

# | 564 | AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO E A AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA PARA A GESTÃO TERRITORIAL

*Thaís Kornin*

## **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 esse 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 tem um importante papel no enfrentamento da desigualdade territorial. No entanto sua condição de se viabilizar se dá como resultante de um pacto territorial que considere, necessariamente, 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 90, 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 desse 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 a 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, serão utilizadas entrevistas realizadas com especialistas, argentinos e

brasileiros<sup>1</sup> atuantes na área acadêmica em pesquisas sobre desenvolvimento territorial, coordenadores de agência de desenvolvimento econômico e regional, e responsáveis por 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 60, 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 pensar na 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 possibilidade de enfrentamento da desigualdade territorial.

## **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 50, no período pós-guerra - a Agência de Investimento e Desenvolvimento (IDA Ireland - Industrial Development Authority), criada em 1949 na Irlanda, e em atividade até hoje, e a Cassa del Mezzogiorno, na Itália (1950 - 1992) - e se tornaram um dos principais frutos do pacto

---

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. Oscar Madoery, Coordenador Geral da Red de Desarrollo Economico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (Red DETE/ALC), que atuou como Secretário de Producción del Empleo y Comercio Exterior do Município de Rosário e dirigiu a agência de desenvolvimento local de Rosário, também contribuiu para essa análise. Foram entrevistados especialistas dos organismos empresariais do Paraná que, por meio de ações realizadas vem 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 coordenadores de três agências, que se encontram em atividade: Agência de Desenvolvimento do Sudoeste do Paraná, Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná (ADEOP) e Terra Roxa Desenvolvimento Norte do Paraná.

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, Itália<sup>2</sup>; England's Regional Development Agencies (RDAS), rede constituída por iniciativa governamental em 1999, em nove regiões da Inglaterra<sup>3</sup>; e a experiência espanhola, cuja fundação de agências, a partir dos anos 1980, ocorreu em consonância com a descentralização política – 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, a agência 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 em instrumento para superar a dicotomia Estado e Mercado (Macedo, 1995).

Llorens (2001) 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 o adotaram. Para o autor, as agências surgem 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, tratam-se de novos modelos de associação civil criados dentro de contextos de descentralização e do discurso do desenvolvimento regional e local.

---

2 Atualmente a agência de desenvolvimento da região denomina-se ERVET - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio SPA. Mais informações site [www.ervet.it](http://www.ervet.it).

3 Ver [www.englishrdas.com](http://www.englishrdas.com).

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 e Saltarelli, 2008, p.2)

Costamagna e Saltarelli (2008) 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 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 e 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-se em uma nova institucionalidade com autonomia jurídica apesar das distintas figuras;
- a idéia 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 medias 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, nos quais a maioria de suas 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 há avanzado. (Costamagna e 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 dialogo 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 de agências surgirem sem a preocupação com o real desenvolvimento econômico, limitando a sua atuação na realização do *lobby* da região “o *lobby* pelo *lobby*”, ou somente como um organismo para 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 80 e 90, tendo em vista a democratização do Estado após o período do regime militar. No âmbito do Estado, a Constituição Federal de 1988 instituiu 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 (Quadro1). 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, 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.<sup>4</sup>

Em Santa Catarina, as agências foram concebidas, no contexto de 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 Emília Romana (Ribas Júnior, 2008). No Paraná, a constituição de agências se deu, eminentemente, por iniciativa endógena e ainda há pouca informação e análise acerca de sua atuação.

---

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

<b>QUADRO 1 - Agências de Desenvolvimento Regional do Paraná e municípios sede</b>	
<b>Agência de Desenvolvimento</b>	<b>Município Sede</b>
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
IDR - Instituto de Desenvolvimento Regional	Maringá
Associação do Desenvolvimento Tecnológico de Londrina e Região	Londrina
Agência de Desenvolvimento Regional de Paranaíba e Região	Paranaíba
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 de Curitiba de Desenvolvimento S/A	Curitiba
FONTE Ribas Junior (2008) NOTA: As primeiras ADRs criadas foram a ADETEC, em 1993, o IDR, em 1994, e a Agência de Desenvolvimento Regional de Paranaíba e Região em 1999. As demais agências foram fundadas nos anos 2000. A Agência de Curitiba de Desenvolvimento S/A deve ser considerada 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 esse 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 à 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 contribuíram 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, implementado 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 de 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.”<sup>5</sup>.

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 da APL de metais sanitários de Loanda e região; a Agência de Desenvolvimento Regional Terra Roxa Investimentos, implantada, em 2005, com objetivo de atração de investimentos para a internacionalização da região Norte do Paraná e a Agência de Desenvolvimento Tecnológico de Londrina e região (ADETEC) criada em 1993 na estrutura do Parque Tecnológico Londrina, que atua com projetos de inovação tecnológica.
- organismos que realizam programas e projetos de políticas públicas voltadas 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 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 que desenvolve 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 e foram 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 a consolidação que, além de restrições 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:

- 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 do território, como sujeitos dos processos que ocorrem no mesmo;
- 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 tem 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 como facilitador ou dificultador das agências**

Diferenciados autores vêm apontando o aspecto fragmentário das políticas de desenvolvimento no Brasil em virtude de decisões políticas, que promovem a desarticulação entre as escalas 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, da 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 fracasso das ADRs.

Na década de 60, constatava-se a existência de “dois Paranás” (Ipardes, 1982), o do norte cafeeiro e o do restante do Estado, ambos com uma integração débil na economia nacional. Essa constatação se transforma 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 da região Norte Central do Estado, particularmente ligado ao café, reposicionado pela emergência da região metropolitana de Curitiba. Rompeu, também, com a visão dos “dois Paranás”.

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 Cascavel foi beneficiado por inversões de grande porte, desde os anos 70 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, sejam no âmbito do comércio e serviços (Moura; Kornin, 2005).

O século XXI 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 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, enquanto 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 da dinâmica da concentração, e que permanece, na virada do século, a mesma tripolaridade vislumbrada nos anos 1970.

Tal organização do território paranaense, 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. Constata-se que, ao longo das últimas décadas, as intenções de desconcentração e de 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, assim como o desempenho de funções urbanas essenciais.

Para pensar as práticas políticas de enfrentamento da desigualdade territorial, cabe também uma reflexão acerca do reescalonamento 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 os 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 no governo federal quanto no governo 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 escala como um processo dinâmico de representação espacial de funcionamento social e que resulta da interação dos 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 unem a essas atividades acadêmicas e a pesquisa governamental. Efetivamente, buscam canais de debate, de proposições, mas carecem de uma instância aglutinadora que contemple o caráter fragmentado que as caracteriza.

Neste contexto, o arranjo institucional agência de desenvolvimento no Paraná vêm se constituindo ainda de forma experimental na maioria dos casos. As agências encontram dificuldades de 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 de 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 dos 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, a luz da análise da experiência argentina, acerca de 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”<sup>6</sup>, 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 política ainda revela condições assimétricas de participação dos 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 contemple 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 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 60, 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 ser com 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, as ADRs paranaenses atuantes, vem se organizando de acordo com as seguintes perspectivas: a) oferta de serviços; b) realização de programas e projetos de políticas públicas com foco no desenvolvimento produtivo e econômico.

Em um território marcado por uma profunda desigualdade regional, a agência de desenvolvimento regional pode ser um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e de construção da escala regional. Para tanto, o papel do Estado é fundamental para a reversão da concentração de investimentos apenas nas regiões dinâmicas do Paraná. É importante frisar que a sua atuação depende de um pacto territorial consistente que considere o desenvolvimento um fenômeno multiescalar. Portanto, não prescinde da ação do Estado capaz de articular os vários fragmentos. Conclui-se que é necessário conhecer mais sobre a sua organização e o impacto de seu trabalho nas regiões onde atua.

## **Referências Bibliográficas**

BACELAR, T. de A. 2007. 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. Universidade de Brasília.

BRANDÃO, C. A. 2007. *Território & Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora UNICAMP.

- BRANDÃO, C. 2004. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o "Jogo das Escalas". In: *Desigualdades regionais Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais, SEI /BA.*
- COSTAMAGNA, P. 2011. *Entrevista concedida à autora. Curitiba.*
- COSTAMAGNA, P.; SALTARELLI, N. 2004. Las agencias de Desarrollo Local como promotoras de la competitividad de las pymes: experiencias del caso argentino. In: RHI-SAUSI, J.L.R. *El Desarrollo Local en América Latina: logros y desafíos para la cooperación europea.* Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- DAGNINO, E. (Org.) 2002. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo, Paz e Terra.
- DALLABRIDA, V.R. 2010 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 .
- DELLAMEA, R. 2011. *Entrevista concedida à autora. Curitiba*
- FERNÁNDEZ, V.R. 2010. Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. ¿Por qué y cómo recuperar la escala nacional? In: FERNÁNDEZ, V.R.; BRANDÃO, C. *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional. Desafíos para América Latina.* Buenos Aires , Niño y Davila.
- IPARDES 2006. *Os Vários Paranás: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídio à política de desenvolvimento regional.* Curitiba, IparDES.
- IPARDES 2005. *Os Vários Paranás: estudos socioeconômicos institucionais como subsídio ao Plano de Desenvolvimento Regional.* Curitiba, IparDES.
- IPARDES 1982. *Paraná: economia e sociedade,* Curitiba, IPARDES.
- LOURENÇO, G.M. 2000. *A economia paranaense nos anos 90. Um modelo de interpretação.* Curitiba, Ed. do Autor.
- LLORENS, F.A. 2001. *Desenvolvimento Econômico Local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política;* tradução de Antonio Rubens Pompeu Braga, Rio de Janeiro, BNDES.
- MACEDO, M.M. de. 1995. Planejamento e policy networks. *Revista Paranaense de Desenvolvimento,* Curitiba, IPARDES, n.85, p.29-37, maio/agosto.
- MAGALHÃES FILHO, F. B. B. 1999. *Da construção ao desmanche: análise do projeto de desenvolvimento paranaense.* São Paulo, s. n., Tese (Doutorado em Sociologia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- MOURA, R.; KORNIN, T. 2005. Internacionalização da Região Metropolitana de Curitiba: desigualdades socioespaciais e direitos humanos, In: RIBEIRO, A.C. T; TAVARES, H.M.; NATAL, J; PIQUET, R. (Org.) *Globalização e território - ajustes periféricos.* Rio de Janeiro, Arquimedes/IPPUR.
- PARANÁ. Governo do Estado [197?]. Coordenação de Planejamento Estadual. PDU – *Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Paraná,* Curitiba: PLADEP, v.5. - Proposições. Convênio Governo do Estado do Paraná, SUDESUL, SERFHAU, UFPR.
- PARANÁ. Governo do Estado 2007. *Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico - PRDE.* Relatórios. Curitiba, Governo do Estado do Paraná. 1 CD-ROM. Convênio SEDU, PARANACIDADE, IPARDES, UFPR.
- PARANÁ. *Política de Desenvolvimento Econômico.* Curitiba: Governo do Estado do Paraná, s.d. b.



PARANA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano, 2010. *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.

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

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

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

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