



AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E A AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA PARA A GESTÃO TERRITORIAL

Thaís Kornin

Técnica do Núcleo de Estudos Econômicos e Setoriais.

E-mail: thaisk@ipardes.pr.gov.br

Resumo: O artigo propõe uma reflexão acerca das possibilidades e limitações da participação do arranjo institucional agência de desenvolvimento num processo de efetiva gestão territorial no Paraná. A análise foi realizada com informações advindas de revisão bibliográfica e entrevistas selecionadas. Com o intuito de desenvolver uma primeira leitura acerca das características da experiência paranaense de ADRs, procurou-se, para este texto, expor o papel indutor de organismos do setor empresarial, as principais perspectivas das organizações atuantes, os instrumentos utilizados e os desafios para a consolidação na visão de representantes de agências. Ao final, conclui-se que as agências de desenvolvimento têm um importante papel no enfrentamento da desigualdade territorial. No entanto, é fundamental que essa institucionalidade se viabilize mediante um pacto territorial que considere o desenvolvimento como um fenômeno multiescalar. No processo de organização territorial, o papel do Estado tem induzido a concentração de investimentos, desde os anos 1960, em algumas espacialidades consideradas relevantes, em detrimento das regiões menos dinâmicas. Neste contexto, um novo modelo de desenvolvimento, envolve, prioritariamente, a ação do Estado na realização de políticas que revertam essa tendência.

Palavras-chave: Agências de desenvolvimento. Gestão territorial. Desenvolvimento regional. Descentralização. Desenvolvimento territorial no Paraná.

INTRODUÇÃO

No Paraná, desde os anos de 1990, agências de desenvolvimento vêm sendo concebidas nas várias regiões do Estado. Diferenciam-se, entre si, em propostas de atuação e instrumentos de ação. O objetivo deste texto é fazer uma reflexão acerca da atuação desse arranjo institucional num contexto de ampliação da esfera pública, a qual, a partir da Constituição Federal de 1988, propiciou a participação de novas associações públicas na gestão territorial.

Inicialmente, será apresentada uma breve introdução sobre a criação de agências no contexto internacional e nacional, cujo objetivo é ressaltar que sua criação vem se dando em processos de descentralização e democratização da gestão pública. Na sequência, serão apresentadas informações acerca de algumas agências paranaenses.

Para essa análise, além de informações obtidas por meio de pesquisa bibliográfica, foram utilizadas entrevistas realizadas com especialistas, argentinos e brasileiros¹ atuantes na área acadêmica em estudos e pesquisas sobre desenvolvimento territorial, coordenadores de agência de desenvolvimento econômico e regional, e ocupantes de cargos públicos e empresariais nessa área.

Em seguida, com o intuito de contribuir para a reflexão acerca dos determinantes do desenvolvimento territorial do Paraná, analisa-se a atuação do Estado na organização do território paranaense que, desde a década de 1960, vem consolidando o processo de concentração de investimentos em algumas espacialidades consideradas relevantes, em detrimento das regiões menos dinâmicas.

Para concluir, serão discutidas potencialidades e limitações das agências de desenvolvimento regional num processo de efetiva gestão territorial, tendo em vista a conjuntura econômica e política citada anteriormente. Compreende-se gestão territorial como “os diferentes processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios” (DALLABRIDA, 2010, p.169).

Este trabalho procura, assim, apresentar elementos para se pensar a possibilidade de inserção das ADRs paranaenses numa política de Estado de gestão do desenvolvimento regional, que contemple iniciativas de planejamento do desenvolvimento regional de caráter democrático e participativo, como alternativa de enfrentamento da desigualdade territorial.

¹ Sobre a experiência argentina de agências foi entrevistado Pablo Costamagna, que além de realizar atividades acadêmicas na área de desenvolvimento local e regional é diretor da Agência Rafaela, no município de Rafaela, na Argentina. Também contribuiu para esta análise Oscar Madoery, coordenador geral da “Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe” (Red DETE/ALC), que atuou como secretário de produção do emprego e comércio exterior, do município de Rosario e dirigiu a agência de desenvolvimento local de Rosario. Foram entrevistados especialistas dos organismos empresariais do Paraná que, por meio de ações realizadas, vêm estimulando a criação de agências: Marcelo Percicotti, técnico da Coordenação de Desenvolvimento do Sistema Federação das Indústrias do Estado do Paraná e Ricardo Dellamea, assessor da Diretoria de Operações SEBRAE/PR. Além das entrevistas com especialistas, foi enviado um questionário para representantes de três agências que se encontram em atividade: Célio Wessler Boneti, diretor da Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná; Elísio Emílio Cavalcante, secretário executivo da Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná (ADEOP) e Mário Rafael B. Calzavara, relações públicas da Terra Roxa Desenvolvimento Norte do Paraná. A autora agradece a colaboração dos entrevistados e também a Carlo Ferraro, economista da CEPAL, pela leitura e sugestões para a continuidade do estudo.

1 AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

De acordo com a literatura consultada, no cenário internacional, as primeiras agências de desenvolvimento surgiram em países europeus, na década de 1950, no período pós-guerra – a Agência de Investimento e Desenvolvimento (IDA Ireland – Industrial Development Authority), criada em 1949 na Irlanda, em atividade até hoje, e a Cassa del Mezzogiorno, na Itália (1950-1992) – e se tornaram um dos principais frutos do pacto territorial na Europa, servindo de mecanismo de governança regional. Na Europa, em 2008, existiam 200 ADRs, criadas principalmente para enfrentar períodos de crise industrial (RIBAS JÚNIOR, 2008). Alguns exemplos são: a Rede EVERT (Ente Regionale per la Valorizzazione Economica del Territorio), criada em 1974 na região de Emilia-Romagna, na Bologna, Itália²; England's Regional Development Agencies (RDAS), rede constituída por iniciativa governamental em 1999, em nove regiões da Inglaterra³; e a experiência espanhola, cuja fundação de agências, a partir dos anos 1980, ocorreu em consonância com a descentralização político-administrativa, prevista pela Constituição de 1978, que estruturou o Estado espanhol em 17 comunidades autônomas.

No modelo espanhol, o governo central focava-se no controle dos grandes agregados macroeconômicos, enquanto as ADRs surgiram como elementos-chave da democratização e descentralização do Estado e instrumento de desenvolvimento regional. As entidades dispunham de financiamento, oriundo da administração pública territorial correspondente, e foram concebidas como empresas independentes do setor público estatal, para promover o desenvolvimento produtivo empresarial (LLORENS, 2001).

De modo geral, nos países onde foram criadas, as agências de desenvolvimento compõem um arranjo institucional de caráter territorial, com a proposta precípua de atuar no sentido de realizar *a gestão do desenvolvimento*. Por princípio, essa concepção se contrapõe à visão tradicional de planejamento. E, potencialmente, esse arranjo passa a ser uma alternativa institucional de organizar processos inovadores de formulação e operacionalização de políticas públicas, tendo em vista a possibilidade de se constituir como instrumento para superar a dicotomia Estado x Mercado (MACEDO, 1995).

Llorens destaca que essa institucionalidade, cujo enfoque principal é a promoção do desenvolvimento econômico, vem contribuindo com políticas de incentivo de competitividade para pequenas e médias empresas nos diferentes países que a adotaram. Para o autor, as agências surgem

² Atualmente, a agência de desenvolvimento da região denomina-se ERVET – Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio SPA. Mais informações no site www.ervet.it

³ Ver www.englandsrdas.com

como entidades de promoção econômica num cenário em que os instrumentos tradicionais de corte centralizado se mostram ineficientes, para responder às profundas mudanças ocasionadas pela reestruturação econômica e organizacional em escala global (LLORENS, 2001).

Nesse sentido, trata-se de novos modelos de associação civil criados dentro de contextos de descentralização e do discurso do desenvolvimento regional e local. Considerando o seu papel na promoção da gestão territorial, dentro de um enfoque voltado ao desenvolvimento regional, entende-se agência de desenvolvimento como

[...] una organización con la misión de diseñar e implementar una estrategia territorial específica, construir una agenda de la problemática territorial regional y buscar soluciones en un marco de complementariedad y compromiso público-privado (COSTAMAGNA; SALTARELLI, 2004, p.2).

Costamagna e Saltarelli (2004) consideram que essa prática política deve-se dar por meio do desenvolvimento do potencial tecnoprodutivo e institucional dos territórios locais, condição que os autores consideram fator-chave do que denominam “lançamento regional”.

Para Costamagna (2011),

[...] la agencia es un instrumento de los territorios y desde esa perspectiva mi opinión es que, una vez leído el estado del territorio (debate entre actores, mirada estratégica, capacidad de la gestión, diseño de políticas, articulación institucional...) esta organización tiene que tener capacidad de leer y participar del proceso.

Madoery (2011) destaca que as agências podem cumprir um importante papel no que concerne ao desenvolvimento territorial e, mais precisamente, ao desenvolvimento produtivo:

Un campo específico de políticas de desarrollo territorial es el fortalecimiento de los sistemas productivos e institucionales territoriales, ya que se trata de trabajar no solo con empresas y productores, sino también con las cámaras representativas, los sindicatos y los responsables públicos que inciden sobre la producción, la innovación y el consumo. En ese sentido, aunque no exclusivamente, han ido surgiendo las agencias en nuestros países, como una manera de asumir que el desafío productivo y laboral no es solo privado, ni se puede hacer a partir de esfuerzos aislados. Requiere coordinación y estrategia.

A experiência de agências na América Latina é relativamente recente e heterogênea em termos de experiências mais relevantes. Em particular, na Argentina a sua disseminação coincide com um período econômico marcado pela recessão e profunda crise político-institucional (COSTAMAGNA; SANTARELLI, 2004).

Ao propor a identificação de um perfil das agências argentinas de desenvolvimento local, Costamagna e Saltarelli (2004) destacam que, apesar dos distintos desenhos, propostas e processos de maturação, elas têm em comum as seguintes características:

- são parte de processos de descentralização de setores dos governos centrais;
- têm a proposta de trabalhar sobre os sistemas produtivos locais e o desenvolvimento econômico;
- constituem uma nova institucionalidade com autonomia jurídica apesar das distintas figuras;
- a ideia de participação pública-privada é o foco do trabalho;
- possuem especificidade territorial;
- trabalham em torno do conceito de cooperação;
- seu enfoque é a criação de um entorno favorável ao crescimento econômico em uma área em particular;
- pretendem ser instrumentos flexíveis;
- fomentam e desenvolvem as micro, pequenas e médias empresas, incentivando a capacidade empresarial;
- prestam serviços de desenvolvimento empresarial;
- ganham escala e aprendizagem com o trabalho em rede.

Na Argentina há experiências, denominadas de agência ou não, que mesclam estes elementos e foram concebidas dentro de duas perspectivas: organismos em que a maioria das funções está ligada exclusivamente a serviços empresariais, e organismos com objetivos mais amplos que tendem a promover o desenvolvimento produtivo, socioeconômico, educativo e cultural. Os referidos autores concluem que

[...] aún cuando estas instituciones fueron creadas desde diversos ámbitos institucionales y con diversas definiciones, más lejanas o más cercanas a la práctica internacional, toman un sesgo hacia los servicios para la pequeña y mediana empresa, espacio en el cual, sin duda es donde más se ha avanzado (COSTAMAGNA; SANTARELLI, 2004, p.21).

Vale ressaltar que o que qualifica uma boa prática é a agência “asumirse como actor político, tener capacidad de mirada de red, de articulación y diálogo y de diseño de políticas” (COSTAMAGNA, 2011).

Essa visão dos especialistas argentinos entrevistados amplia a concepção de agência, que passa a ser vista como um elemento de articulação de um pacto territorial mais amplo. A ideia de a agência ter como horizonte de atuação um projeto político, que não se reduz a interesses particulares de um segmento, é partilhada pelos demais especialistas entrevistados. Para Percicotti (2011), a ADR deve ser compreendida como uma estrutura de execução de ações promovidas mediante um processo

de mobilização da sociedade civil, em torno de um projeto de desenvolvimento regional legitimado e reconhecido. Dellamea (2011) alerta para o risco do surgimento de agências sem a preocupação com o real desenvolvimento econômico, limitando sua atuação à realização do *lobby* da região (“o *lobby* pelo *lobby*”), ou criadas somente como organismos para a captação de recursos.

A disseminação das agências no Brasil ocorre em consonância com um processo de mobilização e organização da sociedade brasileira, nas décadas de 1980 e 1990, tendo em vista a democratização do Estado após o período do regime militar. No âmbito do Estado, a Constituição Federal de 1988 institui um novo pacto federativo, com a definição de atribuições na gestão e oferta de políticas e serviços públicos entre as três esferas governamentais, e introduz um novo padrão de gestão pública que incorpora dispositivos constitucionais de conteúdo democratizante, criando elementos para a democracia participativa. Novas arenas públicas são instituídas com a participação de agentes públicos governamentais e não-governamentais, como por exemplo os conselhos de políticas públicas, redefinindo a noção de cidadania no que se refere ao direito de participação de todos os setores sociais na gestão efetiva da sociedade (DAGNINO, 2002).

Segundo Ribas Júnior (2008), a maioria das agências brasileiras está localizada na Região Sul do país. Os três estados sulinos contam com 50 agências legalmente constituídas: 22 no Rio Grande do Sul, 15 em Santa Catarina e 13 no Paraná (quadro 1). É importante ressaltar que muitas delas, apesar de sua existência legal, não estão institucionalmente estruturadas, ou encontram-se desativadas. No Rio Grande do Sul, as agências são estruturas municipais, microrregionais, regionais ou setoriais, organizadas como instituições de direito privado, sem fins lucrativos, com a participação de atores privados e públicos, com integração das universidades. Essas organizações estão articuladas por meio de fórum, criado a partir do trabalho da Pólo Rs – Agência de Desenvolvimento, para estimular a troca de experiências sobre desenvolvimento regional nos municípios e nos setores da economia gaúcha.⁴

Em Santa Catarina, as agências foram concebidas no contexto do processo de descentralização político-administrativa, para atuar como “braço operacional” dos 14 fóruns regionais de desenvolvimento criados a partir da estruturação do Fórum Catarinense de Desenvolvimento (FORUMCAT), em 1996. A experiência se baseia na internacionalização do modelo de ordenação territorial existente na região de Emilia Romana (RIBAS JÚNIOR, 2008). No Paraná, a constituição de agências se deu, eminentemente, por iniciativa endógena, e ainda há pouca informação e análise sobre sua atuação.

⁴ Disponível em: <<http://www.revistadigital.com.br/agencias.asp>>

QUADRO 1 - AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO PARANÁ E MUNICÍPIOS-SEDE

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO	MUNICÍPIO-SEDE
Terra Roxa Desenvolvimento Norte do Paraná	Rolândia
Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná	Francisco Beltrão
Agência de Desenvolvimento da Região dos Campos Gerais	Ponta Grossa
Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná	São Miguel do Iguaçu
Evolut - Agência de Desenvolvimento Regional de Guarapuava e Região	Guarapuava
Instituto de Desenvolvimento Regional - IDR	Maringá
Associação do Desenvolvimento Tecnológico de Londrina e Região - ADETEC	Londrina
Agência de Desenvolvimento Regional de Paranavaí e Região	Paranavaí
AIMES - Associação das Indústrias de Metais Sanitários de Loanda	Loanda
Instituto de Desenvolvimento Regional de Toledo	Toledo
Agência de Desenvolvimento Regional de Irati e Região	Irati
Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba	Curitiba
Agência Curitiba de Desenvolvimento S. A.	Curitiba ⁽¹⁾

FONTE: Ribas Junior (2008)

NOTA: As primeiras ADRs criadas foram a ADETEC, em 1993, o IDR, em 1994, a Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná, em 1996, e Agência de Desenvolvimento Regional de Paranavaí e Região, em 1999. As demais agências foram fundadas nos anos 2000.

(1) Agência de Desenvolvimento Local.

2 AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO TERRITÓRIO PARANAENSE

Com o intuito de realizar uma primeira leitura acerca das características da experiência paranaense de ADRs, procurou-se, para este texto, expor o papel indutor de organismos do setor empresarial, as principais perspectivas das organizações atuantes, os instrumentos utilizados e os desafios para a consolidação na visão de representantes de agências.

Com relação a mecanismos indutores formais de criação das agências, não existe legislação ou programa de âmbito estadual. O Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) e a Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), organismos de apoio ao setor empresarial, desenvolvem ações que contribuiriam para a implantação de agências; o Sebrae, por meio do “Programa Sebrae de Desenvolvimento Local”, cuja ação envolve o suporte técnico para que os municípios paranaenses elaborem estratégias e planos de desenvolvimento, e também pelo trabalho desenvolvido com arranjos produtivos locais (APLS) (DELLAMEA, 2011). O projeto “Nova Indústria”, da Fiep, em vigor desde 2006, com o intuito de promover o empreendedorismo industrial, também apoiou iniciativas relacionadas com agências. O Instituto Euvaldo Lodi (IEL/PR), do Sistema Fiep, promoveu um programa de apoio à capacitação e disponibilizava, até 2010, um estagiário para as agências (PERCICOTTI, 2011). Em 2006, a Fiep mobilizou 12 agências tendo em vista a organização de uma rede – a Rede Paranaense de Agências de Desenvolvimento Regional –, com o objetivo de “(...) elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional, articular a criação e execução de projetos conjuntos e estimular a troca de experiências entre as Agências”.⁵

⁵ Formalização da Rede Paranaense de ADRs. Disponível em: <http://www.idr.org.br>

No Paraná, observou-se que as institucionalidades possuem elementos semelhantes aos identificados por Costamagna e Santarelli (2004). Não existe um modelo único, mas, considerando a estratégia de atuação, as ADRs estão organizadas de acordo com as seguintes perspectivas:

- organismos cujo foco é a oferta de serviços empresariais como, por exemplo, a Agência de Desenvolvimento Regional AIMES – Indústria de Metais Sanitários, constituída em 2007 como braço operacional do APL de metais sanitários de Loanda e região; a Agência de Desenvolvimento Regional Terra Roxa Investimentos, implantada, em 2005, com o objetivo de atração de investimentos para a internacionalização da Região Norte do Paraná; e a Associação de Desenvolvimento Tecnológico de Londrina e Região (ADETEC), criada em 1993, na estrutura do Parque Tecnológico de Londrina, que atua com projetos de inovação tecnológica;
- organismos que realizam programas e projetos de políticas públicas voltados ao desenvolvimento produtivo e econômico, como, por exemplo, a Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. Criada em 1996, por iniciativa da Associação de Municípios do Sudoeste do Paraná, a agência vem desenvolvendo programas em parceria com o Ministério da Integração (MI), Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e Governo do Estado do Paraná. Realiza também assessorias às prefeituras, visando a melhorias nos sistemas municipais de tecnologia da informação, e às secretarias municipais de indústria e comércio, para a estruturação de programa municipal de fomento do desenvolvimento econômico. Outro exemplo é a Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná (ADEOP), constituída em 2005 por iniciativa do Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu e da Itaipu Binacional, que mantém uma equipe de especialistas desenvolvendo planos diretores, planos de habitação e projetos setoriais (saneamento, destinação de resíduos sólidos, etc.) para os municípios. Executa projetos de programas governamentais do MDA e do Governo do Estado do Paraná.

Baseado em Llorens (2001), procurou-se identificar nas agências paranaenses instrumentos não-financeiros utilizados pelas mesmas, sendo encontrados:

- Instrumentos de Informação Territorial: observatórios, bancos de dados e projetos desenvolvidos com instituições acadêmicas;
- Instrumentos de modernização tecnológica: promoção de formação de mão de obra, desenvolvimento de cooperação técnica para a inovação tecnológica;
- Instrumentos técnicos: assessorias a prefeituras para o desenvolvimento de projetos e programas, e formação de quadros gerenciais e técnicos;
- Instrumentos de prospecção de negócios e divulgação: rodada de negócios.

Os representantes de agências do Paraná, em entrevista, relataram dificuldades para sua consolidação que, além de dificuldades financeiras, envolvem questões de natureza política, como os mecanismos de decisão política dos governos centrais, que desconsideram os governos locais; a

ausência de uma visão regional frente à resiliência do ideário municipalista; a falta de participação política dos agentes territoriais e o não reconhecimento do potencial do organismo, tanto pelo setor público como pelo privado, para o exercício da governança territorial. Entre esses relatos, destacam-se:

- a atuação desrespeitosa dos agentes exógenos, que sistematicamente desconhecem as pessoas e suas organizações do território, como sujeitos dos processos que ocorrem no mesmo;
- a criação de uma mentalidade regional, passando por cima de vaidades municipais;
- uma maior consciência de pertencimento dos sujeitos em relação aos seus territórios;
- desinteresse dos principais órgãos públicos e privados em apoiar esse tipo de iniciativa;
- dificuldade na sustentação financeira, pois o setor público e também o privado ainda têm dificuldade de ver a real importância da ADR como elemento-chave de governança territorial.

Por sua vez, a consolidação dessas experiências depende, além dos esforços provenientes das condições de organização dos atores territoriais, de medidas governamentais que alterem a significativa concentração dos investimentos financeiros e da infraestrutura técnico-científica, aprofundando o desequilíbrio entre as regiões.

3 A ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO: ELEMENTO FACILITADOR OU DIFICULTADOR DA AÇÃO DAS AGÊNCIAS

Diferentes autores vêm apontando o aspecto fragmentário das políticas de desenvolvimento no Brasil, em virtude de decisões políticas que promovem a desarticulação entre a escala federal e as escalas subnacionais (municipal, estadual, regional), cujos efeitos, no território, acentuam os mecanismos de produção e reprodução das desigualdades regionais (BRANDÃO, 2007; BACELAR, 2007).

A organização do território paranaense associa-se a um processo de ocupação diferenciado, no qual a estruturação das principais centralidades resultou, cada uma em seu tempo, na inserção do Estado na divisão social do trabalho – inserção também diferenciada e marcadamente apoiada em ações governamentais (IPARDES, 2005; 2006). Tal inserção, de certa forma, condiciona a capacidade de cada porção territorial em otimizar e/ou limitar a gestão pública, portanto, o êxito ou o fracasso das ADRs.

Na década de 1960, constatava-se a existência de “dois Parás” (IPARDES, 1982), o do norte cafeeiro e o do restante do Estado, ambos com uma integração débil na economia nacional. Essa constatação sofre uma transformação após o projeto de industrialização do Estado, inicialmente associado a essa base econômica e majoritariamente sediado no Norte Central.

A estruturação do Estado, nos anos 1960, com a criação da Companhia de Desenvolvimento do Paraná (Codepar) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), garantiu um substantivo aporte de infraestrutura e impulsionou uma primeira tentativa organizada de industrialização, ainda calcada nos pressupostos do Plano de Desenvolvimento do Estado do Paraná (Pladep) dos anos 1950. O projeto industrial dos anos 1970 foi executado pelo governo estadual, com apoio do governo federal. Já nessa época, mais que um plano, pautava-se na concessão de benefícios físicos, fiscais e financeiros, e muito apoio político (MAGALHÃES FILHO, 1999; LOURENÇO, 2000).

Para dar sustentação ao projeto industrial, em 1972 foi formulada a Política de Desenvolvimento Urbano do Paraná (PDU) (PARANÁ, [197?]), que identificou as principais polaridades paranaenses – Curitiba, Londrina, Maringá e Cascavel – e delineou o percurso para a consolidação das mesmas, bem como para provocar, não intencionalmente, uma ruptura do apogeu do Norte Central do Estado, particularmente ligado ao café, reposicionado pela emergência da região metropolitana de Curitiba. Dessa forma, rompeu também com a visão dos “dois Paranas”.

As mudanças da base produtiva dos anos 1960, aliadas à política industrial desenvolvimentista dos anos 1970, consolidaram a polaridade da localização industrial em Curitiba e entorno, dando elevado impulso a esse polo. Em meados dessa década, foi instalada a Cidade Industrial de Curitiba (CIC) e implantada a Refinaria Presidente Bernardes, em Araucária, entre outras infraestruturas que propiciaram a vinda de grandes grupos empresariais. Esforços governamentais garantiram suporte financeiro, por meio de investimentos do extinto Banco do Desenvolvimento do Paraná (BADEP) e do Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), recentemente revitalizado, para os segmentos da metal mecânica.

No oeste do Estado, o polo de Cascavel foi beneficiado por inversões de grande porte, desde os anos 1970 a partir da implantação de um conjunto de infraestruturas e da instalação da usina hidrelétrica de Itaipu, em Foz do Iguaçu, que provocaram mudanças abruptas na região.

Passada a fase desenvolvimentista dos anos 1970, estavam postas as condições básicas para o deslanche e consolidação dessas três principais espacialidades. Nos anos 1990, aconteceu outro reforço infraestrutural no entorno metropolitano de Curitiba e região portuária de Paranaguá. Estratégias para atração de investimentos foram colocadas em prática, calcadas fundamentalmente nos componentes da competitividade urbana, preconizados pelo receituário neoliberal: incentivos físicos, fiscais e financeiros ao capital, dissociados de políticas públicas de cunho social que salvaguardassem as condições de vida da população atraída pelas perspectivas anunciadas pelos novos empreendimentos, sejam industriais, ou no âmbito do comércio e serviços (MOURA; KORNIN, 2005).

O século XXI se inicia reeditando proposições e ações públicas de reforço às mesmas polaridades. A Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional (PARANÁ, 2003), embora priorize a inversão de recursos públicos em municípios socialmente críticos – particularmente com

os menores IDH-M entre o conjunto de municípios do Estado –, mantém o foco na estruturação integrada das grandes aglomerações. Em seu escopo, volta-se à elaboração de planos regionais de desenvolvimento que não vieram a se consolidar, até o presente, como instrumentos para a gestão do desenvolvimento regional. Tal lacuna fez com que a dinâmica do capital no espaço, em sua busca de condições vantajosas para reprodução e acumulação, reforçasse mais uma vez as mesmas polaridades.

A dinâmica diferenciada das espacialidades paranaenses amplia definitivamente a visão de um território dual – os dois Paranás – para a concepção de “Vários Paranás” (IPARDES, 2005; 2006), caracterizados pela diversidade, heterogeneidade, mas também desigualdade entre suas regiões. Mesmo assim, pode-se dizer que se encontram na história recente da ocupação do território elementos explicativos para a dinâmica da concentração, e que permanece, na virada do século, a mesma tripolaridade vislumbrada nos anos 1970.

Tal organização do território, favorecida por investimentos públicos, resulta em regiões com condições diferenciadas para a gestão pública, posicionando secundariamente espacialidades de menor relevância ou socialmente críticas. Os estudos e autores tomados como referência concluem que, em se mantendo o modo de produção e a estrutura produtiva vigente, esses arranjos espaciais tendem a se consolidar, reforçando o desenho concentrador atual da rede urbana paranaense.

4 AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO TERRITORIAL – LIMITAÇÕES, POSSIBILIDADES E PRINCIPAIS DESAFIOS

No Paraná, a desigualdade territorial se aprofunda pela atuação do Estado e do capital no processo de organização do território. A ausência de uma ação planejada e implementada por um Estado forte, de forma participativa, dá margem a que os interesses do capital privilegiem os segmentos e municípios mais capacitados das espacialidades relevantes. Constatase que, ao longo das últimas décadas, as intenções de desconcentração e descentralização manifestadas pelo Estado não alteraram esse cenário.

No âmbito do Estado, é imprescindível que o governo estadual assuma a centralidade necessária à condução do processo de desenvolvimento, promovendo a reestruturação do território mediante a realização de investimentos em equipamentos e infraestrutura urbana que reforcem o papel de cidades menos qualificadas para o exercício de atividades econômicas geradoras de postos de trabalho, bem como para o desempenho de funções urbanas essenciais.

Para pensar as práticas políticas de enfrentamento da desigualdade territorial, cabe também uma reflexão acerca do reescalamento promovido pela globalização. Para isso, é fundamental resgatar a importante contribuição crítica ao “pensamento único” que influenciou o debate sobre o

desenvolvimento urbano e regional, que preconiza o fim das escalas intermediárias entre o global e o local (BRANDÃO, 2007; VAINER, 2002). Essa construção simbólica recorrente da tendência bipolar das escalas espaciais contribuiu para o enfraquecimento do Estado nacional responsável por mecanismos de regulação. Para Fernandez (*apud* DALLABRIDA, 2010), a articulação entre atores territoriais, espaços nacionais e Estado-Nação assegurando uma comunicação estratégica é necessária para definir a inserção dos territórios no processo de globalização.

Salienta o referido autor que

o Estado requerido não é um Estado que se resigna aos fragmentários espaços locais, senão um Estado-forte que, edificado sobre uma lógica *bottom-up*, alcança um adequado nível de centralização nacional desde onde estimula as redes de acumulação flexível de base territorial e compensa assimetrias regionais e locais (DALLABRIDA, 2010, p.174).

Por outro lado, o abandono da “questão regional”, tanto no âmbito do governo federal quanto do estadual, torna urgente a construção da escala regional. Para tanto, a ação pública deve organizar uma estrutura de gestão descentralizada, garantindo instâncias regionais que participem na formulação de estratégias de desenvolvimento. Deve também promover programas de fortalecimento institucional, visando à capacitação técnica dos quadros gestores e funcionais dos municípios, condição necessária para qualquer prática de descentralização.

Considerando a escala como um processo dinâmico de representação espacial do funcionamento social e que resulta da interação entre os atores sociais, econômicos e acadêmicos (FERNÁNDEZ, 2010), muitas são as escalas intermediárias que podem ser apontadas no Paraná: associações de municípios, fóruns, representações de movimentos sociais, observatórios, entre outras, e ainda esforços que se unem a essas práticas, como, por exemplo, atividades acadêmicas e a pesquisa governamental. Efetivamente, buscam canais de debate, de proposições, mas carecem de uma instância aglutinadora que compense o caráter fragmentado que as caracteriza.

Neste contexto, o arranjo institucional agência de desenvolvimento no Paraná vem se constituindo ainda de forma experimental, na maioria dos casos. As agências encontram dificuldades para se consolidar em virtude de fatores exógenos (falta de políticas, da União e do Estado, de promoção do desenvolvimento produtivo territorial e de desenvolvimento regional que reverta a lógica concentradora de investimentos públicos nos espaços relevantes) e endógenos (dificuldades na organização dos atores territoriais e fragilidade da gestão pública local).

Entende-se que a constituição de uma agência de desenvolvimento regional não é solução, por si só, para o desenvolvimento econômico de determinado território. A agência deve ser o resultado de um processo de mobilização de agentes públicos e segmentos sociais em torno de um projeto de desenvolvimento regional inclusivo e participativo. Com relação à criação de agências, Costamagna e

Santarelli (2004) advertem, à luz da análise da experiência argentina, sobre uma “estrutura ofertista” voltada à instalação de agências que, muitas vezes pela urgência de sua fundação, não permite uma análise mais profunda do território e sua complexidade. Cabe complementar que a simples ideia de “transplante institucional”,⁶ tendo em vista o sucesso da experiência em outro contexto político-institucional, desconsidera processos e práticas políticas que envolvem e definem a sua atuação.

No que se refere ao desenvolvimento local, a agência pode ser um instrumento de reflexão de seus determinantes e de suas relações inter e multiescalares, num processo de gestão territorial entendido como os diferentes processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de determinado âmbito espacial com relação à apropriação e uso dos territórios (DALLABRIDA, 2010). Apesar do discurso que propõe o seu protagonismo, tendo em vista a ideia da existência de relações sem mediação entre o local e o global, na atual fase da globalização, a escala local encontra-se enfraquecida. Sua fragilidade institucional é dada por um lado, no interior da esfera governamental, pelo processo de descentralização de políticas públicas, proposto pelo novo pacto federativo, cujo princípio significou o repasse de atribuições aos municípios sem a devida transformação de suas condições fiscal e sem a criação de mecanismos de cooperação intergovernamental que contribuísse com estratégias para superar a sua capacidade técnica e gerencial. Vale salientar que no contexto da organização do espaço público, apesar das novas institucionalidades de participação e controle da gestão pública, o processo de decisão pública ainda revela condições assimétricas de participação de todos os segmentos sociais.

A ADR pode vir a se constituir num agente público de construção da escala regional, cuja atuação contemple o desenvolvimento regional, desde que se estabeleça a necessária articulação com os diferenciados segmentos, por meio de instrumentos que promovam a construção de instâncias de discussão e definição de projeto de desenvolvimento regional democraticamente participativo e representativo dos diferenciados segmentos sociais e econômicos representados no território. E esse processo deve, necessariamente, envolver uma leitura do território que leve em conta o que Brandão denomina de proposta transescalar,

[...] pois ela necessita realizar cortes oblíquos e transversais nas diversas políticas públicas, atravessando-as, rearticulando-as transversalmente (mas também resulta desses diversos cortes e cruzamentos realizados) para realizar sua síntese em uma política de desenvolvimento, que alargue os horizontes de possibilidades e seja inclusiva socialmente (BRANDÃO, 2004, p.32).

⁶ A metáfora do transplante institucional no contexto de sua limitação como mecanismo de formulação e implementação de políticas públicas é abordada por Huáscar Fialho Pessali no capítulo “Novas Institucionalidades: ideias e conceitos orientados à política pública”, que compõe o livro “Estrutura produtiva avançada e regionalmente Integrada: diagnóstico e política de redução das desigualdades regionais”. Brasília: IPEA, 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Agências de desenvolvimento surgem na Europa, a partir dos anos 1960, com o objetivo de enfrentar períodos de crise industrial promovendo o desenvolvimento econômico por meio de políticas de incentivo de competitividade para pequenas e médias empresas. Sua estruturação ocorre em processos de descentralização político-administrativa e são alternativas institucionais de participação público-privada, cujo enfoque é o fortalecimento dos sistemas produtivos territoriais.

Na América Latina a experiência é recente e, na última década, vários países vêm adotando essas iniciativas. Não existe um modelo único e suas estratégias de ação podem envolver objetivos mais ou menos abrangentes, tendo em vista o desenvolvimento econômico territorial.

No Brasil, e mais especificamente no Paraná, sua disseminação se dá no contexto da ampliação da esfera pública, promovida pela Constituição Federal de 1988, com a criação de novos modelos associativos voltados à gestão pública.

Numa primeira avaliação, ADRs paranaenses atuantes, vem se organizando de acordo com as seguintes perspectivas: a) oferta de serviços empresariais; b) realização de programas e projetos de políticas públicas com foco no desenvolvimento produtivo e econômico. São experiências recentes e ainda em constituição, no entanto constituem-se em iniciativas importantes para a construção da escala regional.

Em um território marcado por profunda desigualdade regional, a agência de desenvolvimento regional pode ser um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico territorial. Para tanto, o papel do Estado é fundamental na reversão da concentração de investimentos apenas nas regiões mais dinâmicas. É importante frisar que sua atuação depende de um pacto territorial consistente que considere o desenvolvimento um fenômeno multiescalar. Portanto, não prescinde da ação de um Estado forte, capaz de articular os vários fragmentos.

A presente reflexão procurou introduzir a discussão acerca da relevância do arranjo agência de desenvolvimento apresentando limitações e possibilidades de articulação política num processo de efetiva gestão territorial. Conclui-se que qualquer iniciativa de organização territorial requer a mobilização dos diferenciados segmentos presentes no território em torno de propostas, portanto é necessário conhecer mais sobre a sua organização e o impacto de seu trabalho nas regiões onde atua.

REFERÊNCIAS

- BACELAR, T. de A. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional Contemporâneo. In: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: Ed. da UnB, 2007. p.221-236.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. da UNICAMP, 2007.
- BRANDÃO, C. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o “Jogo das Escalas”. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Desigualdades regionais**. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série estudos e pesquisas, 67).
- COSTAMAGNA, P. **Entrevista concedida à autora**. Curitiba, 2011.
- COSTAMAGNA, P.; SALTARELLI, N. Las agencias de desarrollo local como promotoras de la competitividad de las pymes: experiencias del caso argentino. In: RHI-SAUSI, J. L. **El desarrollo local en América Latina**: logros y desafíos para la cooperación europea. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 2004. p.83-95.
- DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Redes**: Revista do Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v.15, n.3, p.165-186, set./dez. 2010.
- DELLAMEA, R. **Entrevista concedida à autora**. Curitiba, 2011.
- FERNÁNDEZ, V. R. Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. (Org.). **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafíos para America Latina. Buenos Aires: Niño y Davila, 2010. cap. 9.
- IPARDES. **Os vários Paranás**: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídio à política de desenvolvimento regional. Curitiba, 2006.
- IPARDES. **Os vários Paranás**: estudos socioeconômicos institucionais como subsídio ao Plano de Desenvolvimento Regional. Curitiba, 2005.
- IPARDES. **Paraná**: economia e sociedade. Curitiba, 1982.
- LOURENÇO, G. M. **A economia paranaense nos anos 90**: um modelo de interpretação. Curitiba: Ed. do Autor, 2000.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local**: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

MACEDO, M. M. Planejamento e policy networks. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: IPARDES, n.85, p.29-37, maio/ago.1995.

MADOERY, O. **Entrevista concedida à autora**. Curitiba, 2011.

MAGALHÃES FILHO, F. B. B. **Da construção ao desmanche**: análise do projeto de desenvolvimento paranaense. 1999. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

MOURA, R.; KORNIN, T. Internacionalização da Região Metropolitana de Curitiba: desigualdades socioespaciais e direitos humanos. In: RIBEIRO, A. C. T. (Org.). **Globalização e território - ajustes periféricos**. Rio de Janeiro: Arquimedes/IPPUR, 2005. p.155-190.

PARANÁ. Governo do Estado. Coordenação de Planejamento Estadual. **PDU - Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Paraná**. Curitiba: PLADEP, [197?]. v.5 - Proposições. Convênio Governo do Estado do Paraná, SUDESUL, SERFHAU, UFPR.

PARANÁ. Governo do Estado. **Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico - PRDE**. Relatórios. Curitiba: Governo do Estado, 2007. 1 CD-ROM. Convênio SEDU, PARANACIDADE, IPARDES, UFPR.

PARANÁ. Governo do Estado. **Política de Desenvolvimento Econômico**. Curitiba: Governo do Estado.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **A política de desenvolvimento urbano e regional do Estado do Paraná - PDU**: atuação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano 2003-2010. Curitiba: SEDU : PARANACIDADE, 2010.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano. **Política de desenvolvimento urbano e regional para o Estado do Paraná - PDU**. Curitiba: SEDU, 2003.

PERCICOTTI, M. **Entrevista concedida à autora**. Curitiba, 2011.

RIBAS JUNIOR, O. T. **Proposições para a melhoria do desempenho de agências de desenvolvimento regional utilizando as experiências em curso na região sul do Brasil**. 2008. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dez. 2001 – jan./jul. 2002.