O ENIGMA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ACRE: EM BUSCA DE UMA EXPLICAÇÃO A PARTIR DA PERCEPÇÃO DOS ATORES LOCAIS

THE PUZZLE OF ACRE'S REGIONAL DEVELOPMENT: IN SEARCH OF AN EXPLANATION BASED ON THE PERCEPTION OF LOCAL ACTORS

Autor(es):
Marcílio Lima de Oliveira
Filiação: Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA
E-mail: marcilio.li2@hotmail.com

Michelly Ferreira de Mendonça
Filiação: Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE
E-mail: michellyfm@yahoo.com.br

Anyelle Samy Costa de Oliveira
Filiação: Universidade Federal do Acre – UFAC
E-mail: anyellesamy@gmail.com

Grupo de Trabalho (GT): << GT7. Desenvolvimento rural, territorial e regional>>

Resumo
As novas alternativas de desenvolvimento baseadas nos valores locais no Brasil é um tema de extrema importância no atual contexto socioeconômico da Amazônia brasileira. O recorte geográfico desta pesquisa compreende o estado do Acre. Nessa espacialidade, a acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Isso faz com que a busca pelo desenvolvimento nesses territórios seja um processo lento até que novas iniciativas e alternativas se tornem efetivas para cada lugar. Nesse ambiente, as possibilidades de desenvolvimento passariam pelas iniciativas locais e da capacidade organizacional dos agentes regionais. Com o emprego do método *Deplhi*, buscou-se junto aos atores locais explicações da problemática em questão. O trabalho de campo revelou que no Acre, as condições sociais e econômicas herdadas permitiram formar uma organização social coletiva em prol do desenvolvimento (Fórum de Desenvolvimento Regional), a qual engloba agentes públicos e agentes privados que buscam construir uma agenda de mudança com base nos valores locais. Evidenciou-se, também, que alternativas vislumbradas em prol do desenvolvimento são plausíveis desde que avancem no sentido de agregar os valores locais.

Palavras-chave: Redes Interorganizacionais; Desenvolvimento Endógeno; Valores Locais

Abstract
New development alternatives based on local values in Brazil is an extremely important theme in the current socioeconomic context of the Brazilian Amazon. The geographical scope of this research includes the state of Acre. In this spatiality, the accommodation of the interests of the economic and political elites with those of the local communities does not always converge. This makes the search for development in these territories a slow process until new initiatives and alternatives become effective for each place. In this environment, the possibilities of development would pass through local initiatives and the organizational capacity of the regional

agents. Using the Deplhi method, the local actors were asked to explain the problem in question. The fieldwork revealed that in Acre, the inherited social and economic conditions allowed the formation of a collective social organization in favor of development (Regional Development Forum), which encompasses public agents and private agents that seek to build an agenda of change based on local values. It was also evidenced that the alternatives envisioned in favor of development are plausible as long as they advance in the sense of aggregating local values.
Keywords: Interorganizational Networks; Endogenous Development; Local Values

1. Introdução

Na Amazônia brasileira, em especial em sua porção sudoeste (Acre), o processo de desenvolvimento regional é complexo. A acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Isso faz com que o desenvolvimento nesses territórios seja um processo lento, até que novas iniciativas e alternativas se tornem específicas para cada lugar.

Ao defender alternativas para a região, Becker (2001) aponta que o caminho encontrado para essas espacialidades, em termos de ocupação regional, caracteriza-se por dois traços principais. Um, predominante, baseado numa visão externa ao território, que afirma a soberania nacional, privilegiando as relações com o poder central, ou seja, um modelo exógeno. O outro, baseado numa visão interna do território, fruto do contato com os habitantes locais e privilegiando o crescimento endógeno e a autonomia local.

Como descreveu a mesma autora, essa dualidade se relaciona a dois modelos de desenvolvimento regional. Um desses modelos, o desenvolvimentista/progressista vigorou durante o regime militar na década de 1960, porém, a sua maior fragilidade consiste no fato de ele ter sido mostrado como integrador, mas os seus objetivos se associaram apenas às metas de crescimento econômico nacional, sendo este o motivo pelo qual não teria se completado.

Mais recentemente, em meados da década de 1980 e início da de 1990, surgiu o ambientalista/preservacionista como nova alternativa de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. Nesse formato, a amplitude das possibilidades de desenvolvimento passaria pelo nível de organização das redes interorganizacionais e de suas ações voltadas ao desenvolvimento regional.

No entanto, combinações adequadas não foram buscadas na prática. Tal forma de organização regional, ainda que tenha apresentado alguns bolsões de avanço, as políticas, em geral, caracterizaram-se por traços exógenos e atreladas a interesses divergentes e conflituosos. Umas, baseadas no favorecimento de novas infraestruturas de suporte ao crescimento econômico, principalmente, as que vão favorecer a expansão da fronteira agrícola e agropecuária em grande escala. Outras, por vezes, focadas nos interesses das populações locais e na sustentabilidade socioambiental (BECKER, 2007).

O modo de integração vertical até parecia bem definido no que diz respeito à inclusão socioeconômica, mas não foi suficiente porque não se buscou aprimorá-lo, no sentido de não apenas envolver os valores locais, mas de efetivá-lo (BECKER, 2004; MOTA; GAZONI, 2012). Em face de tal situação, criou-se dificuldades de gerenciamento das políticas de corte ambiental, já que a sustentabilidade ambiental supõe a existência de uma criteriosa gestão pública e comunitária dos recursos naturais que afetam o suprimento de alimentos.

Por sua vez, criou-se, no Acre, uma economia regional voltada ao abastecimento da população em expansão. Mas, esse foi um período de baixo crescimento da economia regional e de retorno à preocupação do agravamento dos desequilíbrios ambientais. Isso porque, conforme explicam Monteiro Neto *et al*. (2017), o efeito de tais políticas no curso das últimas

décadas foi anulado por um reduzido poder de implementação de alternativas de crescimento. Como consequência, ocorre o não atendimento de demandas sociais que deveriam ser asseguradas pelas políticas de corte ambiental, culminando com o aprofundamento da pobreza e das desigualdades regionais.

Portugal e Silva (2017), com reflexões críticas sobre a região, apontaram a falta de prioridade conferida à política regional e a falta de conexão entre o modelo de governança e os atores locais. Além disso, os movimentos sociais mais proeminentes se deparam com restrições para atuarem adequadamente sobre os objetivos por eles delineados. Essa lógica, de certo modo, contribui para reduzir as oportunidades econômicas e opções de desenvolvimento do território.

Essa conjuntura é a raiz da persistência de desafios que caracterizam a unidade federativa do Acre como tradicional espaço de desigualdade socioeconômica e concentração da renda. De acordo com Becker (2007), a busca pelo desenvolvimento do estado, em perspectiva, sempre se baseou no investimento federal, que encaminharia a região ao progresso, em que um conjunto de normatizações ambientais seria um meio para institucionalizar áreas de interesse econômico público e privado, desconsiderando seus impactos, que se não impedem as alternativas de desenvolvimento, reduzem seus efeitos sobre os desafios.

Foi nesse contexto socioeconômico que surgiram iniciativas alternativas de desenvolvimento regional no Acre, por meio da formação de uma rede interorganizacional composta por organizações coletivas de empresários e instituições públicas e privadas. A iniciativa mais proeminente de organização formal coletiva foi a constituição do Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre, o qual tem sido a principal referência das mobilizações dos empresários dessa rede e surgiu por volta de 2000.

As principais convicções do Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre incluem críticas à política ambiental, o modelo de governança pública e enfatizam o desenvolvimento do *status* e da subjetividade empresarial, conectando intelectuais às massas rurais, reconstituindo relações rural-urbanas, propondo uma agenda de mudança, entre outras iniciativas (OLIVEIRA, 2021).

Neste estudo, explicamos como o Fórum Permanente de Desenvolvimento do Acre, a partir de uma posição dicotômica entre sociedade e Estado, faz a intermediação entre a autoridade do Estado e as expectativas da sociedade. Com base em entrevistas em profundidade com pessoas chave do Fórum, examinamos aqui o movimento dentro contexto sociopolítico geral do Acre, provendo uma análise detalhada de como um movimento social sobrevive dentro de um contexto sociopolítico complexo, especialmente, da escalada das inquietações com o baixo desempenho das atividades econômicas. Compreender essa organização coletiva ilumina nossa discussão sobre as iniciativas de desenvolvimento regional a partir do paradigma de baixo para cima.

Assim, a relevância deste estudo é ampliada a partir do reconhecimento que persistem questões sobre o desenvolvimento regional do Acre. Dentre tantas, as que se referem ao enigma dos baixos índices de desenvolvimento e qual é a percepção dos atores locais sobre os desafios e novas iniciativas para romper com o atraso socioeconômico. Assim, como objetivo geral deste estudo, definiu-se: analisar e oferecer explicações a partir da percepção dos atores locais sobre os fatores limitadores do desenvolvimento do estado do Acre, entre os anos de 2021 e 2022.

Para tal, este estudo está organizado em quatro seções: A seção **I** é composta pela introdução e delineamento geral do estudo. A seção **II** é composta por uma reflexão teórica acerca do tema do desenvolvimento regional e endógeno. A seção **III** descreve os procedimentos metodológicos, como identificação do ambiente de pesquisa e amostra, os instrumentos de coleta de dados, o modelo de análise, entre outros. Na seção **IV**, são apresentados os resultados das iniciativas locais e capacidade organizacional dos agentes

regionais. Por último, são apresentadas as conclusões da pesquisa, por meio de uma síntese dos resultados, limitações e sugestões para próximos estudos.

2. Referencial Teórico

O Desenvolvimento Regional com base nos valores locais

O desenvolvimento regional baseado em valores locais – endógeno – constitui um passo em frente em relação às transformações regionais. Assim, oferece às regiões atrasadas um desenvolvimento autossustentado e defende a importância das instituições formais e as organizações coletivas para a introdução de inovações conducentes à diversificação das atividades produtivas e ao acesso ao mercado. Para isso, tanto os atores institucionais devem chegar a acordos sobre estratégias e objetivos, quanto os agentes regionais e locais devem participar na gestão e controle das iniciativas de desenvolvimento (BARQUERO; GIL, 2015).

Boisier (1999) analisou as diferenças entre o desenvolvimento endógeno e o desenvolvimento exógeno a partir do desenvolvimento territorial. Ao propor sua diferença básica, considerou que enquanto o endógeno inicia no interior da região, o desenvolvimento exógeno, em certa medida, é imposto a partir do exterior. Nesses casos, a estruturação do modelo alternativo de desenvolvimento regional é realizada por meio de um processo, definido pelo autor como "organização social regional" ou, segundo Schmitz (1997), como "ação coletiva".

Amaral Filho (2001) já havia observado que esse processo tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais. Em outros termos, é a ampliação que coloca nas mãos desses o destino da economia local ou regional. A Teoria do Desenvolvimento Endógeno assume certa importância nos casos de ativação social por meio dos atores ou agentes locais, que num movimento articulado por processos de cooperação, confiança e pertencimento, geram ou estimulam valores locais capazes de estruturar recursos tangíveis (capital físico, capital natural) e intangíveis (capital social, capital humano e capital institucional) que se encontram dispersos ou latentes.

Pode-se dizer que o modelo alternativo baseado em valores locais parte das potencialidades socioeconômicas originais do local. Como ilustração, e segundo Ferrera de Lima (2006), o desenvolvimento socioeconômico pressupõe a elevação do nível material de vida de acordo com uma escala de valores específicos de uma cultura, em que seu significado não é o mesmo em todas as sociedades. O autor, com base em Myrdal (1977), sustenta ainda que o desenvolvimento socioeconômico não significa apenas a produção e a distribuição dela, mas também níveis de vida, instituições, atitudes políticas e uma sequência de eventos, visando a melhorar o sistema social por meio da acumulação de capital humano.

Para Valentim (2010), o capital humano constitui um recurso do qual os indivíduos podem se valer para atingir seus objetivos. O papel dos estoques de capital humano, por sua vez, constitui em fatores de desenvolvimento. Isso é o que o autor definiu como externalidades geradas pela acumulação de capital humano, as quais podem ser notadas pelo nível de educação acumulada em determinada região ou sociedade. Essa ideia é consistente, tendo em vista que a noção de capital humano é uma teoria estreitamente ligada à economia, e, dessa forma, é a fonte de lucros futuros, de satisfação futura ou de ambos.

Nesse cenário, configura-se como importante o papel dos agentes de desenvolvimento, das instituições, das organizações da sociedade por meio dos fóruns e conselhos de desenvolvimento, a quem compete estabelecer estratégias adequadas e equacionar os desequilíbrios resultantes do processo de crescimento econômico. Tal qual o papel do Estado, essas instituições favorecem uma participação mais efetiva dos atores locais nas decisões sobre

os aspectos de planejamento e alternativas para impulsionar o desenvolvimento regional (WESENDONCK, 2017).

Nesse contexto, Piacenti (2016) e Corrêa (2019), com base em Haddad (2009), explicam que o processo de desenvolvimento endógeno deveria ser implementado por meio da mobilização social e política. Outro aspecto desse modelo está associado aos recursos humanos estabelecidos na região. Compreendidos como "atores locais", são tipos de agentes de desenvolvimento, classificados de natureza individual, corporativa e coletiva. Os atores de natureza individual são tipos de agentes da sociedade civil que ocupam posições de poder e de influência na comunidade. Neste caso, é por meio da identificação deste ator que poderia ser vista a estrutura de poder da região, sobretudo em um processo participativo de construção de um projeto. Quanto aos atores de natureza corporativa, estes se caracterizam por seu vínculo com as organizações reconhecidas pelo Estado, como as associações empresariais e sindicatos de trabalhadores. Finalmente, os atores coletivos estão inseridos em movimentos sociais regionais, porém, são mais difíceis de serem identificados em decorrência dos aspectos culturais nos países latino-americanos (CORRÊA, 2019).

Assim, são importantes o papel das forças locais e das organizações da sociedade, em especial, os fóruns de desenvolvimento. Por isso, é fundamental que haja um acúmulo de capital humano regionalmente, caso contrário, persistirá o conformismo e, sendo assim, incidirá em um contexto de desigualdades socioeconômicas (PIACENTI, 2016; DRUCIAKI, 2017).

Nesse sentido, buscou-se suporte na Teoria do desenvolvimento endógeno, em especial, os conceitos de redes sociais, capital imaterial e social. Em comum, esses termos denotam o papel do tecido social em processo de desenvolvimento. Adiciona-se, ainda, a possibilidade de mostrar como as relações econômicas imersas ou incentivadas por organizações formais se edificaram no território e como a participação do Estado foi determinante para a constituição da base econômica meramente de "cima para baixo" e nada enraizadas ao tecido social. Nesse caso, faz-se relevante o conceito de *embeddnes*, ou enraizamento social, advindo da Nova Sociologia Econômica (NSE).

Conforme Granovetter (2005), a noção de enraizamento social se relaciona à premissa de que as relações econômicas estão imersas em redes de relações sociais, portanto, toda ação econômica é essencialmente uma ação social. Assim, as redes sociais são tipos de substratos sobre os quais as organizações e os processos cooperativos se edificam. Nesse caso, são consideradas produto da participação dos atores e de suas experiências do passado, alicerçadas em tradições e convenções. No outro extremo, nos casos em que as ações econômicas não são socialmente situadas elas correm risco de serem desenraizadas. O desenraizamento se refere à falta de apropriação pelos sujeitos locais e de coesão do tecido social do qual emerge. Da mesma forma, falta de compreensão sobre a dinâmica do funcionamento regional à qual pertencem. Por isso, os fenômenos econômicos tendem a variar em diferentes contextos sociais e o conceito de enraizamento torna-se fundamental para analisar a constituição de modelos econômicos (RIZZA, 2006).

Com relação ao capital imaterial, Gorz (2005) explica que o termo se refere à estrutura produtiva física existente, que vai desde ferramenta, espaços físicos até trabalhadores envolvidos na produção, estes mesmos, que são indispensáveis em relação à criação de valor, representam apenas o valor cognitivo em relação aos demais fatores de produção. Sendo assim, o capital material cumpre a função subalterna, relegada à vassalagem do sistema produtivo, pois não acomoda em si valor do trabalho cognitivo ao capital social.

Quanto à noção de capital social, refere-se à ideia de que esse atributo não se concentra nos indivíduos, mas no vínculo entre eles. Assim, representa a pré-disposição a ajudar nas relações interpessoais baseadas na confiança do "outro". Cooperação entre as comunidades para novas ações ou formação de novos grupos. É importante destacar característica e possibilidade

de adaptação a que está sujeito o capital social. Woolcock (1998) salienta que pode ser caracterizado de duas formas: capital social de *integração* e capital social de *ligação*. Capital social de integração, se refere a tipos de atributos relacionados à confiança e a proximidades entre os indivíduos de um grupo. O capital social de *ligação,* pode ser notado nas relações extragrupo, por exemplo, na forma como a região ou uma sociedade consegue estabelecer ligações com outros grupos, em vez de se manter fechada.

3. Metodologia

Para alcançar progresso no campo empírico, esta pesquisa também se caracteriza como descritiva e interpretativa; para tal, foi utilizado, como estratégia metodológica, o estudo de um caso. De acordo com Stake (1995), de forma geral, o estudo de caso é reflexivo, porque contrasta e relaciona conceitos. Para este autor, à medida que é atribuído ao contexto metodológico de um ou mais de um caso, é adicionado ao estudo amplitude e qualidade. Sendo assim, busca-se trazer à dimensão empírica de um caso singular: Acre, estado situado no sudoeste da Amazônia brasileira, destacando-se sua capacidade organizacional dos agentes regionais.

Assim, propôs-se, a princípio, avaliar tais capacidades por meio da percepção dos atores do desenvolvimento. Resta saber, no entanto, se há incentivo à constituição de organizações formais e se estas possuem capacidade de responder às demandas do desenvolvimento local. Isso significa dizer que a forma como a organização social interage, se articula e atua em determinado desafio pode interferir no desenvolvimento do seu território.

Sabe-se que são inúmeras as possibilidades para avaliar o posicionamento dos atores do desenvolvimento local. Contudo, o interesse nesse caso é a replicação e a inerente verificação da atuação desse tipo de organização coletiva nos temas que envolvem as quatros dimensões do desenvolvimento (social, econômica, ambiental e institucional), no sentido de saber os entraves, as pré-condições e as alternativas vislumbradas. Com isso, pretende-se evidenciar que "a construção social do desenvolvimento regional depende das formas e conteúdo dos arranjos, redes, sistemas, cadeias, consórcios ou parcerias regionais" (BECKER, 2010, p. 31).

Para responder a essas indagações, os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas para captar a percepção e o posicionamento dos atores locais. As entrevistas foram realizadas enquanto houve necessidade de obter as informações para subsidiar a análise e preencher as lacunas do problema de pesquisa. A seleção dos entrevistados foi pautada nas indicações feitas pelos membros/participantes das organizações coletivas formais, por exemplo, o Fórum Regional de Desenvolvimento Econômico, pela disponibilidade deles, pelas condições logísticas de realização da pesquisa e pelo enquadramento nos termos anteriormente mencionados. Preliminarmente, sabe-se que esse tipo de organização agrega representantes dos diversos setores da sociedade e dos três níveis de governos. Dele, participam, entre outras, as Federações da Agricultura, Indústria, Comércio, Universidades públicas e privadas, Associação de Municípios e Institutos de Pesquisa, como do porte do IBGE e Embrapa.

Nesse sentido, buscou-se identificar e selecionar os principais atores locais que contribuíssem com a investigação, como os representantes de entidades empresariais ligadas ao setor privado e os secretários estaduais que respondem pelas políticas públicas e ações para o desenvolvimento dos seus respectivos estados. No quadro 1, são apresentadas algumas características dos atores selecionados.

Quadro1: Caracterização dos atores públicos e privados entrevistados

Atores do Setor Público	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência

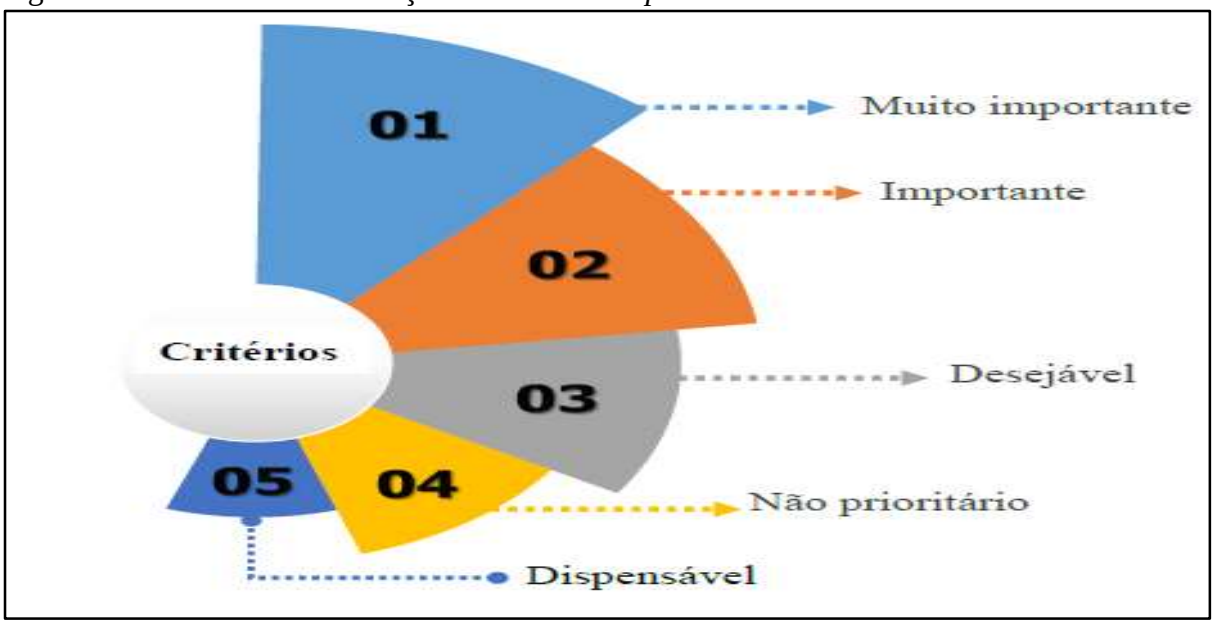
Secretários de Estado ligados à política de planejamento e à produção agropecuária.	02 Secretários representantes do governo estadual no Fórum de Desenvolvimento Econômico.	Acumulam pouco tempo (em torno de um ano) de experiência na gestão da política pública voltada para o desenvolvimento.
Atores do Setor Privado	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência
Lideranças empresariais ligadas ao setor primário e ao setor terciário.	01 Presidente da Federação da Agricultura e 01 Presidente da Federação da Indústria.	Acumulam razoável tempo (em torno de trinta anos) de experiência na liderança empresarial e interface com a agenda privada de desenvolvimento.
Atores das Organizações Coletivas	Quantidade de Entrevistados	Descrição/Experiência
Lideranças intelectuais locais com atuação docente em cursos de graduação e pós-graduação vinculadas à pauta de desenvolvimento regional.	01 Coordenador/gestor do Fórum de Desenvolvimento Regional.	Acumula em torno de quarenta anos de experiência na docência de ensino superior e em políticas públicas de desenvolvimento.

Fonte: Dados da pesquisa

O método pelo qual projeta-se efetuar tal verificação será o *Delphi*. Essa técnica foi utilizada pela primeira vez no início da década de 1950, em Santa Mônica, no estado da Califórnia, Estados Unidos. Trata-se de um experimento conduzido pela RAND Corporation, realizado para coletar a opinião de especialistas do ponto de vista do planejamento estratégico soviético, cuja finalidade era estimar o número de bombas atômicas necessárias para reduzir a produção de munições (SCARPARO *et al*., 2012).

A partir do recebimento de todos os questionários, os dados foram organizados em planilhas para que, no momento oportuno, fosse iniciada a análise estatística descritiva. Nesse ponto, o objetivo foi avaliar o grau de consenso entre os atores do desenvolvimento local para cada resposta (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013). Para avaliar a relevância dos indicadores, foi estabelecido um padrão de classificação de acordo com o grau de importância definida no questionário, em cinco níveis (PADILHA, 2009; RIBEIRO; HELLER, 2011). Esses critérios estão apresentados na Figura 2.

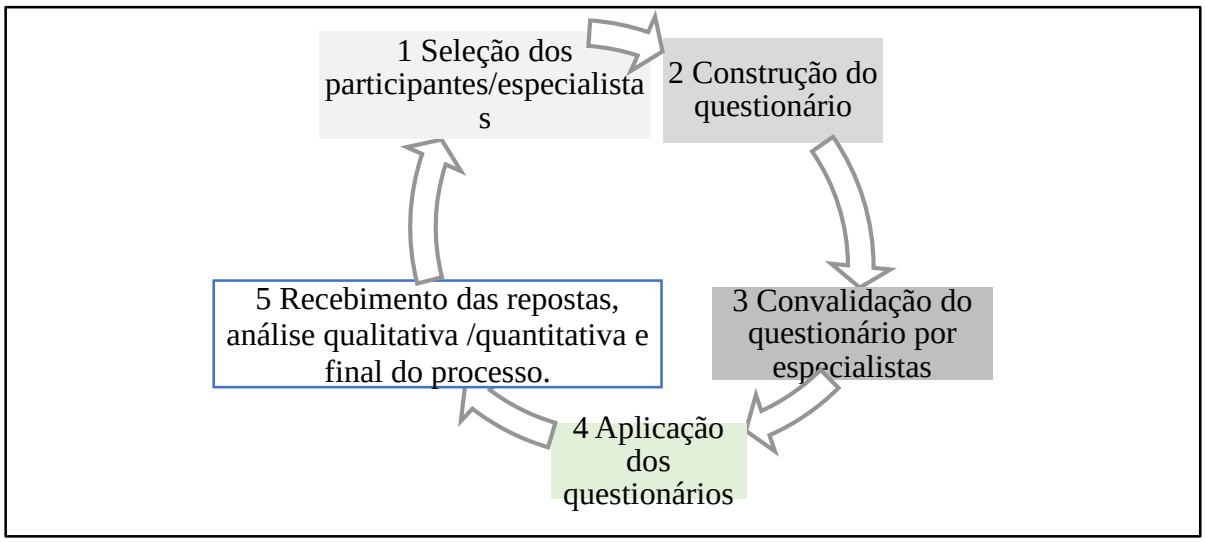
Figura 2: Critérios de classificação do método *Delphi* em cinco níveis



Fonte: Elaboração própria (2021), adaptado de Ribeiro e Heller (2011).

Com base em Marques e Freitas (2018), o processo de aplicação do método *Delphi* neste estudo ocorrerá na seguinte sequência (Figura 3):

Figura 3: Sequência de aplicação do método *Delphi*



Fonte: Marques e Freitas (2018).

A partir da análise da primeira etapa, projeta-se encaminhar um novo questionário aos atores locais, juntamente com a tabulação dos dados obtidos na etapa anterior. A essência dessa etapa é a confrontação do entrevistado com suas próprias respostas. A informação original deve ser refletida de forma que os participantes percebam que suas contribuições foram inclusas (KAIRALLA, 1984).

Os indicadores com elevado nível de consenso foram aqueles que atingiram o terceiro quartil na análise, ou seja, aqueles que foram indicados por pelo menos 75% dos especialistas com a designação de nível "1" ou "2" (PADILHA, 2009; RIBEIRO; HELLER, 2011). Esse resultado possibilitará um *feedback* a todos os participantes, sem prejuízo da interação de visão entre todos os especialistas, que embora tenham diferentes formações e atuem em áreas distintas, têm em comum o papel de transformar o espaço em que vivem (VEIGA; COUTINHO; TAKAYANAGUI, 2013).

Em resumo, a partir do retorno dos dados da segunda etapa e utilizando os mesmos critérios da primeira, os elementos foram novamente analisados, visando a estabelecer um padrão consensual entre as respostas obtidas. Por fim, fez-se o terceiro e último envio de questionário aos atores participantes. Neste ponto, foi disponibilizado um espaço ao final do questionário para que os participantes justificassem uma eventual designação de nível 3 ou inferior para qualquer um dos indicadores.

4. Resultados e Discussões

Os dados e informações apresentadas neste estudo foram obtidos por meio de rodadas do método *Delphi* sobre o desenvolvimento regional do estado do Acre. A cada rodada, demonstrou-se a percepção dos atores regionais ligados ao setor público e ao setor privado, em que os informantes-chave ressaltaram que um plano de desenvolvimento regional é fator fundamental para o Acre.

A primeira e a segunda rodada de entrevistas ocorreram entre os anos de 2021 e 2022. Nessas rodadas, foram entrevistados seis atores do desenvolvimento regional ligados ao Fórum

Permanente de Desenvolvimento do Acre. Todas as respostas foram gravadas e depois transcritas sem nenhum tipo de identificação, possibilitando, assim, veracidade com relação às percepções das lideranças locais. Adiciona-se, ainda, que a partir das incursões empíricas no território, realizando conversas informais com as lideranças da organização estudada, alguns fatos relevantes, como os desafios mais persistentes no Acre foram observados e guiaram os próximos passos da pesquisa.

Nesse sentido, a constatação mais contundente que norteou a pesquisa é a de que, no Acre, um dos fatores limitantes é a escassez de plano consistente de desenvolvimento, e não necessariamente, as condições edafoclimáticas, habilidades, pesquisas e pessoal qualificado disponível. Apenas se houver oportunidades para aproveitamento de especialistas, pesquisadores e profissionais com alta qualificação, a questão do melhor aproveitamento das potencialidades locais e infraestrutura viária incipiente se associadas às tecnologias disponíveis emergirá como indutor de desenvolvimento. Além disso, melhorará a conexão e articulação instrumental entre poder público e agentes privados.

4.1 O enigma do desenvolvimento segundo a percepção dos atores do desenvolvimento acreano

Para explorar a solidez dos pilares que sustentam o protagonismo do Fórum quanto à sua agenda de desenvolvimento para o Acre, na primeira rodada de entrevista, cada ator deparou-se com uma pergunta: **quais os entraves e as pré-condições das políticas de desenvolvimento para o Acre e a efetividade de suas intervenções?**

Das informações obtidas nas entrevistas, pode-se dizer que se formou certo consenso dos atores locais ligados ao setor privado. Para abordar os aspectos positivos e negativos das políticas de desenvolvimento, o ator (01) caracteriza inicialmente o território acreano como um tipo de relação social constituída pela presença permanente de três elementos: *aptidões locais, condições edafoclimáticas e restrição de uso do território*. Ele também apontou que estes fatores afetam as áreas básicas do sistema produtivo local, em particular, os de elevar os resultados por unidade de terra, capital e trabalho. A partir das suas experiências acumuladas e engajamento no setor primário, o entrevistado traça um panorama das aptidões *locais* como um potencial entrave ao desenvolvimento em curso, a saber:

> "O Acre tem poucas aptidões. O Acre não tem minério, não tem nem pedra. A gente para fazer asfalto tem que trazer pedra de Rondônia. Não tem potencial turístico. Eu acho que não tem beleza cênica. A floresta que tem aqui, tem lá em Manaus, lá em Santarém, onde o turista pode ficar bem melhor acomodado. Ter uma beleza natural muito relevante, de água, de rios, e tem a floresta para ele conhecer. Assim contemplo o Acre. Não vejo o Acre como um lugar que tenha um potencial para o turismo, não tem. O turismo nosso aqui é um turismo restrito, porque é o turismo do mochileiro [...] que vem aqui atrás do Santo Daime, e essas coisas... mas, isso não deixa riqueza" (*ATOR 01*).

No contexto apresentado, esses fatores se tornam problemáticos à medida que restringem os espaços de atuação dos empreendedores locais, e, em decorrência disso, esperam alternativas e formas de resolução por parte do poder público local. Essa situação também se replica nos níveis de empregos, subempregos que se generalizam. Para o entrevistado (ATOR 01), esses pontos negativos "*são frutos exatamente da ausência de poder público, da ausência de políticas de desenvolvimento para a região*". Cria-se, assim, um crescente déficit social, agravado pelo baixo dinamismo econômico e pela ausência de mecanismos políticos e sociais capazes de mitigar os efeitos negativos das limitações das pré-condições econômicas.

Referente à restrição de uso do território como destaque negativo, foi exatamente no início dos anos 1990 que se perceberam os primeiros sinais da concepção

ambientalista/preservacionista. Sob o viés da sustentabilidade ambiental, que se relaciona com a capacidade da natureza de absorver as ações antrópicas e se recompor (BARBIERI, 2011), o estado do Acre destinou 55,65% de suas terras aos Projetos de Assentamentos e às Áreas Naturais Protegidas. Estas últimas, distribuídas entre domínio Federal, Estadual e Municipal, representam 31,10% das terras do estado. Por sua vez, as terras indígenas representam um percentual de 14,55% do total das terras acreanas. Outra parcela considerável de áreas (10,4%), são destinadas para os Assentamentos Rurais, distribuídos em 2,9% para os chamados Projetos diferenciados, cujas atividades básicas são de traços extrativistas. As Áreas Naturais Protegidas do Acre se dividem em 9,52% para as Unidades de Conservação e Proteção Integral (UCs), e o percentual de 21,58% é destinado para as Unidades de Uso Sustentável, sendo o restante formado por terras indígenas.

O entrevistado entende que em meio a essas mudanças e restrições do uso do território acreano houve uma tentativa de uma nova coalização hegemônica socioambiental pela redução dos danos ambientais, mas que

> "[...] teve como horizonte de desenvolvimento do estado um projeto chamado de Florestania, que era, na verdade, o desenvolvimento econômico a partir das atividades florestais, isso foi um fracasso. Porque, na verdade, seria tentar restaurar o extrativismo, o velho extrativismo, que convenhamos não desenvolveu região nenhuma do mundo. O extrativismo é querer voltar há quase 10 mil anos atrás, quando o homem era só coletor e caçador. Então, não difere muita coisa disso. Até porque, os produtos da floresta quando eles se tornam viáveis do ponto de vista de mercado, eles ganham escala de mercado, eles acabam sendo produtos da agricultura" (*ATOR 01*).

Além disso, na visão do Ator 01, o projeto "Florestania" foi incapaz de produzir os meios de agregar valor aos produtos florestais ao ponto ótimo para se ter escala, cenário em que se apoiaria o desenvolvimento regional. Essas decorrências, quando muito, melhoraram a renda de populações locais que vivem da floresta, mas que continuaram nas condições análogas à pobreza, porque o sistema não permite que eles avancem.

Esses fatos permitiram que a agropecuária se "descolasse" das demais atividades produtivas do setor primário, ainda que com a resistência das forças políticas, que acabaram por atrasar o seu maior desenvolvimento. De acordo com o entrevistado,

> "O que fez a pecuária se tornar a principal atividade econômica do estado, foi justamente as condições edafoclimáticas, e que nos permitem fazer um boi a pasto, a um custo mais baixo. Portanto, o grande desafio era como a gente fazer produzir um boi para atingir mercados a 4 mil quilômetros de distância, mercados do sudeste e sul que é o grande mercado brasileiro consumidor. Então, esse desafio de fazer esse boi, continua vivo esse desafio, e a gente consegue, fazer um boi totalmente a pasto e precoce, e, portanto, competitivo" (*ATOR* 01).

Esse depoimento revela uma clara divergência quanto ao fato de as condições edafoclimáticas serem favoráveis ou desfavoráveis ao desenvolvimento regional. Mostra, ainda, uma recorrente preocupação do setor primário em relação à assimetria de informação que permeia esse tema. De acordo com o entrevistado, o solo e o clima são dois componentes presentes no território, que põem o Acre em condições de igualdades relativas como os demais estados brasileiros, tendo em vista que:

> "Temos os latossolos vermelhos de muito boa qualidade que permitem fazer a agricultura e pecuária. Fora isso, nós temos um clima que eu considero melhor que o solo. Um lugar que chove o ano todo, eu costumo dizer que temos um período que chove muito e um período que chove pouco, mas chove. O período seco aqui é muito

> pequeno, o máximo dois meses e, assim mesmo, de vez em quando dá uma chuva. Então, nós temos essa vantagem comparativa" (*ATOR 01*).

De maneira geral, existem dois elementos presentes no território evidenciados até agora que merecem destaque para salientar diferenças na percepção dos atores do desenvolvimento do Acre, os quais guardam importante relação com os interesses setoriais e alcance das políticas públicas de desenvolvimento. Em primeiro lugar, como entrave, o Ator 01 destaca a falta de clareza nas políticas de desenvolvimento quanto à definição das aptidões regionais e ao uso cada vez mais restrito do território para expansão das atividades do setor primário.

Por outro lado, o lado das potencialidades regionais, refere-se às condições edafoclimáticas bastante favoráveis para a pecuária, em que o estado foi beneficiado com a consolidação da Hidrovia do Madeira localizada no estado de Rondônia. Essa estrutura abriu a possibilidade de desenvolver a agricultura em larga escala por meio dos sistemas de integração lavoura-pecuária para a produção de milho e soja, consequentemente, também tem melhorado as pastagens e elevado a qualidade dos produtos da pecuária. Isto é, existe, na sua opinião, um conjunto de pré-condições para o agronegócio se tornar um vetor de desenvolvimento.

Já no entendimento da liderança do setor secundário, os principais entraves do desenvolvimento regional do Acre se referem a três fatores básicos, a saber: a infraestrutura viária, matriz energética e

> "[...] num âmbito mais preocupante para a gente hoje é a falta de conexão entre os gestores públicos municipais e o governo do estado, que eles não funcionam como um organismo a propor as condições ideais para a instalação de negócios no âmbito do desenvolvimento de forma estratégica" (*ATOR 02*).

Ora, esses problemas elencados, na verdade, conforme descritos, deparam-se com projetos governamentais que não consideram um componente essencial da realidade acreana, particularmente, o caráter estrutural da cultura empreendedora como ferramenta estratégica, com a qual poderia auxiliar na promoção do desenvolvimento local e regional, para reduzir a dependência econômica do setor público. Em uma situação como esta, em que se revela a pouca capilaridade para adicionar novas estratégias, torna-se mais premente a utilização de instrumentos adicionais em forma de redes sociais com vistas a unir as federações de classe empresarial.

Na resposta quanto ao problema da infraestrutura viária incipiente, o entrevistado relata:

> "[...] até hoje dependemos de uma logística mais consistente, aonde nós teríamos toda uma condição de estarmos interligados em todos os municípios, dentro de uma condição de fazermos o custo de vida baixar e melhor explorar nossos recursos naturais. A interligação de um município com o outro, ela é importante na medida em que transfere culturas, conhecimentos, e tudo mais. Então, a logística que temos, ainda, dentro de um formato ainda meio de que emergencial, né... Nós não temos estradas, com condições de suportar grandes transportes" (*ATOR 02*).

Esse depoimento revela que no Acre, os dois principais polos regionais (Rio Branco e Cruzeiro do Sul), dos quais dependem os demais municípios, ficam parcialmente desconectados, observação constatada em Forero (2017). Para esse autor, durante o verão, quando se disponibiliza o acesso via BR-364, o trânsito de pessoas e mercadorias flui, porém, no período das chuvas mais intensas, ocorre o isolamento regional, quando o acesso passa a ser somente por via aérea.

No contexto apresentado, fica patente que não seria o peso das normas ambientais que restringiria o uso produtivo dessas espacialidades, mas as políticas de desenvolvimento voltadas

para estas (BECKER, 2005). Nesse sentido, com relação aos investimentos, notadamente os que se referem a edificações de novos modais de transportes para viabilizar a estrutura produtiva e dar maior fluidez do território, sobrevêm decisões em formas de embargos judiciais que constrangem ainda mais a política econômica regional (PEREIRA, 2009).

Monteiro Neto (2017, p. 61) assegura que, "sem dinâmica econômica e sem infraestrutura produtiva adequada, o mercado fica restrito e não há estímulo à atividade privada, reduzindo a incorporação de trabalho e o aumento da renda". A matriz energética, por sua vez, é apontada pela liderança do setor secundário como estratégico para que as atividades industriais avancem e se tornem mais competitivas. Essa situação, conforme observa o líder do setor (entrevistado 02), decorre porque:

> "A matriz energética que é insegura ainda, e isso a gente achou que tinha resolvido a construção da usina de Rondônia, que a gente apoiou, mas infelizmente, a gente tomou um drible ali, como a gente diz" (*ATOR 02*).

Observa-se que, comandando o sistema energético, está o Estado brasileiro, cujas políticas fazem parte do escopo das políticas globais. Em relação ao planejamento, conforme Becker (2007), é derivado de eventos comandados de fora, em que amplas possibilidades se abrem a partir do caráter exógeno. Mediante a observação das tendências e os indicadores do setor secundário, percebe-se que ao depoimento do ator 02, somam-se para produzir uma situação crítica e é compatível com os resultados mostrados pelo Indicador Parcial Econômico desta pesquisa, que desagua em forma de obstáculo para dinamizar a base produtiva local.

Além disso, os dados da Confederação Nacional das Indústrias (CNI) (2019) apontam que o estado do Acre possui PIB industrial de **R$ 1,1 bilhão**, equivalente a **0,1%** da indústria nacional; emprega **12.542** trabalhadores na indústria; é o **segundo menor** PIB do Brasil, com **R$ 12,5 bilhões**. O setor mais importante para as exportações industriais do estado é o de **madeira, sendo** responsável por 51,49% do total exportado em 2018.

Verificou-se anteriormente, que a produção industrial do Acre é praticamente insignificante diante da maioria dos estados brasileiros. Na verdade, os problemas elencados decorrem do insucesso das estratégias de crescimento da economia local, que não se sustenta como sistema econômico capaz de garantir a reprodução social nas regiões acreanas. É o mínimo que se pode dizer de um estado em que mais de 90% dos seus municípios apresentaram níveis de desenvolvimento econômico regular e moderado, segundo indicadores socioeconômicos como os dos FIRJAN e IBGE.

Ora, tanto Myrdal (1957) como Perroux (1950) apontavam a infraestrutura como um fator de atração de investimentos para uma região. Há, sim, uma correlação necessária entre os benefícios de infraestrutura e a redução das disparidades regionais. Ferrera de Lima (2016), em consonância com esses autores, argumenta que uma infraestrutura pode compensar a carência de recursos e transformar uma região antes deprimida num centro de distribuição e consumo.

Dessa forma, a questão econômica regional coloca-se basicamente a partir da descontinuidade das políticas regionais de desenvolvimento. Conforme o ator 02, como problema atual, é produto de um processo que padece de "*uma orientação clara do que é importante para se trabalhar no Acre do ponto de vista do desenvolvimento*".

O entrevistado faz referência ao fato de que:

> "Depois de vinte anos chegamos a um final de um ciclo de um grupo político de vinte anos no poder e, que não havia mais aquela conexão com a sociedade, ou seja, não estava mais validado para aquele processo de desenvolvimento colocado ali há anos atrás para a região. E esse desgaste acabou por colocar um outro grupo no poder que hoje, além de descaracterizar todos os avanços que tivemos até 2018, ainda não tem

> uma orientação clara que é importante para se trabalhar nesse estado no ponto de vista do desenvolvimento" (*ATOR 02*).

Estabelece-se, então, uma ligação entre a pouca importância do setor secundário acreano no cenário nacional e a incapacidade do governo local em estabelecer políticas de desenvolvimento regional, pois a continuidade dessas políticas não são apenas os fins primordiais, mas também os meios principais para sustentar o desenvolvimento a longo prazo. North (1990) acrescenta que uma concepção adequada de desenvolvimento econômico está diretamente relacionada com a *performance* das instituições entendidas como capacidades governativas. Para ele, as instituições são as regras do jogo de uma organização social porque representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação.

A relação inquestionável entre esses dois aspectos, assim como as consequências desastrosas deles, são também objeto de críticas do ator 02, em função da experiência de parceria para viabilizar alguns empreendimentos entre o setor público e o privado.

> "E, houveram algumas situações em que isso, de certa forma, isso é normal dos grupos políticos, que se apoderaram do investimento e passou a ser uma gestão basicamente pública, ou seja, apenas buscando tirar proveito daquilo ali, como cabide de emprego, e tudo, sem se preocupar num formato de gestão, onde se tem planejamento, tem as situações estratégicas, você pode cortar isso e aquilo lá, e fazer muito que a gente chama de modelo privado" (*ATOR 02*).

Configura-se, assim, a dependência estrutural dos investimentos públicos como contrapartida ao desenvolvimento socioeconômico. As políticas públicas em forma de arranjos produtivos quando surtem efeitos opõem-se à tendência de perpetuação das disparidades regionais. Assim, as disparidades encontradas no depoimento do entrevistado 03 dão um indicativo do tamanho do desafio que enfrentam os empreendedores locais. Esses desafios brotam de um conjunto de medidas que não asseguraram a sustentação de políticas transformadoras.

> "[...] nós temos os exemplos que deram errado, um caso que consideramos grave, entre outros, é o Peixes da Amazônia, excelente proposta, mas começou errado e terminou errado" (*ATOR 02*).

De fato, nas análises de Forero (2017), esses resultados estão associados à mudança de foco e às diretrizes para o setor econômico de um governo para o outro, que acaba por desencorajar o setor privado a investir ou reinvestir seus excedentes na região. Em outras palavras, a tentativa de montar uma estrutura organizacional adequada, dotando-a dos meios necessários para elevar a produção não foi suficiente para criar um ambiente claro de confiança e redução das incertezas para que os empresários e o governo iniciassem um processo gerador de oportunidades na perspectiva de integração aos mercados mais dinâmicos.

Mesmo diante do exposto, o fomento do setor privado pela via dos recursos públicos não parece ter sido um fracasso em todos os projetos com tal finalidade. Uma prova disso foi o surgimento de dois empreendimentos a partir do ano de 2010, os quais alteraram significativamente o quadro geral de empregos no polo regional de Brasiléia. Sobre isso, o entrevistado 02 esclarece que seu sucesso foi em decorrência:

> "[...] de alguns erros acontecidos em alguns modelos de investimento que o governo fazia buscando essa parceria. Mas, lá a gente pode considerar que dentro de inúmeros que aconteceram, eles iniciaram fazendo um modelo de apropriação do modelo de gestão de cooperativas. Depois, eles foram transferindo para um modelo mais profissional de gestão" (*ATOR 02*).

Conforme foi mostrado nos resultados relacionados ao perfil dos empregos nas duas últimas décadas, a elevação do número de vínculos empregatícios com carteira assinada tem ocorrido em poucos pontos do estado do Acre. Todavia, entre os anos de 2010 e 2017, no polo regional de Brasiléia, ocorreu um movimento endógeno importante na retomada dos empregos, fruto de uma parceria público-privado. Trata-se da instalação de duas agroindústrias no ramo de abate e comercialização de aves e suínos.

> "A Dom Porquito e a Acreaves foram parecidos, porém, com desenho diferente, aonde o estado busca uma parceria com o fundo e com o empresário, que entra ali numa condição de ele fazer a gestão desse negócio, e o desempenho mudou" (*ATOR 02*).

É possível notar que a liderança do setor secundário não tem dúvidas quanto à incapacidade do governo de realizar a gestão de negócios que envolvem riscos, estratégias, prestação de contas e resultados. Assim, o principal problema da economia regional acreana não é a falta de iniciativa dos atores locais em buscar formas de desenvolver o estado. Pelo contrário, o desafio geral que está posto se refere à ausência de planejamento estratégico dos governos que envolvam todos os setores produtivos.

Nessa rodada, buscou-se também saber qual era a opinião dos gestores públicos das políticas destinadas ao setor primário e do planejamento governamental. Na resposta do gestor do setor primário, verifica-se que os desafios relatados vêm ao encontro do pensamento da liderança do setor primário, uma vez que o foco das críticas é sobre a restrição do uso do território para a expansão das atividades agropecuárias.

> "[...] nós vivemos os últimos 20 anos em uma política governamental de estímulo e de impulso à economia à base florestal, a dita Florestania. Em que, o estado, o governo do estado, criou um arcabouço legal, normativo, muito rigoroso, privilegiando, sobretudo, essa economia à base florestal" (*ATOR 03*).

Ao mencionar a expansão da política de base extrativista, que se refere a uma versão local do modelo ambientalista/preservacionista como tributário da baixa dinamização econômica das regiões acreanas, o entrevistado 03 fez um balanço do custo-benefício, de modo evidente, nele incluída a questão ambiental. Trata-se de ligar os perversos efeitos à estratégia de valorizar a diversidade regional do território, por meio de suas múltiplas dimensões – governança, socioeconômica e ambiental – como ativo fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Acre.

Nesse sentido, houve a preocupação com o aumento da produtividade geral do sistema econômico com compromissos ambientais. Dessa forma, o fator-chave da estrutura econômica era o grau e o tipo de dependência dos recursos públicos em relação à base florestal. Mas, essa política, em que pese ter contado com um aparato institucional, não modifica substancialmente a situação socioeconômica, pois no final mostrou um baixo dinamismo econômico, e aumentou, consideravelmente, a pobreza, a extrema pobreza no estado.

> "Ficou demonstrado que essa política não funcionou, não trouxe renda. Para se ter ideia, 30% da população do Acre, hoje estimada de 880 mil habitantes, 30% vivem na zona rural, e desses 30%, 63% está na extrema pobreza, fruto de políticas equivocadas para o setor rural" (*ATOR 03*).

Além desses aspectos, merece especial destaque a questão do enclave econômico: nos termos de Hirschman (1976), pode-se dizer que a economia de recursos florestais gerou poucos efeitos encadeadores na base produtiva regional. Há carência de toda ordem. Segundo Forero

(2017), vão desde o tamanho do mercado regional, que é pequeno, produtores desorganizados e dispersos geograficamente, até a precariedade das estradas e baixa qualidade dos produtos.

Foi então, a partir desse diagnóstico, que o gestor público da política de produção do setor primário apresenta os pontos positivos. Mas o seu depoimento apresenta uma inconsistência quanto ao problema da descontinuidade das políticas. Ou seja, o estancamento das atividades produtivas não inibiu por completo o crescimento do setor da pecuária, por exemplo. Para ele, houve correção de rumo e

> "[...] apresentou-se uma nova política, que denominamos "Visão de Futuro", em que continuamos a impulsionar a economia à base de floresta sem nenhum problema, mas de uma maneira mais igualitária, de uma maneira mais harmônica e sem esse arcabouço muito forte de legislação, e também, estamos estimulando o que antes era inibido, uma economia da atividade agropecuária" (*ATOR 03*).

Entende-se com isso que, no estado do Acre, o assunto do processo de desenvolvimento em curso já não esteja somente ancorado nas atividades agroflorestais, como fora outrora (como a extração vegetal, por exemplo) mas, sim, nas distintas funções que o meio rural passou a ter no período recente (produção em maior escala) de bens ligados à agropecuária regional. Aqui, assim como em sua exposição, "*o passado serve para nos mostrar como devemos trabalhar no presente, e especialmente, pensando o futuro*", a imagem da continuidade prevalece como importante acúmulo de conhecimento e experiência, tendo em conta que são os atores que constroem e modificam as estruturas de governanças. Do lado do capital social e relacional (WOOLCOCK, 1998), percebe-se que o agrupamento de estrutura de governança em um único sistema acompanhou a evolução da região. Como evidencia o representante ligado à gestão pública da produção, o sistema

> "[...] é composto pela Secretaria de Produção e Agronegócio, que é a fusão de duas secretarias que antes separavam produtores em grandes e pequenos. Nós unimos as duas em uma só. Estamos também, fortalecendo a Empresa de Assistência Técnica, em que pese estava totalmente desestruturada, faltando assistência técnica a essa agricultura familiar, que está inclusa no processo do agronegócio, obviamente, não teria como ser diferente. Veja bem, os quatro pilares, o fomento, a assistência técnica, o escoamento da produção, o armazenamento e a validação sanitária dessa produção. São medidas que vislumbram estimular a produção rural e fortalecer o agronegócio" (*ATOR 03*).

Além dessas iniciativas organizacionais, o sistema público de fomento à produção nos anos mais recentes passou a contar com outras importantes medidas, as quais, segundo o entrevistado 03, foram:

> "o fundo agropecuário em que os produtores recebem apoio para a mecanização, para preparo de solo, para a colheita, plantios, etc., para que possam vir a produzir com máquinas do governo, mas que eles pagam uma taxa para não ficar totalmente gratuito, que essa taxa serve para a manutenção dessas máquinas que estão no campo. Paralelo a isso também, está em construção uma lei ambiental que possa destravar, quem quer investir no Acre, uma lei que atenda às necessidades de proteção ao meio ambiente, mas que também respeite o investimento privado. O estado se intrometer o mínimo possível e deixar que a iniciativa privada tome a frente (*ATOR 03*).

De maneira geral, o discurso indica que, ao seu modo, o governo estadual passou a se estruturar em termos administrativos para redesenhar estrategicamente o setor primário, bem como fomentar a produção agropecuária para produzir metas e recursos. Naturalmente, é razoável acreditar que os resultados parecem estar em curso, não se apresentando até o

momento, com força modificadora para produzir mudanças substantivas nos indicadores socioeconômicos.

Sua contribuição, neste cenário, constitui um modelo de desenvolvimento regional que se opõe não somente ao modelo preservacionista/ambientalista, mas a todo tipo de políticas que contenha elementos que restrinjam o uso do território. Esses fatores se relacionam ao modelo *smithiano*, em que a economia se caracteriza por funcionar sob total liberdade dos agentes econômicos. Em Smith (1776), a ação individual privada está definida como condição principal para elevar a riqueza de uma nação, assim, qualquer que seja a forma da liberdade individual para empreender, o trabalho produtivo é utilizado para desbloquear o desenvolvimento socioeconômico.

Nessa perspectiva, a resultante é a conclusão de que ao Estado caberiam apenas as incumbências de gerar a infraestrutura de suporte ao crescimento econômico e estabelecer regras claras quanto ao uso do território. North (1990) aponta as ligações existentes entre o desenvolvimento econômico e a *performance* das instituições. Para ele, estas últimas são parte de um único sistema econômico, entendidas como capacidades estatais, em que as regras do jogo são estabelecidas.

Por outro lado, o gestor da política relacionada ao planejamento governamental (entrevistado 04) aponta como principais desafios a falta de compreensão da realidade regional, a baixa qualidade técnica dos planejadores, a dificuldade de transformar os investimentos públicos em desenvolvimento e a infraestrutura básica deficitária.

Em relação ao primeiro desafio, o entrevistado destaca:

> "[...] pela falta de compreensão da realidade de cada microrregião do estado, esses recursos não têm conseguido produzir os resultados para os quais se propõem" (*ATOR 04*).

Esse depoimento revela que além da ausência de um planejamento coerente com as aptidões regionais, o estado do Acre carece de mecanismos de controle e avaliação. Sem ter um mínimo de conhecimento das aptidões produtivas regionais e locais, a política pública se torna inócua, reproduz o baixo dinamismo já existente e cria mais precariedade na reprodução dos empregos (processo de exclusão social), conformando o que Prebisch (1963) definiu como situação de dinâmica sistêmica ou insuficiência dinâmica. A situação relatada contrasta definitivamente com a necessidade de conhecer a fundo o conjunto de elementos presentes no território, pela qual demostraria os fatores intangíveis do processo de desenvolvimento regional. Trata-se, justamente, da ideia de construir microparâmetros defendida por Bolsier (1989).

No tocante à baixa qualidade técnica dos planejadores e executores das políticas regionais, segundo a explicação do gestor público do planejamento, o problema é derivado dos traços culturais característicos do Acre.

> "No que tange à qualidade, à capacidade da mão de obra, isso é um fator comprometedor, ou seja, no que pese a gente ter hoje só na capital cinco universidades, a produção do conhecimento e da pesquisa, ainda é muito irrisória, não consegue dar conta de auxiliar na agenda do desenvolvimento, a qualidade da mão de obra é um tanto quanto precária" (*ATOR 04*).

Algumas observações sobre a relação entre os níveis educacionais e o desenvolvimento regional podem ser feitas a partir desse depoimento. Está empiricamente provado que a educação exerce papel importante e estratégico, tanto na promoção da cidadania e participação social, quanto na formação do capital humano, necessário para atender às demandas do setor produtivo regional. Todavia, no Acre, a precariedade da estrutura da rede escolar evolui conforme se avança nos níveis de ensino, no número de unidades associadas à educação profissional e quantidade de Instituições de Ensino Superior (Tabela 34).

Tabela 1: Números absolutos de docentes (em exercício e afastados), por Organização Acadêmica e Grau de Formação, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES - 2017

UF / Categoria Administrativa	Docentes em exercício e titulação				
	Total	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado
Acre	**1.680**	**106**	**468**	**592**	**514**
Pública	1.110	106	195	399	410
Federal	1.110	106	195	399	410
Privada	570	-	273	193	104

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do INEP - Censo da Educação Superior 2017.

A predominância de elevada disparidade em termos de capital humano qualificado no estado do Acre constitui-se em desafio para as políticas públicas educacionais em nível federal, estadual e municipal que pretendam impulsionar o setor produtivo regional. Vale ressaltar que o capital humano tem mais impacto no desenvolvimento se tiver uma distribuição mais equânime. Nessa perspectiva, o que transparece, conforme Schultz (1963), é a modesta contribuição da educação na quebra sistêmica dos vínculos que prendem o estado ao subdesenvolvimento. No entanto, Ferrera de Lima (2006) salienta que o processo de educação não se restringe a um processo de alfabetização e de tecnificação da mão de obra; muito pelo contrário, refere-se à construção de cidadania e de criação de espírito coletivo que formará a identidade regional. Mas, cabe lembrar que tal condição não impede o aproveitamento de especialistas e pesquisadores presentes no território.

6. Considerações Finais

No geral, nota-se, que o processo de reprodução de alternativas de desenvolvimento se dá quando seus fatores atuais e potenciais são inseridos na agenda de mudança por meio de conhecimentos capazes de transformar as oportunidades externas em oportunidades internas, de modo a solucionar problemas ou atender às necessidades locais, tal qual sugere Barquero, (2002).

Em que pese algumas limitações quanto aos problemas e às potencialidades a serem exploradas, o engajamento dos atores quanto à agenda de mudanças reverberadas em suas falas apresenta, incialmente, certa tendência de uma "ruptura" do modelo atual de economia regional, porém, ficou patente que é necessário avançar na condução de pautas de políticas públicas que alterem tal realidade, ou seja, um plano de mudanças que coloquem em sintonia o setor privado e o setor público.

Cabe destacar que o que se viu em maior intensidade foram defesas dos seus respectivos nichos empresariais ou ramos de negócios, e isso forma impasses que requerem encontrar um denominador comum. Em outros termos, é fundamental que o estado defina por qual caminho seguirá para encontrar o seu desenvolvimento. Não é plausível que cada liderança empresarial e cada gestor público dentro de um mesmo governo trabalhem em direção oposta em busca dos mesmos objetivos

Em outros termos, há que se pensar nas suas forças ativas, nas pré-condições existentes representadas pela presença de atores que estão ligados ao lugar e que fazem deste a base material de sua existência. Nessa perspectiva, mesmo que o setor público (Governo Central, Regional e Sub-regional) ofereça as bases normativas e o apoio técnico e financeiro, é preciso

romper com a lógica dos comandos exógenos e a reprodução das velhas estruturas, e substituí-las por alternativas que melhor representem os interesses coletivos, dos governos e das classes empresariais.

7. Referências

AMARAL FILHO, J. A endogeinização no desenvolvimento econômico regional no local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001. Disponível em:http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78/89. Acesso em: 10 ago. 2022.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**: as estratégias de mudança da Agenda 21. Petrópolis: Vozes, 2011.

BECKER, B. K. Modelos e Cenários para a Amazônia: Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? **Parceria Estratégica**, n. 12, set. 2001.

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BECKER, B. K. **Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil**. *In*: NASCIMENTO, E. P.; VIANNA, J. N. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BECKER, D. F. Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 27-66.

BOISIER, S. **Em busca do esquivo desenvolvimento regional**: entre a caixa-preta e o projeto político. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 1996. (n. 13).

BOISIER, S. **Teorias e metáforas sobre el desarrollo territorial**. Santiago do Chile: CEPAL, 1999.

CORRÊA, A. S. **Políticas públicas para a integração regional da faixa de fronteira de Mato Grosso do Sul**: um estudo da "borda fronteira Brasil/Paraguai. 2019. 245 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). **Perfil da Indústria 2018**. Disponível em: www.portaldaindustria.com.br. Acesso em: 10 out. 2022.

DRUCIAKI, F. P. Desenvolvimento Territorial: Conceitos e Elementos. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Economia & desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2017. p. 18-26.

FERRERA DE LIMA, J. Transformação Educacional e Desenvolvimento Regional: apontamento para debate. **Cadernos Camilliani**, Cachoeiro do Itapemirim, v. 7, n. 2, p. 7-14, jul./dez. 2006.

FORERO, F. M. **Acre, Reca, Eureca**: o fim do esquivo desenvolvimento regional. Rio Branco: ed. EDUFAC, 2017.

GRANOVETTER, M. The impact social structure on economic outcomes. **Journal of Economic Perspectives**, Chicago, v. 19, n. 1, p. 33-50, 2005.

GORZ, A. **O imaterial**: conhecimento, valor e capital. Tradução de Celso Azzan Júnior e André Gorz. São Paulo: Annablume, 2005.

KAIRALLA, A. S. S. Técnica Delphi para análise de um sistema de informação: estudo de viabilidade. **CI. Inf.**, v. 13, n. 1, p. 11-23, 1984.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2017**. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse. Acesso em: 25 set. 2022.
HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. (Edição original de 1958).

MARQUES, J. B. V.; FREITAS, D. Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em educação. **Pro-posições**, Campinas, v. 29, n. 2, mai./ago. 2018.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Belo Horizonte: Biblioteca Universitária – UFMG, 1977. (Edição original).

MOTA, J. A.; GAZONI, J. L. **Plano Amazônia Sustentável**: interações dinâmicas e sustentabilidade ambiental. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2012. (Texto para Discussão, n. 1731).

MONTEIRO NETO, A.; COSTA, M. A.; RESENDE, G. M.; MENDES, C. C.; GALINDO, E. P. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, M. L. Capacidade Governativa e Desenvolvimento Socioeconômico**: o caso do Acre e Rondônia.** 2021. 246 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2021.

PADILHA, M. L. **Indicadores de desenvolvimento sustentável para o setor têxtil**. 2009. 311 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PEREIRA, M. F. V. **O processo recente de atualização do território no sudoeste da Amazônia**: lógicas exógenas e dialéticas endógenas em Rondônia e Acre. 2009. 329 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2009.

PIACENTI, C. A. **Indicadores do Potencial de Desenvolvimento Endógeno dos Municípios Paranaenses no período 1999/2013**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. *In*: SCHWARTZMAN, J. (Org.). **Economia regional**: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 145-156. (Edição original de 1955).

PREBISCH, R. The economic development of Latin America and its principal problems. **Economic Bulletin for Latin America**, v. 7, n. 1, 1962.

PORTUGAL, R. S.; SILVA, S. A. O planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia. **Anais do XVII ENAPUR**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 1-19, 2017.

RIBEIRO, J. C. J.; HELLER, L. Indicadores ambientais para países em desenvolvimento. **Biblioteca virtual de desarrollo sostenible y salud ambiental**, 2011. Disponível em: http://www.bvsde.paho.org/bvsAIDIS/PuertoRico29/junque.pdf. Acesso em: 2 mar. 2021.

RIZZA, R. The relationship between economics and sociology: the contribution of economic sociology, setting out from problem of embeddednes. **International Review of Sociology**, Chicaco, v. 16, n.1, p. 31-48, 2006.

SCARPARO, A. F.; LAUS, A. M.; AZEVEDO, A. L. C. S.; FREITAS, M. R. I.; GABRIEL, C.S.; CHAVES, L. D. P. Reflexões sobre o uso da técnica Delphi em pesquisas na enfermagem. **Revista da Rede de Enfermagem do Nordeste**, v. 13, n. 1, p. 242-251, 2012.

SCHMITZ, H. Collective efficiency and increasing returns, **Working Paper**, n. 50, Institute of Development Studies, UK, 1997.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

SCHULTZ, T. W. **Valor económico de la educación**. Tradução de Sonia Tancredi. México: Union Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1963.

STHOR, W. B.; TAYLOR, D. R. **Development from above or below?** The dialetics of regional planning in development countries. New York: John Willey and Sons. Tradução de Carlos A. Malferrari. São Paulo, SP: Pioneira, 1981.

VÁZQUEZ BARQUERO, A.; ALFONSO GIL, J. Endogenous development in the tropics: the relevance of institutions. **International Forestry Review**: Madrid, Spain v. 17, S1, 2015.

VALENTIM. R. F. O capital social como um dos elementos que compõem a dinâmica do desenvolvimento regional. *In*: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. p. 245-261.

VEIGA, T. B.; COUTINHO, S. S.; TAKAYANAGUI, A. M. M. Aplicação da técnica DELPHI na construção de indicadores de sustentabilidade. **IX Fórum Ambiental da Alta Paulista**, v. 9, n. 4, p. 31-45, 2013.

WESENDONCK, C. C. Desenvolvimento territorial: políticas públicas e governança. *In*: BIDARRA, B. S.; VOLL, F. A. P.; FERRERA DE LIMA, J. (Orgs.). **Economia & desenvolvimento territorial**. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, p. 27-32, 2017.

WOOLCOCK. M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, Davis, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.