

# É possível planejar as regiões para o desenvolvimento sustentável – a experiência da Bahia

Carlos Antonio de Campos Ribeiro\*

## Resumo

Este artigo enfoca a revitalização do planejamento regional no estado da Bahia, com a inserção do paradigma do desenvolvimento sustentável. Comenta, de modo analítico, a experiência baiana com a elaboração e a proposta de gestão dos Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSs).

**Palavras-Chave:** planejamento regional, desenvolvimento sustentável, paradigma, atores sociais, gestão.

## Abstract

*The paper focuses on the revitalization of the State of Bahia regional planning with the insertion of the sustainable development paradigm. It makes analytical comments on the Bahian experience with the elaboration and management of Regional Sustainable Development Programs. (RSDPs).*

**Key words:** regional planning, sustainable development, paradigm, social actors, management

## INTRODUÇÃO

As discussões sobre o desenvolvimento regional, retomadas no início da década de 1990 e aliadas às recomendações advindas da ECO-92, fizeram com que, ainda em meados dessa década, o planejamento estadual incorporasse o paradigma do desenvolvimento sustentável. Este considera a necessidade de uma multidimensionalidade dos espaços regionais, para permitir uma visão integrada das várias dimensões da realidade.

A expressão política da opção do governo pela idéia da sustentabilidade deu-se com a institucionalização, por decreto de 1995, do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido, o Sertão Forte, e a publicação do Modelo Teórico-Metodológico, elaborado pela CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional para fundamentar e orientar a elaboração de todos os Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRSs, cujos estudos também foram iniciados em 1995.

A SEPLANTEC/CAR atuou como intérprete do novo paradigma, mediando a sua utilização e dando visibilidade ao conceito. A Bahia reiniciava, assim, o planejamento do desenvolvimento regional, inserindo esse novo paradigma.

Com a adoção do conceito de sustentabilidade, em caráter pioneiro entre os estados do Nordeste brasileiro, houve o reconhecimento da necessidade de repensar o planejamento, em função desse novo paradigma, uma vez que este é inconciliável com o modelo de planejamento clássico. Todas estas ações do governo, associadas à política de atração de investimentos, incorporaram elementos capazes de alicerçar, em bases duradouras, o novo estágio de desenvolvimento da Bahia.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi construído ao longo do tempo, a partir das preocupações com o esgotamento dos recursos naturais, a poluição e a questão social, sendo que a sustentabilidade se manifesta através dos pressupostos seguintes:

i) durabilidade a longo prazo;

\* Economista, assessor especial da CAR. avinhas@car.ba.gov.br

- ii) eficiência econômica;
- iii) equidade social e regional;
- iv) responsabilidade ambiental.

Requerendo do planejamento governamental maior atenção à espacialização das políticas públicas. Envolve, também, ações e práticas emolduradas segundo as dimensões que lhe dão sustentação – geoambiental, econômico-social, histórico-cultural, científico-tecnológica e político-institucional – e cuja articulação e realização só serão alcançadas com a participação do Poder Público juntamente com a sociedade organizada.

Com efeito, o exercício da sustentabilidade incorpora um novo modelo de intervenção que implica a adoção do princípio da descentralização, tanto no planejamento quanto na execução de ações, e na transferência, para os atores sociais, dos papéis que lhes competem em parceria com o Estado.

O desenvolvimento sustentável exige, por essa razão, um enquadramento espaço-temporal que avance a longo prazo, operacionalizando-se inter e intra-regionalmente, através da revalorização da base física-territorial e da revitalização de escalas menores de planejamento e ação. Têm-se ampliadas, assim, as possibilidades de participação dos atores sociais, bem como da obtenção de resultados econômicos e sociais mais equitativos e integrados ao conjunto de cada região e do estado, em função do modo diferenciado de realização dos investimentos.

Essa estratégia tende a incorporar outros valores predominantes na economia internacional, tais como a competitividade sistêmica e a eficiência e produtividade no uso dos escassos recursos disponíveis, além da sustentabilidade, da descentralização e da participação da sociedade, objetivando a utilização mais racional das potencialidades competitivas.

Em nível regional e em termos dessa competitividade, cabe observar que, ao lado de regiões com elevado padrão de estruturação e outras com significativo potencial de crescimento e integração, registra-se a fragilidade de algumas ainda muito carentes de investimentos no capital social básico e apresentando elevados níveis de atraso e pobreza. São as desigualdades regionais e sociais que ainda persistem e que só gradualmente serão reduzi-

das, com o prosseguimento das ações governamentais e dos investimentos do setor privado, baseados no planejamento integrado que contemple, também, a participação dos beneficiários. Neste sentido, é da maior importância para o planejamento, o reconhecimento claro das especificidades regionais e das possibilidades de ampliação da rede de instituições já existentes em busca do pacto de cooperação visando o Desenvolvimento Sustentável.

Esse reconhecimento, numa abordagem mais integradora e compatível com o tratamento das questões espaciais ou regionais, deve lastrear a formulação de instrumentos adequados para a superação dos problemas básicos das diferentes regiões e respectivos núcleos urbanos, implicando o estabelecimento de critérios regionalizados de desempenho social. Evidencia-se que não existe um padrão único de desenvolvimento urbano-regional, mas, sim, patamares de requisitos básicos associados às particularidades regionais e locais, que evoluem no tempo, de acordo com o estágio de desenvolvimento econômico, social e tecnológico que for sendo atingido. A compreensão e a sustentabilidade do desenvolvimento focalizam a impossibilidade da tarefa de, no período administrativo de um governo, serem resolvidos os problemas estruturais da economia.

### A PRÁTICA DO PLANEJAMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL

O estado da Bahia é dividido em 15 regiões econômicas. Essas regiões vêm, desde 1995, sendo foco de estudos da equipe técnica da CAR, resultando na elaboração e publicação de Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSs). A meta é cobrir todas essas regiões, sendo que oito já foram contempladas com Programas publicados, duas outras estão com os trabalhos em fase final de elaboração e mais duas com os estudos iniciados.

Como visto, antecedendo todos os estudos, a CAR elaborou o Modelo Teórico-Metodológico, já revisado e atualizado (CAR: 2000), objetivando orientar todas as fases de elaboração dos PDRSs, em seus aspectos de marco conceitual e de procedimentos metodológicos e operacionais. Esse Modelo reafirma os princípios da utilização racional dos

recursos naturais, da equidade social e da participação da sociedade no planejamento e na execução de ações. Por sua vez, esses princípios conduzem à definição dos eixos básicos do marco conceitual:

- i) desconcentração espacial das atividades produtivas;
- ii) descentralização do Estado;
- iii) democratização dos instrumentos de ação do Estado.

Os procedimentos metodológicos contemplam e confundem-se com as cinco dimensões da sustentabilidade, enquanto os procedimentos operacionais incluem a base de planejamento dos PDRSs, qual seja: o levantamento de informações, o estudo de regionalização ou da Subespacialização Regional – revitalização das escalas menores de planejamento – e os estudos das cinco Dimensões e do Perfil Regional – quando se realiza a primeira interlocução (entrevistas) entre a equipe técnica e as lideranças e os atores sociais, econômicos e políticos, em níveis local e regional. Concluídos esses estudos, são realizadas as Reuniões Temáticas – fundamentadas no princípio da participação, como mecanismo de troca de experiências – nas cidades-pólo dos subespaços regionais.

A coordenação das reuniões, pela CAR, além de informar aos atores sociais – representantes dos poderes públicos, de organizações governamentais e não-governamentais, associações comunitárias e de produtores, igrejas, sindicatos, clubes de serviços, lideranças empresariais – sobre as intenções do governo em desenvolver uma estratégia de intervenção, em nível regional, com enfoque no desenvolvimento sustentável, realiza essas reuniões em três etapas:

- i) apresentação, em reunião plenária, das questões e características regionais, por subespaço, agrupadas por dimensão da sustentabilidade;
- ii) discussão em cinco grupos temáticos, divididos por dimensões da sustentabilidade;
- iii) apresentação, em segunda plenária, das ações e propostas de projetos resultantes das discussões em grupos.

Como visto, participam dessas Reuniões Temáticas amplos segmentos da sociedade regional,

para discutir, entre si e com a equipe técnica, os condicionantes e as potencialidades de cada dimensão da sustentabilidade. Resultam desses encontros, de modo indireto, o delineamento dos vetores que compõem a estratégia de desenvolvimento e as linhas de ação; e, de modo direto, pelos atores sociais, a indicação das propostas de projetos que integrarão o PDRS, classificados nas categorias: estruturantes, produtivos e sociais. A efetivação desses encontros torna real, também, a democratização dos instrumentos de ação do Estado, um dos eixos básicos da sustentabilidade.

A experiência com a elaboração dos PDRSs, em dez regiões e ainda em prosseguimento, traduz-se no conjunto de documentos publicados – Subespacialização, Perfil Regional, estudo das cinco Dimensões e o próprio PDRS – relativos a oito regiões econômicas: Chapada Diamantina, Sul da Bahia (Litoral Sul e Extremo Sul), Oeste da Bahia (Médio São Francisco e Oeste), Sudoeste da Bahia, Nordeste da Bahia e Recôncavo Sul. Duas outras regiões com os trabalhos ainda em curso são: Baixo Médio São Francisco e Região de Irecê – estando concluídos os estudos de Subespacialização, das Dimensões e dos Perfis Regionais (estes, já publicados), e em andamento a elaboração dos respectivos PDRSs. As regiões da Serra Geral e do Piemonte da Diamantina já dispõem dos levantamentos iniciais e do esboço da Subespacialização.

Seguramente, o processo de elaboração dos PDRSs ensejou mudanças no cenário do planejamento governamental, quais sejam:

- inserção do paradigma do desenvolvimento sustentável, objeto contemporâneo de preocupações em escala mundial, haja vista a ECO-92 ocorrida no Rio de Janeiro e a Rio +10 (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável) realizada, neste ano, em Johannesburgo – África do Sul;
- Revitalização do planejamento estadual, particularmente do planejamento do desenvolvimento regional, orientado por um Modelo Teórico-Metodológico aplicável a todas as regiões;
- incorporação, pela primeira vez, de todas as Regiões Econômicas do Estado, no exercício de planejamento continuado;
- conhecimento sistematizado, de todas as dimensões da vida regional, pelos atores sociais e li-

deranças empresariais e políticas de cada região, através de um instrumento de planejamento – o PDRS.

Um exemplo da importância e da apropriação dos PDRSs pelas lideranças regionais/locais ocorreu na cidade de Paulo Afonso, objetivando estabelecer um pacto de cooperação com vistas à operacionalização dos projetos indicados no programa daquela região. No mês em curso, outubro de 2002, sob a liderança da Prefeitura Municipal em parceria com o SEBRAE, e com a participação de 120 atores sociais, além de representantes da CAR, foi realizado o primeiro encontro para a estruturação de uma rede de organizações públicas, privadas e não-governamentais, ali representadas, para estabelecer o pacto. Este, foi firmado após discussão detalhada das propostas do PDRS-Nordeste da Bahia (concluído no ano 2000). Desse encontro resultou, também, a formalização do “Grupo de Impulsão de Projetos” definido para liderar as articulações junto a outros parceiros e às instituições responsáveis pela execução e financiamento dos projetos. Outros encontros já estão agendados em função do Pacto de Cooperação acordado;

- referência para diversas atividades promovidas por organizações além das governamentais, como já vem ocorrendo, a exemplo da criação do primeiro Curso de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável no Estado da Bahia, pela UESB, em Vitória da Conquista, o que ampliou a parceria entre a universidade e o estado;
- realização do primeiro Curso de Especialização em Desenvolvimento Sustentável, promovido pela CAR, para sua equipe técnica – nos meses de julho a outubro de 2002 – e com a chancela do Centro de Desenvolvimento Sustentável, da Universidade de Brasília.

## A GESTÃO DOS PDRSS

O exercício de propor um modelo de gestão para os Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRSs) conduz à expectativa desse modelo vir a ser institucionalizado, com os ajustes que se fizerem necessários.

No instante em que as políticas nacionais estão voltadas para assegurar maior suporte aos municípios, descentralizando as ações, especialmente na área social, e, no âmbito regional, a sustentabilidade aponta para a necessidade de estruturação de uma rede institucional, objetivando, com isso, criar as condições e as articulações com vistas à operacionalização dos PDRSs, a CAR assume, seguramente, um papel destacado nesse processo. Trata-se de uma empresa pública cuja finalidade é coordenar e promover a execução das políticas e programas de desenvolvimento regional do estado, face às suas competências regimentais. Com os trabalhos pertinentes ao planejamento estratégico da empresa e com a participação de toda equipe técnica, a CAR definiu a sua Missão: “PROMOVER O DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL NO ESTADO DA BAHIA”.

Diante desse quadro técnico-político-institucional e das referências conceituais que embasam a dimensão político-institucional, dos PDRSs, conforme Souza (1997), a SEPLANTEC/CAR optou pela incorporação do conceito de *governance* como alternativa mais moderna e consistente para efetivar a condução do processo de negociação, financiamento e implementação desses Programas.

Parte-se do princípio que esse conceito compõe-se de duas dimensões distintas, porém inter-relacionadas: uma é política (e está atrelada ao compromisso com a boa *governance*) e a outra é técnica (e está relacionada com as questões de eficiência e gestão). Ademais, reconhece-se que, discutir o sistema de gestão dos PDRSs a partir do conceito de *governance*, como observado por Souza (1997), implica não adotar um único modelo de gestão, mas identificar diferentes arranjos institucionais para atender aos diversos requisitos vinculados à operacionalização desses Programas, a exemplo da articulação de instituições e da aglutinação de forças políticas vindas de diferentes setores. Em outras palavras, o sistema de gestão deve ser estruturado através de uma rede articulada de instâncias públicas e privadas, com a participação de lideranças regionais e locais, para a implementação da estratégia de desenvolvimento regional sustentável e seus correspondentes projetos.

Conforme assinalado, o processo de elaboração dos documentos básicos e dos próprios PDRSs tem sido coordenado pela SEPLANTEC/CAR. Além disso, o Desenvolvimento Sustentável da Bahia requer a presença ativa do Estado, como instância pública, nos planos federal, estadual e municipal, e como agente executor e indutor de mudanças, com capacidade de iniciativa e de investimentos, coordenação e mobilização. Nestes termos, o Estado deve ser reconhecido na sua capacidade de intervenção e, sobretudo, de regulação, ao mesmo tempo que deve promover os meios para elevar o peso da participação da sociedade civil e das iniciativas não-governamentais no processo de desenvolvimento da Bahia.

As relações de autoridade representadas pelo Estado são complementares às relações de solidariedade representadas pela sociedade civil. Diante disso, a participação das estruturas de autoridade juntamente com as de solidariedade é que proporcionam a viabilização da gestão dos PDRSs. Assim, o Governo do Estado, ao liderar o processo de elaboração e execução dos PDRSs, com a participação da sociedade, exercita a gestão institucional pactuada, nos moldes da *governance*, integrando, assim, as estruturas de autoridade com as de solidariedade.

Isto posto, a gestão dos PDRSs, no âmbito do governo do Estado, é de competência da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, cabendo à mesma a Coordenação Geral desses Programas, com a participação das demais Secretarias de Estado e respectivos órgãos setoriais envolvidos com a execução dos projetos. A Coordenação Executiva cabe à CAR, órgão vinculado à SEPLANTEC e responsável pela elaboração do Modelo Teórico-Metodológico e de todos os Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRSs, face às suas competências regimentais.

Evidencia-se, portanto, a importância de não se propor a criação de estruturas específicas para a condução dos PDRSs, mas, sim, o aproveitamento das

instituições existentes. Como alternativa, o governo do Estado poderá criar um Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável, formado pelos secretários de Estado e titulares dos respectivos órgãos setoriais com atuação nos espaços regionais de cada PDRS, representantes de órgãos públicos federais nas regiões e da sociedade civil regional, cabendo, a Presidência, ao Titular da SEPLANTEC. Na alternativa de criação do Conselho, a Secretaria Executiva caberia à CAR.

Em qualquer das alternativas, a instância coordenadora utilizará os instrumentos disponíveis visando operacionalizar os PDRSs, bem como os arranjos institucionais cabíveis, que ajudarão no cumprimento de pactos político-territoriais, formados a partir do conceito de *governance*.

**Nesse panorama, a gestão dos PDRSs requer uma eficiente articulação das instituições responsáveis pelas diversas dimensões, em sintonia com a concepção do Desenvolvimento Sustentável, a estratégia de desenvolvimento regional de cada PDRS e as novas tendências de organização do Estado e da sociedade**

## CONSTRUÇÃO DE AMBIENTE INSTITUCIONAL PARA OS PDRSS

Nesse panorama, a gestão dos PDRSs requer uma eficiente articulação das instituições responsáveis pelas diversas dimensões, em sintonia com a concepção do Desenvolvimento Sustentável, a estratégia de desenvolvimento regional de cada PDRS e as novas tendências de organização do Estado e da sociedade. Ademais, os gestores dos PDRSs deverão organizar e estruturar os processos de negociação, detalhamento, execução e viabilização das linhas de ação estratégicas e dos projetos, definindo formas de gerenciamento das intervenções públicas e privadas, e das articulações entre o Estado, a sociedade e a iniciativa privada, e entre as diferentes instâncias governamentais.

Nessa linha de atuação, o poder público estadual, por meio da SEPLANTEC/CAR definiu que esses Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável deverão ser apresentados em cada uma das secretarias setoriais do Estado, as quais, em última instância – e através dos seus órgãos executores –, serão os responsáveis pelo detalhamento das propostas dos projetos constantes em cada PDRS e pela sua inclusão nos respectivos orçamentos.

Essa iniciativa, na prática, ocorreria com a **apresentação desses Programas às equipes técnicas responsáveis pelo planejamento e programação de cada Secretaria, buscando com isso a difusão do conhecimento sobre a concepção do desenvolvimento sustentável, a estratégia do desenvolvimento regional e as proposições de projetos de cada PDRS, objetivando a institucionalização desses Programas.**

Considerando que o desenvolvimento sustentável, no seu conteúdo político-institucional, implica a construção de instituições capazes de operar no novo paradigma econômico, político e social, como visto por Souza (1997), a apresentação e discussão dos conteúdos dos Programas, nas Secretarias Setoriais, tornar-se-ia o cumprimento de uma etapa fundamental para expandir o conhecimento sobre os Programas, junto às unidades com projetos indicados nos PDRSs.

Essas apresentações, por outro lado, deverão ensejar o intercâmbio de informações sobre as regiões objeto do planejamento regional, **contribuindo para uma visão regionalizada dos projetos setoriais, na ótica da sustentabilidade.**

Assim, conhecer projetos que foram indicados nas reuniões temáticas, pelos atores sociais regionais/locais, deverá se constituir num aporte significativo de informações para os programadores e planejadores das Secretarias Setoriais e de seus órgãos executores. Esse conhecimento poderá ser utilizado como critério, quando houver necessidade de hierarquizar e/ou priorizar projetos, partindo-se do aspecto real de que as sugestões são da própria comunidade.

Com vistas à montagem das propostas orçamentárias anuais, esses projetos deverão estar referenciados no Plano Plurianual (PPA). Presentemente é feito um cotejamento prévio, na CAR, visando à compatibilização das propostas constantes nos PDRSs com as que compõem o Plano Plurianual.

Em referência ao poder público local, a interação de propósitos, envolvendo também uma rede de instituições e organizações, traduz-se na mobilização

condutora do processo de execução dos PDRSs (ver referência ao pacto de Paulo Afonso).

Concluindo, vale ressaltar alguns aspectos inerentes e necessários à construção de um ambiente institucional favorável à implementação dos PDRSs:

- envolvimento dos poderes públicos, das organizações governamentais e não-governamentais, dos atores sociais, políticos e do setor privado;
- comprometimento com os objetivos dos Programas;
- exercício da “função coordenação” da SEPLANTEC, no governo do Estado, requerida pelo processo de implementação dos projetos contidos nos PDRSs, via propostas orçamentárias das Secretarias Setoriais;
- liderança das prefeituras, no âmbito do poder público municipal, associada às parcerias que vierem a ser estabelecidas;
- mediação e participação da CAR

junto a essas duas instâncias do poder público – estadual (da qual é parte) e municipal – para dar continuidade ao processo de operacionalização dos Programas (evento em Paulo Afonso).

Esses aspectos, sendo efetivados, possibilitarão a inserção dos projetos dos PDRSs nos orçamentos anuais das diversas secretarias de Estado – dado que as propostas são para longo prazo – permitindo o acompanhamento específico da execução dos PDRSs. Em nível dos municípios e das organizações locais, a consequência deverá ser a formalização de pactos de cooperação e de solidariedade.

O fundamental de todo esse processo foi tornar possível, a partir da adoção de um novo paradigma, o exercício de novas formas de planejar, interagindo com os atores sociais e contribuindo para a difusão do Planejamento Regional que inclui todas as dimensões da vida.

Certamente, assim como as recomendações das conferências mundiais sobre o desenvolvimento sustentável requerem um longo prazo para as suas avaliações, os exercícios nacionais e subnacionais de planejamento do desenvolvimento regional sustentável carecem de prazo assemelhado para a sua implementação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Decreto nº 4.113 de 10 de abril de 1995. Cria o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Região do Semi-Árido e dá outras providências. *Diário Oficial da Bahia*. Salvador, 11 abr. 1995. Seção 1, pt1.

BRASIL. Secretaria do Planejamento, Orçamento e Coordenação Geral. *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Brasília, 1994. 201p.

BURSZTYN, Marcel. Introdução à crítica da razão desestatizante. *Revista do Serviço Público*. v. 49, n. 1 p. 141-161, jan./mar. 1998. Texto utilizado na disciplina Políticas Públicas e Meio Ambiente do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Sustentável promovido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, em agosto de 2002.

\_\_\_\_\_. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. *Revista do Serviço Público*. Texto utilizado na disciplina Políticas Públicas e Meio Ambiente do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Sustentável promovido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, em agosto de 2002.

\_\_\_\_\_. Regular o Estado. *Revista Raízes*. Campina Grande, v. 10, n. 8, p.49-67, jan./dez. 1991. Texto utilizado na disciplina Políticas Públicas e Meio Ambiente do Curso de Introdução ao Desenvolvimento Sustentável promovido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, em agosto de 2002.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (BA.). *Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável: modelo teórico-metodológico*. Ed. revisada. Salvador: CAR, 2000. 32 p. (Cadernos CAR, 24).

GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELLOS, R. R. *Elementos para repensar o planejamento regional*. Brasília: IPEA, 1995. 60 p.

SOUZA, Celina. Dimensão político-institucional. In: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (BA.). *Programas de Desenvolvimento Regional Sustentável- PDRSs : Chapada Diamantina, Sul e Oeste da Bahia*. Salvador: CAR, 1997.