseie na intersetorialidade de ações. Embora essa seja uma necessidade premente, as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento foram praticamente abandonadas no Brasil pós-80, seja pela crise fiscal e financeira do Estado nacional seja pela ascensão da ideologia neoliberal que defendia o mercado como palco principal das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional.

Existe uma disputa silenciosa no Brasil entre os Estados Federados que estão obviamente voltados às suas próprias demandas regionais buscando solucionar seus problemas da forma mais conveniente para si, ainda que suas ações prejudiquem o Estado vizinho. E não se pode condená-los por essa atitude, pois, se assim não for, não há como sobreviver apenas com receitas vinculadas, pois a capacidade produtiva de alguns municípios é reduzida. Constata-se a guerra fiscal existente a qual coloca em risco inclusive o pacto federativo, disputa esta que promove a fragmentação territorial e a competição de lugares.

Dos anos 80 até os dias atuais as políticas concretas de intervenção territorial foram desenvolvidas no âmbito federal por meio das Agências Regionais, a exemplo da SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia. Nesse período vivenciou-se a mudança no caráter do Estado, ocasionada pelas reformas econômicas e políticas e pelo estabelecimento do neoliberalismo; ao mesmo tempo em que se estabelecem novas bases para a ação planejadora estatal afetando profundamente a estratégia institucional do planejamento de um modo geral e do regional, em particular.

Após uma sucessão de modelos “forçados” de especializações regionais durante a década de 90 tais como os polos de eletroeletrônicos da Zona Franca de Manaus, mineração no Pará, têxteis no Ceará e Rio Grande do Norte, os Planos Brasil em Ação (PPA 1996-1999) e Avança Brasil (PPA 2000-2003) passaram a priorizar projetos de infraestrutura de modo a promover a integração de espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais).

A estabilização econômica e a consolidação da democracia no país trouxeram consigo o espaço necessário para o restabelecimento do processo de planejamento de longo prazo, com isso adotou-se no Governo FHC a prática espacial com base nos Eixos Nacionais de Integração cujas estratégias foram claramente voltadas à articulação do mercado internacional tendo como objetivo maior a solução de problemas de dinamização de exportações surgidos com a política neoliberal de comércio exterior. As particularidades regionais, a articulação do espaço intrarregional e as necessidades da economia regional são desconsideradas. Por esse aspecto verifica-se o quanto as mudanças de governo interferem nas realizações quando não se tem um planejamento consolidado.

Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação, daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional.

Este trabalho busca analisar a ineficiência em se executar projetos de Desenvolvimento Regional descolados de uma Política Nacional, a importância do

planejamento de longo prazo (estratégico) que se baseie em princípios de Qualidade, e, execução dentro de uma Gestão Estratégica. Pretende-se analisar a falta de intersectorialidade tão necessária entre as várias políticas para a complementariedade das ações, uma vez que para se promover o Desenvolvimento Regional exigem-se Políticas Públicas diversas a começar pela Educação.

O planejamento de longo prazo é algo em desuso, os brasileiros já se habituaram, por exemplo, aos planos de governo que duram, em média, quatro anos, sabe-se que um plano é responsabilidade da administração que se inicia, e o seguinte será concebido pela equipe do futuro chefe do executivo, no entanto, certas atividades de importância para o país exigem sequências de ações que continuem ao longo de várias administrações. Grandes obras, em virtude de sua escala e complexidade, requerem longo período de maturação e atividade, desde a implantação até o início das operações.

Pretende-se neste trabalho, principalmente analisar a questão de projetos de desenvolvimento regional no cenário goiano cuja economia pode ser considerada uma das mais dinâmicas do País, considerando que cresceu acima da média nacional nos últimos 18 meses.

O Estado de Goiás é o 7º do País em extensão territorial, com uma população de mais de 6 milhões de habitantes (censo 2012), 9ª economia brasileira com um PIB que representa cerca de 3% do PIB nacional, porém em termos de desenvolvimento regional possui desigualdades gritantes. Enquanto o sul do Estado é pujante, o nordeste possui sérios problemas de regularização fundiária e falta de infraestrutura, o oeste vem perdendo grande contingente populacional e o entorno do DF é considerado uma das regiões mais violentas do mundo.

Para a execução de projetos de desenvolvimento no Estado de Goiás, o Programa de Governo Marconi Perillo (2011-2014), estabeleceu uma divisão do Estado diferentemente das tipologias de área de mercado ou ainda, baseadas em Termos de Valor Agregado (VA) ou do Produto Interno Bruto (PIB). Nesta divisão foram concebidos oito Polos dentro de uma abordagem voltada para potencialidades e vocações regionais.

Essa divisão pode ser considerada inovadora se comparada com os vários modelos de planos de desenvolvimento concebidos no país, pois parte da premissa da potencialidade local sendo indiferente a localização, além de que não se observam interesses em se beneficiar nenhum segmento específico.

Essa modelagem foi introduzida no Programa no Plano Plurianual – PPA e posteriormente priorizada como Programa, no Plano Integrado de Desenvolvimento – PAI. Em alguns desses polos a potencialidade considerada é a existência de um grande rio em outros o viés histórico ou ainda, o potencial logístico, econômico e mineral.

O fato é que fugindo da teoria tradicional de polos de crescimento concebida por Perroux, ou ainda a dos clusters industriais de Marshall, a proposta do Poder Público com essa divisão visa o fortalecimento regional com obras de infraestrutura que venham a fomentar a economia do município através das vocações e potencialidades existentes.

A pretensão final deste trabalho é demonstrar que embora o Estado de Goiás através dos Polos tenha encontrado uma alternativa criativa, dinâmica e eficiente de se desenvolver projetos que visem o Desenvolvimento Regional, os quais se encontram alinhados com alguns princípios da Qualidade, ainda assim para que haja a redução das desigualdades regionais em nosso País é necessário acima de tudo um Planejamento Regional integrado que considere os pontos fortes e fracos, as ameaças e oportunidades de cada região além da Intersetorialidade e da busca pela Qualidade que são elementos fundamentais para alcançar a eficiência e efetividade de uma Política o que certamente concorrerá para melhorar a imagem da Gestão Pública para o cidadão.

1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1. O Planejamento Como Princípio Fundamental na Administração Pública

O planejamento tem sido um tema recorrente na Administração Pública brasileira, muito se tem falado sobre as consequências de ações realizadas sem planejamento, ou planejamentos inadequados os quais concorrem para o insucesso das ações e projetos da administração pública.

Ao se falar em “insucesso” fala-se especificamente em ineficiência, ineficácia e falta de efetividade, princípios tão propalados na gestão pública os quais são a garantia da boa administração dos recursos públicos. No momento em que o planejamento assume tamanha importância como um dos elementos essenciais da gestão pública considerando a reduzida margem de recursos disponíveis para investimentos públicos por parte do administrador em todas as esferas, cabe uma análise breve sobre sua introdução no cenário público brasileiro.

O tema Planejamento é relativamente novo no contexto da Administração Pública brasileira, embora a primeira Constituição brasileira a se ocupar objetivamente com os aspectos relacionados ao Planejamento tenha sido a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 a perspectiva histórica nos mostra que o planejamento para a indústria, após os anos 30, se constituiu no primeiro esforço sistemático brasileiro em direção ao desenvolvimento, sem dúvida esse foi um tipo de planejamento onde se buscou guiar o sistema econômico para os fins desejados.

Anteriormente a esse dispositivo constitucional destaca-se na Constituição de 1946 alguns dispositivos indicativos de planejamento no tocante ao estabelecimento dos planos: nacional de viação, colonização, defesa contra as secas do nordeste, valorização da Amazônia e aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco.

Entre 1940 e 1970 o Brasil acumulou alguma experiência em matéria de planejamento governamental, desde os primeiros Planos, tais como o Plano de Metas e Plano Salte até os mais recentes Planos Plurianuais determinados constitucionalmente; o País tem empreendido alguma tentativa de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento, principalmente na área econômica.

De acordo com Almeida (2006) as experiências de planejamento governamental foram na maioria, estruturadas em torno de grandes objetivos econômicos, e em alguns casos formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional, especificamente no caso da SUDENE. “As mais conhecidas e ambiciosas foram no auge do regime militar os dois planos nacionais de desenvolvimento que conseguiram atingir algumas das metas propostas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação” GIACOMONI e PAGNUSSAT – ENAP (2006).

Uma das primeiras tentativas do governo brasileiro de realizar um planejamento no sentido de intervir na economia visando ao desenvolvimento de forma planejada foi a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, que abrigava a competência técnica existente para estudar os problemas e propor soluções, tinha como atribuição principal formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, e pode, portanto, ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Sua composição reunia funcionários públicos, empresários e técnicos que, familiarizados com as técnicas de planejamento aplicadas durante a guerra, contribuía para introduzir um novo caráter às decisões governamentais.

Segundo Teixeira (1997), a Constituição de 1937 lançou um embrião do que viria a se tornar planejamento do setor público criando o Conselho de Economia Nacional (Art. 61) com a função de colher dados, realizar estudos, emitir pareceres sobre projetos de iniciativa do governo e apresentar recomendações para as políticas agrícola, financeira, de transporte, industrial, administrativa, educacional e trabalhista.

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público -DASP, através do Decreto- Lei nº 579 de 30 de Julho de 1938 pode também ser considerada uma das primeiras tentativas da Administração Pública em estabelecer de forma incipiente o princípio da eficiência e iniciar as bases para o planejamento de ações pelo Setor Público. Criado por Getúlio Vargas para estabelecer controle sobre os instrumentos do governo possuía poderes: orçamentário, de pessoal, material e ainda, poder de planejamento e controle; coube ao DASP à tarefa de elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro - O Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943).

Ressalta-se quanto ao Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa Nacional (Decreto Lei nº 1.058 de 1939) como o primeiro esboço de um Plano Plurianual com alguma sistematização, sendo definidos os valores e as dotações específicas de recursos. Mas na verdade, o Plano não passava de uma listagem de obras e investimentos, e não continha os fundamentos básicos de um plano na concepção atual.

Em 1946, sob a inspiração liberal, com ênfase à menor intervenção direta do Estado na economia e buscando estimular um maior envolvimento do setor privado no desenvolvimento do País, elaborou-se o Plano Salte o qual concentrava sua atenção em quatro grandes setores: saúde, alimentação, transportes e energia. Esse não foi um plano concebido em gabinete do Poder Executivo, teve sua proposta apreciada pelo Poder Legislativo a qual demorou dois anos para ser aprovada. O Plano Salte foi coordenado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, e reunia um conjunto de sugestões encaminhadas pelos diversos Ministérios sob a forma de um programa de investimentos públicos para o período 1949-1953. O fracasso desse plano se deu em função da falta de recursos.

Ainda na era Vargas, Rezende (2009) destaca o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) o qual direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico entregue à administração do Banco Nacional de

Desenvolvimento - BNDE, criado em 1952. A elaboração desse plano se beneficiou dos estudos desenvolvidos pela Comissão ABINK e dos trabalhos desenvolvidas pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL. Com o Plano Lafer surge a Petrobrás em 1953.

Cabe ressaltar que a Comissão ABINK ou Comissão Mista Brasil Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico foi criada em 1951 no âmbito do Ministério da Fazenda e era integrada por técnicos brasileiros e norte-americanos visando ao financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira, enquanto que o Grupo BNDE-CEPAL foi formado pela cooperação técnica entre o Brasil e a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU) criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana.

Com a ascensão de Juscelino Kubitschek, no período 1956-1961 introduz-se o Plano de Metas que pode ser considerado como a primeira experiência de planejamento governamental, efetivamente posta em prática no Brasil. O Plano de Metas promoveu a diversificação da indústria brasileira, completando um ciclo de industrialização iniciado na década de trinta. Elaborado por meio do trabalho conjunto entre BNDE e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Plano identificou os setores carentes de investimentos, pelo Estado, iniciativa privada e capital estrangeiro, e dentro de cada setor as metas sendo que a cada uma correspondia um objetivo. Estabeleceu-se um conjunto de 30 metas para os setores de energia, transportes, alimentação, siderurgia, indústria automobilística, construção naval e educação. Dentre outras qualidades o Plano de Metas se constituiu em um notável avanço no aspecto da noção de uma coordenação racional da ação do Estado no estímulo a setores inteiros da economia, de acordo com GIACOMONI E PAGNUSSAT – ENAP (2006).

Não se pode deixar de mencionar o valioso legado deixado pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 que constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerado como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da

descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (desconcentração/descentralização), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O referido Decreto dispõe sobre a organização da Administração Federal com as diretrizes para a Reforma Administrativa, estabelecendo em seu artigo 6º, os princípios fundamentais das atividades da Administração Federal:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle.

Não obstante alguns desses planos não terem sido considerados como planejamentos globais, pela ausência de menção a grandes setores ou em razão de sua aplicação fragmentária, e outros que mais se assemelhavam a orçamentos do serviço público; todas essas tentativas de realizar ações planejadas voltadas para setores ou atividades específicas tiveram sua importância por fomentar o crescimento do planejamento como uma função regular do governo. Na verdade grande parte desses planos não foi bem sucedido pela fragilidade de medidas políticas e administrativas que garantissem sua implementação.

Mas no âmbito de textos constitucionais, o tema Planejamento como uma obrigatoriedade surgiu pela primeira vez na Constituição de 1967, como se segue:

Art. 8º Inciso XIII :” Compete à União: estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento” e ainda em Artigo 174 - § 1º - “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 01 de 1969 dispôs:

Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

IV - planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento.

Com o advento da Constituição de 1988, o planejamento foi referenciado de diversas formas, sendo uma delas através do Art. 21: *Compete à União:*

X - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

E ainda no *Art. 174:*

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Foi a Constituição de 1988 também que dispôs sobre a obrigatoriedade de se estabelecer o Plano Plurianual –PPA o qual cumpre o papel de balizar a elaboração das outras peças do sistema, além de espelhar o conteúdo do programa de governo, representa importante instrumento para a ação do planejamento e de controle dos gastos.

O PPA foi concebido para substituir o Orçamento Plurianual dos Investimentos (OPI), que limitava o orçamento como instrumento de planejamento, considerando que estabelecia apenas dotações financeiras, excluindo a definição de metas físicas, dessa forma tal instrumento se revelou inviável em ambientes inflacionários. O PPA permite retificações durante sua vigência flexibilizando a possibilidade de revisão de seus objetivos e metas, e, tem sido através desse instrumento o pouco de ação planejada que se tem visto na Administração Pública nos últimos anos.

De acordo com o Dicionário Aurélio (2014), planejamento é o “ato ou efeito de planejar”.

Porém, quando se fala em Planejamento é preciso ter a convicção de que o termo é bastante ambíguo e pode ser usado com diversos significados nos mais distintos ramos do conhecimento humano (ciências exatas, humanas e sociais), portanto a análise que se propõe neste trabalho refere-se ao Planejamento Governamental mais voltado para o Desenvolvimento Regional.

Segundo Paludo e Procopiuk (2014), Planejamento pode ser definido como um processo articulado de definição de objetivos e de escolha dos meios para atingi-los.

Cabe aqui uma reflexão acerca do processo de planejamento que embora seja uno, pode ser dividido em três fases: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. Pode-se dizer que a decisão de planejar é uma decisão eminentemente política que pressupõe uma tentativa de alocar recursos, a implementação do plano também é política tendo em vista que é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocação de recursos se efetivou, ou em outras palavras qual é a relação entre a dimensão política e a dimensão administrativa.

Quanto à elaboração do plano, esta possui uma dimensão técnica que se traduz em um documento escrito elaborado de acordo com critérios teóricos. Portanto ao se analisar o planejamento no Brasil, faz-se com a certeza de que todos os que foram implementados foram definidos por grupos restritos de técnicos e aprovados pelo sistema político ocupante do poder.

Quanto à importância do planejamento, sempre foi fortalecida pelos grandes especialistas da administração, desde Taylor, Fayol, Druker até os estudiosos contemporâneos. O planejamento se constitui na primeira e mais importante das quatro funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar). Pode-se afirmar que o planejamento é o fundamento para as demais funções de organizar, dirigir e controlar.

No aspecto da evolução histórica o conceito de planejamento, segundo o Friedmann, in Giacomoni e Pagnussat (2007), foi estabelecido em sua obra “Planning in the public domain publicado em 1987 pela Princeton University Press” o qual identifica quatro categorias ou correntes de pensamento sobre planejamento: análise de políticas, aprendizagem social, reforma social e mobilização social.

Dentre essas, a corrente da “Reforma Social” é, segundo o professor Friedmann, central na teoria do planejamento. Agrupa várias linhas da teoria sociológica, a Escola Histórica Alemã, a Economia Institucional e o Pragmatismo, sendo o berço da concepção moderna de planejamento. Surgiu na França, no início do século XIX, e teve

como representante de destaque Claude-Henri de Rouvroy, o Conde de Saint-Simon (1760-1852), teórico social e um dos fundadores do chamado socialismo cristão. (FRIEDMANN, IN GIACOMONI E PAGNUSSAT, 2007).

Saint-Simon vislumbrou uma nova sociedade humanitária, libertada das correntes do feudalismo, e desenvolveu uma filosofia social preocupada com a relação entre idéias e instituições, partindo do pressuposto de que o estado de conhecimento de uma sociedade determina a forma de sua organização. O pensamento de Saint-Simon influenciou profundamente a sociologia desenvolvida por August Comte que por intermédio de uma perspectiva evolucionista e positivista vinculou a idéia do planejamento à inelutabilidade do progresso e às etapas da história. (FRIEDMANN, IN GIACOMONI E PAGNUSSAT, 2007).

De acordo com essa sociologia, o progresso social seria atingido a partir da organização dos meios eficientes pelos “planejadores”, visto que estes tinham conhecimento acerca das leis do movimento histórico. August Comte tinha convicção de que a sua ciência da sociedade seria capaz de levar o mundo pelo caminho seguro do progresso social.

Segundo os autores dessa corrente, o planejamento seria a aplicação do conhecimento científico aos assuntos públicos, sendo que o Estado teria uma forte presença nesse processo, desempenhando papel condutivo e/ou mediador. Constituem preocupação dos teóricos dessa linha a pesquisa, a busca e a elaboração de instrumentos necessários ao Estado para dirigir a economia em razão do interesse público.

Numa economia capitalista onde prevalece uma economia de mercado, a expansão do planejamento na esfera pública, o planejamento governamental, visa à promoção do desenvolvimento e do bem estar social da coletividade.

De acordo com Paludo e Procopiuk (2014) o planejamento é inerente ao trabalho do administrador e não se restringe ao presente, pois vai além: projeta-se para o futuro. Por isso, as decisões do administrador voltadas para o futuro devem resultar de um processo que sintetize e apresente de forma organizada e sistemática as principais informações da organização, tanto internas como externas, que permitam visualizar

estados futuros pautados em projeções da evolução de conjuntos de variáveis atuais. Sendo assim, de modo prático, partindo-se da intencionalidade como sistemática do planejamento, elabora-se um plano que é visto como produto do planejamento.

O plano ordena as ações necessárias para se atingir os objetivos, identificando-as, bem como seus responsáveis, quando será implementada e quais serão os recursos utilizados.

Os planos facilitam a organização no alcance de suas metas e objetivos e funcionam como guias ou balizamentos para assegurar os seguintes aspectos:

- Os planos definem os recursos necessários para alcançar os objetivos organizacionais;
- Os planos servem para integrar os vários objetivos a serem alcançados em um esquema organizacional que proporciona coordenação e integração;
- Os planos permitem que pessoas trabalhem em diferentes atividades consistentes com os objetivos definidos. Eles dão racionalidade ao processo, visto que servem de meios para alcançar adequadamente os objetivos traçados;
- Os planos permitem que o alcance dos objetivos possam ser continuamente monitorados e avaliados em relação a alguns padrões ou indicadores, permitindo assim a ação corretiva necessária quando o progresso não seja satisfatório, (IDALBERTO CHIAVENATO 2006).

Ainda em referência ao escopo de um planejamento, vale ressaltar Campos in Estrada e Almeida (2007) o qual afirma que o conceito de planejamento sempre padeceu de uma grande imprecisão terminológica, sendo utilizado tanto para microplanejamento como para o planejamento macroeconômico mais integrado. De acordo com a distinção feita pelo autor entre declaração de política, programa de desenvolvimento e plano de desenvolvimento, no primeiro caso ocorre uma simples enunciação de estratégia e metas de desenvolvimento.

Já o programa compreende a definição de metas, a atribuição de prioridades setoriais e regionais e a formulação de incentivos e desincentivos relacionados às prioridades, o plano de desenvolvimento demanda a especificação de um cronograma de implementação pela designação do agente econômico (público ou privado) e pela

alocação de recursos financeiros e materiais. O termo “projeto” seria reservado para o detalhamento operacional de planos e programas.

Assim, é correto afirmar no tocante ao planejamento na Administração Pública, que o Brasil, em momentos políticos e econômicos distintos, acumulou relevante experiência quer seja na elaboração de Planos, Projetos ou Planejamentos, os quais devem subsidiar ações públicas futuras de modo a se evitar desvios e incorreções. Também é correto afirmar que a tão propalada Qualidade no setor público será atingida na medida em que o Planejamento como princípio for amplamente utilizado visando à mitigação de riscos, aumento da transparência, melhoria da comunicação, organização de prioridades, redução de prazos e custos, proteção das ações quanto às ameaças, incertezas e variabilidade.

1.2 Desigualdades Regionais e Desenvolvimento Regional no Brasil

Existem as mais diversas justificativas para as desigualdades regionais existentes no Brasil, tais como: a extensão continental, as peculiaridades socioeconômicas e geográficas, os diferentes biomas, as diversidades climáticas e de solo, além da formação histórica e social. Certo é que embora o País tenha riquezas diversificadas possui profundas desigualdades regionais que se refletem no espaço, bem como por diversos processos de formação socioespacial.

É consensual entre os estudiosos do ramo das Ciências Econômicas que as desigualdades decorrem de falhas de mercado, ou seja, a economia não atingiu ao nível de bem estar social esperado.

No entanto para o perfeito entendimento do que seria falha de mercado, necessário se faz a compreensão de eficiência de mercado que é a relação entre o valor de venda de um produto e seu custo de produção entre os quais deve haver equilíbrio, pois do contrário o governo interfere sob a justificativa de interesse público. (BARROS, 2011).

Pois bem, essa eficiência de mercado inexistente em algumas regiões em razão dos fatores de produção, elementos básicos utilizados na produção de bens e serviços. Entende-se por fatores de produção: a Terra – representando recursos naturais (terras cultiváveis, florestas, minas), o homem – representando a força de trabalho (faculdades físicas e intelectuais dos seres humanos) e o capital (máquinas, equipamentos, instalações e matéria prima), o conjunto desses fatores deve estar equilibrado de modo que a venda de um produto seja viável considerando-se seu custo de produção, em não se alcançando esse equilíbrio há a necessidade de interferência do governo, pois somente o Estado é capaz de regular a economia (MENDES e GOÉS in IPEA 2013).

As falhas de mercado mereceram atenção, e, conseqüentemente, inúmeros estudos a partir do século passado, notadamente devido à depressão de 1929. Antes, porém, o Liberalismo havia apregoado o livre mercado, e que a mão invisível de Adam Smith iria gerar riqueza e bem estar social, mas não foi isso que ocorreu.

A riqueza sempre se circunscreveu aos detentores dos meios de produção, enquanto que aqueles que vendiam sua mão de obra, em sua maioria, sempre foram privados das benesses da industrialização.

Quando em 1929, o mercado entrou em colapso, houve uma falência generalizada e o excesso de oferta fez os preços despencarem abaixo dos custos médios. Com isso as empresas não puderam pagar os salários e tiveram que demitir em massa. Sem trabalho não havia consumo, gerou-se um hiato deflacionário que assumiu proporções assustadoras. Essa foi sem dúvida a maior recessão que o capitalismo já conheceu. (MENDES e GOÉS in IPEA 2013).

Estão lançadas nesse momento as raízes da Macroeconomia pelo economista John Maynard Keynes, e segundo ele, haveria necessidade de regular o mercado, pois esse contém falhas e somente o Estado poderia fazê-lo.

Uma falha de mercado ocorre quando os mecanismos de mercado, não regulados pelo Estado e deixados livremente ao seu próprio funcionamento, originam resultados econômicos não eficientes ou indesejáveis do ponto de vista social.

As falhas de mercado são: externalidades, bens públicos, assimetria da informação e concorrência imperfeita (ALMEIDA, 2009).

As externalidades podem ser compreendidas como “qualquer efeito indireto que uma determinada decisão de produção ou de consumo exerce sobre uma função utilidade, ou sobre um conjunto de consumo, ou sobre um conjunto de produção”(LINHARES, 2010).

Segundo Barros (2011) as desigualdades regionais existem quando as oportunidades de prosperar não são as mesmas nas diversas regiões para todos os indivíduos com características semelhantes.

Na literatura brasileira as desigualdades regionais são explicadas de várias formas, entretanto a maioria delas é apresentada de forma desorganizada, sem foco específico que tente relacioná-las com os fatos estilizados encontrados na dinâmica das desigualdades regionais. Sempre que indicadores básicos são utilizados nessa explicação, tal qual o PIB *per capita*, as desigualdades regionais se mostram um tanto quanto óbvias, e isso faz com que a maioria dos trabalhos se preocupe imediatamente com soluções ou consequências voltadas para segmentos econômicos.

Uma das explicações se baseia nas diferenças em capital humano *per capita* entre as regiões brasileiras. O capital humano possui três componentes básicos: o primeiro diz respeito à formação educacional dos indivíduos, que depende de seus anos de estudo e da qualidade do ensino recebido, além, é claro de sua dedicação ao aprendizado. O segundo compreende suas experiências prévias de trabalho. O terceiro é a sua capacidade física de trabalho que depende fundamentalmente de suas condições de saúde física e mental, o que tem uma relação clara com sua nutrição ao longo da vida. (BARROS, 2011).

Ainda de acordo com Barros (2011) os três componentes podem ter equilíbrios diferenciados entre regiões, mas, em geral, o referente à educação é tido como o mais relevante para gerar desigualdades regionais.

Mensura-se a diferença no estoque de capital humano através dos anos médios de estudo da população. De acordo com Barros (2011), enquanto que o PIB *per capita* no Nordeste foi de apenas 35% daquele encontrado no Sudeste em 2007, os anos médios de estudo na região dos indivíduos com mais de 14 anos atingiram 76,5% do encontrado na região mais desenvolvida em 2008. Ou seja, as disparidades de PIB *per capita* são bem superiores àquelas de anos médios de estudo da população com mais de 14 anos. No entanto essas diferenças são comumente apresentadas como fonte das desigualdades regionais no Brasil.

A explicação das desigualdades regionais com base na desigualdade de capital humano é, portanto, perfeitamente plausível quando se inclui a qualidade da educação nos municípios, todavia, a forma como essa hipótese vem sendo apresentada é falha,

segundo Barros (2011), pois não explicam de maneira sistemática e rigorosa, como essas dificuldades surgiram ao longo do tempo e por que persistem.

Outra hipótese explicativa das desigualdades regionais refere-se às diferenças climáticas e de solo, nesse sentido há que se referenciar quanto à existência de uma grande área no Nordeste de clima semiárido e pouco apta à exploração agropecuária com um nível razoável de eficiência econômica. A região conhecida como Sertão nordestino ocupa 57,53% da área total da região.¹

De acordo com a análise de Barros (2011) essa região possui o solo ruim em sua maior parte, o clima adverso à vida e as chuvas escassas (em média 750 mm por ano), havendo regiões em que o índice é inferior a 500 mm por ano. Apesar de não ser propriamente desértica, boa parte dessa região apresenta condições climáticas próximas.

Embora o clima da região não ofereça as condições ideais para algumas atividades econômicas, notadamente a agropecuária, essa região foi povoada ainda no início da colonização brasileira nos séculos XVI e XVII, principalmente por atividades pecuárias e de produção de alimentos, que foram expulsas da região costeira por conta da competição da cana-de-açúcar, sendo que um percentual nada desprezível de sua população vive de atividades agropecuárias.

Atualmente possui uma densidade acima do que é considerado razoável por muitos, dados os níveis tecnológicos existentes no local, congregando mais de 50% da população da Região Nordeste.

E foi ao semiárido no Nordeste, dadas suas adversidades e por sua importância na população, como também em sua área, que imputaram a responsabilidade pelo atraso econômico relativo na região. Ainda antes de quaisquer fundamentações teóricas que tentassem explicar as desigualdades regionais, a presença marcante dessa região logo gerou uma visão de que ela era responsável pela maior pobreza do Nordeste. E é essa a idéia, talvez por ser mais óbvia que persiste no conjunto de idéias que sempre estão presentes em textos jornalísticos e outras versões explicativas sobre as desigualdades regionais.

¹ Dados extraídos do site da Sudene: WWW.sudene.gov.br

Há também outra hipótese explicativa para as desigualdades regionais que baseada no papel das amenidades² negativas, no caso do Nordeste; determinam a dispersão espacial da população e atividades econômicas. Essa explicação tende a considerar que a maior parte dos indivíduos tende a preferir viver na região onde se encontram suas raízes familiares, porém a distribuição espacial da produção não respeitaria essa distribuição de preferências por residência. Recursos naturais e feitos de aglomeração a definiriam de forma independente.

O fato de o Nordeste ter tido no passado uma maior densidade populacional relativa do que hoje, devido à distribuição espacial da produção na era colonial, fez com que o crescimento vegetativo da população brasileira apresentasse maior proporção de pessoas cujas raízes estivessem nessa região do que seria economicamente ótimo, dada a distribuição espacial da produção no país, (BARROS 2011).

Por conseguinte haveria preferência por morar no Nordeste e as pessoas preferem ofertar sua mão de obra nessa região, ainda que sua remuneração seja mais baixa, a se dirigirem para o Sudeste. Com isso ocorre um desequilíbrio entre a oferta e a procura concorrendo para o aumento das disparidades regionais.

De acordo com Barros (2011) essa hipótese apresenta duas fragilidades a primeira é que as disparidades regionais se mostram muito elevadas para que sejam explicadas apenas por essa diferença de preferência. E a segunda é que segundo essa visão, as disparidades regionais teriam origem principalmente em diferenças de remuneração entre indivíduos com o mesmo nível de capital humano.

Outra explicação para as desigualdades regionais se baseia nas diferenças das instituições, segundo a qual instituições fortalecidas são fundamentais para darem suporte à iniciativa privada assegurando maior eficiência e engajamento do esforço

² Amenidades são as especificidades geográficas, climáticas, econômicas e sociais as quais podem atuar como fatores de aglomeração - no caso de amenidades atraindo os agentes produtivos em busca de uma qualidade de vida melhor-, ou de dispersão, se atuarem como “amenidades negativas”. ROCHA E MAGALHÃES (2013)

produtivo nos investimentos em capital humano e em pesquisa de desenvolvimento tecnológico.

Portanto, em regiões onde as relações de poder sofreram a influência coronelista de forma mais intensa, como no Nordeste e Centro-Oeste poderiam ter nessa fragilidade institucional a explicação para atrasos no desenvolvimento regional.

Outra hipótese seria a apropriação dos governos locais e instituições federais por elites locais que de alguma forma se desviavam objetivos desenvolvimentistas para gerar benefícios próprios, lícita ou ilícitamente. Em ambos os casos o aparato do Estado e seu poder de atuação na economia e na sociedade tinham suas ações distorcidas a fim de gerar benefícios a grupos específicos afastando-se de metas desenvolvimentistas.

Dentre as várias hipóteses existentes na literatura brasileira para explicar a existência de desigualdades regionais no Brasil, uma das mais bem estruturadas e influentes foi apresentada por Celso Furtado em seu livro *A Operação Nordeste*³ e em outros textos seus, como o documento GTND (1959) in BARROS (2011). De acordo com essa hipótese, as regiões que se dedicam às atividades primário-exportadoras têm seu crescimento limitado, pois seus ganhos de produtividade são exportados, através de uma redução do preço de seus produtos, decorrente da competição em seus mercados. Produtos industrializados, por sua vez, não sofrem desse problema, pois os sindicatos e as empresas com poder de mercado retêm os ganhos de produtividade como renda adicional dos agentes envolvidos nesses setores.

Os adeptos dessa hipótese argumentam que num dado momento, quando uma economia primário-exportadora atinge certo nível de complexidade, o consumo interno pode começar a sofrer pelo estrangulamento da capacidade de importar. Nessas circunstâncias, surgem as primeiras indústrias locais, que geram demanda para justificar novas indústrias e, assim, geram um círculo virtuoso em que essas economias começam a se industrializar. Esse processo gera maior capacidade de reter os ganhos internos de produtividade e, com isso, elevar o bem-estar interno, sem exportar os ganhos realizados. (BARROS, 2011).

³ Furtado(1959^a)

De acordo com Furtado a crise brasileira dos preços do café no final do século XIX e começo do século XX foi determinante para o estrangulamento do consumo, embora a elite local não tenha reduzido seu consumo na mesma proporção que seus lucros caíam; ao contrário ela consumia o próprio estoque de riqueza para manter o consumo, gerando, dessa forma, um estrangulamento na oferta interna de bens de consumo de luxo, boa parte deles de produtos industriais, por conta dos limites da capacidade de importar.

Assim, maturaram as condições estruturais para o desenvolvimento da indústria no País, através de substituição de importações. Contudo, a maior parte dos indivíduos que demandavam produtos industriais vivia no sudeste, onde se encontravam o maior polo produtor de bens primários exportados e a sede do governo, respectivamente.

Como resultado, as primeiras indústrias do País floresceram nessa região. Em consequência, o Sudeste incorporou os ganhos de produtividade associados às atividades industriais, reduzindo ainda mais a participação relativa de sua população empregada em setores tecnicamente mais atrasados, como a agropecuária de subsistência. Isso deu especial impulso à economia local.

No Nordeste, ao contrário permaneceu a economia primário-exportadora, onde praticamente todos os produtos industrializados necessários ao consumo interno eram importados, devido ao fato de que as culturas de exportação, principalmente do açúcar, não geraram um mercado interno que justificasse o desenvolvimento industrial, pois o consumo interno de produtos manufaturados era menor e sua escala não justificava investimentos no setor fabril. Com isso, o Nordeste brasileiro sofreu com a perda relativa de seus produtos devido ao pagamento de altos preços aos produtos industriais obtidos em troca (BARROS, 2011).

Essa situação fez com que a indústria do Sudeste continuasse a crescer e a ganhar escala, se tornando extremamente competitiva e restritiva ao desenvolvimento industrial das demais regiões. Seus ganhos de escala eram tais, que mesmo com os custos de transporte, seus produtos chegavam competitivos no Nordeste. Assim, a

possibilidade de surgimento de indústrias locais ficou bastante limitada, e isso cristalizou as desigualdades regionais surgidas a partir do processo de industrialização.

Nessa visão, a formação de mão de obra é puxada pelas necessidades produtivas. Como consequência, o desenvolvimento industrial do Sudeste elevou a demanda por mão de obra mais qualificada e, assim, montou-se uma estrutura social de formação de mão de obra mais sofisticada nessa região. Por conseguinte, a elevação do capital humano foi maior nessa região, justificando-se tais diferenças (BARROS, 2011).

Baseado nessa hipótese observa-se que a disponibilidade de recursos naturais não é determinante na explicação das desigualdades regionais, uma vez que o Nordeste teve seu auge de produção primário-exportadora no ciclo do açúcar, todavia não foram momentos propícios para o surgimento da indústria no País.

Ainda nessa mesma visão, a região Sul é vista como uma extensão do Sudeste, tendo em vista que ao se desenvolver industrialmente, o Sudeste gera grandes cidades com grande demanda por bens primários tanto para alimentação como para o processamento industrial.

Essa demanda é mais satisfeita por regiões circunvizinhas, pois os custos de transportes são menores. Quando essas cidades crescem, a demanda aumenta e as regiões mais longínquas passam a fazer parte do sistema produtivo, com isso a região Sul, teria se desenvolvido mais rapidamente quase na mesma proporção do Sudeste, por ter sido incorporada ao sistema produtivo.

Conforme Barros (2011), o Norte e o Centro-Oeste tiveram destino semelhante ao Nordeste, ambas as regiões não tiveram escala suficiente para justificar um desenvolvimento industrial à época das crises do café ou em qualquer ciclo produtivo que porventura as tenha integrado aos polos produtivos, como foi o caso do Ciclo do Ouro, que atingiu o Centro-Oeste, e do Ciclo da Borracha na Amazônia – este último, em período semelhante ao Ciclo do Café em São Paulo, mas em escala suficientemente menor, para não gerar um mercado para expansão industrial.

Portanto, de acordo com Barros, (2011) as hipóteses explicativas das desigualdades regionais no Brasil vão desde as teorias do crescimento ou do desenvolvimento econômico, até às que se referem à escassez de recursos naturais, diferenças de capital humano ou ineficiências institucionais, contudo tais hipóteses não são apresentadas de forma organizada ou não possuem o rigor acadêmico necessário.

Dentre as poucas mais organizadas e rigorosas merecem destaque a hipótese estruturalista de Celso Furtado, e aquela que utiliza a ideia de que diferenças em capital social explicariam as desigualdades.

As suposições teóricas de Furtado argumentam que a dinâmica do desenvolvimento de uma região se baseia nos seguintes fatores: O primeiro deles se refere à existência de retornos crescentes de escala na produção industrial, isso significa que ocorre o aumento de produtividade do capital e do trabalho, na medida em que a produção industrial aumenta. O segundo é que existe uma tendência de aglomeração espacial da produção industrial, as indústrias procuram se localizar perto dos mercados e a localização delas gera mais riqueza na região atraindo cada vez mais indústrias devido à elevação da demanda local. Outro fator se refere à qualificação técnica de mão de obra que segundo Furtado é determinada pela demanda do setor produtivo, nesse sentido a oferta de mão de obra nos diversos níveis de formação pode ser considerada endógena ao processo de desenvolvimento. (CARDOSO, JR. IPEA, 2011).

Nesse sentido é correto concluir que a origem das desigualdades regionais no Brasil se situa na casualidade do momento histórico específico em que a expansão industrial acelerada teve início no Brasil. O Nordeste e as demais regiões teriam ficado para trás porque não se teriam industrializado no mesmo ritmo do Sudeste.

1.2.1 - Desigualdades Regionais no Estado de Goiás

Observa-se que as crescentes desigualdades socioeconômicas entre regiões motivaram e ainda vêm motivando a realização dos mais diversos estudos buscando-se compreender suas causas e consequências. Dentre as hipóteses para se explicar as desigualdades regionais no Brasil algumas são extremamente divergentes principalmente com relação ao momento de sua consolidação.

A interpretação clássica de Celso Furtado revela a importância da passagem do século XIX para o século XX como período de aprofundamento das disparidades entre as regiões, outros autores, contudo, verificaram diferenças elevadas entre as províncias durante o século XIX, oriundas de natureza diversa da visão clássica, ou seja, as distinções entre o setor exportador e o de subsistência ou em virtude do dinamismo maior ou menor do primeiro.

De acordo com estudos de Marcondes (2005) feitos a partir de registros de comércio marítimo e na matrícula ou classificação dos escravos da década de 1870, demonstram diversidade expressiva do saldo de comércio marítimo *per capita* das províncias e da distribuição dos escravos pelos seus proprietários, nos municípios em estudo naquele momento. Como a distribuição das atividades econômicas e da população cativa são mutuamente condicionadas, pode-se por meio da última, inferir de forma aproximada, a primeira, uma vez que a população escrava ainda constituía uma importante parcela de mão de obra brasileira, fortemente relacionada às atividades agrícolas.

Portanto tais informações assentadas em bases econômicas e demográficas já revelaram desigualdades regionais bem definidas. As conformações das diversidades divergiram fortemente da visão clássica.

As diferenças entre as localidades e/ou províncias demarcaram-se em função das condições geográficas, técnicas, tipo de cultura, intensidade de cultivo, urbanização e proximidade dos mercados. Destarte, não se pode enquadrar a complexidade das realidades locais e provinciais na interpretação tradicional.

Prado Júnior (1981) em seu clássico, *Formação do Brasil Contemporâneo*, distinguiu duas principais forças de ocupação do território brasileiro no século XVII: a expansão pastoril e a mineração. Portanto o povoamento do planalto brasileiro se deu graças ao eldorado do ouro e do diamante. Dessa forma ocorreu a libertação definitiva da orla atlântica, uma vez que nos dois primeiros séculos da colonização, o povoamento e a produção concentraram-se numa estreita faixa litorânea brasileira, tendo três núcleos principais: Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco.

Segundo Ferreira, I. M. e Mendes, E. P. P. (2009), acredita-se que a razão principal da ocupação/colonização de Goiás não teria sido apenas pela exploração de ouro. “Acredita-se, de acordo com estudos que os seus exploradores iniciais, por volta de 1726 a 1770, lançaram mão de várias competências, como as atividades agrícolas, os criatórios e arregimentação e organização de mão de obra indígena em sua região de origem. O processo de interiorização do povoamento é marcado pelo desinteresse do Governo Imperial pelas áreas interioranas, pela dificuldade de realização das demarcações legais das sesmarias, pela dispersão e isolamento da população goiana, pela precariedade dos meios de transporte e comunicação e pela expansão da pecuária extensiva, enquanto principal atividade econômica”. Todas essas particularidades justificam o rápido processo de ocupação fundiária de Goiás e, principalmente, a grande concentração fundiária e de capitais (recursos) que marcaram a sua história.

A mudança do eixo principal do Nordeste para o Sudeste começou no século XVIII com a exploração aurífera e diamantífera, em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. Todavia, já no século XIX, com a decadência da mineração, as condições econômicas da província de Goiás não eram tão satisfatórias em decorrência da distância dos mercados e o custo do transporte.

“No início do século XIX, as migrações das populações decadentes de Minas Gerais e do Nordeste brasileiro incrementaram o sistema agrícola e comercial da região”. “A economia agrícola surge como um regime de transição entre a economia mineradora e a economia de exportação pecuária”. (FERREIRA, I. M. e MENDES, E. P. P. 2009).

A transição da economia mineradora para a agropecuária foi responsável pela inserção de Goiás ao sistema capitalista em desenvolvimento, mudança essa que também teve reflexo na natureza do trabalho escravo empregado na mineração. Portanto, primeiramente os espaços sub-regionais têm como dinâmica econômica a agricultura e posteriormente a pecuária, sendo que a segunda, considerada o setor produtivo de exportação foi responsável pelas trocas intrarregionais.

Mas a distância do Estado em relação aos principais centros exportadores onerava sua produção, inviabilizando a comercialização dos excedentes agrários, acrescenta-se a isso o fato do elevado custo do dia de trabalho nas empreitas, que chegava a ser superior ao preço da terra, dificultando o desenvolvimento do processo produtivo agrícola. Para Estevam in Ferreira, I. M. e Mendes, E. P. P.(2009), “as relações socioeconômicas em Goiás, durante as primeiras décadas do século XX, permaneceram nos trâmites tradicionais até a década de 1960”. “A implantação das ferrovias que davam acesso a São Paulo possibilitou a ampliação da demanda agrícola e a valorização das terras goianas”.

O crescimento e a especialização da agropecuária em Goiás ocorreram a partir das primeiras décadas do século XX graças ao avanço da fronteira agrícola do Sudeste. Outros fatores que deram sustentação para tal expansão foi à implantação de uma infraestrutura de transporte, as mudanças político institucionais após 1930 e a construção de duas capitais (Goiânia e Brasília).

Embora a economia goiana tivesse uma aparente autonomia, a especialização da produção agrária deu-se, principalmente em decorrência da demanda criada pela economia paulista, que era responsável pelo fornecimento dos produtos primários e representava um mercado para os produtos de uma indústria emergente.

Segundo Ferreira, I. M. e Mendes, E. P. P.(2009), “Goiás passou a substituir as rotas comerciais nordestinas, integrando-se ao mercado brasileiro como produção marginal, em que o fator de produção mais atrativo era a própria terra. O sistema produtivo era pouco diversificado, apoiando-se na produção de arroz e na criação de gado. A construção de Goiânia, na década de 1930, e a divulgação política agrária de uma ‘Marcha para o Oeste’ aceleraram o processo de reorganização espacial. O projeto

de colonização agrícola nacional de Goiás deixou marcas na estrutura local. A integração de Goiás ao circuito do mercado brasileiro apoiou-se no sistema exportador ferroviário. Em 1935 chega até Anápolis a Estrada de Ferro Goiás, trazendo à região as demandas paulistas por produtos alimentícios, auxiliada por duas outras ferrovias - a Companhia Paulista de Estrada de Ferro, que chegava até Barretos (SP), e a Companhia Mogiana de Estrada de Ferro, que ligava Campinas (SP) a Araguari (MG). A rede ferroviária proporcionou estreitamento da articulação inter-regional com São Paulo, convertendo o Triângulo Mineiro em entreposto mercantil e, ainda, incrementou a urbanização e fomentou a produção agrícola comercial, embora não tenha eliminado as relações tradicionais de trabalho”.

A construção de rodovias contribuiu para a integração regional, e a conversão de economia rural agrária em economia urbana de base agrária foi uma consequência do dinamismo do processo de ocupação de Goiás.

Foi com a crise internacional de 1929 que se deu a organização da produção, tendo como base uma economia primário-exportadora. Assim, Goiás passou a atuar como fornecedor de gêneros alimentícios e matérias-primas ao mercado brasileiro, sendo gradativamente, incorporado ao processo produtivo nacional. Relevante também destacar nesse período, o papel do Estado como absorvedor de excedentes populacionais de outras regiões do país.

A incorporação de Goiás à economia brasileira é reforçada no final da década de 60 e início de 70, pela estratégia do governo militar de ocupação da Amazônia e do Planalto Central, visando ampliar o mercado e consolidar o Estado Nacional. Além de aumentar os investimentos em infraestrutura, integrando o Centro-Oeste aos núcleos dinâmicos e modernos da economia brasileira e abrir rotas de penetração demográfica, o governo militar criou a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) como instância de planejamento e desenvolvimento da região.

Na década de 1970, o Brasil passa a ocupar o segundo lugar como produtor mundial de soja. O foco da economia goiana, atualmente é a produção de grãos, principalmente, soja e milho, além da produção de leite e carne. Portanto, no contexto nacional, o Estado de Goiás ocupa lugar de destaque nessas atividades, além disso, vale

ressaltar que dos 15 milhões de hectares de Cerrado agricultável no Brasil, 5 milhões estão em Goiás; isso torna o Estado importante no cenário nacional.

Dessa forma, o PIB (Produto Interno Bruto) em Goiás tem sido incrementado graças ao agronegócio, contudo ao longo dos anos o conceito de agronegócio tem sido agregado a outras atividades econômicas, como mercado de insumos e fatores de produção. É necessária uma visão sistêmica do agronegócio de modo a envolver o processamento da matéria-prima, o marketing, a transformação e a distribuição, até o produto chegar ao consumidor final. Trata-se da qualidade na gestão de negócios.

O crescimento industrial goiano deu-se pela integração entre agropecuária moderna e o avanço da agroindústria. Ressalta-se também a emergência de novas atividades industriais atraídas pelas políticas de incentivos fiscais praticadas em Goiás a partir de meados da década de 1980 (ARRIEL, 2010).

Vários planos de desenvolvimento e de incentivos fiscais buscaram atrair atividades industriais, principalmente alimentícias, buscando gerar oportunidades no estado de Goiás, já que a agropecuária moderna e concentrada na produção de *commodities* (grãos e pecuária de corte) conta(va) com altos níveis de produtividade.

Concomitante aos incentivos fiscais havia também planos de desenvolvimento regional implantados em Goiás como: Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – Polocentro (1975); Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília (1979) e; Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento dos Cerrados – Prodecer (1985) (PIRES E RAMOS, 2009).

Além destes programas, foi instituído também o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) em 1989. Esses programas, em sua maioria, foram resultado de pressão exercida pelos estados ao governo central com o intuito de elaborar e desenvolver políticas que visassem diminuir as desigualdades regionais.

Assim, com a ajuda de alguns programas de desenvolvimento e outros de incentivos fiscais, ocorreu o crescimento da participação da economia goiana no cenário nacional. Atualmente, Goiás mostra-se bastante integrado à economia nacional,

sobretudo àqueles estados da região centro-sul, onde se tem uma relação de fluxo de comércio ao redor de 40% tanto para compras quanto para vendas. A participação do PIB goiano no Brasil que era de 2,05% em 1995 passou a 2,64% em 2009. Em termos de taxa de crescimento, Goiás cresceu 71,5% (em termos reais), entre 1995 e 2009, enquanto o Brasil cresceu 46,51%.

Contudo, do mesmo modo que as regiões brasileiras, as regiões do estado de Goiás possuem uma diversidade de atividades que geram emprego e renda para sua população, notadamente o agronegócio e, mais recentemente e em menor grau a indústria, porém localizadas em poucos municípios do Estado.

Desse modo, nem todas as regiões do Estado têm presenciado um crescimento e/ou desenvolvimento mais acentuado. De uma maneira geral, a metade Sul do Estado detém os melhores/maiores indicadores (emprego, renda, IDH, indicadores de saúde e educação, por exemplo) sendo a mais dinâmica economicamente e concentrando os principais empreendimentos industriais. Por outro lado, a metade Norte concentra os piores indicadores e a economia é pouco dinâmica e mais ligada à agropecuária e administração pública. (ESTUDOS DO IMB, 2013)

Diante do exposto e considerando as desigualdades regionais existentes no Estado, e ainda para responder com eficácia aos desafios que se têm pela frente, tendo-se em vista o momento extremamente delicado no aspecto da questão regional, em que a persistência da desigualdade entre as regiões se impõe na pauta dos governos; espera-se do poder público, a planificação de Políticas Públicas que levem em conta as características físicas e de infraestrutura de cada localidade priorizando os espaços geográficos demarcados por fatores ambientais, socioeconômicos, articulando as diversas instâncias para favorecer o desenvolvimento do Brasil.

Entre outros aspectos, os estudos realizados buscam reconhecer que as circunstâncias locais são um importante ponto de partida para uma genuína estratégia regional. As evidências têm demonstrado que as regiões menos favorecidas precisam reconhecer que fontes primárias de desenvolvimento local são necessárias, mas insuficientes para o progresso. Porém, há que se ter em conta que os “agentes das

regiões ricas” não chegam à plena realização do seu capital e seus objetivos sem a interação com os “agentes das regiões pobres”.

As medidas que possam conter o ritmo e crescimento da extrema desigualdade regional existente no Brasil exigem políticas públicas capazes de criar condições de investimento (público e privado) em regiões deprimidas e/ou de menor desenvolvimento, produzindo um adicional na taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) por habitante. Essas trajetórias de crescimento necessitam ser mais bem delineadas através de projetos que visem à ação do gasto público de forma eficiente.

2 . METODOLOGIA DE PESQUISA

Tipo da Pesquisa:

O presente trabalho será realizado através de uma pesquisa descritiva visto que as informações coletadas e analisadas permitirão descrever o problema das Desigualdades Regionais no Brasil, os inúmeros Planos voltados para o desenvolvimento adotados ao longo de décadas e, por fim as características do Programa Polos de Desenvolvimento, programa de Desenvolvimento Regional utilizado pelo Governo de Goiás no período de 2011-2014.

A busca de informações se deu através de literatura disponível, pesquisas em sites, estatísticas, Plano Plurianual (PPA) Estado de Goiás 2012 – 2015 e Programação do Plano de Ação Integrada de Desenvolvimento (PAI), além de projetos elaborados na gerência de Polos de Desenvolvimento.

Problemas:

1- Quais os gargalos em se desenvolver projetos que visem o Desenvolvimento Regional sem uma Política Nacional de Desenvolvimento?

2- Quais os mecanismos do Programa Polos de Desenvolvimento? E, considerando o aspecto da Qualidade, que princípios podem ser identificados em sua modelagem?

Hipóteses:

- Falta de intersetorialidade entre as várias políticas;
- Descontinuidade dos projetos em razão de mudanças políticas;
- Escolha de projetos e localidades baseados em decisões políticas;
- Dificuldades de execução pela falta de planejamento;

- A execução de projetos através de Polos possibilita a redução das desigualdades considerando as potencialidades regionais.

Objetivo Geral:

Promover a reflexão acerca do Desenvolvimento Regional em Goiás, a importância da Gestão Estratégica e princípios de Qualidade no planejamento de uma Política Pública e o quanto a ausência desses pode contribuir para a falta de efetividade dos resultados.

Objetivos Específicos:

- Analisar o planejamento como viés do desenvolvimento
- Identificar os principais Planos de Desenvolvimento no Brasil;
- Demonstrar as desigualdades regionais existentes no Estado de Goiás;
- Analisar o Programa Polos de Desenvolvimento em Goiás, como dinamizador (econômico) do desenvolvimento regional, identificando a qualidade.

3. DISCUSSÃO E RESULTADO

3.1 - Programa Polos de Desenvolvimento em Goiás

As políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional foram praticamente abandonadas no Brasil pós-80, seja pela séria crise fiscal e financeira do Estado nacional. Seja pela ascensão da ideologia neoliberal, que defendia o mercado como palco principal das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional.

Anteriormente à década de 80, surgiram algumas complementaridades inter-regionais com especializações regionais importantes, forçadas pelo movimento de integração do mercado nacional, tais quais: Polo de eletroeletrônicos da Zona Franca de Manaus, de mineração no Pará, de bens intermediários químicos do Nordeste oriental, têxteis no Ceará e Rio Grande do Norte, entre outros.

Já no final dos anos 90, houve uma tendência de fortalecimento da concentração de novas atividades e investimentos públicos e privados em certos “focos competitivos”. A opção prioritária pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo foi apresentada pelos Planos: “Brasil em Ação” e “Avança Brasil” contidos respectivamente, nos Planos Plurianuais – PPA’s de 1996-1999 e 2000-2003, os quais estabeleciam projetos prioritários de infraestrutura, no âmbito do programa dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. A prioridade aos “eixos” era a dotação de acessibilidade aos “focos dinâmicos” do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), negligenciando as áreas menos dinâmicas.

A idéia dos “eixos de desenvolvimento” era centrada no desenvolvimento através da área de logística, no âmbito da competitividade e redução do “custo Brasil”, era esse o “apelo político”. Nesse sentido a perspectiva era de se avançar nos investimentos em obras de infraestrutura, atrasadas face à restrição fiscal então vigente, perspectiva essa que gerou grandes expectativas positivas dos entes federados e suas

forças políticas. A estratégia dos “eixos” teve o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro.

O PPA 2000-2003 (Plano Avança Brasil) teve como principal insumo o estudo prévio à adoção das políticas dos “eixos”, cuja definição privilegiava os fluxos reais de bens e serviços com destaque para as redes intermodais de transporte e logística. Contudo a idéia subjacente à proposta dos “eixos” era a viabilização de formas mais eficientes para se acessar os “bolsões de riqueza” do território nacional. Felizmente o grau de efetiva implantação dos projetos contemplados foi baixo, menos que 20% de execução, pois do contrário, caso fosse totalmente implantado, tenderia a potencializar as heterogeneidades estruturais entre e dentro das regiões brasileiras.

Ao longo daquele período, a política regional se limitou a políticas difusas de desenvolvimento local focalizadas em territórios “problema”. Ainda no final dos anos 90 a criação do Ministério da Integração Nacional trouxe a debate a política regional no Brasil, a esse ministério foi incumbida a missão de assumir o mandato formal da política regional brasileira, com a tarefa de coordenar e acompanhar as ações dos tradicionais órgãos de desenvolvimento regional e seus respectivos instrumentos de fomento. Porém, nunca se demonstrou uma estratégia nacional clara de desenvolvimento regional.

No ano 2000 foi lançado o documento “Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional”, que explicitou diretrizes que doravante orientariam a política regional brasileira. Foi um trabalho de relativa insignificância das políticas regionais explícitas do Governo Federal, associada a uma dispersão no tratamento da questão regional. Nesse momento se reconhece a persistência das desigualdades regionais no Brasil, a exigir uma ação decidida de enfrentamento por parte do poder público.

São requisitos básicos e prementes para a implementação de novas políticas de integração nacional e desenvolvimento regional, a adoção de uma divisão regional menos abrangente do que a baseada nas macrorregiões e a nacionalização das políticas de desenvolvimento regional colocando as áreas-problema fora das periferias

tradicionais – as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – pudessem também ser beneficiadas por ações do governo federal.

O esforço de modernização da política de desenvolvimento regional, de modo a tornar sua atuação em escala nacional, resultou na criação do PROMESO (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas) incluído no PPA 2000-2003. Foram identificadas 13 mesorregiões diferenciadas que se constituíram no foco da atuação do PROMESO.

Em seu conjunto, as mesorregiões selecionadas tenderam a se concentrar em “áreas-problema” da Amazônia, do semiárido nordestino e do restante do País (Vale da Ribeira, Vale do Jequitinhonha, Metade Sul do RS, Águas Emendadas, Bacia do Itabapoana). O PROMESO tinha como objetivo a elevação da qualidade de vida da população residente nessas mesorregiões por meio do apoio à implementação de “fóruns mesorregionais” (vertente institucional) e “projetos de desenvolvimento local sustentável” (vertente econômica).

Em termos concretos as ações do PROMESO se limitaram na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social.

A importância da questão regional foi explicitamente consignada na proposta do PPA 2004-2007 (Brasil de Todos), onde a redução das desigualdades regionais foi colocada como um de seus mega objetivos:

“A política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do País. A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação[...] As áreas mais frágeis serão tratadas numa perspectiva sub-regional diferenciada no que tange ao gasto social e às políticas de emprego e renda. A intenção é estimular uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda, saneamento, habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, associadas a uma política "sob medida" de emprego e renda), gerenciadas de forma articulada,

visando ao desenvolvimento local. [...]A estratégia regional do PPA contempla, em especial, as potencialidades econômicas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; e dá atenção diferenciada às zonas deprimidas, cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais para a desconcentração da renda.”(BRASIL, 2004)

Entretanto, embora tenha sido dado destaque à questão regional no PPA, ela não se consolidou em uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o que seria de fundamental importância para que se traduzisse em ações concretas. E o fator principal desse resultado frustrante refere-se aos instrumentos financeiros destinados à implementação de ações estratégicas: Fundos Constitucionais de Financiamento, criados pela C.F. 198, aos quais são destinados, anualmente, 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados, e que são aplicados pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil em programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente; e, recursos orçamentários da União que já vinham sendo aplicados em programas mesorregionais do Ministério da Integração –MI.

Aliás, em termos financeiros, os Fundos Constitucionais (Fundo do Centro Oeste - FCO, Fundo do Nordeste - FNE e Fundo do Norte - FNO) formam o principal instrumento de política regional. Os fundos constitucionais destinam-se a prover crédito ao setor produtivo, com atendimento preferencial às Micro e Pequenas Empresas - MPEs e à agricultura familiar, e devem ser reembolsados, embora sob uma taxa de juros subsidiada e sujeita a bônus de adimplência.

Considerando, portanto, a ausência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o PPA 2012-2015 e o Plano de Ação Integrada de Desenvolvimento – PAI implementaram no Estado de Goiás, uma inovação no que se refere ao desenvolvimento regional, trata-se do Programa Polos de Desenvolvimento.

A adoção de projetos de Desenvolvimento Regional vinculadas às potencialidades de cada região é uma demonstração clara de busca da Qualidade na Administração Pública que promovem a gestão planejada, moderna, dinâmica com novas modelagens.

Essa concepção adotada no PPA goiano, de projetos que visam ao desenvolvimento através de polos se espelha, intencionalmente ou não, na Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux, o qual em 1955, estudando a concentração industrial na França constatou que esses polos podem surgir em torno de uma aglomeração urbana, ou ao longo das grandes fontes de matérias primas, assim como nos locais de passagem e fluxos comerciais significativos ou ainda em torno de uma grande área agrícola.

O pensamento que prevalecia na adoção das estratégias de desenvolvimento regional com base na teoria dos polos de crescimento levava em conta a industrialização e a urbanização como os principais fatores de crescimento econômico, pensamento perfeitamente adequado até os dias de hoje. Acreditava-se que a aceleração desse crescimento fosse responsável pela solução de todos os problemas sociais e econômicos. (IPEA, 2010)

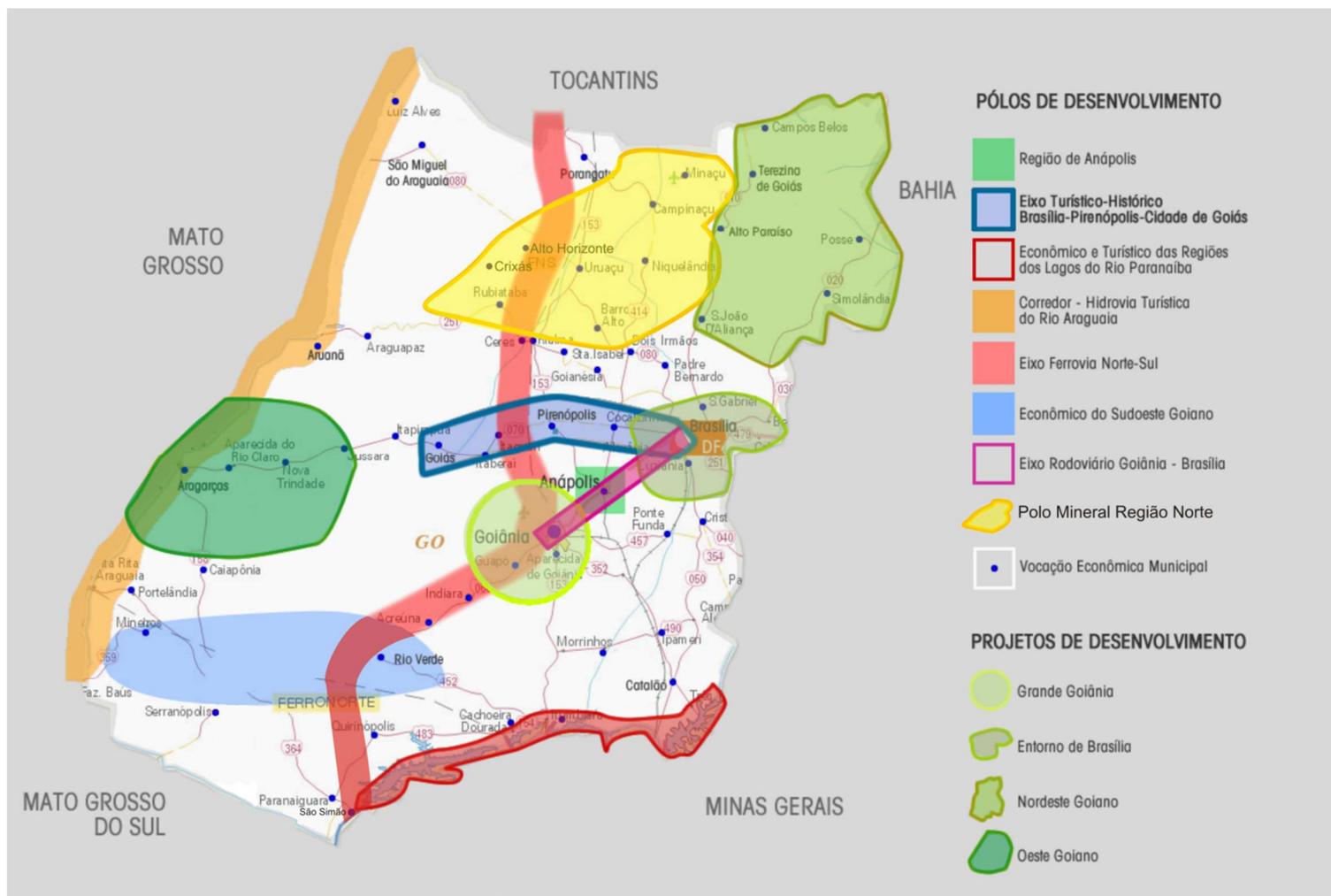
Em sua teoria, Perroux tratou de diferenciar os polos de crescimento dos polos de desenvolvimento sendo que este último pode ser entendido como a combinação de mudanças sociais e mentais de uma população que a tornam apta a propiciar o crescimento, de forma cumulativa e durável, de seu produto real, global, interpretado aqui como sua potencialidade. (IPEA, 2010)

Existem, também, nessa teoria, similaridades com a abordagem schumpeteriana do desenvolvimento, que se baseia no dinamismo da indústria motriz, atividade inovadora e de grande dimensão. Em Schumpeter, a atividade inovadora rompe o fluxo circular estacionário e promove o crescimento de seu meio. Joseph Alois Schumpeter, economista e cientista social austríaco formulou a Teoria do Desenvolvimento Econômico. (SOUZA, 2007)

A noção de Polo nos remete a uma atividade ou potencialidade motriz que faça uso dos recursos de uma região em favor do desenvolvimento. No planejamento goiano, o Estado foi dividido em regiões considerando suas potencialidades.

Figura 3.1

PLANEJAMENTO REGIONAL



Rio Paranaíba

2-Polo de Desenvolvimento do Corredor Hidrovia Turística do Rio Araguaia - Pró Araguaia

3-Polo de Desenvolvimento Turístico-Histórico do Eixo Brasília/Corumbá de Goiás/Pirenópolis/Jaraguá/Cidade de Goiás

4-Polo de Desenvolvimento Mineral do Norte Goiano

5-Polo de Desenvolvimento Econômico do Sudoeste Goiano

6-Polo de Desenvolvimento do Eixo Goiânia/Anápolis/Brasília

7-Polo de Desenvolvimento de Anápolis

8-Polo de Desenvolvimento do Eixo da Ferrovia Norte-Sul

A peculiaridade desses Polos é o de agregar municípios em regiões com potencialidades similares, onde as políticas públicas setoriais integradas são determinantes para potencializar tais vocações de modo a promover uma integração regional, e conseqüentemente contribuir para a redução das desigualdades regionais.

Pode-se considerar o desenvolvimento regional como uma forma de gestão eficaz dos fatores de desenvolvimento, quer seja no melhor uso dos recursos como na garantia de uma maior participação dos diferentes atores; tudo isso buscando soluções para os problemas criados pela dinâmica da economia global, especialmente no que se refere aos desequilíbrios espaciais. Dessa forma, o combate às assimetrias regionais através do aproveitamento dos recursos e potencialidades endógenos das regiões, da promoção do ordenamento do território e da garantia da participação dos cidadãos na resolução dos problemas são objetivos fundamentais do desenvolvimento regional.

Polo de Desenvolvimento do Corredor Hidrovia Turística do Rio Araguaia - Pró Araguaia

No noroeste goiano, especificamente na divisa com o Estado de Mato Grosso encontra-se o Rio Araguaia; destino turístico enraizado da população goiana, com potencial internacional. O grande potencial hídrico e turístico do rio são as forças propulsoras para o desenvolvimento da região.

Cria-se então, o Polo de Desenvolvimento do Corredor Hidrovia Turística do Rio Araguaia, cujos projetos visam à criação de um corredor turístico, dotado de equipamentos e infraestrutura que o habilite a concorrer com outros destinos nacionais e internacionais. O grande desafio é explorar o fluxo turístico em todas as épocas do ano, tentando minimizar sua sazonalidade, tendo em vista a existência de um grande fluxo turístico de caráter regional somente na temporada de julho.

Figura 3.2



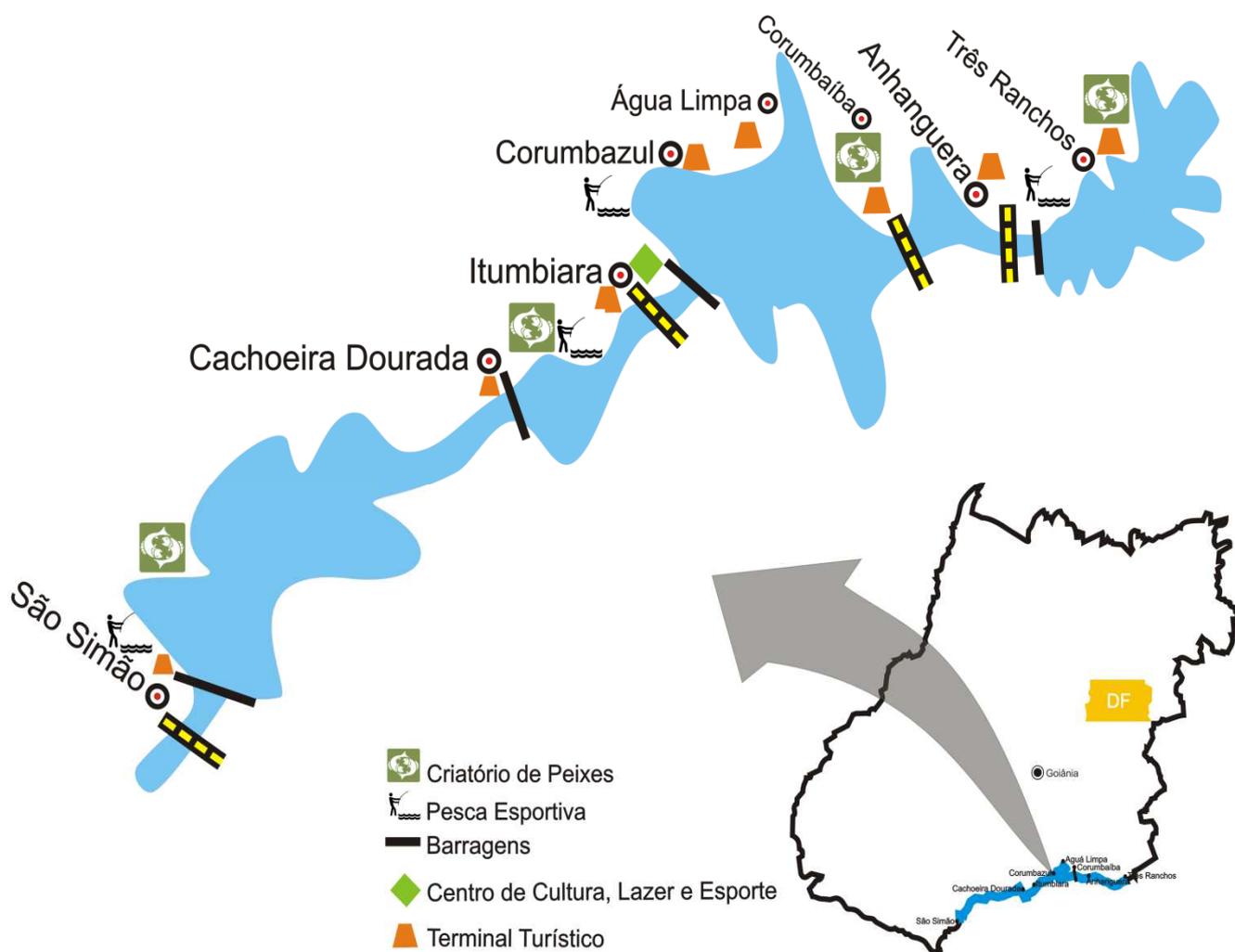
Polo de Desenvolvimento Econômico Turístico das Regiões dos Lagos do Rio Paranaíba

O Polo de Desenvolvimento Econômico Turístico das Regiões dos Lagos do Rio Paranaíba possui também um grande potencial hídrico e turístico que se convertem em forças motrizes para o desenvolvimento. A região dos lagos do Rio Paranaíba localiza-se no sul do Estado, com uma posição geográfica privilegiada sua proximidade com os Estados de Minas Gerais e São Paulo é outro fator a ser potencializado, portanto o desenvolvimento de ações turísticas e voltadas para a aquicultura podem ser fomentadas visando o mercado dos Estados vizinhos.

Em consequência do represamento dos rios Paranaíba e Corumbá necessário para a construção das hidrelétricas de Emborcação no município de Três Ranchos, e de Furnas em Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, São Simão e Caldas Novas, formaram-se os lagos que possibilitaram, além do aproveitamento energético, a transformação desses

municípios em polos de atração turística. A atratividade turística criada pelos lagos provocou o surgimento de hotéis, campings e pousadas, transformando potencial turístico em vocação, embora ainda de forma desordenada e sem planejamento integrado dos investimentos públicos e privados.

Figura 3.3



A atividade turística surge como uma das principais fontes de renda e emprego do século XXI, sendo importante propulsor do desenvolvimento local e regional. No ano de 2013, o turismo no Brasil proporcionou um faturamento de R\$ 62,7 bilhões para a cadeia de segmentos turísticos. Além do peso no desenvolvimento da economia, seu

papel mais importante está no setor social: maior desenvolvimento turístico é igual a mais emprego e melhoria da qualidade de vida da população.

A par dessa vitalidade, o mercado turístico torna-se a cada dia mais competitivo, e se de um lado há o aumento de opções em destinos turísticos que oferecem diversidade, qualidade e menores preços, por outro os turistas estão cada vez mais exigentes quanto à qualidade dos produtos turísticos oferecidos.

A consolidação da Região dos Lagos – Três Ranchos, Buriti Alegre, Cachoeira Dourada, São Simão, Caldas Novas e São Simão – como polo turístico dinâmico vem ocorrendo por meio de investimentos públicos e privados, sendo que o Governo tem, nesse contexto, papel preponderante como indutor e articulador do processo de desenvolvimento, devendo promover o seu direcionamento e a necessária sinergia com a sociedade, melhor integração entre os municípios e maior cooperação entre os atores locais para o aumento da competitividade turística da Região.

Polo de Desenvolvimento Turístico-Histórico do Eixo Corumbá de Goiás/Pirenópolis/Jaraguá/Cidade de Goiás

No Polo de Desenvolvimento Turístico-Histórico do Eixo Brasília/Corumbá de Goiás/Pirenópolis/Jaraguá /Cidade de Goiás temos a questão cultural e histórica, assim como as tradições e festas populares como potencialidade.

As cidades de Goiás e Pirenópolis, fundadas à mesma época da exploração aurífera, mantêm ainda hoje o urbanismo e arquiteturas coloniais; este fato lhes rendeu os títulos de patrimônio mundial e nacional respectivamente. Resguardam ainda tradições e festas populares conservadas ao longo de gerações.

Apesar de comporem o mesmo eixo de turismo, histórico, não há roteiro turístico integrado: Brasília/Pirenópolis/Cidade de Goiás. Embora Goiás tenha recebido título de patrimônio da humanidade, ainda tem fluxo de turistas tímido; da mesma forma, turistas com destino à Pirenópolis tem pouca oferta de produtos de turismo

integrados com Goiás. É preciso buscar alternativas para mudar esse quadro e consolidar esse circuito turístico histórico.

Figura 3.4



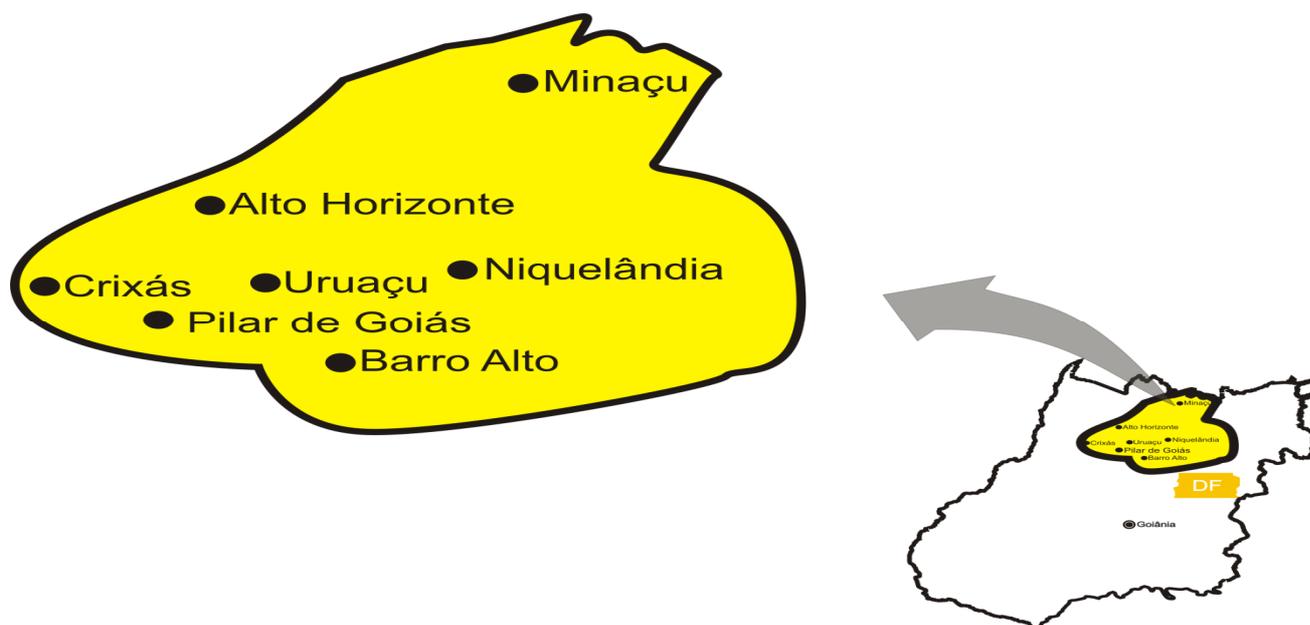
Polo de Desenvolvimento Mineral do Norte Goiano

O Polo de Desenvolvimento Mineral do Norte Goiano tem o minério como grande potencial. Goiás é atualmente um dos maiores produtores e exportadores de minérios do País, sendo que alguns dos municípios com grande potencial mineral estão concentrados na região norte do Estado.

Sabendo-se que o setor mineral é um dos maiores indutores do desenvolvimento regional e conhecendo o potencial da região norte do Estado, onde se encontram

instaladas várias empresas mineradoras, faz-se necessário à realização de ações as quais visem fomentar o setor de mineração, bem como desenvolver demais setores da economia promovendo o desenvolvimento da região.

Figura 3.5



Polo de Desenvolvimento Econômico do Sudoeste Goiano

O Polo de Desenvolvimento Econômico do Sudoeste Goiano congrega a região mais próspera do Estado onde se centraliza a maior parte da produção agropecuária, sendo esta, polo de atração de projetos agroindustriais. Entretanto, sua economia vem perdendo força: a participação no PIB, que em 2002 era de 16,87% em relação ao total do Estado, caiu para 13,5% em 2010 (IMB-SEGPLAN).

Devido aos sérios problemas enfrentados no agronegócio, aliados à precariedade do sistema rodoviário e à falta de outros modais de transporte mais

competitivos, essenciais para o escoamento da produção, a região vem perdendo espaço no cenário econômico atual. A Região Sudoeste necessita de um conjunto de investimentos estruturantes para reassumir seu papel de locomotiva do desenvolvimento do Estado.

Figura 3.6



Polo de Desenvolvimento do Eixo da Ferrovia Norte-Sul

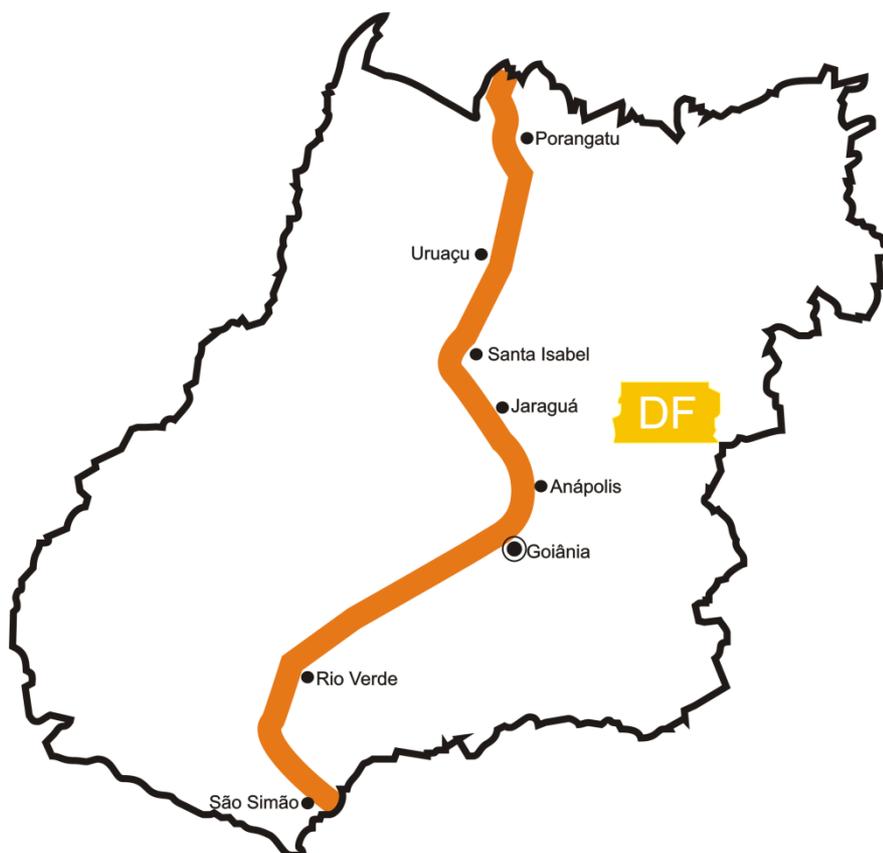
A Ferrovia Norte-Sul (FNS) é um eixo estruturante que nasceu em 1988. Em Goiás a ferrovia possui aproximadamente 450 km e estende-se de Anápolis, no entroncamento com a Ferrovia Centro-Atlântica, até a divisa com o Tocantins. Estão planejados cinco terminais de carga no Estado: Campo Limpo, Santa Isabel, Jaraguá, Uruaçu e Porangatu, além da integração intermodal com a Plataforma Logística Multimodal de Goiás, em Anápolis.

As ações nesse polo se destinam a promover o desenvolvimento de sua área de influência, realizando estudos de viabilidade socioeconômica e articulando ações entre o Poder Público e setor privado para integração de políticas que objetivem o

desenvolvimento socioeconômico da região. Dentre os estudos/projetos/oportunidades importantes para esse eixo destacam-se:

- i) No âmbito industrial, o levantamento das principais indústrias existentes e consolidação de Arranjos Produtivos Locais – APL's,
- ii) No âmbito da agricultura, principais culturas, áreas de expansão e zoneamento agrícola,
- iii) No âmbito de serviços, a administração dos terminais ferroviários e operadores logísticos,
- iv) No setor energético, usinas de álcool e biodiesel, PCH e biomassa,
- v) No âmbito da infraestrutura, rodovias, aeroportos, dutos, acessos e estradas vicinais; e ainda, logística de cargas, estabelecendo as principais rotas, carregamento das rotas, tipos de cargas, potencial de transferência de cargas para a ferrovia e indústria de implementos.

Figura 3.7



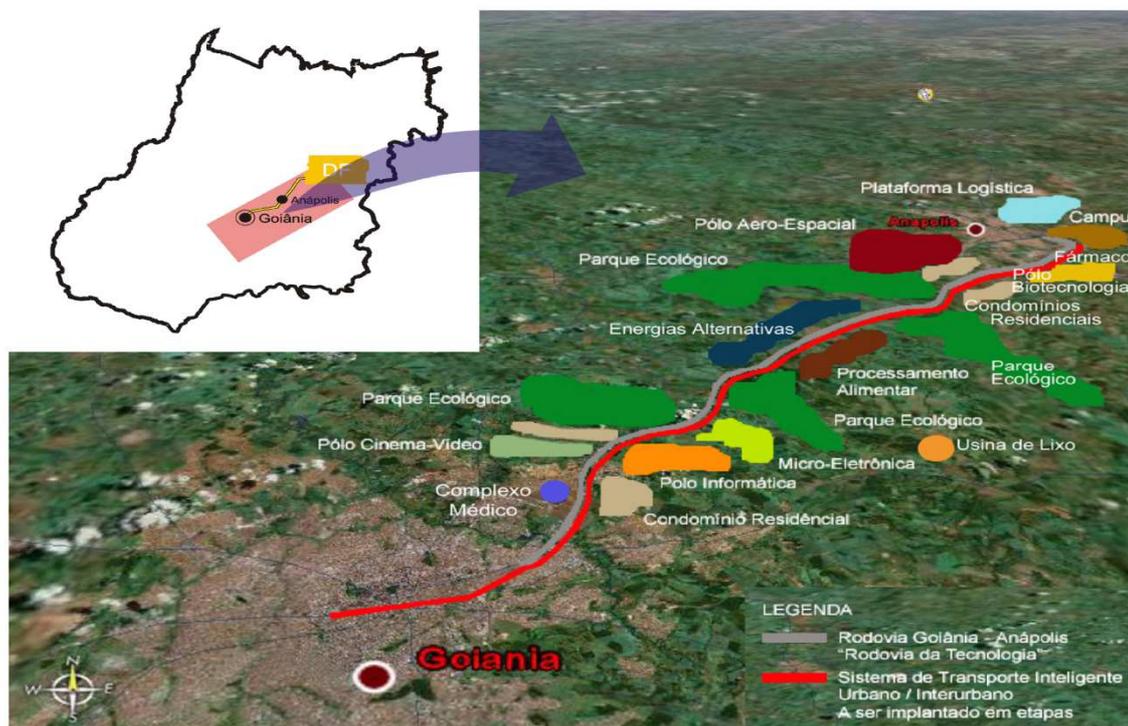
Polo de Desenvolvimento do Eixo Goiânia/Anápolis/Brasília

O eixo Goiânia-Anápolis-Brasília é um polo dinâmico que possui mais de 6,0 milhões de habitantes e um PIB de cerca de 120 bilhões de reais (2012). A região possui espaços urbanos com infraestrutura invejável e modernos fatores de competitividade como instituições de ensino superior, centros de pesquisas, serviços de elevada tecnologia em saúde, distritos industriais, polos turísticos e equipamentos de lazer que garantem qualidade de vida à população.

Como polo de consumo deve consolidar-se nos próximos anos como um dos maiores do país, proporcionando grandes oportunidades de investimentos na região que já apresenta importantes fatores de competitividade e grande dinamismo em alguns setores da economia.

A implementação de projetos que fomentem esse polo produzirá importantes avanços nos campos tecnológico, industrial, comercial, agrícola e de serviços, com o setor público nos seus diversos níveis de governos atuando como indutores deste processo, em parceria com a iniciativa privada, visando atrair investimentos em infraestrutura e criar condições adequadas à instalação de novos empreendimentos que gerem empregos e riquezas para o Eixo.

Figura 3.8



Goiânia exerce forte influência sobre sua região metropolitana, constituída por municípios de elevada concentração urbana. Em decorrência de especialização, complementação e/ou suplementação funcional, esses municípios demonstram intensas relações de interação socioeconômicas.

Essa região vem se firmando como importante centro de ensino superior – graduação e pós-graduação, importante referência em diversas áreas médicas e serviços de apoio, contando com centros de pesquisa, *call centers*, empresas de telecomunicação, indústrias e agroindústrias, empresas atacadistas, além do turismo de eventos.

Anápolis é um dos municípios mais competitivos da região Centro-Oeste. A indústria é setor mais dinâmico de sua economia. A vocação industrial do município se consolidou a partir da implantação do Distrito Agroindustrial – DAIA, em 1976, oferecendo a melhor infraestrutura dentre todos os existentes na região.

A cidade está situada estrategicamente entre Brasília e Goiânia, no cruzamento de dois eixos rodoviários importantes, a BR 153, de sentido Norte-Sul, com a BR 060, de sentido Leste-Oeste, e no ponto de integração da Ferrovia Norte-Sul com a Ferrovia

Centro-Atlântica. Esta infraestrutura de transportes relacionada com o Distrito Agroindustrial e o Porto Seco (Estação Aduaneira do Interior - EADI) formata um nó estratégico de distribuição de cargas de abrangência nacional e internacional.

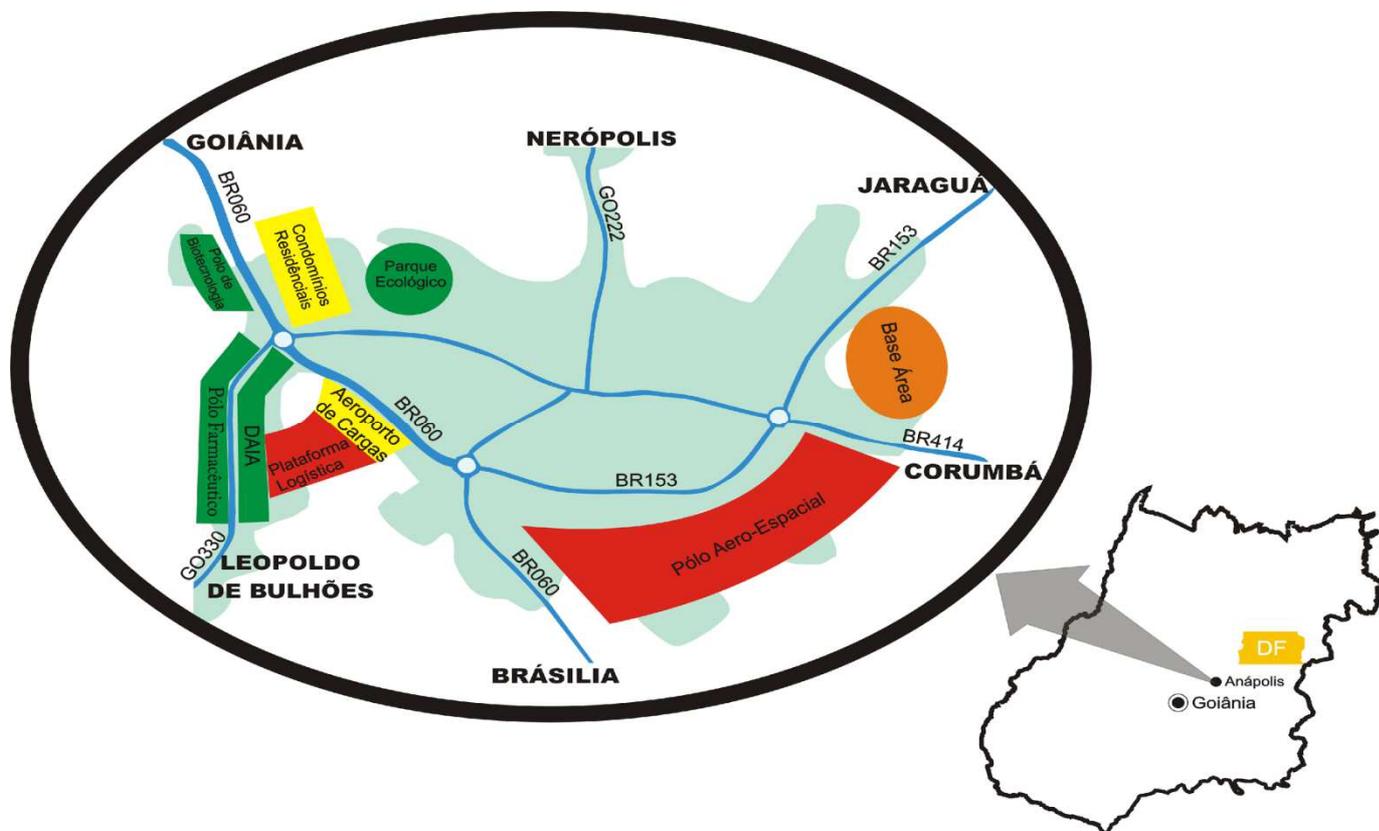
Brasília, concebida como solução de problemas de integração nacional e instrumento de interiorização do desenvolvimento, cumpre importante papel como polo de desenvolvimento regional, mantendo com os municípios periféricos de Goiás e Minas Gerais relação de influências intra e inter-regionais. Sua base econômica primária e secundária é ainda precária, mas tem um setor terciário importante devido à grande quantidade de recursos fiscais que recebe, verificando-se uma tendência à localização de empresas de prestação de serviços. Com alta concentração de funções administrativas e elevada renda *per capita*, Brasília constitui-se num grande mercado consumidor, atraindo para seu entorno grande quantidade de investimentos industriais, especialmente de indústrias de alimentação, bebida e material de higiene.

A população deste Eixo deve chegar a 8,1 milhões de pessoas até 2030. É grande a quantidade de pessoas que migram para essa região em busca de empregos e serviços. Aproveitar as inúmeras oportunidades de investimentos que o Eixo oferece é a mais adequada forma de atender às demandas existentes e as que se projetam.

Polo de Desenvolvimento de Anápolis

Anápolis, principal economia depois da capital goiana, 2o maior PIB do Estado consolida-se cada vez mais como um polo logístico; sua perspectiva é de crescimento econômico sustentado. Entretanto, a velocidade desse crescimento depende da conclusão de projetos estratégicos para o município e sua região de influência: plataforma logística, integração multimodal com a ferrovia Norte-Sul e o aeroporto de cargas, por exemplo, por isso são necessários investimentos públicos que consolidem tais projetos.

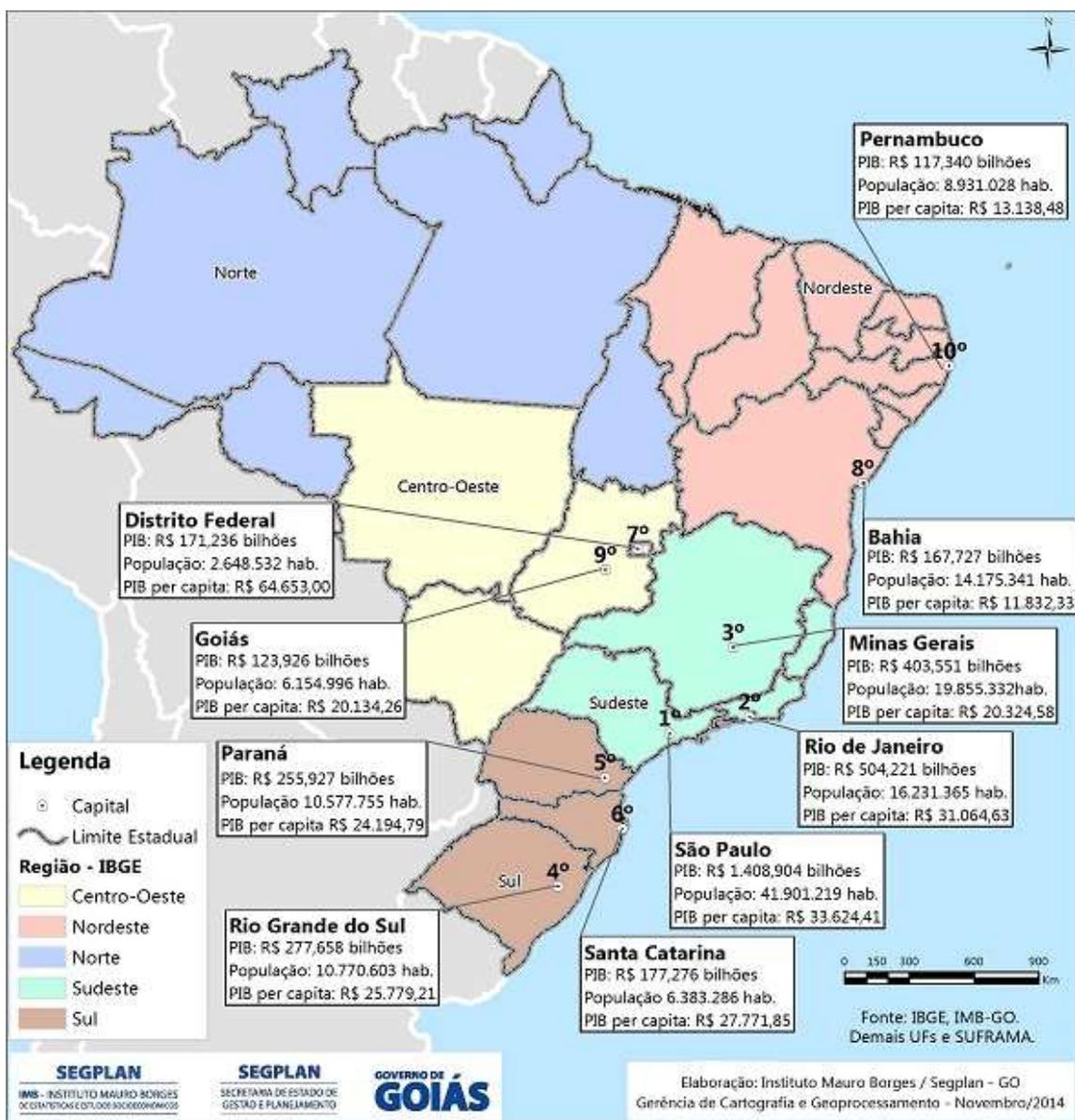
Figura 3.9



Na análise acerca da distribuição do PIB brasileiro em 2012, verificou-se que a região Centro-Oeste foi a que mais ganhou participação, sendo que no conjunto dos dez maiores Estados em termos de PIB, três ganharam participação em comparação com 2011: Rio de Janeiro (11,5%) Pernambuco (2,7%) e Goiás (2,8%).

Figura 3.10

Participação das Grandes Regiões e Unidades da Federação no Produto Interno Bruto do Brasil – 2002/2007/2008/2009/2010/2011/2012 – (%)

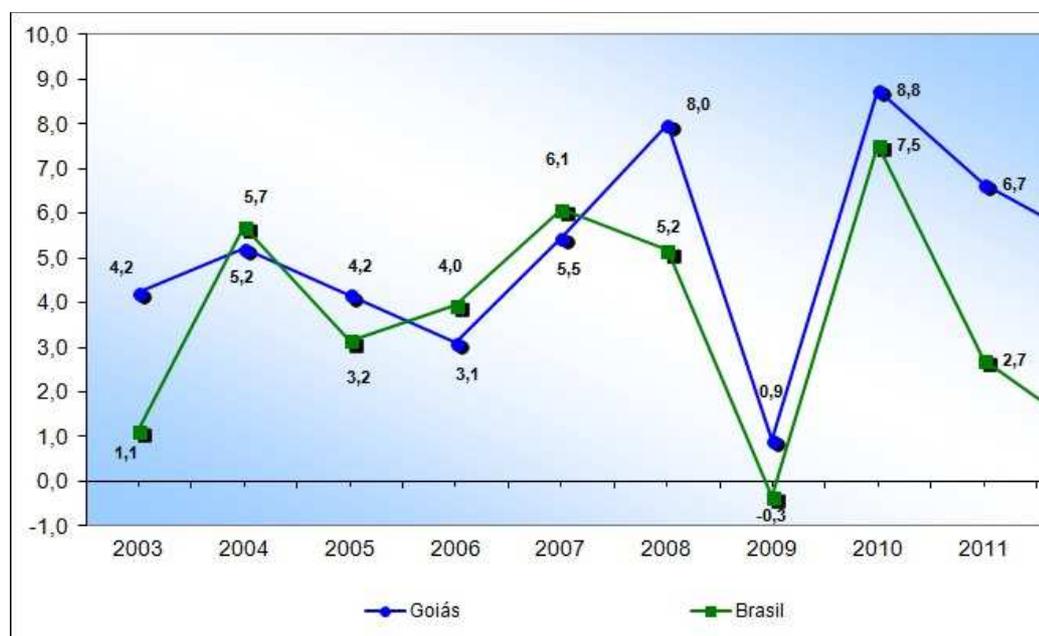


Portanto, o Estado de Goiás tem apresentado ganhos de participação na riqueza gerada nos últimos anos, com elevação substancial do seu Produto Interno Bruto. Parte deve-se à indústria, cujo desenvolvimento se deu por meio da integração entre a agropecuária moderna e o avanço da agroindústria, bem como a emergência de novas atividades industriais a traídas pelas políticas de incentivos fiscais praticadas por Goiás a partir de meados da década de 1980 (ARRIEL, 2010).

Na representação gráfica da variação anual do Produto Interno Bruto em Goiás, na comparação com o Brasil (série de 2003 a 2012), observa-se que desde 2008, o Estado de Goiás esteve com crescimento acima da média do país, ritmo esse que tem permitido ao Estado ganhar participação no cenário econômico nacional (Figura 3.11).

Figura 3.11

Taxa de Crescimento do Produto Interno Bruto – 2003-2012 – (%)

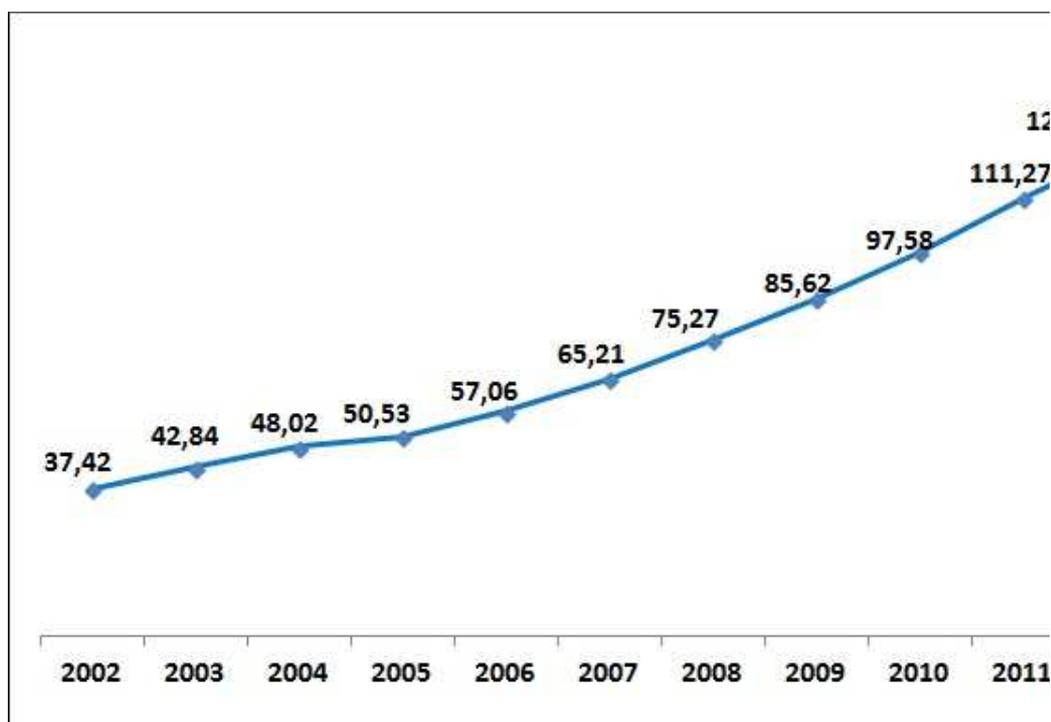


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Elaboração: Instituto Mauro Borges/Segplan-GO/Gerência de Contas Regionais e Indicadores - 2014.

Na Figura 3.12 é apresentada a evolução do PIB goiano a preços correntes no período de dez anos, período em que o Estado de Goiás teve ganho médio anual de R\$ 8,651 bilhões. Com isso, Goiás tem se mantido na 9ª posição entre os Estados brasileiros.

Figura 3.12

Goiás: Evolução do Produto Interno Bruto – 2002-2012 (R\$ bilhões)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais.

Elaboração: Instituto Mauro Borges/Segplan-GO/Gerência de Contas Regionais e Indicadores - 2014.

Diante do exposto, e considerando dados estatísticos verifica-se que as políticas públicas implementadas no Estado de Goiás estão sendo bem sucedidas.

No âmbito do desenvolvimento regional, com a ausência de uma política macro que estabeleça diretrizes para uma atuação regionalizada no território brasileiro, o Plano do atual governo inovou com a introdução de uma divisão polarizada do Estado, a qual possibilita a adoção de programas e ações integrados e regionalizados como foco em potencialidades, o que favorece não só a execução como também a mobilização dos *stakeholders*.

A execução de políticas públicas polarizadas, regionalizadas, favorecem ao desenvolvimento em sua concepção ampla traduzida em seu tripé: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social e Meio Ambiente.

Portanto, a execução da política de desenvolvimento regional em Goiás, através de Polos de Desenvolvimento com foco em potencialidades, deve ser mantida a fim de se aumentar os ganhos de eficiência, eficácia e efetividade.

3.2- A importância de princípios da Qualidade e Gestão Estratégica nos Programas de Desenvolvimento Regional

Muito se tem falado sobre eficiência, eficácia e efetividade na Administração Pública, nesse sentido várias reformas foram e estão sendo constantemente implementadas, é possível afirmar que o Brasil já está vivenciando novos modelos de gestão os quais visam atender satisfatoriamente as demandas da sociedade, como também atingir a tão propalada eficiência; no entanto é consensual a premissa de que eficiência anda de mãos dadas com a Qualidade e, ainda, que as pessoas são atores protagonistas desse processo.

Assim, muitos investimentos têm sido feitos nas pessoas - a burocracia de Max Weber, tendo em vista que as pessoas são fundamentais em qualquer processo de mudança. As pessoas precisam se sentir magnetizadas pelos projetos, pelas organizações e vivenciarem um clima organizacional favorável, para se tornarem engajadas.

A administração pública ao definir planejamentos de suas ações cria uma cultura organizacional e magnetiza seus colaboradores que se tornam mais engajados. A divisão do Estado em Polos de Desenvolvimento, adotada pelo Estado de Goiás, contribuiu não só para se atingir eficiência e efetividade na redução das desigualdades regionais, como também construir uma cultura magnética atraindo profissionais talentosos, dessa forma caminha a passos largos rumo à qualidade.

A definição de propósitos nas ações de desenvolvimento regional é o um dos fatores determinantes para se atingir qualidade, pois a partir do momento que se define os objetivos de uma ação deu-se o primeiro passo rumo à qualidade. Outro fator fundamental foi sem dúvida o processo meritocrático para seleção de gerentes, pois os gestores dos programas devem estar preparados para mensurar e controlar os resultados de seus projetos.

Conforme Pascarelli Filho (2011), “a velocidade das mudanças quanto ao acesso das informações, à elevação do nível de educação e de cidadania contribuem para

aumentar a pressão por uma gestão pública moderna que possa oferecer serviços de qualidade. O atendimento correto para que tal nível de demanda se torne muito mais qualitativo na prestação de seus serviços, criará uma cultura empreendedora na Administração Pública voltada para a melhoria da qualidade da oferta de serviços para a população”.

É possível dizer quanto aos Polos de Desenvolvimento no seu escopo, que intencionalmente ou não, segue o ciclo PDCA ou ciclo de Deming o qual se refere ao processo de melhoria da qualidade em quatro etapas:

i. *Planejar (Plan)*: Na ausência de um programa macro de desenvolvimento regional planejou-se o programa Polos de Desenvolvimento, daí os problemas foram identificados, definidos e os objetivos estabelecidos; porém cabe ressaltar a necessidade de se identificar os processos que influenciam e causam desvios, para assim viabilizar planos de mudança que possibilitem a correção de cursos;

ii. *Fazer (Do)*: As ações do programa Polos de Desenvolvimento foram implementadas com intuito de se obter melhorias, no caso, a redução das desigualdades regionais, contudo não houve o monitoramento dos resultados;

iii. *Estudar (check)*: Nesse aspecto não houve uma análise e avaliação dos dados para subsidiar ações futuras;

iv. *Ação (Act)*: A mudança foi implementada e o ciclo será refeito com as devidas e necessárias modificações, uma vez que no Plano de Governo 2015-2018 foi mantido o programa Polos de Desenvolvimento.

Segundo Mirshawka (2014), a utilização desse ciclo força o retorno ao planejamento, onde se busca sempre conseguir melhor desempenho no processo de aprendizado existente ou então o desenvolvimento de um novo, com isso se estabelecendo o ciclo de melhoria sem fim.

Cabe ressaltar quanto às políticas públicas de desenvolvimento regional, a falta de intersetorialidade, uma vez que o desenvolvimento em sua essência envolve diversos aspectos e segmentos, tais como: saúde, educação, infraestrutura, dentre outros. Não se identifica nos Planos de Desenvolvimento executados no Brasil algum que tenha

considerado a região em sua totalidade, com suas necessidades e potencialidades. Bem como algum que tenha conduzido as ações em rede, interligando setores prioritários.

Nesse sentido Pascarelli Filho (2011) menciona que “através do paradigma de intersetorialidade, podemos ter uma visão completa dos processos que ocorrem no mundo real e das suas conexões entre os vários e diferentes níveis do contexto”. E ainda que o “uso da intersetorialidade pode implicar na utilização do conceito de rede (...), no entanto, verifica-se que os problemas da sociedade se apresentam de um modo que o Estado ou qualquer outra organização, sozinhos e com conhecimentos especializados e fragmentados, não conseguem trabalhar uma solução para os mesmos devido à complexidade do modo como eles são percebidos na sociedade”.

Observa-se ainda no âmbito das políticas públicas brasileiras de modo geral, uma grande influência política, no caso específico daquelas voltadas para o desenvolvimento, via de regra, são direcionadas para localidades onde estão os parceiros de partidos, desse modo, a escolha das localidades que receberão benefícios, normalmente não é determinada em função de potencialidade, vocação ou mesmo precariedade de recursos. Nesse sentido, a divisão de Polos de Desenvolvimento elimina a possibilidade de ingerência política na escolha de municípios e intervenções.

Importante mencionar sobre a questão política, a descontinuidade de projetos em razão de mudanças partidárias temos testemunhado, através dos meios de comunicação inúmeras ações que são abandonadas em decorrência da mudança de comando. É bem verdade que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de outros mecanismos de controle, os gestores se submetem a maior fiscalização, porém ainda assim deparamos com desmandos em razão de rixas políticas que trazem maiores prejuízos ao cidadão.

Portanto um programa bem formatado, com base em potencialidades, além de aspectos econômicos e geográficos, o qual foi legitimado pela população local, possui maiores probabilidades de ser mais bem sucedido e não ser abandonado quando da primeira mudança política. Isso porque a população se apropria do projeto e se torna seu maior defensor e fiscalizador.

Considera-se ainda fundamental para o sucesso de qualquer política pública, em qualquer instância, uma gestão estratégica, segundo Herrero Filho(2005) “a essência da gestão estratégica é elaborar por meio de uma abordagem inovadora e criativa, uma estratégia competitiva que assegure o êxito da organização nos negócios atuais, ao mesmo tempo em que constrói as competências essenciais necessárias para o sucesso nos negócios amanhã”.

No cenário da administração significa definir para onde se quer ir, o mapeamento das dificuldades e organizar para quando as coisas acontecerem. O termo “estratégia” vem do meio militar e do combate, mas sua importância vem dos princípios da economia identificados na escassez e competição. A adoção de uma estratégia pressupõe o conhecimento, a decisão de onde se quer chegar e a elaboração de um conjunto de decisões, planos e ações - a estratégia.

A gestão estratégica é um processo de aprendizado porque envolve conhecimento e decisão, o primeiro requer informações, já a tomada de decisões pressupõe além do conhecimento, habilidades e atitude. A adoção da atual política pública de desenvolvimento regional em Goiás teve como base do conhecimento a Teoria dos Polos de Desenvolvimento, já a tomada de decisões decorreu de aspectos políticos da gestão pública, além de habilidades e atitude do gestor público.

Necessário se faz ainda num processo de gestão estratégica, o contínuo monitoramento dos resultados dos programas e ações, de forma a se promover as adaptações exigidas. Nesse sentido a estratégia é emergente na medida em que supera as incertezas, os riscos e aproveita oportunidades, para tanto necessita ser criativa e flexível. O gestor público deve estar sempre atento às constantes mudanças internas e externas de modo a se antecipar a elas, pois somente assim ele será capaz de enfrentar e alavancar as mudanças.

CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, conclui-se que esta pesquisa responde aos problemas inicialmente levantados, existem enormes gargalos em se executar políticas de desenvolvimento regional, bem como outras políticas públicas, sem uma política nacional de desenvolvimento, os riscos de ineficiência são relevantes.

A questão regional no Brasil é um tema extremamente delicado e complexo que se impõe na pauta dos governos. A persistência da desigualdade entre as regiões, a questão agrária e as disputas territoriais estão no centro das atenções. Muitos grupos, considerados em sua diversidade, tais como índios, quilombolas, sem-terra, latifundiários, produtores agrícolas, pecuaristas e mineradores lutam por um extenso pedaço do Brasil. Caso todos esses interesses sejam atendidos, teremos uma multiplicidade de territórios fragmentados e ligados em rede.

São tantos os interesses e tão díspares que se torna difícil responder se os objetivos da reforma agrária seriam o atendimento ao setor produtivo, criar instrumento de preservação e proteção ou responder aos agricultores sempre em atitude defensiva diante do capital.

Diante de tantas peculiaridades as políticas públicas devem ser planejadas considerando as potencialidades e as características físicas e de infraestrutura de cada localidade, respeitando-se os espaços geográficos demarcados por fatores ambientais, socioeconômicos, e, principalmente, articulando as diversas instâncias para favorecer o desenvolvimento no Brasil.

Para se reduzir o ritmo e crescimento da extrema desigualdade regional existente no Brasil exigem-se políticas públicas eficientes, capazes de criar condições de investimento (público e privado) em regiões deprimidas e/ou de menor desenvolvimento. Mas, principalmente, exigem-se políticas planejadas que sejam concebidas com base no conhecimento teórico e não em aspectos meramente políticos que visem promover benesses a alguns apaniguados.

Exigem-se políticas públicas que sejam executadas dentro dos preceitos da gestão estratégica com um mínimo de intersetorialidade, que tenham foco na qualidade, e que, para tanto terão que ter gestores proativos, motivados, resilientes e com conhecimento técnico.

Sabe-se que o Brasil vivenciou em alguns períodos, vários planos de desenvolvimento e planejamentos econômicos os quais nem sempre bem sucedidos, mas que contribuíram para fomentar o crescimento do planejamento como uma função regular do governo.

A partir deles se estabeleceu a obrigatoriedade do Plano Plurianual que se consolidou como planejamento governamental. Entretanto, não houve consenso quanto ao que se buscava se crescimento econômico ou desenvolvimento econômico, o primeiro refere-se ao aumento do volume de negócios de um País, representado pelo PIB *per capita*, já o segundo mais abrangente, leva em conta não só a economia, mas também a melhoria do padrão de vida da sociedade.

Faz-se necessária a desmistificação acerca do conceito de desenvolvimento que numa visão contemporânea contempla o desenvolvimento social e o desenvolvimento ambiental se traduzindo na melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social.

É preciso avançar na questão do planejamento, principalmente em questões pontuais e que envolvem políticas distintas como o planejamento regional, pois a falta de planejamento leva ao imprevisto e impede que os riscos, ameaças e oportunidades sejam previstos, impede também o monitoramento e prejudica a obtenção de qualidade.

No aspecto das desigualdades depara-se ainda com uma geografia do Brasil que possui uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço brasileiro. Mostra ainda vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos, ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza, numa clara demonstração de extrema desigualdade social e econômica, em ambos os casos, essas regiões possuem uma reduzida capacidade de competir com os territórios mais dinâmicos.

Portanto o papel do poder público, especialmente o Governo Federal, é estratégico na concepção e implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional que exigiria iniciativas do Congresso Nacional, dos diversos entes da federação, das universidades, de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, etc), de ONG's, dentre outros. De modo que as iniciativas locais e sub-regionais, nos moldes dos Polos de Desenvolvimento em Goiás, teriam que se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Obviamente que as iniciativas locais e sub-regionais são importantes, principalmente na falta de uma política nacional, porém, se desconectadas das outras regiões do País podem comprometer a soberania dos Estados Federados, ou mesmo desequilibrar a dinâmica regional de outras regiões, por isso a política nacional se torna fundamental.

A pesquisa serviu ainda ao intento de se responder às indagações relativas aos mecanismos do programa polos de desenvolvimento e ainda propiciou a identificação de princípios de qualidade em sua modelagem.

Através do Programa Polos de Desenvolvimento que pode ser traduzido como regiões inteligentes, Goiás conseguiu implementar alguns projetos e ações importantes que serão estratégicos no futuro para que o Estado venha a ocupar um lugar de destaque no cenário nacional. A concepção desse programa demonstra que os gestores públicos não se conformaram com a inércia do Governo Federal que não promoveu uma política nacional. Dessa forma, Goiás inovou, planejou e atingiu a qualidade de uma política pública crucial para os goianos.

Os polos de desenvolvimento contribuíram para a execução de ações em regiões com efetivo potencial, isso contribuiu para o sucesso de muitos projetos e o desenvolvimento de várias regiões do Estado, embora não se tenha dados estatísticos que demonstrem que tenha havido redução nas desigualdades regionais, portanto essa parte da hipótese levantada não pode ser comprovada.

Com base no paradigma da administração gerencial o foco deve estar no cliente, e no caso dos serviços públicos, o cliente nada mais é que o cidadão, portanto é para esse cidadão que deve ser voltada a eficiência das políticas públicas, pois a ineficiência

no serviço público não se trata de carência de recursos, e sim da forma como se gasta, e para que o gasto se reverta em benefícios para a população o planejamento é um instrumento de extrema importância, vez que oferecerá os subsídios para o êxito das políticas públicas. Com o aumento das demandas da população que se torna cada vez mais exigente, com a competitividade imposta pela globalização às nações e considerando às mudanças bruscas de mercado, a qualidade se torna obrigatória.

Implantar “qualidade” no serviço público pressupõe uma mudança de cultura além de se levar em conta valores diferentes. Esses valores devem ser definidos pela própria organização e serão aqueles que ela considera importantes preservar ou realizar, para alcançar ou manter a imagem e o nível de sucesso desejado.

A qualidade decorre da estimulação de atitudes diferentes, da aquisição de habilidades básicas para a geração de posturas pessoais, profissionais, adequadas e desejáveis em uma nova realidade. A estratégia para obtenção da qualidade na prestação de serviços pressupõe que vários elementos da cultura organizacional do serviço público sejam revistos, repensados e redimensionados. Nesse contexto, a aquisição e o desenvolvimento de tecnologias adequadas bem como o investimento na formação das pessoas, predominantemente de nível gerencial, além de novos modelos de gestão, apresentam-se como condições básicas de um novo estado em que a qualidade esteja presente.

Assim, com inovação, com criatividade e conhecimento técnico, como no caso do Programa Polos de Desenvolvimento e a qualidade na prestação dos serviços públicos chegaremos a políticas públicas eficientes e efetivas que atendam aos anseios da população.

Quanto às hipóteses levantadas, houve a confirmação de três e uma foi refutada. Quando uma política pública é executada sem planejamento, certamente não haverá a integração de várias áreas e/ou setores envolvidos, impedindo-se uma ação intersetorial, portanto ocorre a falta de intersetorialidade entre as diversas áreas que deveriam estar envolvidas. Portanto hipótese confirmada.

O planejamento elimina a possibilidade de ações localistas baseadas em interesses políticos, bem como o programa polos de desenvolvimento também impede tais ações, uma vez que essas serão desenvolvidas em regiões predefinidas baseadas em vocações e potencialidades, outra hipótese confirmada.

A falta de planejamento impede e dificulta a execução de projetos, os quais se realizam no improviso, contribuindo para a ineficiência e ineficácia. A terceira hipótese confirmada.

Os polos de desenvolvimento contribuíram para a execução de ações em regiões com efetivo potencial, isso contribuiu para o sucesso de muitos projetos e o desenvolvimento de várias regiões do Estado, embora não se tenha dados estatísticos que demonstrem que tenha havido redução nas desigualdades regionais.

Não há confirmação de que haja descontinuidade de projetos em razão de mudanças políticas, no entanto, confirmou-se que a existência de planejamento evita interrupções em projetos.

Quanto à bibliografia pouco se tem de bibliografia atual sobre o tema, os maiores estudos foram realizados há algum tempo, portanto a exigência de literatura atualizada dificulta a pesquisa.

Após a pesquisa, considera-se atingido o objetivo geral como também os específicos, porém a metodologia talvez não tenha sido apropriada, considerando que a comprovação de dados referentes a desenvolvimento dificilmente poderão ser mensurados a não ser por índices econômicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PALUDO, Augustinho Vicente e PROCOPIUCK, Mário. **Planejamento Governamental: Referencial Teórico, Conceitual e Prático**. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 2014.

BARROS, Alexandre Rands. **Desigualdades Regionais no Brasil: Natureza, causas, origens e soluções**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011..

PASCARELLI, Mário Filho. **A Nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo, DVS, 2011.

MIRSHAWKA JR. Victor e MIRSHAWKA Victor. **Qualidade e Criatividade- volume 2**. 3ª ed. São Paulo, DVS, 2011.

MIRSHAWKA Victor. **A Luta pela Qualidade na Administração Pública com ênfase na Gestão Municipal – volume 1**. São Paulo, DVS, 2014.

HERRERO FILHO, Emílio. **Balanced Scorecard e a Gestão Estratégica: Uma abordagem prática**. 10ª ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª Ed. Rio de Janeiro. Elsevier.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 17ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

PIRES M. J. S.; RAMOS, P. **Implicações do processo de modernização na estrutura e nas atividades agropecuárias da região centro-sul do Estado de Goiás**. In: SOBER Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 47º Congresso, Porto Alegre, 2009.

MENDES, Rodrigo e GÓES, Geraldo Sandoval. **O Desmatamento Amazônico e o Ciclo Econômico no Brasil**. Boletim Regional e Urbano. IPEA. 2ª edição. Revista 7. São Paulo, 2013.

OLIVEIRA, D.V.; MARQUES, D. F.; ROMANATTO, E.; ARRIEL, M.F. **As relações do comércio interestadual do estado de Goiás em 2009**. Revista Conjuntura Econômica Goiana. Goiânia, nº 16 dez. 2010.

GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea, Vol. I. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. 2007.

SEGPLAN-GO/IMB – Secretaria de Estado de Planejamento de Goiás/Instituto MauroBorges – **Banco de dados estatísticos de Goiás**. Disponível em: www.seplan.go.gov.br/sepin/bde. Acesso em 16/01/15, 20:36 às 21:22.

IMB/SEGPLAN-GO – Secretaria de Estado de Planejamento de Goiás/Instituto Mauro Borges – **Estudos do IMB**. Disponível em: www.imb.go.gov.br. Acesso em 16/01/15, 21:35 às 22:17.

PIRES, M. J. de S. **Estrutura e dinâmica industrial: um estudo da região Centro-Sul do Estado de Goiás**. Revista Conjuntura Econômica Goiana, Goiânia, n.12. Seplan-GO, p. 54-66, dez. 2009. Disponível em: www.seplan.go.gov.br. Acesso em: 10 jan 2015.

SILVA, J. R. da; FERRERA DE LIMA, J.; PIFFER, Moacir. **A Teoria da polarização como instrumento de programação econômica a nível regional**. Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 01, 1999.

LINHARES, Lucas Roosevelt Ferreira. **As Idéias fora do lugar e o lugar fora das ideias: O (Sub) Desenvolvimento Sócio-Econômico-Espacial no Brasil e as possibilidades contemporâneas de seu planejamento**. Dissertação apresentada ao

curso de mestrado ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010

SOUZA, N. de J. de. **Teoria dos polos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação.** Análise, Porto Alegre, PUCRS, v. 16, n. 1, 2005.

CARDOSO JR., José Celso. **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento.** Vol. 4. IPEA. 2011.

TAVARES, Hermes Magalhães. **Estratégias de desenvolvimento regional. Da grande indústria ao Arranjo Produtivo Local?** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. v. 7, n. 1 (2011).

ROCHA, Roberta de Moraes; MAGALHÃES, A. M. **Valoração das Amenidades Urbanas: Uma Estimação a partir dos Diferenciais Salariais e do Custo de Habitação para as Regiões Metropolitanas Brasileiras.** Revista de Economia Contemporânea (Impresso), 2013.

FURTADO, C. A. **Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959^a.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz e ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **A eficiência e a eficácia da Gestão Estratégica: do Planejamento Estratégico à mudança organizacional.** Revista de Ciências da Administração vol.9, nº19, set/dez 2007.

MARCONDES, Renato Leite. **Desigualdades Regionais Brasileiras: Comércio Marítimo e Posse de Cativos na década de 1870.** Tese Mestrado. Riberão Preto, 2005.

FERREIRA, Idelvone Mendes e MENDES, Estevane de Paula Pontes. **A organização do espaço agrário em Goiás: povoamento e colonização (do século XVIII ao XX)** XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo, 2009.

FERREIRA, A B. H. **Dicionário Aurélio. Século XXI. O Dicionário da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 2014.

BRASIL. Constituição Federal (1967, 1968 e 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF; Senado Federal: Centro Gráfico.

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro Série Brasil: o estado de uma nação..

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; editores: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa. - Brasília : Ipea, 2013. 3 v. : gráfs., mapas. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

Brasil em desenvolvimento 2013 : estado, planejamento e políticas públicas.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ; editores: Rogério Boueri, Marco Aurélio Costa. - Brasília : Ipea, 2013. 3 v. : gráfs., mapas. – (Brasil: o Estado de uma Nação)