



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas *Campus* de  
Rio Claro

RICARDO NAGLIATI TOPPAN

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARA O BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
do Campus de Rio Claro, da Universidade  
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,  
como parte dos requisitos para obtenção  
do título de Mestre em Geografia

Orientador: Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Rio Claro - SP

2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“Júlio de Mesquita Filho”  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
Campus de Rio Claro

RICARO NAGLIATI TOPPAN

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARA O BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
do Campus de Rio Claro, da Universidade  
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,  
como parte dos requisitos para obtenção  
do título de Mestre em Geografia

Orientador: Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Rio Claro - SP

2015

RICARDO NAGLIATI TOPPAN

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARA O BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Geociências e Ciências Exatas  
do Campus de Rio Claro, da Universidade  
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”,  
como parte dos requisitos para obtenção  
do título de Mestre em Geografia

**Comissão Examinadora**

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento – UNESP campus Rio Claro - SP

Profa. Dra. Juliana Nunes Rodrigues

Departamento de Geografia UFF campus Niterói – RJ

Profa. Dra. Angelita Matos de Souza

Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento – UNESP campus Rio Claro - SP

**Resultado: APROVADO**

Rio Claro - SP, 10 de novembro de 2015

*Dedico este trabalho aos meus pais, Nivalda e  
Waldomiro, e ao meu irmão, Murilo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia de Rio Claro, ao Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento, e também à CAPES, por todo tipo de apoio recebido durante a pesquisa.

Ao professor doutor Elson Pires, pela orientação, amizade e conhecimento compartilhado em todos esses anos; por ensinar a seriedade de uma pesquisa e sempre valorizar a interdisciplinaridade da ciência.

Aos membros do LADETER, que muito contribuíram para a minha formação acadêmica, e em especial ao José Renato e à Fernanda, pela amizade construída, pelas discussões acadêmicas realizadas e pelos momentos de descontração vivenciados.

Aos professores doutores Lucas L. Fuini e Angelita M. Souza, pelas ricas contribuições no exame de qualificação.

À professora doutora Bernadete A. C. de Castro e à Comissão de Evento da Pós-Graduação.

Ao Cursinho ATHO, por me fazer professor e entender que a luta pela educação acontece dia a dia.

Ao meu amigo Celso Luis, pelo suporte dado para essa dissertação e pelos bons momentos de discussões e conversas.

À 50ª turma de Geografia da UNESP/Rio Claro, a todos os amigos unespianos, de república, e também da APG Rio Claro.

A todos os meus velhos e eternos amigos, sem atrever-me às distinções. Vocês também são responsáveis por esse trabalho. Afinal, nenhum caminho é seguro se for percorrido sozinho.

A Deus, pela vida.

Muito Obrigado!

*Ser geógrafo será a minha sina,  
pesquisador, o meu dever,  
e professor, a minha paixão.*

## RESUMO

As questões acerca das desigualdades regionais estão na pauta das políticas públicas há mais de sessenta anos no Brasil, abarcando diferentes cenários políticos e econômicos nacionais e globais, e orientadas, até os anos 1980, por pensamentos estruturalistas cujo foco principal sempre foi a superação do subdesenvolvimento. A globalização e a descentralização do Estado trouxeram novos elementos para a dinâmica política e econômica das regiões do país, que após um considerável período sem uma política regional em âmbito nacional, viu-se novamente disposto a encarar e romper com as desigualdades regionais intrínsecas ao território brasileiro. No tocante às discussões acerca das teorias de desenvolvimento regional, sobretudo àquelas que propõem um viés territorial, novos mecanismos de organização política e instrumentos capazes de impulsionar os recursos específicos dos territórios tornam-se cada vez mais presentes no âmbito das políticas públicas. Nesse contexto, o Governo Federal, a partir do Ministério da Integração, propõe em 2013 um debate nacional sobre os novos desafios da questão regional brasileira, surgindo, assim, a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), objeto de estudo deste trabalho. Dessa forma o objetivo desta investigação consiste na elaboração de uma análise da referida política, no experimento de afirmá-la como instrumento fundamental para recuperar-se a solidariedade federativa e contribuir para o desenvolvimento regional em um contexto de globalização. A Nova PNDR alcançou importantes avanços, principalmente pela sua dimensão nacional, seu processo democrático de construção, mudança na escala de atuação, incentivos em mecanismo de governança territorial e participação social, correspondendo positivamente às teorias recentes do desenvolvimento territorial. Entretanto a discussão não progrediu satisfatoriamente nos instrumentos financeiros para as políticas regionais nem em temas pertinentes da atual conjuntura tributária, do ambiente de competição entre as regiões e das práticas de guerra fiscal. Destaca-se, ainda, a existência de diretrizes que favorecem estratégias de desenvolvimento passadas, como os tradicionais incentivos fiscais e financiamento para grandes polos regionais, constatando lacunas que ainda dificultam a recuperação do pacto federativo e a redução das desigualdades regionais.

Palavras-Chave: Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Território. Estado. Governança.

## **ABSTRACT**

Questions about regional inequalities are on the agenda of public policies at least for over sixty years in Brazil, covering different political-economic scenarios, national and global, and guided until the 1980s by structuralist thought whose focus has always been to overcome underdevelopment. The Globalization and the State decentralization brought new elements to the dynamic political and economic regions of the country, which after a considerable period without a regional policy nationwide, found himself again willing to face and break with the intrinsic regional inequalities to the territory Brazilian. With regard to discussions of regional development theories, especially those that proposed a territorial way, new mechanisms for political organization and instruments to boost the specific features of territories become increasingly present in the context of public policy. In this context, the Federal Government, through the Ministry of Integration, proposed in 2013 a national debate on the new challenges of the Brazilian regional issue, resulting in the New National Policy for Regional Development (PNDR), which will be the subject matter of this work. Thus, the objective of this dissertation is to make an analysis of the policy, by claiming to affirm it as a key tool to regain federal solidarity and contribute to regional development in a context of globalization. The New PNDR achieved important advances, especially for its national, at the democratic process of construction, for its change in scale of operation, the incentives in territorial governance mechanism and social participation, corresponding positively to recent theories of territorial development. However, the discussion did not progress satisfactorily about financial instruments for regional policies nor about relevant topics of the current tax system, nor about the competition between the regions and of tax competition practices. However, the discussion did not progress satisfactorily about financial instruments for regional policies nor about relevant topics of the current tax system, nor about the competition between the regions and of tax competition practices.

**Key Words:** National Policy for Regional Development. Territory. State. Governance.



## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

<b>Figura 1</b> – Ilustração das fases de elaboração da Nova PNDR. . . . .	20
<b>Figura 2</b> – Mapa de tipologias sub-regionais (2000) . . . . .	96
<b>Figura 3</b> – Mapa de tipologias sub-regionais (2010) . . . . .	98
<b>Figura 4</b> – Desenho Esquemático do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional. . . . .	111
<b>Gráfico 1</b> – Evolução do Coeficiente de Gini. . . . .	84
<b>Gráfico 2</b> – Evolução da Renda Média per capita por macrorregião (em Reais*). . . . .	85
<b>Gráfico 3</b> - Porcentagem da distribuição dos recursos da I PNDR em 2011. . . . .	101
<b>Gráfico 4</b> – Proporção de investimentos do BNDES nas macrorregiões em 2004 e em 2013 (%). . . . .	105

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Participação dos segmentos da sociedade no processo de construção da nova PNDR. . . . .	22
<b>Quadro 2</b> – Elementos de uma crise do regime de acumulação. . . . .	43
<b>Quadro 3</b> – Tipologia dos fatores de concorrência espacial. . . . .	47
<b>Quadro 4</b> – Cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB per capita” para a formação da tipologia das Sub-regiões da PNDR (ano 2000) . . . . .	94
<b>Quadro 5</b> – Tipologia das Sub-regiões para a PNDR. . . . .	95
<b>Quadro 6</b> – Lógica de Intervenção da PNDR. . . . .	106
<b>Quadro 7.</b> – Síntese dos Objetivos, princípios e diretrizes sugeridos pela SDR para a CNDR. . . . .	113
<b>Quadro 8</b> – Eixos temáticos propostos para a CNDR. . . . .	115
<b>Quadro 9</b> – Resumo das Cartas Macrorregionais. . . . .	117
<b>Quadro 10</b> – Princípios eleitos pelas as macrorregiões para a CNDR. . . . .	119
<b>Quadro 11</b> – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO IV – VETORES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL. . . . .	133
<b>Quadro 12</b> – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO I – GOVERNANÇA. . . . .	136
<b>Quadro 13</b> – Demanda e Oferta de recursos para o desenvolvimento regional. . . . .	145
<b>Quadro 14</b> – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO II – FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. . . . .	148
<b>Quadro 15</b> – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO III – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE. . . . .	150
<b>Quadro 16</b> – Composição do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS) . . . . .	153
<b>Quadro 17</b> - Comparação das políticas nacionais para o desenvolvimento regional, a partir dos mecanismos político-institucionais e governança, dos instrumentos financeiros e dos principais planos de ação. . . . .	157
<b>Quadro 18</b> – Comparação do Sistema de Governança Vertical entre a Nova PNDR e o PL nº 375, do Senado Federal. . . . .	163

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Características dos Distritos Industriais. . . . .	36
<b>Tabela 2</b> – Principais Políticas de Desenvolvimento Regional/Territorial existente atualmente no Brasil. . . . .	51
<b>Tabela 3</b> – Composição Federativa da Receita Tributária. . . . .	74
<b>Tabela 4</b> – Participação regional no valor da transformação industrial (Brasil 100%). . . . .	78
<b>Tabela 5</b> – Transferência de recursos do Governo Federal para as macrorregiões. . . . .	80
<b>Tabela 6</b> - Coeficiente de Gini para medir a concentração de riquezas, por macrorregião. . . . .	83
<b>Tabela 7</b> – Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza, por macrorregião - (%). .	86
<b>Tabela 8</b> – Índice de Desenvolvimento Social 2000 e 2010. . . . .	86
<b>Tabela 9</b> – Recursos investidos nos Territórios da Cidadania em 2009. .	87
<b>Tabela 10</b> – APLs por macrorregiões geográficas segundo setores produtivos – 2010. . . . .	89
<b>Tabela 11</b> - Participação regional no valor gerado pela atividade industrial (1999 - 2011) . . . . .	91
<b>Tabela 12</b> – Demonstrativo sintético dos recursos da PNDR 2011. . . . .	100
<b>Tabela 13</b> – Investimentos do BNDES por macrorregião em milhares de reais (2004-2013) . . . . .	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL: Arranjo Produtivo Local

ATER: Assistência Técnica e Extensão Rural

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM: Banco Mundial

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAE: Comissão de Assuntos Econômicos

CBH: Comitê de Bacia Hidrográfica

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CF: Constituição Federal

CNDR: Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional

COREDES: Conselhos Regionais de Desenvolvimento

DEM: Partido Democratas

FAPESP: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

FDA: Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

FDCO: Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste

FDNE: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

FECAM: Federação Catarinense de Municípios

FINAM: Fundo Fiscal de Financiamento da Amazônia

FINOR: Fundo Fiscal de Financiamento do Nordeste.

FNDR: Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNDU: Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

FNO: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

GT-APL: Grupo de Trabalho em Arranjos Produtivos Locais

GTDN: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS: Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IDMS: Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável  
IGP-DI: Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna  
IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MDIC: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MERCOSUL: Mercado Comum do Sul  
MI: Ministério da Integração Nacional  
OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODR: Observatório do Desenvolvimento Regional  
ONG: Organização Não Governamental  
ONU: Organização das Nações Unidas  
P&D: Pesquisa e Desenvolvimento  
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo  
PC do B: Partido Comunista do Brasil  
PDT: Partido Democrático Trabalhista  
PEC: Projeto de Emenda Constitucional  
PIB: Produto Interno Bruto  
PIN: Plano de Integração Nacional  
PLP: Projeto de Lei Complementar  
PMC: Plano de melhoria da Competitividade dos APLs  
PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNB: Produto Nacional Bruto  
PND: Plano Nacional de desenvolvimento  
PNDR: Política Nacional de Desenvolvimento Regional  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POLAMAZÔNIA: Programas de Polos Agropecuários da Amazônia  
POLOCENTRO: Programa de Polos Agropecuários do Centro-Oeste  
POLONORDESTE: Programas de Polos Agropecuários do Nordeste  
PP: Partido Progressista  
PPA: Plano Plurianual  
PPS: Partido Popular Socialista  
PR: Partido da República

PRB: Partido Republicano Brasileiro  
PROMESO: Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões  
PROMOVER: Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais  
PROTERRA: Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste  
PSB: Partido Socialista Brasileiro  
PSC: Partido Social Cristão  
PSD: Partido Social Democrático  
PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira  
PSOL: Partido Socialismo e Liberdade  
PT: Partido dos Trabalhadores  
PTB: Partido Trabalhista Brasileiro  
RAIS: Relatório Anual de Indicadores Sociais  
REDESIST: Rede de Pesquisa de Sistemas Locais de Produção e Inovação  
RIDES: Regiões Integradas de Desenvolvimento  
SDE-SP: Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo.  
SDR: Secretaria de Desenvolvimento Regional  
SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa  
SECEX: Secretaria de Comércio Exterior  
SNDR: Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional  
SPVEA: Superintendência do Plano de Valorização Econômica na Amazônia  
SPVEFSO: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País  
SUDAM: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
SUDECO: Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste  
SUDENE: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
SUDESUL: Superintendência de Desenvolvimento do Sul  
SUFRAMA: Superintendência de Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus  
TCU: Tribunal de Contas da União  
VA: Valor Adicionado

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> . . . . .	16
<b>Objeto da Pesquisa</b> . . . . .	19
<b>Objetivo</b> . . . . .	24
<b>Procedimentos Metodológicos</b> . . . . .	26
<b>1 UMA REVISÃO SOBRE AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b> . . . . .	30
<b>1.1 O pensamento estruturalista</b> . . . . .	37
<b>1.2 O desenvolvimento regional num regime de acumulação flexível</b> . . . . .	40
<b>2 AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL</b> . . . . .	53
<b>2.1 O Estado Desenvolvimentista</b> . . . . .	54
<i>2.1.1 Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia</i> . . . . .	62
<i>2.1.2 Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste</i> . . . . .	65
<b>2.2 Descentralização do Estado e neoliberalismo</b> . . . . .	69
<b>2.3 Estado pós-neoliberal</b> . . . . .	79
<i>2.3.1 A I PND: limites e avanços</i> . . . . .	92
<b>3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b> . . . . .	109
<b>3.1 Os Fundamentos da Nova Política de Desenvolvimento Regional: escalas, coordenação política e desenvolvimento local</b> . . . . .	110
<b>3.2 Da teoria: uma abordagem territorial para uma questão regional</b> . . . . .	122
<b>3.3 Da Atuação</b> . . . . .	135
<i>3.3.1 Mecanismo de governança: caminhos para a democratização da política</i> . . . . .	136
<i>3.3.2 O financiamento público da Nova PND e critérios de elegibilidade</i> . . . . .	144
<b>3.4 Uma síntese comparativa das políticas nacionais de desenvolvimento regional, sob uma ótica político-institucional</b> . . . . .	155
<b>3.5 O Projeto de Lei do Senado que institui a Nova PND</b> . . . . .	159
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> . . . . .	167
<b>REFERÊNCIAS</b> . . . . .	172

## INTRODUÇÃO

Após um longo período sem uma proposta nacional para o desenvolvimento regional, o país voltou a discutir essas questões a partir de um projeto em âmbito federal, proposto em 2003 e outorgado em 2007, intitulado *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Porém é a partir dos três últimos anos que as discussões sobre essa proposta da nova política concretizam-se mediante um debate nacional envolvendo diferentes segmentos da sociedade, culminando num esboço do que seria uma Nova PNDR. Fazendo um exame inicial, não é arriscado afirmar que o principal avanço dessas propostas, principalmente a segunda, foi incorporar novos elementos condicionantes das teorias do desenvolvimento regional e territorial existentes na ciência regional. Entretanto as grandes e históricas diferenças inter-regionais presentes no Brasil, assim como os novos imperativos da globalização, colocam novos desafios e a busca de novos comportamentos às regiões, deixando a tarefa da PNDR mais complexa e necessária.

A mundialização do capital, já a partir da década de 1970, constitui uma mudança na ordem econômica, histórica e política apresentando-se como uma série de normas que provocaram mudanças na produção, nas relações de trabalho, no enfoque dado nas políticas de Estado e até no modo de vida da população, seja nos países desenvolvidos ou subdesenvolvidos. Dadas a intensificação das trocas internacionais e a constituição de um novo regionalismo a partir das áreas de livre comércio, a globalização tornou-se “a expressão das forças da mercadoria por fim libertadas (pelo menos parcialmente, pois a grande tarefa da liberalização está longe de ser concluída) dos entraves nefastos erguidos durante meio século” (CHESNAIS, 1998, p. 25).

Uma mudança do pensamento econômico era discutida mundialmente. A crise do fordismo e a mudança progressiva, mas não homogênea, para o regime de produção flexível exigiram novos mecanismos políticos de crescimento econômico do local, que até os anos 1970 na Europa e final dos 1980 no Brasil estavam centralizados no Estado nacional. Essas mudanças no regime de produção e na forma de organização dos espaços numa tentativa de garantir competitividade e especificidades são o que Benko denomina de um processo de *glocalização*, um “neologismo forjado para designar a articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, que sublinha a persistência de uma inscrição espacial



dos fenômenos econômicos, sociais e culturais” (BENKO, 2001, p. 9). As especificidades adquiridas nos Distritos Industriais reaparecem no jogo pelo crescimento das economias regionais, e suas formas de organização singulares sinalizam que as diretrizes do desenvolvimento passam por uma égide territorial, tornando-se fonte de vantagens concorrenciais (BENKO e PECQUEUR, 2001, p. 40). Em outras palavras, “essa estratégia visa permitir aos atores dos territórios reorganizarem a economia local face ao crescimento das concorrências na escala mundial” (PECQUEUR, 2005, p.12).

Esse empenho é entendido como respostas, ou formas de resistências, locais perante os processos em curso pela globalização. Após o período de guerras, novos movimentos de ampliação das escalas de reprodução do capital começam a tornar-se preponderantes, e a presença do capital internacional altera as condições dos movimentos e das formas de reprodução do capital em âmbito nacional (IANNI, 1999). Consolidam, como metáforas apresentadas por Ianni, a transfiguração do mundo em um complexo mundializado denominado como “fábrica global” e “shopping center global”, mudando as estratégias nacionais típicas de industrialização por substituição de importação para plataforma de exportação, além da desregulamentação e abertura dos mercados, privatizações e monitoramento financeiro das instituições internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional. Chesnais considera, entretanto, que a mundialização do capital vai muito mais além do que mundialização das *trocas*; trata-se da mundialização das *operações do capital*, na sua forma industrial e financeira, na medida em que os principais montantes de intercâmbios de capital dão-se pelas grandes empresas transnacionais e suas operações *intragrupos* (CHESNAIS, 1995).

Dadas a Nova divisão do trabalho e a flexibilização dos processos produtivos em escala mundial, as empresas, corporações e os conglomerados transnacionais adquirem superioridade frente às economias nacionais (IANNI, 1999, p. 56) O Estado é levado a reorganizar-se segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados e das pressões exógenas para modernizar os fatores de produção, secularizando mudanças sociais, a soberania nacional, as reformas institucionais de interesse interno etc.

O Estado Desenvolvimentista da segunda parte do século XX e as formas de Estado de Bem-Estar Social (expostas pela relação capital-trabalho) foram progressivamente desafiadas pelas novas exigências e demandas do capitalismo

que, após a crise, transformava-se e expandia suas fronteiras. A década de 1990 projeta o Estado como promotor do mercado. No Brasil, essas mudanças ocorrem concomitantemente ao processo de descentralização política, atribuindo novas funções e responsabilidades às diferentes escalas dessa instituição. Esses fatores, aliados à política fiscal e à crise na segunda metade dos anos 1990, conduziram o país a uma imensa deficiência na promoção de políticas regionais, além de tendência à reconcentração espacial, competição e rivalidade entre os entes federativos, e, por consequência, aumento das desigualdades regionais.

Mesmo com o crescimento econômico na última década, com a mudança de governo e a retomada dos investimentos públicos e com avanços nas políticas de redução das desigualdades sociais – a qual teve reflexo na redução das disparidades regionais – o Brasil ainda é um país fundamentado em contradições. Segundo relatório de 2013 da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que considera como principais indutores para o crescimento regional infraestrutura, capital humano, especialização da indústria e inovação, no país a maior parte das regiões (Centro-Oeste, Norte e Nordeste) não contribuiu muito para o crescimento nacional. Entre os anos de 1980 e 2007, o Estado de São Paulo respondeu por um terço do crescimento agregado, seguido por Minas Gerais e Rio de Janeiro. Além disso, o relatório aponta que boa parte do crescimento das regiões periféricas ocorreu pelos setores intensivos em matéria-prima, sendo regiões especializadas em agricultura e atividades correlatas.

Quando se inicia o debate sobre a Nova PNDR, o Estado sinaliza novamente uma preocupação e uma necessidade de regulação para com a questão regional brasileira. Nota-se, nesse momento, a partir dos primeiros olhares sobre a PNDR, que há um interesse em valorizar a escala local, abarcando tais concepções de desenvolvimento territorial apoiado na institucionalização dos atores locais e em trabalhar tentativas de ativar os recursos locais, principalmente em políticas de sistemas produtivos locais e em estratégias de governança territorial.

Por todos esses imensos desafios estruturais e contemporâneos, especialmente o território e sua capacidade de ação e reação diante das transformações do papel do Estado e das novas dinâmicas colocadas na globalização, a Nova PNDR tornou-se motivo para desenvolver esta pesquisa e tentar entender como o Governo Federal e os demais segmentos da sociedade

pensaram em enfrentar os obstáculos e planejar as políticas regionais/territoriais para os próximos anos

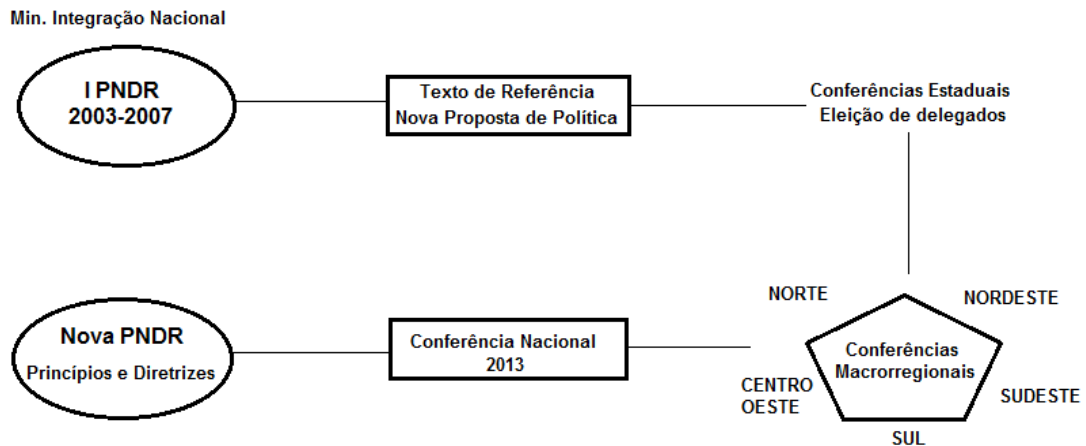
### **Objeto da Pesquisa: a Nova PNDR**

Entre os dias 18 e 23 de março de 2013, o Governo Federal convocou a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, na qual se reuniram vários delegados eleitos de diferentes setores da sociedade, provenientes de todos os Estados e do Distrito Federal. Estavam presentes representantes do poder público, profissionais acadêmicos, empresários, Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos, além de observadores e outros convidados, todos representando suas entidades e seus respectivos Estados (e macrorregiões) no intuito de definir princípios e diretrizes que dariam robustez à formulação de uma política regional nos próximos anos. Segundo o secretário do Desenvolvimento Regional da época, Sérgio Duarte, cerca de 10 mil pessoas estiveram envolvidas no processo de construção da *Nova Política nacional de Desenvolvimento Regional* (Nova PNDR). O objetivo final da Conferência era eleger os princípios e as diretrizes que norteariam uma nova etapa das políticas de desenvolvimento regional em todo o país, capaz de agir transversalmente com diversos organismos do Governo Federal, e em diversas escalas de intervenção do Estado e de participação dos demais atores da sociedade.

Ainda conduzida pelo Ministério da Integração Nacional e enriquecida com o acúmulo de discussões da I PNDR, proposta em 2003 e outorgada em 2007, o primeiro mandato de Dilma Rousseff (PT) procurou expandir a participação política convocando os diversos segmentos da sociedade para debater os caminhos de uma nova política governamental em suas Unidades Federativas. Dentro do Ministério, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) foi o órgão responsável por monitorar esse debate.

O esquema a seguir demonstra de forma sucinta o processo de elaboração da Nova PNDR.

**Figura 1 – Ilustração das fases de elaboração da Nova PNDR**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Esse número expressivo só foi possível devido à proposta de descentralização da formulação da nova política, que iniciou com os debates em todas as 27 unidades federativas, ainda em 2012. Nesse momento inicial, a (SDR) lançou as pretensões e os objetivos quanto à Nova PNDR, apresentando os desafios postos para superar desequilíbrios regionais, o que esperar de uma política regional após a execução da I PNDR, e como cada estado e cada região poderia contribuir para a elaboração de uma nova política regional.

Segundo a Secretaria, o Brasil obteve grandes avanços nos últimos anos no último ciclo de crescimento, sobretudo por conciliar crescimento econômico com aumento de renda e avanços das políticas sociais, contribuindo para a redução do número de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema (22,6%, em 1995, para 8,5%, em 2010) e também para diminuição do índice de Gini. Mesmo assim, ela considera que

[...] o próprio avanço social não se sustenta se não for acompanhado de uma desconcentração regional mais efetiva da capacidade produtiva. O crescimento recente provocado por um empuxo de demanda não é sustentável, caso não seja acompanhado e promovido por uma expansão da oferta, que supõe a ampliação e reestruturação do parque produtivo daquelas regiões. Parte importante da demanda gerada naqueles espaços, hoje, é abastecida pela economia do Sudeste, num processo de vazamento de renda que limita a capacidade de acumulação local e, conseqüentemente, sua capacidade de gerar empregos na quantidade e qualidade necessárias (BRASIL, 2012a, p. 6).

Um evento inusitado na história política do Brasil certamente traz muitas expectativas sobre as possibilidades de se pensar um novo projeto de desenvolvimento em âmbito regional. Após mais de três décadas sem uma política de desenvolvimento dessa natureza em âmbito nacional, o país viveu um momento de reflexão sobre as desigualdades espaciais existentes no seu território e de busca por novas estratégias para sua superação. Isso apenas veio a concretizar-se com a I PNDR, cuja principal contribuição, e que será apresentada aqui, foi redefinir as escalas de intervenção do poder público no espaço, considerando indicadores que demonstrassem as fragilidades socioeconômicas regionais numa escala micro e mesorregional. Ademais, já naquele momento, incorporava alguns elementos importantes de uma política genuinamente *territorial*.

A formação das novas diretrizes e dos princípios que guiarão a construção de uma nova PNDR em âmbito nacional levou aproximadamente um ano, desde as chamadas das *conferências estaduais*, momento em que foram debatidas as demandas e propostas de cada Unidade Federativa. Em cada uma das 27 conferências foram escolhidos os delegados que representariam cada unidade primeiro nas *Conferências Macrorregionais*<sup>1</sup>, e posteriormente na *Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*, em Brasília em 2013. O número de delegados eleito por Unidade Federativa obedeceu a um critério populacional, com base nas informações do Censo 2010. Foram disponibilizadas 10 vagas para delegados dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Distrito Federal; 14 delegados para Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Santa Catarina, Goiás; e 20 delegados para Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A representatividade dos delegados em cada Unidade Federativa foi de 30% das vagas para o Estado, 30% para a sociedade civil, 20% setor empresarial e 20% para Instituições de Ensino e Pesquisa.

As conferências macrorregionais seguiram a atual divisão administrativa do IBGE (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Elas tiveram a função de reunir as demandas elencadas por seus estados, definir *5 princípios e 20 diretrizes* que deveriam compor a Nova PNDR, além de construir um documento oficial como

---

<sup>1</sup> As Conferências Macrorregionais foram realizadas em Belém, Porto Alegre, Salvador, Goiânia e no Rio de Janeiro, sediando respectivamente cada região a qual pertence essas cidades.

resultado sintético propositivo a ser apresentado na conferência em Brasília, denominado “Carta macrorregional”.

**Quadro 1** – Participação dos segmentos da sociedade no processo de construção da nova PNDR

Segmento	%
Poder Público	42
Sociedade Civil	18
Instituições de Ensino Superior, Pesquisa e Extensão	17
Setor Empresarial	10
Observadores	7
Convidados	6

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Regional – CNDR, Brasília, 2013.

O MI elaborou a primeira proposta da Política contendo um resgate histórico da formação econômica nacional, suas transformações e limitações no atual período de globalização. No documento de referência apresentado, o MI elucida os principais conceitos adotados, seus principais objetivos, os instrumentos do poder público envolvidos e a estrutura institucional envolvida, assim como o caráter ideológico de desenvolvimento e projeto de futuro para a nação. Por pertencer ao mesmo partido e ter dado continuidade às políticas do governo anterior, a SDR acabou incorporando alguns conceitos fundamentais da I PNDR que foram levados para o debate nas conferências.

O conceito principal proposto ainda em 2012, o de desenvolvimento regional,

[...] remete as ações de governo destinadas a estimular o desenvolvimento econômico em regiões – macrorregiões, estados, sub-regiões – onde indicadores de desempenho econômico (evolução do PIB per capita, por exemplo) se mostrem abaixo da média nacional ou menores, comparativamente a centros dinâmicos da economia nacional (2012b, p.1).

A SDR insiste em afirmar sobre a necessidade de ampliar esses conceitos também para os indicadores de acesso a serviços públicos, como educação, saúde e saneamento, infraestrutura econômica e desenvolvimento tecnológico, conforme exposto em dois objetivos apresentados (2012a), que preveem:

- I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais.
- II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia (2012a, p. 29).

Porém só é possível ter um entendimento amplo do modelo de desenvolvimento regional pretendido analisando outros elementos, tais como o conceito de região e território, os mecanismos institucionais à disposição, o modo de financiamento e integração nacional. O conceito de região empregado, juntamente com o ineditismo do conceito de “território” apresentado, no tocante à análise teórica sobre eles, permite encontrar elementos que afirmem o caráter ideológico e político das PNDRs, por isso merecem destaque aqui, já que se trata de duas categorias de análise da Ciência Geográfica.

Tais conceitos, assim como os objetivos, princípios e diretrizes propostos pela SDR, tinham a finalidade de instruir os delegados para o debate nas conferências sobre como pensar a Nova PNDR. As demandas e propostas locais somar-se-iam a esses conceitos introdutórios, que constituíram o texto final da política. Para a Conferência Nacional realizada em Brasília, foram propostos quatro grandes eixos temáticos para a CNDR em que os representantes de todos os Estados e do Distrito Federal discutiriam, a partir de cada eixo, princípios e diretrizes de ação para a Nova PNDR: *Governança, Diálogo Federativo e Participação Social; Financiamento do Desenvolvimento Regional; Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade; e Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável.*

Como fundamento para o bom funcionamento de Nova Política, a SDR e o Ministério da Integração (MI) definiram três planos de ações universais: criar um sistema de governança de maneira horizontal (entre os órgãos ministeriais) e vertical (entre as diversas escalas do poder público); estipular pactos de metas nas áreas de educação, serviços básicos, infraestrutura, ciência e tecnologia, desenvolvimento produtivo e sustentabilidade; e, por último, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2012a) para ser o principal instrumento de captação de recursos para as políticas regionais, depois dos fundos constitucionais. O sistema de governança propõe uma cooperação e articulação entre as escalas de atuação política, desde a União, passando pelas instâncias macrorregionais, sub-

regionais, intermunicipais e municipais. Essa estrutura foi denominada de *Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR)*.

Por fim, como princípios sugeridos, a SDR e o Governo Federal revelam suas intenções e anseios com o futuro da questão regional do país por meio de princípios sugeridos, dentre eles o de aprimorar o monitoramento e a transparências das políticas regionais assim como incentivar a participação social, ambos por mecanismos de governança. Também preocupa-se em promover o desenvolvimento econômico, valorizando a diversidade territorial e procurando uma combinação de políticas “de baixo para cima” e políticas “de cima para baixo”, além de incorporar o debate ambiental na agenda. Finalizando, pretende-se buscar fortalecer o pacto federativo e aumentar a participação das diversas escalas do Estado na execução da Política.

Com tantas novidades emergindo no debate regional em âmbito nacional, especialmente sobre a questão da inserção do desenvolvimento territorial, sobre a forma pela qual serão concebidos os problemas das desigualdades regionais a partir dos critérios de elegibilidade e sobre as escalas de intervenção do Estado, este trabalho encontrou motivações para fazer uma discussão acerca do que é, ou do que pretende ser, essa Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

## **Objetivo**

Mediante as discussões acerca das teorias de desenvolvimento regional, sobretudo aquelas que propõem um viés territorial ao debate, novos mecanismos de organização e instrumentos de competitividade tornaram-se cada vez mais presentes no âmbito das políticas públicas. Nas duas últimas décadas, concomitantemente às transformações econômicas globais, à abertura do mercado nacional e a partir de um processo de descentralização das funções do Estado, novas estratégias de desenvolvimento emergiram em áreas industrializadas do território brasileiro, com mais intensidade no último decênio, por meio de políticas regionais e setoriais pontuais, incentivadas tanto por alguns governos estaduais, quanto pelo Governo Federal, embora este tenha procurado expandir a proposta para regiões estagnadas ou com baixo crescimento.

Considerando-se esse cenário, esta pesquisa tem como seu objeto de estudo a última proposta de política pública regional em âmbito nacional, denominada como



a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O objetivo geral consiste em fazer uma análise dessa política, no experimento de afirmá-la como instrumento fundamental para recuperar a solidariedade federativa e contribuir para o desenvolvimento regional participativo, endógeno e de *caráter territorial*, sob um contexto de globalização.

Após mais de uma década sem uma política de desenvolvimento regional em âmbito nacional, o país vivenciou um momento de reflexão sobre as desigualdades espaciais existentes no seu território e de como buscar novos mecanismos para superá-las. A primeira tentativa de construir um plano desse tipo ocorreu no período entre 2003 e 2007, em que foram traçados os princípios e objetivos da primeira PNDR, pós-redemocratização. Como já visto, a principal ideia dessa política era retomar o debate sobre as desigualdades regionais sob uma perspectiva nacional a partir de uma mudança na escala de ação das estratégias de desenvolvimento.

Sem muitos avanços concretos, em 2013 novamente o debate é colocado em questão e uma nova proposta de política regional começa a emergir. A nova PNDR, que absorveu o debate adquirido da primeira tentativa, procura desenvolver agora uma integração e uma coordenação das políticas regionais, valorizar as instituições locais como mecanismo de governança territorial e também elaborar estratégias de desenvolvimento local.

Dessa maneira, por conter elementos teóricos inéditos como meio para tratar a questão regional, questiona-se como essa Nova PNDR pretende munir os locais e as regiões, considerando as mudanças econômicas e de gestão política em âmbito global. Quais são os principais avanços e limites da Nova PNDR para tentar resolver as desigualdades regionais? É possível pensar uma política nacional regional pelo atual pacto federativo brasileiro? Qual será o papel do Estado, em suas diversas escalas de atuação?

O objetivo central será consolidado seguindo alguns objetivos específicos que elucidam melhor a análise pretendida. O primeiro trata-se de um resgate histórico sobre algumas das principais políticas de desenvolvimento regional no país, procurando destacar as mutações do pensamento teórico por trás delas, qual o contexto político-econômico foram concebidas, e como vem incidindo a atuação do Estado em relação a essas políticas, até chegar-se ao debate do desenvolvimento territorial discutido hoje.

O segundo objetivo específico consiste na análise da I PNDR, na medida em que ela é considerada pioneira em incorporar nacionalmente o enfoque territorial, e serviu como referência para a construção de sua sucessora. São apresentadas as principais propostas, as limitações e também comparações com a nova política.

O terceiro objetivo está dirigido para a análise da proposta cometida pelo Ministério da Integração para a Nova PNDR, assim como o seu processo de elaboração e discussão, posterior, realizado por meio das conferências estaduais e macrorregionais, e também pela Conferência Nacional, onde foram eleitos os seus princípios e suas diretrizes.

Isso se concretiza por três caminhos: primeiro destacando-se especificamente as diretrizes propostas sobre as novas instâncias de gestão local/regional, capazes de contribuir para desenvolvimento regional e pelo aumento da participação política a partir da institucionalização dos atores envolvidos, tanto numa proximidade espacial quanto política e econômica; segundo, analisando-se os conceitos-chave “região” e “território”, utilizados como referência pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, na tentativa de compreender as concepções teóricas e ideológicas operacionalizadas na PNDR; e o terceiro, uma análise sobre a participação do Estado nessa PNDR, tomando como base eixos temáticos sobre o financiamento e a transferência de recursos, e sobre mecanismos de atuação na execução, dispostos nos vetores de desenvolvimento, nos critérios de elegibilidade e na governança.

A justificativa desta pesquisa consiste na relevância em discutir as novas formas de pensar as políticas públicas para o desenvolvimento regional, o aumento das instâncias de participação política propostas, bem como o papel que o Estado e os agentes sociais exercem (ou devem exercer) no território. Sendo assim, adota-se como princípio fundamental de análise a necessidade de conceber-se o desenvolvimento de caráter territorial, entendido como “processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUEUR, 2005).

### **Procedimentos Metodológicos**

Esta investigação procura seguir alguns elementos do método hipotético-dedutivo, partindo-se de um referencial teórico apresentado e uma conjectura

estrutural formada e atuante no espaço geográfico, na tentativa de desenvolver um esforço analítico sobre determinado objeto de estudo existente. A análise da PNDR possui um caráter qualitativo, normativo (análise dos fatos e conjecturas) e positivo (apontar caminhos e propostas), e conta também com alguns instrumentos técnicos quantitativos para garantir um respaldo estatístico e lógico. Contudo, a forma como a análise é conduzida não foi orientada por uma objetividade pura, marcada pelo discurso da neutralidade. O exercício em revisitar as bases teóricas e empíricas empregadas no espaço como também o debate construído dessas últimas à luz das novas correntes do desenvolvimento territorial dão pistas para qual perspectivas os argumentos foram desenhados e a realidade compreendida.

Esta pesquisa não possui um caráter estático do objeto de estudo, mas, sim, histórico e mutante, munido de uma postura crítica da realidade adquirida do aporte teórico das ciências humanas, tanto da Geografia quanto da Economia e Sociologia, na tentativa de fortalecer e ampliar os argumentos dos resultados encontrados. Todos esses esforços procuram chegar próximo ao entendimento das transformações econômicas e das políticas regionais que o país realizou, desvelando suas contradições, limitações e aspirações para o futuro.

Entre os procedimentos técnicos adotados, há a revisão bibliográfica, tanto das teorias de desenvolvimento regional, formação econômica e territorial do Brasil quanto para as categorias de análise usadas pela Geografia: região e território. Juntamente à revisão das principais políticas regionais no Brasil, há indicadores e informações estatísticas, como produto econômico gerado, renda, desenvolvimento humano e administração de recursos públicos com a finalidade de dar consistência e clareza às informações apresentadas pela análise bibliográfica.

Outro procedimento central é a pesquisa documental, seja dos antigos programas regionais da década de 1950/60, como daqueles concebidos nas duas PNDR. Destacam-se: Relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste; I, II e III PND; Decreto nº 6.047/2007, que instituiu a I PNDR; Texto de Referência da I e da Nova PNDR; Relatório dos programas financiados pela I PNDR e demais superintendências; Manual Organizativo, Caderno de conceitos e Manual preparatório da Nova PNDR para as Conferências Estaduais; Balanço das Conferências Estaduais e Macrorregionais realizadas para a confecção da nova PNDR; Princípios e diretrizes eleitos pelas Conferências Macrorregionais; Carta propositiva à Conferência Nacional da PNDR das 4 macrorregiões – IBGE; Relatório

Final dos princípios; Relatório Final das diretrizes; Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS – e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS; Projeto de lei do Senado nº 375 de 2015 que institui a PNDR.

Esses documentos passarão por uma análise descritiva geral e outra orientada pela participação do Estado nessa política, a partir dos quatro eixos temáticos elencados. De forma sucinta, essa análise compreende:

- i) Os mecanismos de governança propostos, como meio de coordenação política e territorialização da PNDR;
- ii) O financiamento e a transferência de recursos, levantados a partir dos dados secundários oficiais, o montante anual de cada fundo de investimento federal para o desenvolvimento regional existente atualmente, incluindo aqueles constitucionais. Também são discutidos os reflexos e a demanda dos novos fundos pretendidos pela PNDR. O item financiamento permite compreender a capacidade de intervenção do Estado dentro da referida política, no tocante à alocação dos recursos públicos;
- iii) A análise dos critérios de elegibilidade, além da análise documental proposta para a nova PNDR, discutindo a abrangência dos indicadores propostos e encaminhamento de informações e indicadores pertinentes à Nova PNDR. Esse item é responsável pela dimensão espacial que a Política deterá, conduzindo a dispersão dos financiamentos e alcance do Estado;
- iv) Os Vetores de desenvolvimento, responsáveis pelo posicionamento político-ideológico dos planos de ação da Nova PNDR e pelo caráter estratégico dos programas elaborados por esta.

A forma de atuação do Estado vem mudando concomitantemente ao advento dos novos paradigmas do desenvolvimento regional (OCDE, 2009). De acordo com essa perspectiva, dá-se o foco para os diferentes níveis de governo – ante a centralidade dos modelos tradicionais, com projetos de desenvolvimento integrado, eliminação de políticas estritamente compensatórias, buscando a valorização das potencialidades territoriais e maior competitividade no mercado internacional. Cada modelo, entretanto, consolida-se de forma diferenciada numa relação direta e consequente à estrutura política, econômica e social de cada país, cada região ou cada território.

Por tudo exposto até o momento, cabe apresentar o formato como este trabalho está estruturado. O texto resultante da pesquisa tem em seu início esta introdução explicativa, na qual são apresentados o contexto econômico e geopolítico vivenciado na contemporaneidade e os novos desafios para o desenvolvimento das regiões e territórios. Também nela é apresentado o “problema” ou “objeto” estudado, seguido dos procedimentos metodológicos.

No capítulo 1 há uma revisão e discussão sobre as principais teorias do desenvolvimento regional, apresentando mais enfaticamente parte dos pressupostos teóricos adotados: estrutura do capitalismo brasileiro, desenvolvimento territorial, governança, globalização e novo regionalismo. No capítulo 2 são apresentadas as principais políticas de desenvolvimento regional no Brasil: SUDENE, SUDAM, os Territórios Rurais da Cidadania e os Arranjos Produtivos Locais, bem como a análise dos principais objetivos e efeitos da I PNDR, construída no período entre 2003-2007, e considerada a precedente do objeto em estudo.

Logo em seguida, no capítulo 3, há uma apresentação dos principais fundamentos da Nova PNDR, além da retomada e discussão dos conceitos de região e território adotados e suas diversas interfaces. Ainda nesse capítulo, é desenvolvida a discussão sobre a ação do Estado e a integração política/estratégica pretendida, bem como as formas de participação social em questão a partir da governança, sequenciadas pelas estratégias de desenvolvimento, de financiamento e seus respectivos critérios de elegibilidade eleitos pela Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Assim, após todos esses esforços, é apresentada uma síntese comparativa das políticas de desenvolvimento regional, segundo os mecanismos político-institucionais, os instrumentos financeiros e os principais planos de ação. O capítulo é finalizado apresentando-se alguns aspectos e comparações da Nova PNDR com o novo Projeto de Lei do Senado nº 375 de 2015, proposto pelo Ministro da Integração à época da elaboração da política.

Por fim, no capítulo 4, são tecidas as considerações finais, onde são retomadas as principais ideias conclusivas desta dissertação acerca das práticas para o desenvolvimento regional e territorial no Brasil, assim como os avanços e as limitações da Nova PNDR. Encerra-se este trabalho com as referências bibliográficas utilizadas e a bibliografia consultada.

## CAPÍTULO 1

### UMA REVISÃO SOBRE AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As principais políticas de desenvolvimento regional no Brasil foram inspiradas em grandes modelos aplicados em países desenvolvidos sobre a questão regional, tendo atuado como mecanismo de propulsão do dinamismo econômico local. Embalados pelas políticas keynesianas, os EUA criaram em 1933 a *Tennessee Vale Authority (TVA)*, cuja principal estratégia consistia na construção de barragens e geração de energia a partir de hidrelétricas, formação de infraestrutura hidroviária e rodoviária, modernização da agricultura por meio de técnicas de irrigação e incentivos ao desenvolvimento industrial (DINIZ, 2009; BERCOVICCI, 2003). Essa política serviu de inspiração para a formação, no Brasil, da Comissão do Vale do São Francisco em 1948, que previa explorar as potencialidades hídricas para o crescimento econômico da região. Na tentativa de desenvolver a indústria no sul da Itália, as políticas da *Cassa del Mezzogiorno*, em 1950, apoiavam-se na redução tributária como tentativa de dinamizar a atividade produtiva.

Diniz (2001) aponta que, mesmo com as particularidades, as estratégias de desenvolvimento da época estavam vinculadas às “teorias clássicas da localização”: procuraram enfatizar, de uma forma geral, o padrão da organização espacial, além de identificarem uma “localização ótima” para determinada atividade econômica.

De forma genérica, os “círculos de von Thünen” e o “triângulo de localização de Alfred Weber” demonstravam um modelo de organização espacial que consideravam um equilíbrio entre os fatores locais de produção (como matéria-prima), o mercado e os custos de transporte. Focado mais na indústria, Alfred Weber também reconheceu um novo fator importante para acrescentar em seus modelos, em que considerava tanto a atração exercida pelos centros de mão de obra vantajosos, como também as relações entre as empresas e seus fornecedores provocando forças de aglomeração (MONASTERIO e CAVALCANTI, 2011).

É importante lembrar outros pensadores ligados a “teorias da localização”, como Hotelling (1929)<sup>2</sup> e o modelo de concorrência espacial; os Hexágonos de Christaller (1933)<sup>3</sup>; e o cone de Lösch (1940)<sup>4</sup>, que discutiam a hierarquia dos

---

<sup>2</sup> HOTELLING, H. Stability in competition. *Economic Journal*, n 39, 1929.

<sup>3</sup> CHRISTALLER, W. *Central places in South Germany*. New Jersey: Prentice Hall, 1933. (1966).

<sup>4</sup> LOSCH, A. *The Economist of location*. New Haven: Yale University, 1940.

mercados a partir da centralidade dos serviços urbanos, como também a síntese da teoria do equilíbrio geral de Isard (1956)<sup>5</sup>, que ajudaram a formar o pensamento da ciência regional na primeira metade do século XX. (BENKO, 1999b; DINIZ, 2009; MONASTERIO e CAVALCANTI, 2011; SELINGARDI SAMPAIO, 2009).

A influência neoclássica ainda se faz presente nas políticas públicas de desenvolvimento regional, mesmo que implicitamente. Monasterio e Cavalcanti (2011), num trabalho de revisão dessas teorias, indicam que

[...] embora as teorias da localização enfatizem as decisões do ponto de vista da firma, na prática, as políticas de incentivos fiscais e financeiros – ao buscarem alterar a estrutura de custos das empresas em regiões determinadas – apoiam-se nesse tipo de argumentação. Seriam os diferenciais de custos de produção e os custos de transporte que justificariam a oferta de incentivos capazes de alterar as decisões locacionais das firmas e atraí-las para regiões que se pretende desenvolver (MONASTERIO e CAVALCANTI, 2011, p. 20).

Também realizando um exercício de revisão, Benko (1999b) sintetiza as teorias clássicas da localização industrial como essencialmente descritivas, que conduzem a uma construção tipológica ou enumeração de fatores explicativos gerais, tropeçando rapidamente nas diversidades de cada caso particular. Como ideia alternativa, o autor destaca uma teoria de inspiração marxista, trabalhada por Philippe Aydalot (“A divisão espacial do trabalho”, publicada em 1983), que considera o trabalho como principal fator estruturante do espaço. Com foco nas grandes empresas, argumenta que elas conseguem uma dominação a distância devido à sua capacidade financeira, tecnológica e organizacional.

Com a concentração do capital e o aumento da dimensão das empresas, estas ganham em mobilidade, livres que são de escolherem entre várias localizações. Segundo Aydalot, a divisão espacial do trabalho começa no momento em que a empresa pode libertar-se das restrições impostas pelo seu ambiente inicial. Nessa altura, escolhe a sua localização em função das características que pretende encontrar. Já não é o espaço que define a empresa, é a empresa que vai moldar o espaço (BENKO, 1999b, p. 73).

Essas concepções a partir da grande empresa, sobretudo as multinacionais, contribuíram para a organização espacial do período de expansão do capitalismo

---

<sup>5</sup> ISNARD, W. Location and space-economy.

americano e pelo atual período da globalização. Este é um momento histórico no qual as grandes empresas operam mundialmente, alterando a dinâmica do comércio internacional e um novo ciclo de desenvolvimento em alguns países subdesenvolvidos, como México, Brasil e países do sudeste asiático.

Para a viabilidade da expansão do capital produtivo juntamente com o capital financeiro, o pensamento econômico predominante dissemina a ideia de que os territórios nacionais precisam adaptar-se à lógica externa e, para tal, incentivar a liberalização e desregulamentação de seus mercados monetários e financeiros. Ademais as empresas devem gozar de “*absoluta liberdade de movimentos e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado*” (CHESNAIS, 1998, p. 25, grifo meu). Com base nesse preceito, a mundialização do capital constitui uma mudança na ordem econômica, histórica e política, não afetando apenas os territórios nacionais, mas também subnacionais, configurando-se como uma série de normas que provocam mudanças na produção, nas relações de trabalho, na abordagem das políticas públicas elaboradas pelo Estado e até no modo de vida da população.

Com o aparecimento das teorias clássicas da localização, sobretudo pensando a partir dos fatores de aglomeração, surge, na segunda metade do século XX, um conjunto de ideias que acabaram constituindo-se como as “teorias de aglomeração” ou “teorias do desenvolvimento regional”. Os chamados polos de crescimento e o papel central da “empresa motriz” de Perroux, na França, abriram caminhos para outros pensadores do crescimento econômico regional, como Myrdal (1965) e Boudeville (1973). Perroux (1967, p. 151) trabalhava com a noção de espaço vulgar (ou *geonômico*), entendendo-o como lugar onde se situavam os meios materiais e pessoais de uma empresa, e os espaços econômicos, distinguidos como: *conteúdo de plano*, conjunto de relações estabelecidas entre a empresa e compradores e fornecedora; *campo de forças*, constituído por centros emanação de forças centrífugas e recepção de forças centrípetas, delimitando a sua zona de influência; *conjunto homogêneo*, definido pela homogeneidade das estruturas entre as empresas vizinhas.

Já Boudeville (1973, p. 13), influenciado por Perroux, desenvolve os conceitos de *Região Homogênea* (espaço contínuo com características tão semelhantes quanto possível), *Região Polarizada* (espaço heterogêneo cujas diversas partes são complementares e mantêm entre si uma relação de polaridade e dependência), e



*Região Plano* (ou região-programa, compreendida como um instrumento de planejamento e crescimento econômico). Nessa relação, haveria uma diferenciação no espaço que consistiria em centros polarizadores, periferias e suas áreas de transição. Boudeville já apontava para uma questão muito importante ao entendimento da região, a questão da “autoridade” regional<sup>6</sup>, indicando que regiões podem conter o poder de autoridade ou então estarem subordinadas às ordens de outra.

Myrdal (1965, p. 48) desenvolve, por sua vez, os efeitos de uma indústria motriz na região, definindo a ideia de *causação circular acumulativa*, isto é, os efeitos econômicos (virtuosos e viciosos) que determinada atividade industrial provoca na região, seja emprego, outras empresas, tributos etc.

Essas concepções guiaram por muito tempo o pensamento do planejamento regional mundial, cujos preceitos concebiam as atividades industriais como geradoras de polos de desenvolvimento. No Brasil, essa ideia de polo de desenvolvimento esteve muito presente nas estratégias políticas de desenvolvimento, como, por exemplo, o polo petroquímico e de siderurgia de Cubatão – SP, iniciado em 1955; a Zona Franca de Manaus – AM, em 1967; e o polo petroquímico de Camaçari – BA, em 1978. Outro aspecto importante foi a concepção de região elaborada dentro dessas teorias. Elas acenderam o debate sobre o conceito para uma utilização de planejamento, também trabalhado (embora de maneira diferente) pela escola cepalina e pelas novas teorias do desenvolvimento, a partir da crise do fordismo e da mundialização do capital.

Storper (1994), porém, faz uma ressalva sobre as ideias de polos de crescimento, sobretudo consideradas a partir da teoria do espaço econômico de Perroux. Ele entende que “os espaços econômicos são definidos por uma densa rede de ligações entre atividades no interior da divisão do trabalho, na forma de transações insumo-produto ou demandas sequenciais de produtos” (p. 39), e que, por isso, esses elementos poderiam tornar-se *espaços territoriais* dada a territorialização dessas cadeias. Contudo, em muitos casos, principalmente em países subdesenvolvidos e regiões periféricas, essa territorialização não se concretiza, ocasionando o insucesso das políticas regionais.

---

<sup>6</sup> Mutatis mutandis, o conceito possui o mesmo princípio de influência de um poder econômico das “regiões do mandar” e “regiões do fazer”, de Santos (1997).

Também na linha das forças aglomerativas, Hirschman analisa o processo a partir da polarização e das trocas inter-regionais, em que regiões mais desenvolvidas possuem uma atração de capital e de trabalho mais qualificado de regiões mais atrasadas (efeitos de polarização). Tendo a indústria como principal fator de crescimento, a desigualdade seria um fator sempre existencial, mesmo considerando os efeitos “fluentes” de regiões desenvolvidas sobre as regiões atrasadas. Hirschman (1958) acreditava que esses efeitos derivavam da proximidade de um centro progressista, onde se criou uma “atmosfera industrial” com a sua receptividade específica para inovações e empreendimentos, fundamentos que levaram Marshall a definir o conceito de “economias externas” (p. 275). Em síntese,

A necessidade de emergência de pontos de desenvolvimento ou polos de desenvolvimento, no curso do processo desenvolvimentista, indica que a desigualdade internacional e inter-regional do crescimento é condição concomitante e inevitável do próprio desenvolvimento. Assim, no sentido geográfico, o desenvolvimento é necessariamente não-equilibrado (HIRSCHMAN, 1958, p. 276).

Por isso, define, assim, que o desenvolvimento é condicionado de maneira desigual no espaço, a partir do ponto em que é iniciada uma determinada atividade industrial. Os desequilíbrios provocados entre as regiões (levando a caracterizar como áreas ou regiões periféricas) seriam, então, inerentes ao processo de desenvolvimento econômico, fazendo com que tais regiões periféricas fossem compelidas a potencializar seus recursos escassos.

Na tentativa de inibir esses desequilíbrios inter-regionais, a distribuição regional do investimento público é imprescindível. Hirschman considera três normas principais de distribuição de recursos: dispersiva (sem discriminação espacial, válida em todo território); concentração em áreas de cultivo; e aquela destinada a promover o desenvolvimento de regiões atrasadas, dada a escassez de financiamento e de projetos privados inviabilizando o desenvolvimento. Para ele, o Estado deve fazer investimentos nessas regiões atrasadas, garantir a geração de capital social fixo (forma de conter a imigração para regiões progressivas), além de suportar a “pressão política” de outras regiões, dada a inequidade na distribuição dos recursos.

A razão mais óbvia é que as decisões de investimento público são, sem embargo, as mais políticas dentre as deliberações de políticas tomadas pelos governos. [...] Por esse motivo a interferência do governo tem uma grande preponderância no desenvolvimento das regiões atrasadas dos países subdesenvolvidos. De fato, o governo deseja dedicar o máximo de sua capacidade à tentativa de impedir, em parte, os efeitos de polarização resultantes da ação das forças do mercado (idem, p. 91).

De forma conclusiva, todas essas ideias sobre os fatores de aglomeração industrial tiveram a influência de Marshall, já no final do século XIX.

Muitas das economias na utilização de mão de obra e maquinaria especializada não dependem do tamanho das fábricas individuais. Algumas dependem do mesmo gênero de fábricas na vizinhança; enquanto outras, especialmente relacionadas com o adiantamento da ciência e o progresso das artes, dependem principalmente do volume global de produção em todo o mundo civilizado (MARSHALL, 1890, p. 229 apud MONASTERIO e CAVALCANTI, 2011).

As formas de aglomeração e interação entre as indústrias do mesmo ramo – ou que gravitam em torno de um ramo típico – e delas com o espaço resultaram na denominação dos Distritos Marshallianos, teorizados a partir das experiências da Terceira Itália. De forma sucinta, Becattini considera o distrito industrial como uma “entidade socioterritorial caracterizada pela presença activa de uma comunidade de pessoas e de uma população de empresas num determinado espaço geográfico e histórico” (BECATTINI, 1994, p. 20).

Remetendo à ideia original dos Distritos Industriais, a visão imaculada prevê a existência perfeita de um *metabolismo social* dentro da comunidade local, entendido por Becattini (1994) como um sistema de valores, tradições e normas que estão envolvidas por um corpo de instituições capazes de garantir a existência do próprio distrito e da sua continuidade. Nessas instituições estão inseridos a família, a igreja, o mercado, estabelecimentos locais de financiamento, a empresa, organizações políticas e sindicais locais e regionais, além de demais organizações e associações civis de caráter diverso. A viabilidade desse metabolismo depende do respeito e do comprometimento das instituições envolvidas nos sistemas de valores vigentes na comunidade do distrito, o que não exclui os conflitos de interesses entre os envolvidos, capazes de estabelecerem acordos e pactos em benefício de interesses gerais locais.

**Tabela 1 – Características dos Distritos Industriais**

Comunidade Local	Sistema de valores e de pensamento relativamente homogêneo
População de empresas	Conjuntos de empresas especializadas em uma ou mais fases da produção de um ramo típico. Divisão do trabalho localizada entre as empresas. Acordos de cooperação e concorrência viabilizados pela proximidade entre elas.
Recursos Humanos	Grande variedade das atividades profissionais; “empresários puros” locais.
Mercado	No mercado interno, o preço não é um elemento determinante, pois a necessidade das trocas de informações junto às mercadorias também é considerada. Há de se considerar a divisão e a integração do trabalho praticada no distrito, a procura permanente de novos mercados para sua produção e a constituição de uma sólida rede com os mercados externos.
Concorrência e solidariedade	Mistura entre sistema híbrido de preços administrados localmente (lei da oferta e demanda local, estabilizada pela intervenção de instituições locais) e preços de mercado. Possibilita a garantia de mais estabilidade dos benefícios, dos custos de produção e das redes de comercialização.
Sistema adaptável	Sistema integrado verticalmente de empresas dá possibilidade maior de mutações na organização do processo produtivo frente às inovações e adaptações exigidas, como também para encontrar deficiências dentro do sistema a fim de manter a eficiência de mercado.
Inovações Tecnológicas	As inovações tecnológicas são introduzidas mais facilmente no distrito, seja pela menor resistência encontrada no capital humano (se comparado às dificuldades de aceitação das inovações para os empregados da grande firma) e amplamente compartilhada pela população, seja na reorganização das atividades produtivas derivadas da introdução dessas inovações.
Sistema de crédito local	Estabelecimentos de créditos originários do desenvolvimento produtivo local, onde mantêm estreitos vínculos com empresários locais. Por estar inserido no contexto, há a pretensão de exercer maior racionalidade na liberação de créditos, direcionamento de investimentos e entendimentos dos riscos de mercado.
Elementos de dinamismo	Sistema dinâmico, onde a organização da produção e da estrutura sociais sofre mutações, seja por impulsos internos (pactos firmados ou destituídos, acordos comerciais com firmas externas ao distrito etc.), seja por impulsos externos (influência do mercado, da sociedade e culturas externas).
Consciência, classe social e localidade	Dadas as flutuações dinâmicas - tendência à verticalização produtiva, centrada em algumas empresas principais ou tendência à integração horizontal - a configuração canônica dos distritos industriais teria uma forma híbrida das relações sociais existentes: uma relação clara de divisão do trabalho e de camadas sociais (divisão entre trabalhadores e donos dos meios de produção), coexistente com uma desintegração pós-moderna de diluição do processo produtivo, eliminando fases do processo produtivo na empresa e conduzindo a uma fluida mobilidade social, a partir das microunidades de produção (pertencer a uma comunidade industrial local).

Fonte: Elaboração a partir de BECATTINI (1994)

Esses preceitos teóricos formulados pelos distritos a partir dos sistemas de pequenas empresas italianas, assim como o conhecimento adquirido nas experiências nos sistemas industriais locais franceses, são reconhecidos dentro das teorias de desenvolvimento econômico endógeno. A especialização produtiva reconhecida em determinadas localidades com características específicas de produção e sensível divisão do trabalho, associadas ao desenvolvimento técnico e tecnológico locais, coordenação de ações políticas com inserção internacional, compõe uma gama de fatores que possibilita identificar esse tipo de desenvolvimento regional (GAROFOLI, 1994).

### **1.1 O Pensamento estruturalista e o Desenvolvimento Regional.**

As décadas de 1970-80 foram marcadas pela insurgência de uma corrente de pensamento econômico voltado para os problemas da América Latina, entendendo o mundo como um sistema hierarquizado e desigual. Encabeçados por Raul Prebisch e Celso Furtado, no Brasil, a denominada Escola Cepalina procurou desvendar as causas do subdesenvolvimento latino-americano no intuito de esboçar políticas de desenvolvimento econômico que rompessem com as imposições do sistema vigente e levassem à superação de tal condição.

Cientes de que as teorias de desenvolvimento só poderiam ser construídas a partir do conhecimento da estrutura política e social de cada local, e da sua relação dentro do comércio mundial, as teorias de caráter estruturalistas foram responsáveis pelas principais políticas de desenvolvimento regional no Brasil no século XX, tendo em seu caso mais emblemático a região Nordeste. Sobre a corrente estruturalista, Furtado descreve-a como

Ponto de partida para a apreensão de um todo, ou totalidade, cuja forma pode ser descrita mediante regras que traduzem relações entre partes desse todo. Tais regras combinatórias são em número finito e derivam-se da observação de morfologias elementares. Apreender o todo não é outra coisa senão identificar as simetrias que estão implícitas em sua forma. A estrutura descreve essa forma como um conjunto coerente de relações estáveis entre elementos do todo (FURTADO, 2000, p. 41).

Nessa relação estrutural, Prebisch concebe a ideia dualista de centro-periferia do sistema capitalista, no qual se fundam as condições de desenvolvimento e subdesenvolvimento como resultado do processo histórico de acumulação, de difusão do progresso técnico capitalista e da deterioração dos termos de troca, dada pela divisão do trabalho. O desenvolvimento é entendido nessa concepção, tanto sobre a evolução do sistema social de produção mediante a acumulação e o progresso das técnicas, quanto pela satisfação das necessidades humanas (FURTADO, 2001). Assim, diferentemente do crescimento econômico, o desenvolvimento precisa ser entendido como forma abrangente de construção social e igualitário.

Nessa relação dualista, considera-se o subdesenvolvimento como uma criação do desenvolvimento, um resultado da rápida propagação de novas formas de produção, partindo de um número limitado de centros irradiadores de inovação tecnológica, em um processo que levou à criação de um sistema econômico planetário impactando em formas de divisão internacional do trabalho irradiado por pequeno número de sociedades que se haviam inserido na Revolução Industrial em sua fase inicial (FURTADO, 2011). Nesse caso, o subdesenvolvimento não seria um estágio, ou etapa, para atingir o desenvolvimento, mas uma estrutura social relacionada por processos interdependentes. Sintetizando, “desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligados à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna” (FURTADO, 2011, p. 88).

Dessa maneira,

O subdesenvolvimento é fruto de um desequilíbrio na assimilação das novas tecnologias produzidas pelo capitalismo industrial, o qual favorece as inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida o atraso na absorção de técnicas produtivas mais eficazes (FURTADO, 1992).

O centro, na época, era considerado os países produtores e exportadores de produtos manufaturados, e periferia, sinônima de subdesenvolvimento e a produção de bens primários. O comércio exterior e a preocupação com a balança de pagamento eram um dos elementos fundamentais para a explicação do subdesenvolvimento. Estimava-se, como meta de superação, expandir o comércio exterior, permitir o avanço do progresso técnico e formação de um ciclo industrial,

utilizando o excedente acumulado pelos grupos hegemônicos como forma de investimento em capital, além de impedir o consumo desenfreado de bens supérfluos incorporados dos países centrais.

Assim,

Desde el punto de vista del desarrollo económico, el máximo incremento del nivel de vida depende de la productividad, y ésta depende en gran parte de las máquinas más eficientes. Por otro lado, son también los artículos duraderos de consumo aquellos en que el progreso técnico va ofreciendo permanentemente nuevos artículos o nuevas modalidades que aumentan su eficacia. Parecería conveniente, pues, importar esos artículos en la medida en que se pueda hacerlo con exportaciones o, en su caso, con inversiones extranjeras en lo que respecta a los bienes de capital, dentro de un programa general de desarrollo económico (PREBISCH, 1948, p.63.).

No Brasil, esse avanço técnico e guinada à industrialização é iniciado por Vargas e em especial por Juscelino, que permite a entrada de capital estrangeiro, queimando etapas do desenvolvimento industrial num processo de substituição de importação, e modificando toda a estrutura produtiva e social do país. Consolidava-se não apenas a presença do capital internacional das transnacionais no território, como também a fixação de uma nova classe de trabalhadores e de burgueses.

Sob outro prisma, em “A superação do desenvolvimento”, Furtado apontada três possibilidades políticas capazes de conduzir essa situação: coletivização dos meios de produção, prioridade à satisfação das necessidades básicas, e ganho na autonomia externa. Quando se voltava os olhos para a dinâmica espacial no Brasil, considerava a necessidade de sanar as desigualdades que era reproduzida internacionalmente entre o centro e a periferia.

Na virada do século XIX para o século XX, Furtado considera que houve a primeira integração das ilhas econômicas existentes no país, tendo como eixo central o mercado em expansão do Centro-Sul. No caso do Nordeste, com a crise derradeira do açúcar e a queda nas exportações, a sobrevivência da economia regional tornou-se possível graças à reserva de mercado na região Centro-Sul (FURTADO, 1959). Com a evolução do quadro, consolida-se a mesma relação metrópole industrializada e colônias produtoras de matérias-primas, com relação comercial desfavorável ao Nordeste, levando ao aumento das desigualdades entre as regiões. Aliada a isso, a estrutura produtiva e social singular foi um agravante e

impedimento do avanço técnico para a região, caracterizada pela produção em latifúndio voltada para exportação e a alta concentração de renda, o que dificultava o desenvolvimento da indústria e o impedimento da ampliação de um mercado consumidor, somado ao crescimento populacional nas áreas úmidas (FURTADO, 1959).

Não por acaso Celso Furtado colocou o Nordeste como a questão regional para o Brasil, e o relatório do GTDN vai apresentar essas questões ao Estado, apontando direcionamentos que sanassem as barreiras do crescimento econômico, difusão dos progressos técnicos, e geração de mercado interno a partir da distribuição de renda. Esse esforço resultou na criação da SUDENE, responsável por elaborar os planos de ação para a reversão do quadro nordestino.

## **1.2 O desenvolvimento regional num regime de acumulação flexível.**

As especificidades adquiridas nos Distritos Industriais na Terceira Itália, assim como os Sistemas Produtivos Locais na França, ganharam destaque nas estratégias para o crescimento das economias regionais, e suas formas de organização singulares sinalizam que as diretrizes do desenvolvimento passam por uma égide territorial, tornando-se fonte de vantagens concorrenciais (BENKO e PECQUEUR, 2001). Esse debate ganha força diante da eminência de crise econômica e política que se inicia no mundo ocidental a partir da década de 1970.

A crise no regime de acumulação fordista desvela-se no momento de grande instabilidade econômica internacional, nos esgotamentos dos sistemas técnicos predominantes e na decadência da produção e do consumo de massa, concomitantemente aos agravamentos das condições sociais e à crise no *bloco social-territorial* - sistema estável de dominação - hegemônico (BOYER, 1994), que orienta as relações de trabalho fordista e o modo de vida das classes sociais.

A partir do final da II Guerra Mundial, o regime de produção fordista instaura-se nos Estados Unidos e na Europa como meio condutor para uma sociedade capitalista moderna e voltada para o progresso técnico, com forte intervenção estatal consolidada no Welfare State e nas mudanças na relação de capital-trabalho, envolvendo, assim, todo o tecido social. No plano político, o fordismo focaliza a



marcha para o progresso técnico dele próprio e forte atuação do Estado – principal ator no momento – como meio para superar as crises e contradições de classe, das quais pudessem conquistar melhorias em suas condições econômicas e seguridade social (MASCARO, 2013). Nos países subdesenvolvidos, especialmente latino-americanos, o advento desse Estado desenvolvimentista onde se implementariam as bases do fordismo foi influenciado pelas teorias estruturalistas vistas anteriormente.

De fato, em uma análise da presença do Estado nas estratégias de desenvolvimento, Boyer (1992) revela uma dicotomia histórica entre as políticas focalizadas no Estado, com a função de suprir as falhas de mercado, políticas focalizadas no Mercado, cuja função é suprir as limitações do Estado, e este exercer a responsabilidade na construção das instituições necessárias ao florescimento do mercado e do espírito de empresa (BOYER, 1992, p. 15).

Após a crise de 1929 têm-se políticas voltadas para reverter estratégias liberais fracassadas, evitar a prevalência dos oligopólios e barreiras de concorrência, Estado como indutor de políticas monetárias e na correção dos desequilíbrios sociais. A partir da década de 1980, instaura-se a crise do modelo intervencionista, justificada pelos excessos políticos cometidos pelos governos, muitas vezes não obedecendo à racionalidade econômica de mercado, endividamento público, corrupção e privilégios políticos, controle de crédito, estagnação econômica e perda da competitividade industrial. Por isso a década de 1990 é marcada novamente no liberalismo econômico, concebido pelas correntes neoliberais, em que o recuo do Estado (privatizações de bens e serviços públicos, desmembramento do Estado em agências independentes e de caráter regulador, alteração no regime de seguridade social estabelecido) e o aumento da ação do mercado, permitindo superar as falhas da ação coletiva e aumentar a lucratividade e a concorrência.

Para o autor, não é pertinente permanecer nesse antagonismo teórico e prático entre “falhas do mercado” e “falhas do Estado” nas políticas de desenvolvimento. Boyer argumenta que, tanto os excessos de *dirigismo* do Estado, quanto a *extensão da esfera do mercado* podem provocar instabilidade econômica e crise nas políticas de desenvolvimento. Para isso, acredita na superação desse dilema para as políticas de desenvolvimento no século XXI, adotando características institucionalistas, na medida em que

[...] os ordenamentos institucionais *intermediários entre o Estado e o mercado*, tais como as associações, as comunidades, as parcerias, podem ter um papel determinante na conciliação dos imperativos da eficiência dinâmica, isto é, um crescimento da produtividade e do nível de vida, e aqueles de justiça social, uma repartição não muito desigual dos dividendos do crescimento (BOYER, 1992, p. 18).

Essas discussões acerca da influência do Estado e do mercado precisam ser entendidas no contexto de mudança estrutural capitalista e mundialização do capital, concebendo o alinhamento dos mercados internacionais. De acordo com Mascaro (2013), a crise do fordismo cede, de imediato e de forma mais abrangente, a políticas neoliberais. De forma geral, o Estado tinha cada vez mais dificuldades de sustentar a reprodução econômica calcada no bem-estar-social, ao mesmo tempo mantendo investimentos em infraestrutura e de políticas de crescimento da produção, do consumo e do salário. Já na década de 1970, algumas nações do centro econômico demonstravam que o fordismo apresentava uma crise estrutural, visualizada pela insustentabilidade das políticas estatais e pela diminuição das taxas de lucros das atividades capitalistas.

Em razão disso se diz que o início da crise do regime de acumulação fordista configura-se também como um período de profunda reorganização socioespacial, com transformações em escala global, seja no campo da economia e política, da cultura, seja no movimento ambientalista. Benko (1999a), então, define o conceito de mundialização como um período de transformações em diversas escalas da organização e da estrutura da atividade capitalista hegemônica e mutações no papel do Estado na economia. Tais mudanças refletiram diretamente na crise dos modelos de desenvolvendo empregados até então e na eminência de novas formas de regulação necessárias para a coesão do tecido social.

Para analisar a falência (ou não) de um regime de acumulação, é preciso considerar a relação salarial existente, como também as formas de concorrência, a inserção de cada empresa e o local num regime internacional, e a atuação do Estado frente a essa dinâmica. Para Boyer, só seria possível reconhecer um regime de acumulação fordista se “o modelo dinâmico correspondente revelar uma estabilidade estrutural” (BOYER 1994, p. 122).

Desse modo, para as origens da crise do fordismo, o quadro abaixo apresenta de forma sintética elementos consideráveis:

**Quadro 2** – Elementos de uma crise do regime de acumulação

Esgotamentos dos sistemas técnicos	<b>CRISE ESTRUTURAL</b>	Fim da produção de massa de produtos estandardizados
Agravamento das contradições sociais		Derrocada do regime internacional

Fonte: BOYER, 1994.

O esgotamento dos sistemas técnicos ocorre devido ao limite do consumo, provocado pela expansão dos centros urbanos e do aumento do salário frente à produtividade do trabalho, provocando queda na taxa de acumulação, desemprego em massa e desaceleração do crescimento. O agravamento das contradições sociais vem pelo aumento do controle dos trabalhos dentro das fábricas, queda da produtividade e aumento das tarefas improdutivas, queda na qualidade das mercadorias, além dos grandes períodos de greves dos trabalhadores. Os outros dois elementos são as tendências à flexibilização da produção e também dos salários, provocando mudanças internas no interior da fábrica, inibindo a produção de produtos estandardizados e eliminação de grandes estoques, e a derrocada do regime internacional em razão das crises econômicas internacionais da década de 1970 e pela contestação das regulações internacionais instituídas no pós-guerra.

Com o aflorar a crise do fordismo e as tentativas de evidenciar um modelo hegemônico, emergem alguns exemplos ortodoxos ancorados em modelos de um curto período de tempo, principalmente aqueles nos quais há a plena desregulamentação do Estado e da mão de obra, a partir de uma *flexibilidade defensiva*, como nos casos dos EUA e da Inglaterra.

A Flexibilidade Defensiva é baseada na desregulamentação salarial, na ausência de proteção social, em áreas intensamente especializadas e com ampla abertura e concorrência ao mercado mundial, atração de investimentos internacionais, intensa flexibilização do trabalho, e ação do Estado central como provedor de políticas macroeconômicas universais a todas as localidades, conforme lista Leborgne e Lipietz (1994). Por sua vez, a *flexibilização ofensiva* conduz as políticas de Estado de médio e longo prazo, orientadas pelo investimento de recursos locais em capital produtivo local, criação de redes de informação e diálogo entre Estados/sindicatos/empresas, definição de um projeto territorial, investimento

de novas tecnologias com difusão para comunidade territorial, regimes de trabalho menos flexíveis, com estabilidade de salários etc. (idem, p. 236).

Considera-se que a flexibilização, também em curto prazo, pode dar um novo foco para as regiões e para os locais, colocando-os em evidência e direcionando novas estratégias de desenvolvimento, o que levaria a um aumento da desigualdade entre regiões, principalmente as periféricas. Tais ideias são associadas a práticas político-econômicas neoliberais, que, na visão de Mascaro, trata-se de um “alheamento do Estado diante da Economia”, em que as políticas capitalistas passam pelo Estado (como o favorecimento aos capitais especulativos em desfavor do planejamento da produção, por exemplo), e não o julgamento de sua própria extinção (2013, p. 124).

Assim, em um novo contexto político-econômico incerto de pós-fordismo, o Estado não mantém sua política *keynesiana* de proteção e único provedor do desenvolvimento, e muito menos deve deixar a “mão invisível” do mercado atuar sobre seu território. Então a aposta de uma saída para a crise do modelo advém do equilíbrio dessas relações entre mercado e Estado, a partir da coordenação de políticas orientadas para a competitividade e crescimento nacional, vinculadas às demandas da vida cotidiana.

A partir do referencial regulacionista, concebe-se um novo paradigma de mediação entre as forças do mercado, as políticas do Estado e as necessidades da reprodução social. Tornar-se-ia necessário buscar o fortalecimento das instituições sociais a partir de “*formas intermediárias*” que articulassem interesses privados e coletivos, sociais e econômicos, eficientemente e com equidade (BOYER, 1994).

Essas condições são orientadas para o pensamento regional, que tem em seu maior apelo a valorização de políticas que abarquem a dimensão territorial da produção. Pecqueur e Zimmermann (2005) entendem que, no contexto de crise do fordismo e de procura de um novo modelo de desenvolvimento regional na globalização, potencializar elementos favoráveis de uma proximidade espacial ou geográfica torna-se um componente fundamental, pois pode facilitar:

- o encontro e, portanto, o relacionamento de agentes que dispõem deste potencial ligado a uma proximidade institucional;
- a transferência de uma relação de um contexto de imersão a um outro;
- quando a relação é estabelecida, a interação direta pelo recurso ao face a face;

Mas também e, sobretudo, na medida em que:

- é susceptível de compensar a ausência ou uma insuficiência de proximidade de natureza não essencialmente espacial (organizacional ou institucional);
- produz sob certas condições uma configuração organizacional particular: o território (PECQUEUR e ZIMMERMANN, 2005, p. 98).

Além disso, as sociedades mais organizadas, ligadas a uma relação de trabalho mais qualificada e mais bem remunerada, com apoios ao desenvolvimento de forças produtivas tecnológicas e da informação, nas formas de organização do trabalho, sobressair-se-iam (ou ganhariam) àquelas nas quais o imperativo do mercado e da ampla concorrência foram mais atuantes.

Contrariando as expectativas ortodoxas de que a eminência de um novo regime de acumulação sob as interfaces da globalização provocaria uma homogeneização dos espaços, os novos rumos das teorias do desenvolvimento regional vêm demonstrar o contrário. É preciso entender que o atual período configura-se como uma relação dual entre o global e o local, acentuando-se a dinâmica concorrencial, tornando necessário considerar alguns elementos territoriais que fazem a diferença nesse jogo.

Essas mudanças no regime de produção e na forma de organização dos espaços numa tentativa de garantir competitividade e especificidades são o que Benko (2001) denomina de um processo de *glocalização*, entendido pelo autor como uma articulação expandida dos territórios locais em relação à economia mundial, sublinhando a persistência de uma inscrição espacial dos fenômenos econômicos, sociais e culturais (BENKO, 2001, p. 9). De acordo com as ideias de Harvey (2001), a lógica da acumulação capitalista, na tentativa de aumentar a sua capacidade de lucro, busca a *anulação do espaço pelo tempo*. Isso pode ocorrer de duas maneiras<sup>7</sup>, e uma delas é justamente pela concentração espacial dos meios de produção. Tal concentração permitiria uma concentração de mão de obra, de capital, de estrutura, e, conseqüentemente, de mercado.

Além disso, é preciso que se considerem as organizações e instituições sociais estruturadas em cada território. Cada lugar tem suas limitações, seu nível de desenvolvimento e posicionamento na divisão internacional do trabalho. Lemos, Santos e Crocco (2005) advertem que fazer uma análise sobre as aglomerações

---

<sup>7</sup> A outra forma de anulação do espaço pelo tempo seria no desenvolvimento das técnicas da informação e de transporte que possibilitam o aumento da velocidade dos fluxos, fornecendo uma nova racionalidade à cadeia produtiva de um determinado setor, por exemplo.

produtivas nas regiões periféricas desconsiderando suas particularidades e seu contexto socioeconômico é insuficiente. Em uma análise sobre os APLs, por exemplo, os autores afirmam que:

[...] as questões da industrialização retardatária nacional trazem, em seu bojo, externalidades institucionais negativas, desenvolvimento regional profundamente desigual e urbanização socialmente segmentada, que interferem, direta e indiretamente, nas possibilidades de reprodução ampliada desses arranjos produtivos. No âmbito local, as maiores restrições referem-se às externalidades tecnológicas neoshumpeterianas, decorrentes da ação coletiva intencionalmente voltada para o compartilhamento de conhecimento tácito e a busca de inovações do conjunto do arranjo (LEMOS; SANTOS; CROCCO, 2005, p. 201).

Para a coerência dessas aglomerações produtivas é mister que se explorem artifícios territoriais para inserção na lógica concorrencial e que se esteja em consonância com políticas nacionais que otimizem as condições de reprodução social, como sistema educacional eficiente, condições básicas de habitação, rede de cidades sólida, sistema de transporte integrado e organizações políticas favoráveis ao crescimento econômico e ao avanço tecnológico nacional.

A crise do modelo instalada e os novos processo globais insurgentes fazem emergir novos caminhos capazes em garantir o desenvolvimento regional. Como já adiantado por Marshall nos distritos industriais, a materialidade e experiências bem-sucedidas em alguns locais demonstraram novos atributos e instrumentos de alavancar não apenas competitividade econômica, mas também promover a equidade social e melhoramento da qualidade de vida e tratamento do meio ambiente.

Tendo esse processo conjuntural em mente aliado com o processo de descentralização política apresentado em determinados países, Llorens (2001) considera importante, no tocante ao desenvolvimento, não restringir ou inibir as políticas de geração de emprego e renda, inovação tecnológica, sustentabilidade e institucionalidades políticos-administrativas ao nível macronacional. Para o autor, tais ações citadas devem também estar em nível mesorregional, na medida em que incentive a articulação política regional feita pelo Estado com o envolvimento do empresariado local (via de regra micro, pequenos e médios proprietários), como forma de fomentar a políticas de caráter essencialmente regional e local. Dessa forma,

O impulso do desenvolvimento econômico com equidade social e sustentabilidade do meio ambiente obriga a formulação de políticas mistas, que, juntamente com as medidas destinadas a alcançar os princípios do equilíbrio macroeconômico, ativem as potencialidades existentes no território, para qual os governos regionais e locais devem desempenhar um papel decisivo, facilitando a criação de instituições de desenvolvimento produtivo e empresarial (LLORENS, 2001, p.74)

Essas novas concepções visavam em muitos lugares substituir (ou coexistir) as políticas “de cima para baixo”, ou *top-down*”, por estratégias endógenas, isto é, “de baixo para cima”, ou *bottom up*”. De forma geral, seguindo a referência de Llorens (2001), os principais aspectos das políticas tradicionais de desenvolvimento baseavam-se no crescimento do PIB e estratégias ancoradas nos investimentos externos e aceitação das políticas de “transbordamento ou difusão do conhecimento a partir dos centros do capitalismo. Já em um pensamento “de baixo para cima”, tem-se a preocupação com distribuição de renda, questões ambientais, qualidade de vida e de trabalho, e satisfação das necessidades básicas. Nessa também, procura potencializa os recursos próprios, desenvolvimento de uma articulação com o tecido empresarial e controle do desenvolvimento pelos atores locais (Llorens 2001, p.75).

Dentre os artifícios locais, e concebido, entretanto, como territoriais, estão a identidade sócio-territorial e a criação de *recursos e ativos específicos* do território (BENKO e PECQUEUR, 2001; PECQUEUR, 2005) como forma de fortalecer as economias de aglomeração.

**Quadro 3** – Tipologia dos fatores de concorrência espacial

	Genérico	Específico
Recursos	Fatores de localização não utilizados, discriminados pelos preços e custos de transporte (cálculo, otimização).	Fatores incomensuráveis e intransferíveis nos quais o valor depende da organização que os criou.
Ativos	Fatores de localização não utilizados, discriminados pelos preços e o custo de transporte (cálculo, otimização). -Alocação ótima dos ativos.	Fator comparável onde o valor é ligado a um uso particular: -custos de irreversibilidade; -custos de reatribuição.

Fonte: Benko e Pecqueur (2001, p. 44).

Segundo os autores, a proximidade entre os atores envolvidos num processo de desenvolvimento vai muito além das simples concepções de polos, já que ativos

genéricos não permitem a um território diferenciar-se perpetuamente, podendo existir em outro lugar, isto é, são transferíveis. Em contrapartida,

Uma diferenciação durável, ou seja, não suscetível de ser colocada em cheque [sic] pela mobilidade dos fatores, só pode nascer verdadeiramente dos recursos específicos, os quais não poderiam existir independentemente das condições nas quais eles foram engendrados. A importância é mais de apreender essas condições do que procurar o que constituiria o potencial identificável de um território. Essas condições não poderiam ser definidas de maneira abstrata. Elas dependem do contexto no qual se inscreve o processo heurístico de onde nascem os recursos específicos (BENKO e PECQUEUR, 2001, p.40).

Por tudo isso, tem-se a necessidade de incentivar-se a criação de uma rede de articulação entre os atores envolvidos no setor produtivo, fortalecendo suas relações dadas à proximidade territorial. Os “fundamentos da cooperação e da confiança, que resultam em redes de cooperação e localidades-regiões-territórios estruturariam uma sólida e configurada divisão social do trabalho” (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004, p. 45). Esses “princípios” seriam os condicionantes necessários que levam o desenvolvimento a apropriar-se de uma abordagem territorial. Considera-se que as formas intermediárias podem ser definidas por uma estrutura de governança, a partir da articulação dos atores sociais, concebendo o espaço para alguns tipos diferenciados de governabilidade. A partir de então:

Os conceitos de governança territorial resultam de estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial. Além disso, lançam as seguintes perguntas-chave sobre a regulação social e governança do território: como os atores lançam mão de determinados meios para construir um padrão de estabilidade social? Como os atores lidam com planos que contemplam opacidades sociais? Como são estabelecidas pelo planejamento as relações entre normas regulatórias, funções operacionais, responsabilidades decisórias e avaliações? (PIRES e NEDER, 2008, p. 34).

A relação *tripartite* dos atores sociais (Estado, empresa e sociedade civil organizada) torna-se imprescindível para um reconhecimento e uma valorização das instâncias locais de poder e vital para a legitimidade das políticas públicas, além da construção de um pacto social e territorial entre os atores envolvidos (integração e cooperação entre empresas, determinação da relação capital/trabalho e definição de



um projeto territorial). As formas de organização estariam num jogo de relações entre empregadores, empregados, sindicatos, instituições escolares e administrações locais, isto é, num ambiente institucional aberto, flexível e favorável ao debate. Entretanto é importante frisar a importância de desenvolver essas formas de organização com os contextos culturais de cada território, em conjunto com a interferência regulatória do Estado-Nacional, como, por exemplo, perante os mecanismos monetários, a legislação de concorrência das empresas e a satisfação das necessidades sociais.

Nessas estruturas de governança, os atores envolvidos possuem poder de influência e também representatividade com intensidades distintas. Como exemplo, dentro de um APL poderá existir uma diferenciação na hierarquia das empresas e, conseqüentemente, a influência que cada uma (ou talvez uma central, ou núcleo central) tenha sobre as demais.

As múltiplas combinações possíveis entre o número de parceiros, e a especificidade do capital tecnológico ou humano e a especialização podem provocar uma 'fragmentação' de poder no seio de um sistema produtivo, gerando um amplo leque de poderes e hierarquias dentro da governança (STORPER e HARRISSON, 1994, p. 177).

De forma conclusiva, essa nova corrente direciona o foco das políticas regionais (e territoriais) para os processos e organizações endógenos, nos quais há uma articulação maior entre atores locais e uma representatividade com o Estado. Ou seja, o território local teria uma autonomia política relativa, a depender da estrutura normativa do Estado e da capacidade de articulação dos envolvidos. Compreende-se que essas ideias permitem ampliar a participação política, muito pertinente ao debate colocado pela nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que levanta caminhos para a democratização da política. Em linhas gerais, trata-se de politizar o debate das formulações das políticas de desenvolvimento regional.

Em síntese, esses elementos apresentados e discutidos anteriormente compõem a concepção de desenvolvimento territorial a partir de um caráter endógeno:

Nesse sentido, poderíamos definir o desenvolvimento territorial como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Nas estratégias competitivas da globalização, o desenvolvimento territorial é dinamizado por expectativas dos agentes econômicos nas vantagens locacionais, no qual o território é o ator principal do desenvolvimento econômico regional, e as políticas, as organizações e a governança são recursos específicos, a um só tempo disponível ou a ser criado; quando disponível, tratar-se-ia de sua difusão no território, quando ausente, de sua criação (invenção e inovação). Desta forma, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (PIRES, MULLER, VERDI., 2006, p. 448).

Portanto “desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUEUR, 2005, p. 12). Desse modo as estratégias e articulações dos atores, bem como a criação de um ambiente institucional favorável, não são dadas por leis e decretos, mas partem de uma construção histórica, de um território em resposta ao processo de globalização.

Como políticas de desenvolvimento territorial, que concebem alguma estrutura de governança concretizadas no Brasil nos últimos anos, destacam-se os Arranjos Produtivos Locais (APLs), Territórios da Cidadania, Câmaras Setoriais do Agronegócio, Circuitos Turísticos, Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Consórcios Intermunicipais.

**Tabela 02** – Principais Políticas de Desenvolvimento Regional/Territorial existente atualmente no Brasil

<b>Modalidade</b>	<b>Definição</b>	<b>Espacialidade</b>	<b>Setor</b>
Circuitos Turísticos	São municípios geograficamente próximos que se associam em função de interesses e possibilidades de explorarem turisticamente seu patrimônio histórico, cultural e natural*	64 circuitos turísticos concentrados nos Estados de São Paulo, Minas, Rio de Janeiro e Espírito Santo	Serviços
Coredes	Conselhos Regionais de Desenvolvimento que buscam definir estratégias de desenvolvimento regional através de pactos e alianças de concertação social*	28 conselhos no estado do Rio Grande do Sul	Multissetorial
CBH	Os Comitês de Bacia Hidrográfica são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Agência Nacional de Águas)	201 CBH em todo o território nacional e 10 CBH interestaduais	Multissetorial
Territórios da Cidadania	Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, são grupo de municípios com características econômicas e culturais semelhantes, têm a função de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania através de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.	120 Território em todo o território nacional	Agropecuário
APL	São aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - REDESIST)	958 reconhecidos pelo Governo Federal e presente em todo o território nacional	Industrial
Câmaras Setoriais e Temáticas	De acordo com o Ministério da Agricultura e Abastecimento são agrupamento de representantes dos organismos, órgãos e entidades, públicas e privadas, que compõem os elos de uma cadeia produtiva do agronegócio, que tem por substrato um ou mais produtos. Tratam dos setores produtivos da Agropecuária, tendo sempre um enfoque sistêmico – Visão de Cadeia Produtiva.	31 Câmaras em todo o território. Há política semelhante no estado de São Paulo, na qual possui atualmente outras 29 Câmaras	Agropecuário

Fonte: TOPPAN e RIBEIRO, 2015.

\*Pires et al, 2011.

Essa tabela ajuda a evidenciar a dimensão espacial e setorial das estratégias de desenvolvimento territorial no Brasil atualmente. Essas ações, embora algumas tenham iniciadas no início da década de 1990, como o caso dos APLs e das Câmaras Setoriais<sup>8</sup>, é com o advento de um novo ciclo de crescimento econômico e fortalecimento do papel do Estado a partir de 2003 que tais políticas de caráter territorial ganharam maior fôlego e persistência. No capítulo 2, em que é discutido as principais experiências de desenvolvimento para as regiões no Brasil, a temática dos Territórios da Cidadania e dos APLs é retomada com mais propriedade.

---

<sup>8</sup> A ideia de Câmara Setorial aparece no final da década de 1980, com a abertura de diálogo, negociação e acordos firmados com os representantes dos atores envolvidos, em especial os sindicatos dos metalúrgicos do ABC Paulista e as indústrias do setor automobilístico ali instaladas.

## CAPÍTULO 2

### AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

Com o intuito de compreender as mudanças do pensamento das teorias de desenvolvimento regional concretizadas no território, para assim auxiliar a análise pretendida com as políticas atuais no objetivo de captar diferenças e semelhanças, este capítulo apresenta as principais estratégias de desenvolvimento regional do Brasil. Ele está dividido em três segmentos a partir do modo de atuação predominante do Estado nas políticas econômicas e regionais: Estado Desenvolvimentista; Estado Neoliberal; e Estado com o Novo-Desenvolvimentismo. Neste último já é discutida a primeira tentativa de uma política nacional de desenvolvimento regional pós-período neoliberal, antecessora à Nova PNDR.

Por Estado compreende-se a instituição política e jurídica, dotada de autonomia, população e território. Bobbio vê o surgimento do Estado Moderno como uma nova forma de organização do poder, a partir da centralização do poder fundado sobre a concomitante afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e sobre a progressiva aquisição da impessoalidade do comando político (BOBBIO, 1983, p. 426.). Castro (2005) delimita três elementos diferenciais desse Estado Moderno: autonomia, distinção do Estado da sociedade civil<sup>9</sup> e reconhecimento da propriedade privada; também o atribui ao fundamento da centralidade territorial e institucional do poder político, sob o exercício do mando e da obediência, segundo normas e leis estabelecidas reconhecidas como legítimas (CASTRO, 1995, p. 112).

Num aspecto contratual, entende-se o Estado como resultado da condensação do conflito de classes, não sendo estrutura política apenas da classe dominante, mas reflexo do jogo de forças e disputas de classes com interesses antagônicos. Poulantzas entende que as relações de produção capitalista delimitam o campo de ação do Estado capitalista, que desempenha papel autônomo na formação dessas relações. Dessa forma, “a ligação do Estado com as relações de produção constitui a primeira relação do estado com as classes sociais e com a própria luta de classes” (POULANTZAS, 1978, p. 30).

---

<sup>9</sup> Sociedade Civil, neste trabalho, é entendida como “a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais” (BOBBIO, 1983, p.1210).

Também na corrente marxista, Sweezy (1983) compreende o Estado como produto histórico de luta de classes sociais, e que aquelas que ocupam posições estratégicas, ou posições “chaves” do processo de produção, predominam, mas não determinam o modelo (ou estratégias) de Estado. Já para Boyer, num pensamento regulacionista francês, o Estado aparece como a “totalização quase sempre contraditória de um conjunto de compromissos institucionalizados” (BOYER, 1990, p. 78). Tais compromissos caracterizam os modelos ideológicos empregados pelo Estado, ou que estão postos em disputa pelos atores hegemônicos, com eminência de transformações no tempo e das especificidades do espaço.

Essas conceituações permitem, cada uma a seu modo e respeitando suas peculiaridades, ter-se uma compreensão dos processos de decisão política dentro da instituição e também da ação dos atores sociais no espaço, seja em âmbito local ou nacional.

## **2.1 O Estado Desenvolvimentista**

O Estado Desenvolvimentista é caracterizado, sucintamente, por um agente interventor da estrutura econômica nacional, provedor do processo de industrialização e de um projeto de nação (ALMEIDA FILHO, 1993; BERCOVICCI, 2003; GONÇALVES, 2011; BIELSCHOWSKY, 2012; FONSCECA, 2013). As concepções aderidas no Brasil estavam ligadas ao pensamento da CEPAL, em especial ao de Raul Presbisch, que concebia esses elementos e o progresso técnico como única saída do subdesenvolvimento<sup>10</sup> latino-americano. A concepção de desenvolvimento de Presbisch estava vinculada à ideia de centro-periferia do sistema capitalista, resultado da difusão do progresso técnico capitalista e da deterioração dos termos de troca (produtos primários x produtos industrializados).

O período em que o Estado adotava claramente uma política forte de desenvolvimento nacional iniciou-se com as reformas trabalhistas e a formação de um conjunto de indústrias de base estatais nos governos de Getúlio Vargas. Na década de 1950, o aparecimento das propostas da CEPAL na promoção de estratégias de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos e a instituição de

---

<sup>10</sup> Pensamento oposto ao da corrente liberal, que via o subdesenvolvimento como um estágio para se alcançar o desenvolvimento.

um Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) dava consistência a um Estado desenvolvimentista que conduzia a expansão industrial no território brasileiro, marcada pela forte participação de empresas multinacionais a partir de 1956. As obras públicas de infraestrutura também nas duas décadas subsequentes, as políticas de povoamento do Planalto Central, o financiamento governamental para a modernização do campo e programas localizados para o desenvolvimento industrial no Norte e Nordeste realizaram um projeto ambicioso de modernização e inserção do país na economia internacional.

Com a firmação da região Sudeste como centro econômico-industrial brasileiro, desvelavam-se cada vez mais os problemas das desigualdades regionais, sobretudo com o Nordeste, que até o início desse período atribuía à seca o seu principal empecilho ao crescimento, como veremos a seguir. De modo sucinto, as principais políticas de desenvolvimento regional tiveram presentes no Plano de Metas (1956-60), no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, e nos três Planos Nacionais de Desenvolvimento – especialmente o II PND – (1974-79). Sader (2013) considera que até à Ditadura Militar o país não havia enfraquecido o Estado, mesmo com a entrada de capital estrangeiro, mantendo seu caráter centralizador, e “foi só com a crise da dívida que a situação econômica do Brasil se igualou às dos outros países, abandonando projetos de desenvolvimento, sob o impacto do crescimento das dívidas e dos acordos com o Fundo Monetário Internacional- FMI” (SADER, 2013, p. 137).

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei 5.727 de 1971) foi concebido em pleno contexto de crescimento proporcionado pelo “Milagre Econômico” (1968-73), com taxas de crescimento médio do PIB de 11% ao ano e crescimento na taxa de investimentos de um pouco mais de 20%. Tal período seguiu ainda o modelo empregado no plano de metas, empenhado na substituição de importação de bens duráveis, melhora na balança de pagamento e superávit crescente. Porém a crise do petróleo em 1973 provocada pela instabilidade no Oriente Médio atingiram os países subdesenvolvidos, dentre eles o Brasil, impedimento o ritmo de crescimento do PIB, comprometendo a balança comercial em razão da dependência da importação de petróleo que havia na época, e também da oferta de investimentos eternos (HERMANN, 2005).

O plano elaborado na gestão do presidente militar Emílio G. Médici e proposto para execução nos anos de 1972-74 foi caracterizado pela forte centralização do

Estado numa articulação com alguns setores da economia, e pelo fortalecimento das instituições públicas federais como meio para alavancar o desenvolvimento. Os principais eixos do plano concentravam-se em infraestrutura (rodovia transamazônica, ponte Rio-Niterói, ambas de 1974) e energia (acordo firmado para a construção de Itaipu em 1973), sob o plano de fundo da busca pela integração do território nacional.

Essa integração era proposta a partir da integração do mercado interno e por uma descentralização progressiva do núcleo desenvolvido na região Centro-Sul do país, além de incentivar a implementação de “polos regionais, notadamente agroindustriais no Sul, o industrial-agrícola do Nordeste e o agropecuário no Planalto Central e na Amazônia”. (BRASIL, 1971, p. 9). Além da integração do mercado interno, que favoreceu o fortalecimento do mercado do Sudeste (economia de escala, desenvolvimento tecnológico já adquirido, mercado de ações e disponibilidade de financiamento privado), o Plano concebia a ideia de formar o modelo de capitalismo brasileiro a partir do financiamento público e privado para empresas na tentativa de consolidar oligopólios industriais – Programa de Grandes Empreendimentos. Era previsto que parte dos financiamentos, assim como empreendimentos destinados às regiões Norte e Nordeste, seriam provenientes dos bancos localizados em São Paulo e outras cidades da região Sudeste.

O I PND ainda institui as primeiras regiões metropolitanas do país com o intuito de gerenciar o planejamento e o desenvolvimento de duas importantes regiões do território nacional. Na época da elaboração do plano, os aglomerados urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro concentravam 15% da população e 50% da atividade industrial (BRASIL, 1971a).

Sobre as ações macrorregionais, o I PND é bem enfático ao mencionar sua preocupação com a região Norte e a Nordeste, em que concede uma política de incentivos fiscais para essas regiões a partir dos decretos leis nº1106/70 para destinação de recursos à SUDAM e a SUDENE, e 1179/71, que instituiu o PROTERRA, Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste. Esse programa, em consonância com o Programa de Integração Nacional (PIN), compunha um pacote de medidas que visavam a mudar a estrutura econômica regional. Além da política de distribuição de terra para a agroindústria, toma-se a prática de incentivos fiscais e financiamento do BNDE para induzir a industrialização, além de desenvolver atividades primárias como sal-gema,



potássio, cobre e no ramo petroquímico. O preceito era diminuir a dependência de produtos provenientes da região Centro-Sul e incentivar a exportação de produtos primários. Mesmo com essas propostas, o incentivo à irrigação e a obras contra a seca também estavam na pauta do I PND.

Para a região Norte e o Planalto Central, o I PND focaliza na integração dos transportes na tentativa de viabilizar o fluxo de mercadorias e também o processo de ocupação territorial. Os principais projetos consistiam na construção da rodovia transamazônica, como já mencionado, e Cuiabá-Santarém, construção do aeroporto de Manaus e criação de rotas de navegação fluvial na Bacia Amazônica. Os incentivos fiscais seriam destinados para a SUDAM e SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus) para projetos de polos de desenvolvimento (Manaus e Belém), povoamento nas regiões da transamazônica e fortalecimento e racionalização da economia de produtos básicos da região, visando à exportação de madeiras, mineração e carne bovina (BRASIL, 1971b, p. 30).

Já o segundo plano desenvolvido nos governos militares teve um resultado mais efetivo em relação ao desenvolvimento nacional, com reformas estruturais importantes na economia brasileira. As ações a favor da desconcentração regional também marcaram o II Plano Nacional de Desenvolvimento, embora não tenha rompido com estruturas políticas tradicionais nas regiões mais importantes para o plano, como a Nordeste.

Como salienta Lessa (1998), o II PND foi um exemplo do exercício de autoridade do governo militar, legitimada pelo “milagre brasileiro”, na medida em que subjuga os próprios ministérios às intransigências do poder executivo. O plano fora consolidado sem nenhuma consulta ou negociação política ou com a sociedade civil<sup>11</sup>, sendo apresentado ao congresso apenas por mera formalidade, e, conseqüentemente, comprometendo e impedindo a prática de autonomia, democratização e participação política.

Do ponto de vista econômico, o período que antecede o II PND é marcado por uma instabilidade proveniente do choque do petróleo em 1973, provocando, como lembra Hermann (2005), um racionamento de crédito para países subdesenvolvidos, e, por conseguinte, uma fuga de capitais para o centro capitalista (Europa e EUA),

---

<sup>11</sup> Lessa, analisando o discurso do poder executivo na apresentação do II PND, reitera que, embora este reconhecesse a legitimidade dos sindicatos e da sociedade civil dentro da execução do plano, nada poderia sobressair às “ações legítimas” do Governo Federal, designado a promover o desenvolvimento do país desde a revolução (golpe) de 1964. (LESSA, C, 1988, p. 69.)

além da queda das exportações brasileiras e déficit na balança de pagamentos, tendo em vista a dependência nacional de petróleo (cujo preço elevava-se substancialmente) e de bens de capital. De acordo com a visão do referido autor, o II PND elaborado no governo Geisel encerra o processo de substituição de importação na medida em que promove uma mudança estrutural na economia a partir de investimentos em setores especiais da indústria, infraestrutura, bens de produção, como o ramo de siderurgia e petroquímica. Assim, além de apostar na integração territorial, a tentativa do plano tinha a primazia de alavancar as exportações nacionais, consolidar grandes empresas nacionais e controlar a inflação.

Em virtude do contexto econômico e as limitações do financiamento privado, as políticas do II PND foram patrocinadas pelo financiamento público (via BNDE e empresas estatais) principalmente, e também pelo crédito proveniente dos petrodólares (surgidos justamente pelos elevados preços do petróleo vendidos pela OPEP em meio à crise política com o ocidente e o Oriente Médio).

Dessa forma, nos primeiros anos do plano, tem-se o aumento da dívida pública, tanto pelo financiamento das atividades econômicas do PND quanto ao desequilíbrio fiscal do momento e na balança de pagamentos. O Governo Figueiredo pôde sentir os primeiros efeitos do II PND: redução da demanda energética externa, contração das importações, aumento das exportações, aumento da produção de manufaturados na balança comercial, atingindo a marca de 56% em 1983 (HERMANN, 2005).

Em 1983, a maxidesvalorização cambial contribuiu para o superávit na balança comercial, até então seguida de déficit na balança de pagamentos e um desequilíbrio fiscal que contribuíram ainda mais para o aumento da dívida pública. A renegociação da dívida brasileira só aconteceria em 1994.

Na questão regional, Albuquerque e Cavalcanti (1978) reconhecem que o II PND viabilizou um bom ritmo de crescimento econômico para ambas as regiões, graças às transferências diretas de recursos e à política de isenção fiscal. Para o Nordeste, houve a diversificação da atividade industrial e melhoria nas condições de saneamento, habitação, transporte e energia; na região Amazônica, aproveitamento dos recursos naturais, política de colonização, construção de rodovias e sistema de comunicação.

Esse plano de desenvolvimento apresentava uma estratégia nacional para desconcentração industrial como meio para reduzir as desigualdades territoriais. A seguir tem-se um recorte das principais ações para tal objetivo:

Capítulo 2 – Estratégia de desenvolvimento e modelo econômico

*Subcapítulo Campo de ação e estratégias de desenvolvimento*

I - Consolidação, no País, de uma economia moderna, abrangendo todo o Centro-sul e incorporando, progressivamente, novos setores e áreas das demais regiões. (indústria Básica, Desenvolvimento Tecnológico e infraestrutura de energia, transporte e comunicação).

[...] Tornar-se-ão mais relevantes, por outro lado, a política de desconcentração industrial, visando ao fortalecimento de novos polos, e de defesa do consumidor, com a observância de normas técnicas de segurança, constante melhoria da qualidade do produto e redução dos custos.

Capítulo 3 - Estratégia industrial e agropecuária

V - Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. Dar-se-á estímulo a um melhor equilíbrio no triângulo São Paulo – Rio – Belo Horizonte, e aos polos industriais no Sul e no Nordeste procurando-se compatibilizar os movimentos de descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração.

Capítulo 4 - Estratégia de integração Nacional

*Subcapítulo Nordeste*

I – implantação do polo petroquímico do Nordeste e [...] implantação do complexo mineral-petroquímico regional; complexo metalomecânico e eletromecânico e fortalecimento dos polos de indústrias tradicionais, principalmente têxtil-confecções e couro-calçados.

II – Execução do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria no Nordeste.

III - Transformação de agricultura tradicional em agricultura de mercado, na zona semiárida (BRASIL, II PND, 1974).

Nesse trecho é possível identificar a busca pela formação de polos de desenvolvimento no Nordeste a partir da indústria de base e o fortalecimento da indústria nacional, assim como a afirmação de uma agricultura capitalista, também tradicional. Paralelamente a essas diretrizes, intensifica-se o desejo de promover a desconcentração espacial da indústria na Região Metropolitana de São Paulo, estimulando a indústria em Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Contudo há que se destacarem dois pontos importantes do II PND. Primeiro a busca pela modernização do setor industrial e agrícola da região Centro-Sul, na responsabilidade de conceber essa região como um centro de vanguarda do desenvolvimento nacional. Isso indica que, enquanto em outras regiões haveria um

desenvolvimento dos setores de base e setores tradicionais da economia, o Centro-Sul capitanearia um crescimento inovador e tecnológico, acreditando que tal processo ocorreria de modo residual e gradativo para outros espaços. Desse modo nota-se a influência novamente das ideias dos polos de desenvolvimento e os movimentos de transbordamento que um “centro” causaria nas regiões ao redor, mantendo, entretanto, uma hierarquização espacial.

O segundo ponto importante é sobre a necessidade de “descentralização com a preservação de escalas de produção econômica e de economias de aglomeração”. Para a execução desse objetivo, o II PND viabiliza, a partir de financiamento público, fusões, aquisições e formação de conglomerados industriais, provocando um processo inverso ao proposto: a centralização de capital<sup>12</sup>, propiciando a formação de grandes empresas e oligopólios a partir da expansão do sistema de crédito.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento também seguiu os parâmetros e estruturas postas por seus antecessores com a diferença de desenvolver de forma mais incisiva a questão da qualidade de vida e de renda das cidades, sobretudo metrópoles, em virtude do adensamento industrial recente (segundo dados do plano, 60% da população brasileira já vivia em cidades, sendo que 30% residiam em regiões metropolitanas). Uma das premissas do II PND seria de criar caminhos de “inversão dos corredores de exportação” que propicie a inversão do tráfego do Sul para o Nordeste (BRASIL, 1980, p. 85), a partir do incentivo a novas áreas industriais, expansão dos serviços, estimulando um ritmo de crescimento superior ao da média nacional.

Os mecanismos institucionais foram mantidos e fortalecidos com recursos (superintendências) e foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano para direcionamento de políticas urbanas, tendo o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) como principal instrumento financeiro. Os recursos do PIN destinados ao PROTERRA também foram mantidos e colocados em consonância com antigos programas de investimentos em “polos” da década de 1950: o POLONORDESTE e POLOCENTRO. De forma geral, são projetos agropecuários e de colonização para regiões deprimidas economicamente do Centro-Oeste e Nordeste, na tentativa de aumentar a produtividade em áreas

---

<sup>12</sup> Concebida a partir dos conceitos de Marx, Kon denomina a centralização de capital como a “mudança na distribuição de capitais existentes, crescendo em uma mão até formar massas grandiosas, porque é retirado de muitas mãos individuais” (KON, 1994, p. 49). Essa centralização é resultado do processo de concorrência, do aumento da escala de produção e da produtividade.

populosas e desenvolver a indústria a partir das atividades agrícolas existentes. Para o Nordeste, previa-se também o Projeto Sertanejo e os Programas de Irrigação e de Agroindústria e a criação de mecanismos para disciplinar o crescimento metropolitano de Salvador, Recife e Fortaleza.<sup>13</sup>

Com exceção do Sul e do Sudeste, cujo objetivo principal no III PND era requerer a descentralização econômica e espacial para promover o melhor equilíbrio geoeconômico e geopolítico, as estratégias para o desenvolvimento regional estavam pautadas da consolidação das instituições políticas regionais e estaduais, no desenvolvimento das forças produtivas (sobretudo agropecuárias) e na integração territorial. Além disso, as estratégias de desenvolvimento mantiveram-se em privilégios fiscais para investimentos privados no Nordeste e na Amazônia, subsídios e política de preços para insumos agrícolas e políticas compensatórias para possíveis efeitos adversos ou prejudiciais que pudessem causar os objetivos regionais previamente estabelecidos (BRASIL, 1980).

Assim sendo, o modelo predominante de desenvolvimento está embasado no Estado, cujas ações são intensamente centralizadas a partir do financiamento público para grandes empresas de capital nacional e estrangeiro.

Tratando-se especificamente das políticas regionais, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), criada em 1948, propunha ampliar a estrutura hídrica e de transportes com o intuito de potencializar a agricultura e o escoamento da produção para o sul do país. Esse projeto foi reproduzido do programa norte-americano utilizado na região do Tennessee, em 1933, cujo objetivo era executar um projeto regional nos moldes keynesianos empregados na época (Tennessee Valley Authority).

Logo após a inauguração da capital nacional Brasília, o Governo Federal instituiu em 1961 a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (CODECO), inspirada na experiência da SUDENE. Essa comissão antecipou a constituição da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) em 1967, responsável por criar programas para os Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. Formada no período da ditadura militar, a SUDECO ficou engessada nas diretrizes nacionais de ocupação do território e expansão da fronteira agrícola.

---

<sup>13</sup> Outras regiões metropolitanas estavam na pauta das políticas urbanas: Belo Horizonte, Brasília, Manaus, Curitiba, Porto Alegre, além das já inseridas Rio de Janeiro e São Paulo.

Com o fim do ciclo desenvolvimentista e o avanço do neoliberalismo, a SUDECO é extinta em 1990, sendo reativada, totalmente reformulada, em 2011 pelo presidente Lula. Se anteriormente a maior preocupação dessa superintendência era promover a integração nacional, atualmente o seu principal objetivo consiste em “dinamizar a economia local, diminuir as desigualdades regionais e sociais, impulsionar o desenvolvimento de maneira sustentável e equalizada no contexto regional” (SUDECO, 2014). Ademais ela está inserida, assim como a SUDAM e a SUDENE, na agenda da Nova PND, no âmbito das políticas de fortalecimento dos arranjos produtivos locais.

Nos subcapítulos a seguir, serão apresentados duas importantes políticas regionais existentes no país no período desenvolvimentista, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico acumulado: SUDAM e SUDENE.

### **2.1.1 Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia**

Ao contrário do Nordeste, onde já havia instalada uma estrutura econômica e histórica, as políticas de desenvolvimento para a região Norte eram encaradas muito mais como a garantia de um recurso em potencial a ser usufruído, além de serem justificadas pelas ideologias de integração nacional e proteção territorial da época.

Com o vazio populacional e a recessão econômica em razão da crise da borracha de 1912, a primeira política pública efetiva<sup>14</sup> de atenção à região Norte somente ocorreu com a Constituição de 1946, a qual, em um de seus artigos, assegurava o repasse à região de 3% de toda a Renda Tributária Nacional. No entanto essa medida não era suficiente a uma região que sofria com problemas de saneamento básico, epidemias e que detinha uma inexpressiva participação no PIB nacional, com menos de 5% do total (FERREIRA, 1999).

Nesse quadro de dificuldades socioeconômicas, a extrema importância do papel do Estado como interventor direto na região contribuiu na promoção de políticas com o intuito de diminuir as disparidades regionais e interferir no jogo do livre mercado em prol do desenvolvimento da Amazônia. Para atingir-se tal objetivo,

---

<sup>14</sup> A primeira tentativa de política regional começou com a Superintendência de Defesa da Borracha. (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1978).

o Governo Federal criaria organismos regionais que se responsabilizariam pelo repasse de verbas a fim de executar obras e serviços.

Criada em 1953 e inspirada no modelo do *Tennessee Valley Authority* (TVA), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)<sup>15</sup> sofreu com graves problemas de ingerências externas, como interesses políticos determinando a destinação de verbas. Num segundo momento, a SPVEA foi inserida no Plano Quinquenal (1955-1960), cuja principal característica foi a discrepância entre sua previsão orçamentária e sua execução. Segundo Ferreira (1999), durante o período do Plano, a SPVEA deixou de receber 22% do montante do qual teria direito por lei, acarretando em redução de investimentos em diversos setores, principalmente nas áreas de desenvolvimento cultural, produção agrícola e de recursos naturais. O principal objetivo dessa política consistia no povoamento da região, bem como na transformação de uma atividade extrativista em agrícola e, posteriormente, industrial (BERCOVICCI, 2003, p. 88). Entre as críticas apontadas para a SPVEA, Albuquerque e Cavalcanti (1978) questionam a falta de autonomia de planejamento para a região, atribuindo-a a um caráter de repartição pública ineficiente, além da “natureza experimental da SPVEA, envolvendo jurisdição sobre área geográfica das dimensões amazônicas, a insuficiência dos estudos e de compreensão da problemática da Amazônia e a heterogeneidade das condições econômicas e sociais da área” (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1978, p. 96).

Com o advento da Ditadura Militar (1964), há uma reformulação das políticas na Amazônia. Entre as medidas tomadas no período, destacam-se a substituição da SPVEA pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966; o uso de incentivos fiscais na tentativa de criar um melhor desempenho nas culturas extrativistas – considerada a maior vantagem comparativa —; um arsenal industrial; e a transformação do Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia/SA. A ação desses incentivos gerou um efeito negativo, sendo um dos causadores do descompasso entre a região de Manaus e de Belém, apresentando-se “Duas Amazonas” (FERREIRA, 1999). Conforme o autor aponta, a política de incentivos fiscais não trouxe benefícios efetivos para a Amazônia Ocidental, pois os novos projetos optaram por localizar-se onde já havia um maior adensamento socioeconômico (Estado do Pará), dinamismo econômico regional promovido pelo

---

<sup>15</sup> A SPVEA considerava o território da Amazônia Legal: Amapá, Amazônia, Pará, Acre, Roraima, Rondônia e parte dos Estados do Maranhão, Mato Grosso e Goiás (atual Tocantins).

Projeto Carajás, além de estar dotado de mais infraestrutura, como a rodovia Belém-Brasília.

Nesse sentido pode-se perceber a ocorrência de “efeitos regressivos” à Amazônia Ocidental à custa de certo desenvolvimento ocorrido na Amazônia Oriental. Albuquerque e Cavalcanti (1978) também criticam o fracasso da SUDAM pelo simples fato de ser uma cópia do modelo de desenvolvimento para o Nordeste, desconsiderando as peculiaridades naturais, vazios demográficos e de infraestrutura, além de uma ausência de planejamento sistemático, pelo menos até os anos 1970, em que se tem a construção da Transamazônica, investimento na agroindústria e minerais (Programa de polos agropecuários e agrominerais da Amazônia - POLOAMAZÔNIA), e políticas de acesso a terra, em consonância com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, como a construção da usina hidrelétrica de Tucuruí.

No ano de 1967 é criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), autarquia responsável pela gerência da Zona Franca de Manaus, com o objetivo de “soerguer a economia amazonense, bem como desenvolver toda área da Amazônia Ocidental” (FERREIRA, 1999, p. 288). Tem-se clara a intervenção legal do governo nessa sub-região, a fim de promover também ali o desenvolvimento. Além desse objetivo, não se pode ignorar a política de Segurança Nacional, ressaltada pelo autor, realizando paralelos com a fundação de Brasília e a criação da ZFM. Trata-se da ocupação do território com fins geopolíticos (“Integrar para não entregar”) e também empresariais (geração e circulação de riquezas na Amazônia para o país).

Por fim, é válido destacar as consequências da abertura econômica na década de 1990 no Brasil, fato que provocou profunda crise econômica no Estado do Amazonas. Para superar esse quadro, foram criados Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), cuja meta principal era “superar as deficiências estruturais apresentadas pela região, de forma a promover a sua competitividade nos pontos centrais do novo paradigma tecnológico mundial, baseado na informação e na qualidade” (idem, p. 302). Recentemente, em 2013, foram estendidos todos os incentivos fiscais até o ano de 2062.



### 2.1.2 Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Uma das políticas de cunho regional mais emblemáticas foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959. Era a primeira sistematização de um planejamento que derrubasse as antigas estruturas econômicas da região e colocasse o Nordeste como um problema nacional. É importante lembrar que até praticamente a primeira metade do século XX as políticas ligadas ao Nordeste, como afirma (BERCOVICI, 2003, p. 91), estavam relacionadas com a “solução hidráulica”, a partir da criação da Inspetoria de Obras Contra Secas (IOCS) em 1909, posteriormente chamada de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945. Houve nesse âmbito estudos sobre o regime de chuvas na região, potencialidades de criação de açudes, poços de abastecimento, além de estradas e ferrovias. A própria Constituição de 1934 destinava 4% do orçamento federal para políticas de combate à seca, além da formação da região denominada “Polígono da Seca”, em 1936.

Além das estratégias contra as secas, o Nordeste contou com uma nova regulamentação do setor açucareiro como meio de promover o desenvolvimento econômico na região. Conduzido pela elite açucareira de Pernambuco, é criado o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) em 1933, com o principal objetivo de proteger a produção (e a elite produtora) do setor no Nordeste frente à concorrência de São Paulo e Rio de Janeiro. A resistência política das oligarquias nordestinas frente ao avanço das forças do capitalismo no Centro-Sul, além de não contribuir para o desenvolvimento regional provocado pela estagnação da agropecuária, também impediu a “modernização” das relações de trabalho e expansão da indústria (BERCOVICI, 2003; OLIVEIRA, 1981):

Ainda aqui, uma vez mais, essa intervenção não pode ser caracterizada como “planejamento”, no que se refere à reprodução do capital na “região” açucareira do Nordeste, se bem que no sentido da mudança já assinalada revista-se de características “planejadas”. Não pode também ser caracterizada, exatamente pelos mesmos motivos por que a intervenção sob o DNOCS não foi para a economia algodoeira-pecuária; em outras palavras, a intervenção do IAA na economia do “Nordeste” açucareiro não mudou a forma da reprodução do capital, contribuindo antes para reforçar certas características “primitivas” que tal economia tinha recriado em seu interior.

[...] Enquanto para a "região" industrial de São Paulo o financiamento do IAA poderia financiar tanto o capital variável quanto o constante, no "Nordeste" açucareiro financiava êle a reposição arcaica das relações de produção e, portanto, dialeticamente tornava nula a possibilidade de financiar ou, em outras palavras, "modernizar" o capital constante das usinas (OLIVEIRA, 1981, p. 67).

Diante da estagnação do setor açucareiro na região e da ineficiência das ações contra a seca, a partir da segunda metade do século XX a chamada questão nordestina aparece como um problema econômico dentro de uma conjuntura nacional. Foi criado um fundo de financiamento específico, o Banco do Nordeste (1952), cujo papel só veio a surtir efeitos após a constituição da SUDENE, dada a ausência de planejamento estratégico para os recursos disponíveis (UDERMAN, 2006).

Albuquerque e Cavalcanti (1978) entendem que as causas das disparidades econômicas entre as regiões Norte e Nordeste com o Centro-Sul do país podem ser fornecidas pela relação capital/trabalho na agricultura até a década de 1970, na qual se daria um resultado conjugado entre a menor produtividade da terra aliada à maior densidade da força de trabalho por unidade de terra e ao menor índice de capitalização por hectare.

Fato semelhante ocorre em relação ao setor industrial, no qual também havia uma baixa intensidade de capital por trabalhador empregado (1/5 em relação ao restante do país), além de pouca participação na produção nacional em setores de crescimento no país (setores dinâmicos e com desenvolvimento tecnológico). Por essas razões os autores reafirmam a tese do relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), liderado por Celso Furtado, sobre o intercâmbio comercial do Nordeste que despendia seus ganhos com o comércio exterior nas importações realizadas com o Centro-Sul, vis-à-vis as restrições sobre produtos importados e a proteção à indústria nacional na época.

Só com o avanço do desenvolvimento do Sudeste no período de 1947/56 e com a construção do relatório pelo GTDN é que se tem uma compreensão real da desigualdade regional e uma forma de superá-la, tendo em vista que até anteriormente as ações públicas eram caracterizadas por tais obras de engenharia (hídrica e estrutural) em função da seca. No relatório intitulado "Uma Política de desenvolvimento Econômico para o Nordeste", são postos em destaque a questão regional e o atraso relativo da região, e a tendência a uma concentração de renda.

Além da fuga de capitais pelo intercâmbio comercial desfavorável (importação de produtos do Sudeste num quadro de proteção industrial), há uma extrema vulnerabilidade da economia na região semiárida (GTDN, 1967), pois a população do campo que se autossustentava, ou seja, aquela que vivia sob o modo da agricultura de subsistência sempre estava mais propícia aos impactos da seca. A estrutura fundiária era outro problema: a maior parte das terras agricultáveis no sertão nordestino estava historicamente destinada à pecuária e ao cultivo de algodão, dominada pelas oligarquias regionais tradicionais.

Em resumo, o relatório do GTDN apresentava, à época, diretrizes para o Nordeste, tanto na questão da seca como na estrutura produtiva e social existente. Defendendo a intervenção direta do Estado brasileiro na região, o relatório propunha, a curto prazo, uma política de transferência de renda para a população do semiárido, com intuito de conter o avanço migratório para a área litorânea; de médio a longo prazo, eram necessárias a construção de açudes e práticas de uma reforma agrária.

Para alterar a dinâmica comercial inter-regional, previam-se também o aprimoramento da economia agrícola na Zona da Mata e a ampliação da fronteira agrícola nordestina a fim de aumentar a oferta de alimentos para a região. Além do fator econômico, havia a necessidade de uma mudança burguesa, possível pelo incentivo à industrialização regional, na tentativa de quebrar estruturas antigas de poder, gerar uma nova classe econômica moderna, construindo uma rede de empresas, aumentando as externalidades positivas e, conseqüentemente, a fixação de capital na região. Por tudo isso é possível afirmar que essas ideias, sobretudo para a indústria, condizem com as teorias dos polos de crescimento e causação circular, mencionadas anteriormente, associadas com as teorias cepalinas, alterando a forma de atuação do Estado na região e criando uma nova instituição para o desenvolvimento, a SUDENE.

O Relatório do GTDN definiu oito planos de ação para intervenção pública: i) aproveitamento dos solos e das águas na região semiárida; ii) reorganização da economia da região semiárida e abertura de frentes de colonização; iii) investimentos industriais; iv) aumentar a oferta de energia elétrica (Ceará e Rio Grande do Norte); v) aproveitamento das 'conquistas' tecnológicas; vi) aumento da oferta de alimentos nos centros industriais; vii) apoio técnico aos governos estaduais; e viii) articulação geral da execução do plano. É perceptível como essa

estrutura corresponde às diretrizes de superação do subdesenvolvimento da corrente cevalina.

A superintendência de Desenvolvimento do Nordeste foi instituída pela lei nº 3.692 de 1959, em substituição à Coordenadoria de Desenvolvimento do Nordeste, e tendo Celso Furtado, principal mentor do Relatório do GTDN, como primeiro superintendente. Senra destaca a importância da regionalização articulada feita no primeiro plano de ação da Sudene. A zona costeira, com maior adensamento populacional, deveria promover a industrialização e a geração de empregos, tentar-se-ia no semiárido aumentar a competitividade do setor primário, e o incentivo de colonização para áreas férteis do Maranhão e Goiás. (SENRA, 2009).

A SUDENE sofre algumas transformações com o avanço do regime militar, não apenas pela perda da sua autonomia e transferência para responsabilidade do Ministério do Interior, mas pelo forte centralismo autoritário, de megaempreendimentos, diminuindo as interferências de Celso Furtado, que abandonou a superintendência antes de ser exilado. Entretanto Colombo considera que a grande transformação da instituição deveu-se ao corte de orçamento, transformando, nessa perspectiva, em um órgão de apoio financeiro e técnico a projetos nacionais. Consequentemente,

A lógica dos investimentos alterou-se, sendo que os recursos financeiros foram direcionados aos estados mais desenvolvidos da federação como, por exemplo, Pernambuco, Bahia e Ceará; iniciou-se uma fase federativa de cooperação apenas vertical, onde as desigualdades – antes apenas regionais – passaram então a ser, concomitantemente, interestaduais no Nordeste (COLOMBO, 2014, p. 8).

Vale destacar aqueles programas já citados elaborados pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, vinculado ao PIN (Programa de Integração Nacional), como o PROTERRA e o POLONORDESTE, ambos ligados à questão fundiária e com mecanismos de desenvolver regiões potencialmente agropecuárias para exportação. Diniz (2001) aponta para as dificuldades pelas quais a SUDENE passou após os cortes dos recursos, mas considera a inviabilização das transformações estruturais do setor agrícola e na indústria de base em virtude dos conflitos de interesses das elites locais tão prejudiciais quanto a queda dos recursos.

Após a pouca repercussão das políticas empregadas na década de 1990 e com os escândalos de corrupção, o então presidente Fernando Henrique Cardoso extingue a SUDENE. Ela só seria retomada mais tarde no segundo governo Lula, a partir da Lei Complementar nº 125, de 2007. Ainda inspirado no pensamento de Celso Furtado sobre a questão da superação do subdesenvolvimento e a necessidade de intervenção estatal na região, o órgão retorna com novos objetivos e novo caráter na adoção de projetos.

Pelo PPA 2012/2015, a SUDENE focaliza seus planos em três eixos temáticos, com recursos oriundos do orçamento da União: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária; Gestão de Riscos e Respostas a Desastres; e Pesca e Aquicultura. Desse modo ela tanto aborda novas concepções de desenvolvimento como ainda mantém mecanismos tradicionais de investimento, especialmente na administração dos incentivos fiscais e nos fundos regionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), apresentados posteriormente. A instância deliberativa da SUDENE é atribuída ao CONDEL (Conselho Deliberativo da SUDENE), composto pelos governadores e alguns prefeitos da região, cuja responsabilidade está remetida ao estabelecimento de diretrizes e prioridades para o desenvolvimento do Nordeste e à operacionalização dos instrumentos de financiamento.

## **2.2 Descentralização do Estado e Neoliberalismo**

Após o final do período da Ditadura Militar no Brasil, o processo de democratização retorna ao cenário político com a formação de uma nova Constituição Federal, promulgada em 1988 e liderada por Ulysses Guimarães e pelo Movimento Democrático Nacional. Esse movimento democrático de construção de uma nova Constituição trazia, de um lado, por pressão dos movimentos sociais e religiosos, o comprometimento com os direitos civis e de amparo social e garantia de participação política pelo Estado Nacional, e, de outro, uma corrente forte por parte da classe burguesa em criar as bases legais para o avanço do modo de produção capitalista brasileiro.

Para Sampaio (2008), a Carta Constitucional apresentava-se nesse momento de embate como uma “carta social democrata com tonalidades nacionalistas”. Naquele momento, a corrente neoliberal sondava os bastidores da Constituinte no interesse de que o país inserisse sua economia em uma nova ordem econômica mundial, que facilitasse a entrada de capital estrangeiro no país, embora as diretrizes econômicas aprovadas em 1988 ainda fossem positivadas por um Estado desenvolvimentista, nacionalista e autônomo.

Sampaio considera as medidas tomadas no governo de Fernando Henrique Cardoso fundamentais para a entrada do Brasil à nova ordem neoliberal, conduzida pela economia norte-americana, quando o então presidente altera o capítulo da Ordem Econômica da Constituição.

Bastou a alteração de cinco artigos desse capítulo para desguarnecer o Estado brasileiro e torná-lo impotente para resistir às pressões da nova ordem econômica internacional. Abriu-se assim o caminho do retrocesso: transitar de uma economia de caráter industrial para uma economia de caráter predominantemente primário exportadora. Esta tendência ganhou força nos anos noventa, porque se revogou o artigo 171, (desfazendo a distinção entre empresa brasileira e empresa estrangeira); modificou-se o item IX do parágrafo 1º do artigo 170 (a fim de possibilitar à empresa estrangeira a exploração do nosso subsolo); deu-se nova redação ao artigo 178 (a fim de acabar com o monopólio da navegação de cabotagem); alterou-se o item IX do artigo 21 (para terminar o monopólio estatal das telecomunicações); refez-se o parágrafo 1º do artigo 177 (para inserir uma cunha no monopólio estatal da exploração do petróleo); e introduziu-se a palavra “resseguros” no item II do artigo 192 (a fim de abolir o controle do Estado brasileiro sobre o seguro social) (SAMPAIO, 2008, p. 12).

Com o processo de redemocratização do Brasil e a formação da Constituição Cidadã, foi possível considerar que o país entraria em uma nova concepção de políticas para o desenvolvimento regional, dado pelo início de uma descentralização política e um novo dinamismo na estrutura fiscal. Sader (2013) considera que o fim da ditadura não representou a democratização da sociedade brasileira, muito menos a redução das desigualdades sociais, sobretudo com o início das políticas neoliberais que começavam a emergir.

Pelas experiências na Europa, estimava-se que a descentralização era capaz de trazer a participação política, um mecanismo de “democratização da democracia” e valorização dos poderes regionais. Durante toda a história política e econômica

brasileira, do Império à Ditadura Militar, o poder sempre esteve centrado no Estado, mesmo com a mudança para o período de retomada do federalismo.

Para Arretche (2002), no regime militar, as relações entre União e Estados possuíam praticamente um caráter de Estado unitário, distanciando-se das características de uma federação, ideia que só foi resgatada com o processo de elaboração da nova Constituição Federal, concomitantemente ao processo de democratização e o início da descentralização política, em que se alteraram as bases de autoridade dos governos locais. Para a autora, a própria centralização tributária permitiu que o Estado desenvolvimentista investisse maciçamente no combate às desigualdades territoriais (ARRETCHE, 2005).

Já sobre o processo de descentralização, Arretche (2000; 2002, 2005) salienta que, embora os processos de retomada dos atributos do federalismo e da descentralização política sejam dados num mesmo contexto, e, aparentemente, devem ser concebidos de maneira interdependente, é importante destacar as diferenças conceituais entre eles. Para ela, “a distinção entre Estados federativos e unitários diz respeito às formas de distribuição da autoridade política dos Estados nacionais” (p. 28), o que possibilita a autonomia e o poder de decisão local e regional; já a descentralização (apoiada em W. H Riker, 1987) remete-se “à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo” (p. 29).

Assim sendo, ela salienta a pertinência da centralização da autoridade política do governo federal (visualizada através da concentração de recursos, observado na tabela 3) mesmo com o processo de descentralização. Ainda com a constituição de 1988, Arretche entende que há uma sólida tradição de regulação federal na autonomia dos estados e municípios, o que viabilizou a redução das desigualdades sociais. Dessa forma, se as prerrogativas constitucionais fossem levadas até a últimas consequências, sem autoridade política e orçamentos centralizados, para o Estado Brasileiro “seria impossível ou extremamente custoso que garantisse os direitos da cidadania” (ARRETCHE, 2005, p. 589), e que acabasse com os desequilíbrios territoriais, tendo a vista o alto nível de competitividade existente.

Esse argumento é embasado, por exemplo, na delimitação de uma porcentagem do orçamento públicos locais em despesas no sistema educacional e saúde. Esse orçamento “amarrado” inibe, em partes, os acordos informais entre políticos de diferentes níveis do Estado - conhecido como “barganha política” ou transferência negociada - o clientelismo das elites locais, além de dar possibilidade

de redução das desigualdades espaciais. Sem essas prerrogativas, as questões sociais pretendidas pela constituição poderiam não ser devidamente atendidas em detrimento das políticas de crescimento econômico. Por isso, Arretche considera compatível, e necessária pelo olhar das desigualdades espaciais, o modelo de descentralização da execução das políticas públicas e sociais e a centralização da autoridade do governo federal.

Ainda sobre o federalismo, Bercovici aponta que, em poucos momentos, nas constituições de 1934 e 1946 pós-Vargas, o Brasil conheceu um federalismo cooperativo, diferente daquele dualista predominante. Pela discussão apresentada por ele (2003), o federalismo cooperativista está baseado na coordenação, colaboração e solidariedade entre União e seus entes federados, numa espécie de federalismo homogeneizador a partir de um Estado Social (que atende às demandas de proteção e seguridade social), com cooperação financeira, responsabilidade mútua entre os entes federativos, execução uniforme dos serviços públicos. Ainda o autor considera que o país seria levado atualmente mais por um federalismo (neo) dualista fundado na competição entre os entes, a partir de uma descentralização “por ausência”<sup>16</sup> guiada por orientações liberais. Em outras palavras, configurava-se um federalismo competitivo ao invés de cooperativo.

A descentralização deve ser realizada de maneira articulada, não conflitiva, como vem ocorrendo. O desequilíbrio gerado na descentralização é solucionado com uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados, com os objetivos do desenvolvimento e da promoção da igualdade das condições sociais de vida, não como um desmonte puro e simples, ou o retrocesso da recentralização de receitas na esfera federal (BERCOVICCI, 2003, p. 157).

A partir da Constituição de 1988, o federalismo brasileiro – do ponto de vista legal — é caracterizado pela cooperação entre os entes federados, com maior autonomia e poder de alcance das políticas sociais e políticas de desenvolvimento. Rodrigues e Moscarelli lembram que o federalismo de caráter cooperativo deve garantir uma “atuação conjunta das três escalas de poder em setores comuns de

---

<sup>16</sup> Arretche (1998; 2000) considera que o processo de descentralização ocorreu na ausência de incentivos à municipalização, desfavorecendo as contas públicas municipais, a ausência de imposições constitucionais e programas que definissem a extensão da descentralização.



intervenção [...] com a justificativa de favorecer a flexibilidade e a cooperação no processo de elaboração e gestão de políticas públicas” (RODRIGUES E MOSCARELLI, 2015, p.146).

Porém as reformas liberalizantes que avançariam nos anos seguintes, a crise da dívida dos Estados e da Nação, políticas de exoneração estadual para aumentar as exportações, e uma política de ajuste fiscal acabaram, segundo Bercovicci, minando os pilares de um pacto federativo cooperativo, mantendo a concentração dos recursos para a União, e fazendo com que Estados e municípios procurassem recursos na iniciativa privada, aproximando-se de alguns traços do (neo) dualismo, fato que se agrava em contextos regionais e estaduais tão desiguais entre si. Para essa busca por investimentos privados ocorre o fenômeno de guerra fiscal<sup>17</sup>, um mecanismo de reduzir tributos a fim de atrair investimentos do setor privado.

Essa disputa provoca reflexos negativos tanto para aquelas “regiões perdedoras” (BOGES, 1994 apud BERCOVICCI, 2003), que sofrerão com a retração do setor produtivo e déficits para arcar com as despesas sociais, quanto as tais “regiões ganhadoras”, que também sentirão os efeitos da diminuição da arrecadação para os serviços públicos necessários à política de bem-estar. Uma das principais armas para a guerra fiscal é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tributo estadual, cobrado no lugar de origem de produção<sup>18</sup>, que dá autonomia fiscal às unidades federativas, mas desvela uma perversa competição federativa, calcada pela desigualdade regional.

Sendo assim, iniciado o período das reformas do Estado (MARE), aliado a uma política de estabilização da economia na década de 1990 com corte de gastos públicos, lei de responsabilidade fiscal, crise no financiamento regional e exacerbada política de juros, foi-se mantida uma estrutura de concentração dos recursos em âmbito federal.

---

<sup>17</sup> Guerra dos Lugares (SANTOS, 1997).

<sup>18</sup> O debate acerca da reforma do ICMS é uma das questões pertinentes hoje para a questão regional e federativa, na medida em que há uma disputa sobre onde deve ocorrer a sua tributação: no local de origem ou no destino do produto/serviço. Além de inibir a guerra fiscal, a reforma desse tributo altera significativamente a arrecadação dos Estados, tendo em vista a divisão territorial do trabalho no Brasil.

**Tabela 3 – Composição Federativa da Receita Tributária**

Conceito	Carga	Central	Estadual	Local	Total
	% PIB	Composição - % do Total			
<b>Arrecadação Direta</b>					
1960	17,41	64	31,3	4,7	100
1980	24,52	74,7	21,6	3,7	100
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	100
1994	29,75	67,8	27,1	5,1	100
2007	36,42	69,2	25,3	5,4	100
<b>Receita Disponível</b>					
1960	17,41	59,5	34,1	6,4	100
1980	24,52	68,2	23,3	8,6	100
1988	22,43	60,1	26,6	13,3	100
1994	29,75	59,3	25,1	15,6	100
2007	35,5	58	24,7	17,3	100

Fonte: AFONSO e JUNQUEIRA (S/D) com base em STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços.

Ainda para Bercovicci (2003) e Arretche (2002), a repartição dos recursos pós-Constituição sem uma política de atuação entre União e entes federativos, principalmente sobre as despesas sociais, foi um dos grandes enclaves da descentralização. Essa desarticulação, no primeiro momento, fez com que os Estados e municípios resistissem à adesão a determinados programas do Governo Federal, uma vez que detinham certa autonomia. O contexto de ajuste fiscal empregado, bem como a criação de novos impostos em âmbito federal pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, justificam a concentração de recursos pela União.

No momento de transferência de recursos para Estados e municípios em que havia uma ausência de uma política coordenada em âmbito federal juntamente a um despreço às políticas sociais, não houve mudanças significativas nas qualidades dos serviços públicos. Além desses fatores, no desenrolar do referido governo há uma inclusão de emendas à constituição que transfere os entes federativos a assumir determinadas políticas sociais (BERCOVICCI, 2003, p. 198.), como na área da saúde e educação<sup>19</sup>.

Assim, embora a Constituição de 1988 tenha trazido grandes avanços e conquistas de direitos sociais, como educação, saúde e previdência social (que fizeram Bercovicci caracteriza-la como uma constituição dirigente), as políticas liberais e as medidas que se consolidaram à descentralização do Estado têm

<sup>19</sup> Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996 e nº 29, de 13 de setembro de 2000)

resultados aquém dos esperados, comprometendo alguns pilares do pacto federativo, quando é acirrada a competição regional. Há de se concordar, entretanto, com Arretche (2005), que mesmo configurando-se no Brasil um federalismo concorrencial, a centralização da autoridade política por ela evidenciado ainda sustentam, à rigor, o pacto federativo. Tal autoridade é evidenciada na Nova PNDR quando o Ministério da Integração discute a governança através do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), apresentado no capítulo 3.

Sobre as questões regionais, como já mencionado, no início da década de 1990, a política econômica nacional busca seguir os fundamentos neoliberais apresentados pelo Consenso de Washington com o intuito de gerar um crescimento das economias capitalistas por meio do aumento das relações comerciais globais e entrada de capitais estrangeiros. É importante ressaltar que o que estava em jogo naquele momento era a expansão das empresas multinacionais e da influência da moeda estadunidense no comércio internacional.

Sobre o conceito de neoliberalismo, Harvey (2010) considera-o como corrente do pensamento econômico ortodoxo, surgido como antídoto para a crise da década de 1970, e marcado pela retórica sobre a liberdade individual, autonomia, privatizações, livre-mercado e livre-comércio, no intuito de legitimar e consolidar o poder da classe capitalista. Dessa forma caberia ao Estado a função de regular e gerir as instituições financeiras, responsáveis pela concentração de capital, perdendo seu caráter Social, protecionista e interventor.

Essas diretrizes liberalizantes foram iniciadas pelo então presidente Fernando Collor e aprofundadas pelos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, que acabaram realizando um processo de mudança na ação do Estado tanto na formulação de políticas quanto na economia nacional, iniciada pela abertura financeira e comercial no país, tais como: redução média das tarifas de importação (de 41%, em 1989, para 14,2%, em 1994); privatização do setor financeiro e aumento das taxas de juros com o intuito de atrair capital estrangeiro e aumentar os investimentos privados; políticas de privatização do setor produtivo de empresas estatais, provocando um aumento de capital das multinacionais no país, bem como fortalecimento dessas companhias a partir da fusão e aquisição de empresas nacionais; e extinção de políticas de desenvolvimento regional, como a SUDENE, por exemplo, deixando ao mercado os mecanismos necessários para o crescimento econômico, o que Araújo (1999) destacaria como integração competitiva. O que

acontece de fato, do ponto de vista das políticas destinadas a diminuir as disparidades regionais, é uma mudança no papel do Estado, muito presente e centralizado até as décadas de 1970/80, indutor de grandes investimentos em infraestrutura e na indústria de base.

A prioridade à *integração competitiva* revela uma outra opção estratégica que vai se tornando cada vez mais evidente no que resta de política de médio prazo. Com ela, o que se busca é priorizar o aprofundamento da internacionalização da economia do País. O eixo principal é a internacionalização financeira e é ela que ganha destaque, como já se viu.

A desregulamentação financeira e o patrocínio da desnacionalização do sistema bancário foram nitidamente promovidos no governo Collor e aprofundados no período de Fernando Henrique Cardoso. Na esfera produtiva muda, também, a prioridade. Ao invés de consolidar a integração do mercado interno, processo que se vinha acelerando nas décadas anteriores, passa-se a priorizar a inserção no mercado mundial das empresas, segmentos e espaços econômicos mais competitivos. O choque de competitividade aplicado ao tecido produtivo nacional, com as diversas políticas adotadas nos anos 90 — em especial com a política de abertura comercial e a política cambial dos primeiros anos do Plano Real —, força muitas empresas a se reestruturarem, e as que não o conseguem tendem a desaparecer, fundindo-se a outras ou fechando (ARAÚJO, 1999 p. 14).

Embora essas estratégias tenham dado mais competitividade à economia brasileira frente ao novo contexto comercial, ela trouxe resultados negativos para a dinâmica espacial interna. As externalidades positivas encontradas nas regiões Sul e Sudeste, o amplo mercado consumidor, o aumento das exportações nacionais de produtos manufaturados para os países do bloco Mercosul, além de uma infraestrutura física e social bastante densa fizeram com que os investimentos ainda ficassem mais concentrados nessa região.

Para Baer, Haddad e Hewings (2002), as regiões menos desenvolvidas economicamente, como o Norte e o Nordeste, teriam como pontos positivos para a atração de capital a oferta de mão de obra barata e o atrativo de incentivos fiscais. Contudo essas vantagens seriam muito incipientes frente à polarização exercida pela região Centro-Sul, contribuindo para as disparidades regionais. Segundo esses autores, uma das grandes fragilidades da região Nordeste seria a baixa articulação regional interna (demanda de bens intermediários, formação de capital e consumo doméstico), o que contribui para a dependência em relação à região Centro-Sul.

Diante disso, é possível auferir que as estratégias de abertura de mercado e ausência de políticas regionais,

Do ponto de vista da dinâmica regional, tal opção estratégica tende a valorizar os espaços econômicos portadores de empresas e segmentos mais competitivos, com condições, portanto, de ampliar com mais rapidez sua internacionalização ou de resistir com mais força ao “choque de competição” praticado nos anos 90, no Brasil. E esse processo secundariza as regiões menos competitivas, as mais negativamente impactadas pela competição exacerbada ou as que se encontram em reestruturação (ARAÚJO, 1999, p.15).

Dessa forma, a autora adverte para um provável processo de concentração econômica regional, ao contrário do ocorrido nos anos anteriores. Ademais nesse ambiente de concorrência nas regiões Nordeste e Norte vê-se o surgimento de “*ilhas dinâmicas*”, áreas com importante dinamismo econômico diferentemente do resto da região: Manaus e o polo industrial da Zona Franca; Salvador e Recife, que receberam grandes investimentos nacionais nos anos 1980 e conseguiram obter um desenvolvimento industrial significativo. Contudo, como aponta Diniz (2002), mesmo com essa expansão industrial em alguns núcleos urbanos no Norte e no Nordeste, o avanço na atividade produtiva provocada pelos avanços tecnológicos tende a reforçar o processo de aglomeração e reaglomeração na região Centro-Sul, sobretudo aquelas com ótimos fatores locacionais, dotadas de universidades e centros de pesquisas, como os núcleos urbanos do interior de São Paulo, Minas Gerais e Paraná.

Cano (1994; 1997) faz uma análise sobre o desenvolvimento regional associado a períodos de concentração e desconcentração econômica, com enfoque no setor industrial. Para o autor, a partir do início das políticas de um Estado Neoliberal em 1985, há uma inflexão no processo de desconcentração regional.

As décadas de 1970-80 ficaram marcada por um intenso crescimento econômico, tanto no epicentro capitalista nacional, a região metropolitana de São Paulo (quase 45% do valor da atividade industrial nacional), quanto na “periferia”, motivada pelo crescimento da primeira. O desenvolvimento dessas regiões periféricas só foi possível devido à integração econômica e estrutural que o país passara, mediante um Estado centralizador, como já visto.

Além disso, a ação das agências de desenvolvimento regional, como a SUDENE e a SUDAM, e incentivos fiscais muito contribuíram para a instalação de

indústrias no Norte e no Nordeste, assim como o Proálcool, a expansão do crédito para modernização da agricultura e para a aquisição de terras impulsionaram o desenvolvimento agrícola no interior de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e os Estados do Centro-Oeste. Tudo isso implica um desenvolvimento das forças produtivas capitalistas fora do eixo central, mas de forma integrada, promovendo uma desconcentração econômica e industrial, sobretudo no interior de São Paulo, que, em 1985, detinha 22% do valor industrial nacional.

Cano utiliza dados secundários do valor gerado pelo produto industrial para demonstrar a concentração regional. Embora os valores estejam periodizados até 1995, novos dados sobre os períodos subsequentes (pós-2003) serão apresentados mais adiante.

**Tabela 4** – Participação regional no valor da transformação industrial (Brasil 100%)

<b>Região</b>	<b>1939</b>	<b>1949</b>	<b>1959</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1985</b>	<b>1989</b>	<b>1995</b>
Norte	1,1	0,7	0,9	0,8	1,3	2,5	3	3
Nordeste	10,9	9,1	6,9	5,7	6,6	8,6	8	8
Sudeste	74,1	76,5	79,3	80,7	76,5	69,5	71,5	70
Sul	13,5	13,2	12,3	12	14,6	16,5	17,1	18
Centro-Oeste	0,4	0,5	0,6	0,8	1	1,4	3	3

Fonte: IBGE – Censo Industrial, adaptado de CANO (1997)

Já a partir de 1985, com o avanço do Neoliberalismo e em um contexto de crise e inflação que assolavam o Brasil, e posteriormente o enfraquecimento das políticas das agências regionais, o fim do Proálcool, a diminuição das exportações com a equidade cambial pós-1994, a redução dos investimentos públicos na economia e na infraestrutura, diminuíram as possibilidades de uma desconcentração industrial no ritmo a que se impunha (CANO, 1994, p. 116). É nesse contexto que o autor assevera sobre a inflexão da desconcentração, argumentando que apenas o Estado de São Paulo detinha um crescimento significativo, principalmente em virtude de alguns setores da economia, sobretudo serviços e indústria de informática e eletrônica. De fato a desconcentração ainda só continuaria, embora moderada, devido aos “efeitos de desaglomeração” que a região metropolitana de São Paulo já possuía (poluição, alto custo de mão de obra, congestionamentos e especulação imobiliária), e também aos investimentos na indústria petroquímica realizados em

alguns Estados, na continuidade da expansão da fronteira agrícola, na exoneração de tributos estaduais e locais por conta da guerra fiscal travada entre as localidades.

De fato, a concentração espacial existente evidenciando grandes desequilíbrios regionais, a intensa competitividade ancorada agora em incentivos fiscais e a ausência de um projeto (ou política) nacional para o desenvolvimento regional contribuíram negativamente o funcionamento do pacto federativo brasileiro.

### **2.3 Estado pós-neoliberal**

Não restam dúvidas de que houve uma mudança significativa na forma de atuação do Estado Nacional desde a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Com o crescimento das exportações, o aumento do preço das commodities e a integração comercial-política com os países vizinhos da América do Sul, o cenário estava favorável para a diminuição das políticas neoliberais e aumento da ação do Estado, ao menos no campo da política social e também regional. Esse cenário econômico favorável só se efetiva de fato com a entrada de uma coligação política composta em sua maioria por partidos de gênese operária, que tiveram inspiração no ideário socialista marxista.

O fortalecimento do Estado pode ser visto no aumento do número de ministérios e secretarias especiais com status de ministério (saltou de 24, em 2002, para 39, em 2013), sobretudo aqueles voltados ao interesse social, como o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério das Cidades, do Turismo, a Secretaria de Política para Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. De acordo com dados do Portal da Transparência, o Governo Federal nos últimos dez anos aumentou oito vezes o repasse de recursos para os entes governamentais em todo o país, saltando de R\$ 105.818.249.263,80, em 2004, para R\$ 203.766.062.325,61, em 2008, e R\$ 332.672.681.739,68, em 2014.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Esse valor correspondeu a 9,3% do total do orçamento da União daquele ano.

**Tabela 5** – Transferência de recursos do Governo Federal para as macrorregiões.

Regiões	Transf. Governo Estadual	Transf. Governo Municipal	Total
Norte	18.740.130.856,27	19.179.160.816,59	37.919.291.672,86
Nordeste	39.793.668.431,10	70.360.433.455,99	110.154.101.887,09
Centro-Oeste	6.561.041.951,24	26.027.345.432,65	32.588.387.383,89
Sudeste	25.684.969.209,15	65.215.744.138,38	90.900.713.347,53
Sul	7.962.069.464,77	25.221.361.479,34	33.183.430.944,11

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do Portal Transparência

No tocante ao repasse regional, como exemplo no ano de 2014, o Governo Federal, ciente das dificuldades da região Nordeste, despense o maior montante de recursos para esta região, seguido de Sudeste, Norte, Sul e Centro-Oeste, não prevalecendo rigorosamente os critérios populacionais. Tal cenário demonstra que o pacto federativo ainda demonstra elementos de cooperação sustentada pelo Governo Federal, e possibilidade pela centralização da autoridade política, responsáveis pelas políticas redistributivas (Arretche, 2005).

Bielschowsky (2012) considera que, após o período de 2002/2003, dado o impacto positivo da balança de pagamentos pelo comércio chinês, o Brasil retoma novamente o debate sobre Estado e desenvolvimento direcionado para uma transformação estrutural da economia. O autor concebe a ideia de que a retomada do desenvolvimento nacional vem a partir da expansão do consumo de massa, dos recursos naturais, dos investimentos em infraestrutura, e do aumento da capacidade de longos investimentos do BNDES. Acrescido a isso, considera a existência de dois “turbinadores” do desenvolvimento, sendo a inovação tecnológica e os encadeamentos produtivos tradicionais<sup>21</sup>.

Embora se considere que o projeto de nação seja difuso e fragmentado, alguns projetos desenvolvimentistas foram responsáveis por induzir essas frentes: PPA 2004-2007, na redistribuição de renda e consumo de massa; o PAC, no direcionamento de investimentos em infraestrutura; Plano Brasil Maior, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) – 2003/2007-; e a Política de Desenvolvimento Produtivo – 2008/2010. Bielschowsky justifica que esses projetos

<sup>21</sup> Permitir o estudo dos elos e integrações das cadeias produtivas tradicionais fragilizadas como meio de aumentar a competitividade e o fortalecimento de determinados setores geradores de empregos, exportadores etc.



podem contribuir para um período longo de expansão econômica, assim como ocorrido com o processo de industrialização nos anos 1950-60.

Para Bresser-Pereira, o novo desenvolvimentismo é o terceiro discurso político adotado<sup>22</sup>, sendo formado aos poucos no Brasil, desde a virada do século. O autor considera que essa retomada do desenvolvimentismo começa por uma concepção ideológica, capaz de construir uma estratégia nacional. Desse modo o novo desenvolvimentismo

Envolve, portanto, um acordo nacional, o contrato social básico que dá origem à nação e a mantém forte ou coesa. É o grande acordo entre as classes sociais de uma sociedade moderna que permite que esta se transforme em uma verdadeira nação, ou seja, em uma sociedade dotada de um Estado capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 6).

Portanto esse novo caminho foi transformando a realidade nacional, fortalecendo a presença do Estado sem comprometer a responsabilidade fiscal. Fortalecem-se os pactos com empresários para consolidar o verdadeiro projeto de nação, tem-se a elevação das taxas de crescimento (tal como ocorrido entre 1930-80), e aumento da renda per capita e dos padrões de vida.

Entretanto tal pensamento sobre o novo desenvolvimentismo não é consenso. Gonçalves (2011), numa análise sobre o Governo Lula, considera que houve uma “inversão de sinais” ao classificá-lo como um “desenvolvimentismo às avessas” ou um “modelo liberal periférico” para com a política macroeconômica. O autor baseia o argumento no que acredita ser um processo de desindustrialização em curso (em razão da queda do peso do setor nas exportações), dessubstituição de importações (graças ao aumento da importação de produtos manufaturados), dependência tecnológica, privatizações, concentração de capital pelo sistema financeiro e política monetária subordinada à busca pelo controle da inflação.

De fato, apesar de os pilares neoliberais macroeconômicos estarem mantidos (geração de superávits primários nas contas públicas, regime de câmbio flutuante, ainda que sujo, e metas para a inflação), o aumento dos investimentos públicos, políticas de proteção social e distribuição de renda, e formação de um projeto de desenvolvimento nacional, mesmo que incipiente ou fragmentado, demonstraram até

---

<sup>22</sup> O primeiro seria a ortodoxia liberal, e o segundo, o populismo da esquerda burocrática.

2014 – antes do início das políticas de austeridade – que o país vivenciara uma nova etapa em relação ao desenvolvimento e às políticas públicas.

Mesmo com considerável mudança no pensamento do planejamento do Estado e numa expansão de políticas sociais com objetivo primaz à redução das desigualdades, o período em questão pouco avançou nas políticas de desenvolvimento regional. A retomada da SUDENE em 2007 e da SUDECO em 2011, a experiência da I PNDR e a construção da Nova PNDR seriam os exemplos mais nítidos de uma proposta em caráter nacional e que considerasse em seu princípio as relações inter-regionais existentes no Brasil. Sem avanços significativos e poucas práticas de caráter fundamentalmente regionais consolidadas, as políticas de âmbito nacional tiveram o intuito de promover o aumento da renda, a formação de mão de obra, o avanço tecnológico ou o desenvolvimento de infraestrutura.

Araújo (2005; 2013), ao fazer um balanço sobre o foco no combate às desigualdades regionais no país a partir do Governo Lula, argumenta que, mesmo não havendo políticas de caráter essencialmente regional, avanços importantes aconteceram na diminuição das desigualdades espaciais. Para a autora, a transferência de renda direta por meio do programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a baixa inflação, além da oferta de crédito, estimularam o mercado nacional e contribuíram positivamente para o aumento da renda das populações de regiões historicamente pobres, sobretudo em regiões agrárias, onde esses efeitos seriam mais nítidos.

Cabe destacar, também, a expansão de políticas de apoio à agricultura familiar, como o Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que promoveu investimentos em infraestrutura; e o Programa Minha Casa Minha Vida, que reduziu o déficit habitacional. Todos contribuíram para dinamizar a economia regional, provocando um “efeito regional” mesmo possuindo um caráter nacional.

Uma observação interessante deve ser feita sobre o impacto diferenciado do programa Bolsa Família quando analisado em termos regionais. O Nordeste, por concentrar mais da metade da população muito pobre do país, capta 55% dos recursos deste programa.

[...] Quando se examinam as políticas federais que foram acionadas no período aqui analisado, e que contribuíram para o alcance dos resultados acima mencionados, consta-se que foram políticas nacionais de corte setorial que predominaram, impactando

favoravelmente na redução das desigualdades regionais herdadas (ARAÚJO, 2005. p. 45).

Outra política que, segundo a autora, teria reduzido, ao menos a médio e longo prazos, as desigualdades regionais seria a expansão das universidades públicas federais para áreas interioranas no Brasil, principalmente para o Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Com 14 novas Instituições de Ensino Superior, a ideia central consiste em provocar um aumento na qualificação da força de trabalho nessas regiões. Araújo reafirma, também, que essas ações tiveram, sim, um respaldo regional, sustentando o argumento de que, de certa forma, tais políticas surtiriam mais efeitos nas regiões historicamente com baixo dinamismo econômico.

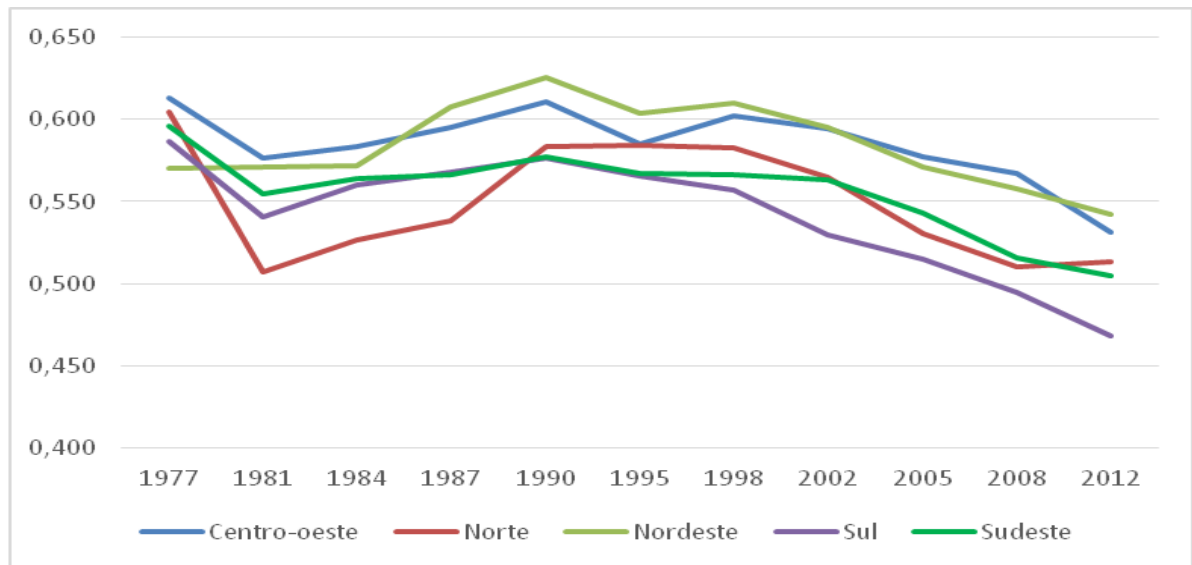
Os dados secundários vão ao encontro das ideias defendidas pela autora, conforme pode ser visualizado na tabela 6 e no gráfico 1. O Coeficiente de Gini, importante indicador de concentração de renda, apresenta uma elevação a partir dos anos de 1984/85, justamente início das políticas neoliberais no Brasil, apontado anteriormente por Cano, demonstrando considerável queda posteriormente aos anos de 2002, período de avanços das políticas sociais mencionadas acima. Quanto mais próximo de zero o indicador, mais distribuída é a renda; logicamente, quanto mais próximo de 1, maior a concentração de renda indicada.

**Tabela 6** - Coeficiente de Gini para medir a concentração de riquezas, por macrorregião

Região	1977	1981	1984	1987	1990	1995	1998	2002	2005	2008	2012
Centro-oeste	0,613	0,577	0,583	0,595	0,611	0,585	0,603	0,595	0,577	0,567	0,531
Norte	0,604	0,507	0,527	0,538	0,583	0,584	0,583	0,565	0,530	0,510	0,513
Nordeste	0,570	0,571	0,572	0,608	0,626	0,604	0,610	0,595	0,571	0,558	0,542
Sul	0,587	0,541	0,560	0,568	0,577	0,565	0,557	0,529	0,515	0,494	0,468
Sudeste	0,596	0,555	0,564	0,567	0,577	0,567	0,566	0,563	0,543	0,515	0,505

Fonte: Pnad – IBGE

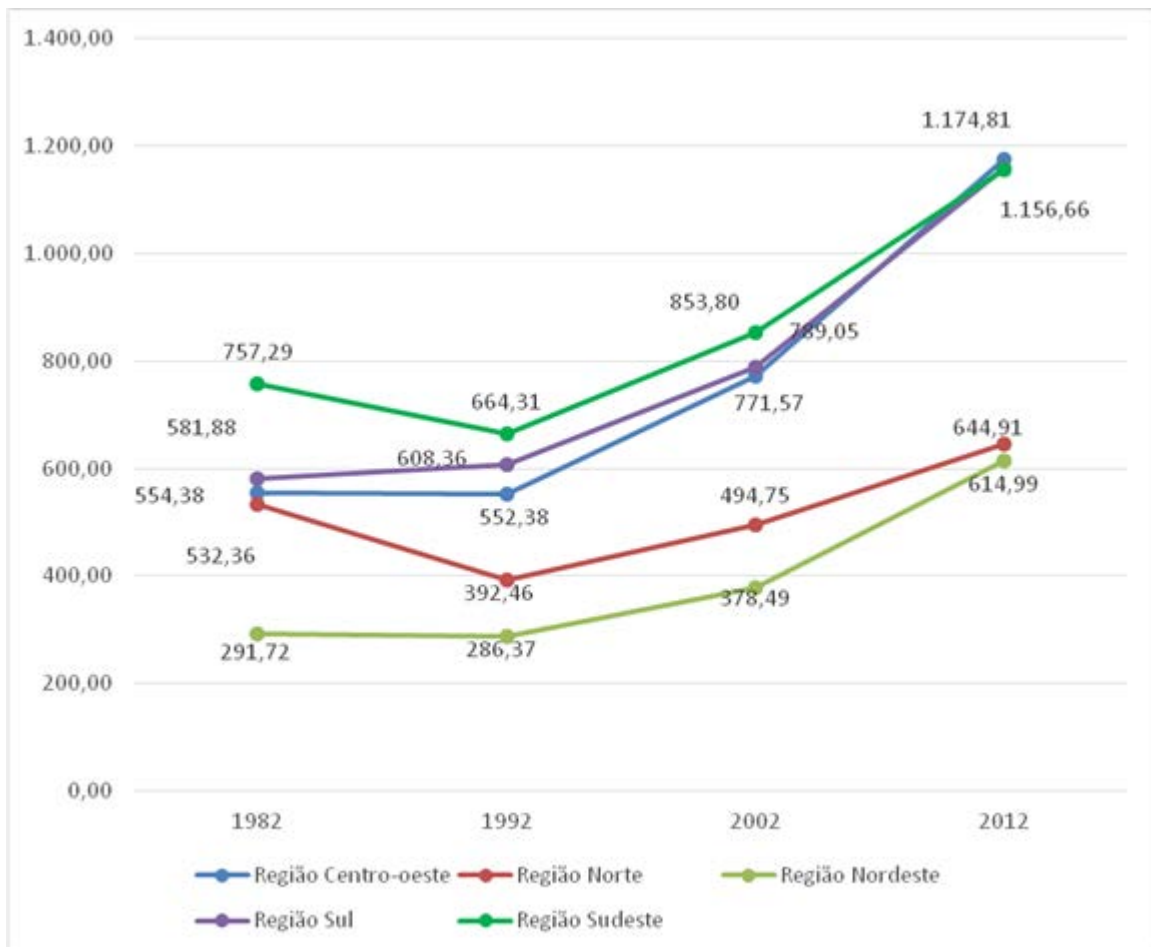
\* Sem informações referentes a 2013/14.

**Gráfico 1 – Evolução do Coeficiente de Gini.**

Fonte: Pnad - IBGE

De fato, a maior atuação do Estado por meio do desenvolvimento dessas políticas contribuiu para um aumento da renda média das macrorregiões mais pobres, assim como uma redução de pessoas consideradas situadas na linha da pobreza. De acordo com a OCDE, “as políticas sociais no Brasil têm conseguido resgatar um grande número de cidadãos da pobreza e vêm obtendo êxito na provisão de bens e serviços públicos básicos para aqueles que mais necessitam” (OCDE, 2013, p. 70). Contudo o relatório aponta que ainda é preciso avançar nas políticas territoriais, na tentativa de superar obstáculos ao desenvolvimento, principalmente em relação à infraestrutura e ao capital humano.

**Gráfico 2 – Evolução da Renda Média per capita por macrorregião (em Reais\*)**



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

\* Série calculada com valores reais aos preços vigentes em outubro de 2012.

As informações apresentadas no gráfico 2 demonstram que a renda média foi crescente em todas as regiões, com considerável aumento a partir de 2002, tendo as regiões Nordeste e Sudeste a maior taxa de crescimento (próximo a 45%). No concernente à diminuição da pobreza, nota-se uma considerável acentuação em todas as regiões nos últimos anos, principalmente para a região Centro-Oeste, com redução de 50%. As regiões Norte e Nordeste também contemplam o cenário de queda, porém ainda detêm as maiores taxas de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza.

**Tabela 7** – Percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza, por macrorregião - (%)

	2007	2008	2009	2011	2012
Centro-Oeste	14,89	12,60	11,59	8,30	6,74
Norte	38,33	33,28	32,95	31,38	27,46
Nordeste	45,96	42,06	39,61	35,16	30,81
Sul	14,21	12,58	11,56	9,39	7,50
Sudeste	14,49	12,52	11,83	9,54	8,01

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

\* Série calculada com valores reais aos preços vigentes em outubro de 2012.

Em relação a indicadores de desenvolvimento social, a tabela a seguir mostra uma evolução positiva de todas as regiões do país, evidenciando o bom desempenho das regiões Norte e Nordeste, que obtiveram as maiores porcentagens de crescimento (25,54% e 33,02%, respectivamente). A diferença entre as regiões, nesse quesito, diminuiu, situando todas em um patamar considerado satisfatório, acima de 7 pontos.

**Tabela 8** – Índice de Desenvolvimento Social 2000 e 2010

Regiões	2000	2010	Cresc. % 2000 - 2010
Nordeste	5,30	7,05	33,02
Norte	5,99	7,52	25,54
Centro-Oeste	6,95	8,50	22,30
Sul	7,45	8,73	17,18
Sudeste	7,34	8,60	17,17
Brasil	6,67	8,14	22,04

Fonte: BnB

A autora, assim como o relatório da OCDE, ainda considera a criação do Programa Territórios da Cidadania e os incentivos dados aos Arranjos Produtivos Locais (APLs) como duas políticas com “abrangência regional”, uma vez que possuem uma base territorial delimitada.

Constituídos por um grupo de municípios com características econômicas e culturais semelhantes, os Territórios da Cidadania têm a função de “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por

meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Criada em 2008 e inspirada no Programa Territórios Rurais Sustentáveis do Ministério do Desenvolvimento Agrário, essa política tenta dinamizar a atividade agrícola de sub-regiões estagnadas, não obrigatoriamente aquelas sub-regiões definidas pela tipologia da I PNDR, mas se considerando os seguintes critérios de elegibilidade: Indicador internacional de Desenvolvimento Humano; concentração de populações quilombolas ou de agricultura familiar; baixo dinamismo econômico; e beneficiários do programa Bolsa Família. Em 2009, o Governo Federal investiu R\$ 19.787.033.027,18 em 120 “territórios, abrangendo uma população de 42 milhões de pessoas”.

**Tabela 9 – Recursos investidos nos Territórios da Cidadania em 2009**

Macrorregião	Número de Territórios da Cidadania	Recursos Investidos
Norte	27	R\$ 1.744.340.104,70
Nordeste	56	R\$ 12.128.670.321,91
Sudeste	15	R\$ 2.273.924.898,59
Centro-oeste	12	R\$ 1.611.718.185,76
Sul	10	R\$ 2.028.379.516,22
Total	120	R\$ 19.787.033.027,18

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Programa.

[www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)

De acordo com os Territórios da Cidadania contemplados em 2009, ano de grande expansão da política, 47% estavam na região Nordeste, que concentrou 61% dos recursos disponibilizados pelo Governo Federal. A região Norte, por sua vez, tem o segundo maior número desses “Territórios” (22%), porém foi a segunda região que menos recebeu recurso, obtendo 9% no referido ano. A região Sudeste é a terceira região com mais números e a segunda receptora de recursos. O Estado de Minas Gerais possui metade dos Territórios da Cidadania dessa região, oito, em 2009, seguido também por São Paulo, com três: Vale do Ribeira; Sudeste Paulista e Pontal do Paranapanema.

É importante esclarecer que essa política possui ainda mais cunho assistencial do que prioritariamente de desenvolvimento exponencial e com capacidade de inovação, propósito mais nítido nas discussões sobre os Arranjos

Produtivos Locais. Como pode ser visto nos critérios de elegibilidade, os Territórios do programa são definidos visando a atender localidades específicas, com predomínio de populações que vivem próximas à linha da pobreza, beneficiadas por programas sociais e que historicamente sempre estiveram ligadas a terra.

Os APLs, outra política que necessita de uma base territorial, também estiveram na pauta das estratégias de desenvolvimento no governo Lula, embora a sua existência date desde o início da década 1990. A política nacional para os APLs foi organizada em duas áreas de atuação: incorporada aos últimos três Planos Plurianuais (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015), na agenda das Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental, sob o entendimento de que os APLs “seriam fortes catalisadores para a desconcentração da produção de MPEs, em termos regionais e locais” (PPA, MDIC, 2014); e na criação do Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL).

Tal grupo de trabalho tem a função de coordenar e auxiliar a ação dos APLs em consonância com o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e com a participação de 33 instituições públicas e privadas de ensino, pesquisa, recursos humanos e financiamento. Dentre essas instituições está a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST), que definiu o conceito de APL utilizado nas políticas do MDIC. A Redesist define o conceito como

Os Arranjos produtivos Locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (REDESIST, 2003, p. 3).

O próprio MDIC também considera necessário que a aglomeração esteja estruturada por uma governança territorial, conforme a definição apresentada pelo Ministério da Integração, posta nas diretrizes das duas PNDR, que entende um APL a partir de “um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam



em torno de uma atividade produtiva predominante, e que compartilhem formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança [...]” (BRASIL, 2004). Esses critérios seriam, a princípio, os requisitos básicos para definir quais locais enquadrar-se-iam na política de fomento aos APLs, tanto do MDIC quanto da PNDR. Porém, como não há um consenso acerca do conceito, possuindo concepções distintas para a ação política nos Estados federativos, o MDIC reconhece atualmente 958 arranjos, distribuídos por todas as macrorregiões, como ilustra a tabela 10. Desse total de APLs identificados, o GT-APL prioriza suas ações e monitora diretamente 267, abrangendo quase 300 mil estabelecimentos, com mais de 2,8 milhões de trabalhadores.

**Tabela 10** – APLs por macrorregiões geográficas segundo setores produtivos – 2010

Setor Produtivo	Centro – Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Setor Primário	14	27	310	72	161	82	63	32	19	23	567	59
Setor Secundário	27	53	102	24	33	17	127	64	55	66	344	36
Baixo cont. tecnológico	14	27	56	13	20	10	59	30	29	35	178	19
Média-Baixa tecnologia	10	20	35	8	9	5	42	21	13	16	109	11
Média-Alta tecnologia	-	-	6	1	1	1	12	6	10	12	29	3
Alta intens. Tecnológica	3	6	5	1	3	2	14	7	3	4	28	3
Setor Terciário	10	20	16	4	2	1	10	5	9	11	47	5
Total	51	100	428	100	196	100	200	100	83	100	958	100

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a partir de Costa (2010).

A partir das informações, é possível concluir que quase 60% dos APLs são de atividades produtivas do setor primário, isto é, extrativismo, agricultura e pecuária, com maior expressão nas regiões Norte (82%) e Nordeste (72%), evidenciando o peso do setor primário na economia dessas regiões<sup>23</sup>. Além disso, os APLs identificados em ambas as regiões possuem baixo contingente tecnológico,

<sup>23</sup> De acordo com o relatório da OCDE, essas regiões tiveram crescimento econômico graças ao avanço do setor primário, principalmente mineração e agricultura.

prevalecendo os ramos mais tradicionais da indústria. Nas outras regiões a realidade é diferente: o setor secundário possui maior número de aglomerações identificadas como APL, porém ainda com indústrias que agregam pouco contingente tecnológico ou baixa tecnologia – cerca de metade dos arranjos no Sudeste e no Sul. De forma geral, o país possui um número muito reduzido de APLs com alta ou alta-média intensidade tecnológica, abrangendo 6% dessas aglomerações, concentrados novamente nas regiões do Sul e Sudeste.

Como se percebe, as características de um arranjo produtivo estão fundadas no princípio da proximidade, tanto física quanto no estreitamento dos laços entre as empresas (integração vertical e/ou horizontal de determinado setor produtivo), e suas bases teóricas estão inseridas no novo paradigma de desenvolvimento endógeno territorial, conforme discutido no capítulo anterior. Costa recorda também que a proximidade num arranjo produtivo colabora para a “fertilização cruzada”, uma vez que ela poderia reduzir os custos de transação e difusão de informações, intensificar o processo de inovação tecnológica vinculada tanto ao adensamento da cadeia produtiva, aumentando as externalidades positivas capazes de reforçar e dinamizar a competitividade local (COSTA, 2010).

Mesmo considerando a importância da formação e da consolidação dos APLs no Brasil, entendendo como um meio de elevar o dinamismo econômico endógeno do capital social, das condições do trabalho, de ampliar espaços de decisão e coordenação do desenvolvimento, o autor ainda vê grandes dificuldades a serem superadas. Com base no estudo “Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais”, realizado pelo Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional da Universidade Estadual de Campinas, considera que essas dificuldades têm fundamento tanto por parte dos atores locais no tocante à falta de cooperação e solidariedade, o que ocasionaria uma “baixa fertilização cruzada”, quanto por parte do Governo Federal em relação a financiamento, investimento em recursos humanos, tecnologia e infraestrutura, além da construção de uma política nacional para o desenvolvimento regional, entendendo que, sem ela, o modelo de desenvolvimento localista poderia ter um efeito perverso e reforçar a tendência de concentração econômica industrial no eixo dinâmico da economia brasileira, o Estado de São Paulo e sua hinterlândia econômica (COSTA, 2010, p. 156).

Outro ponto ainda deficiente nos APLs reside na governança territorial. Um estudo realizado pelo Laboratório de Desenvolvimento Territorial<sup>24</sup> da UNESP de Rio Claro, a partir dos casos encontrados no Estado de São Paulo, evidencia uma grande deficiência de gestão. Além da fraca cooperação, a participação nos espaços de decisão e a formulação de estratégias territoriais são muito limitadas na maioria dos arranjos, caracterizando um modelo de “governança privada”, calcada no sindicato patronal do setor prevalecente de determinado APL.

Retomando a análise sobre a dinâmica regional no período denominado pós-neoliberal, a tabela 11 revela uma modesta desconcentração industrial. Se, por um lado, os indicadores sociais, a renda média e o PIB aumentaram em regiões como o Norte e o Nordeste, por outro lado, na comparação destas regiões com as demais regiões no tocante à indústria, nota-se ainda uma grande concentração do valor gerado.

**Tabela 11.** Participação regional no valor gerado pela atividade industrial  
(1999 - 2011)

Macrorregião	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011
Norte	4,0	5,0	5,2	5,4	5,5	5,3	6,9
Nordeste	11,5	11,2	11,6	11,8	11,6	12,2	11,8
Sudeste	61,8	60,0	59,6	60,1	60,2	58,2	58,2
Sul	18,4	19,3	18,9	17,8	17,7	18,6	17,2
Centro-Oeste	4,2	4,5	4,7	4,9	5,0	5,7	5,8

Fonte: PNAD – IBGE

No período analisado, a região Norte obteve maior crescimento do valor gerado em relação às demais, sendo, porém, a segunda região menos industrializada, com quase 7% do valor adicionado industrial do país. A região Nordeste manteve-se praticamente com o mesmo peso proporcional, e as perdas, com as quais se justifica a tímida desconcentração, foram atribuídas às regiões Sul e Sudeste, de 18,4% e 61,8% para 17,2% e 58,2% em 2011, respectivamente. Quando se unem as duas regiões mais industrializadas do país, fica perceptível a concentração industrial existente, atingindo 75,4% em 2011.

<sup>24</sup> As Modalidades de Governança Territorial no Estado de São Paulo: Coordenação, Territórios e Desenvolvimento.

Para concluir a ideia acerca da concentração industrial, estendendo a partir das referências estatísticas e considerações de Cano (1997), houve um processo de desconcentração industrial na década de 1980, concentração nos anos 1990, e novamente desconcentração a partir dos anos 2000. Entretanto ainda é destoante a diferença entre as regiões industrializadas, justificando a necessidade da intervenção do Estado na reversão desse quadro tão díspar. Somando-se as regiões Sul e Sudeste, é possível verificar que a desconcentração fora demasiadamente pequena, pois, juntas, essas regiões representavam 87,6% do VA industrial em 1939, passando para 88,6% em 1989, 79,8% em 1999 e atingindo 76,8% em 2009.

Portanto uma das facetas que demonstram a posição econômica hegemônica do “Sul” em relação ao “Norte”, que é a industrialização, ainda é verdadeira. Mesmo com as transformações ocorridas nos últimos anos nas regiões menos desenvolvidas, não alteraram a relação desigual entre elas, condicionando a função de cada um na divisão territorial do trabalho.

### 2.3.1 A I PNDR: limites e avanços

Quando se inicia o debate sobre a PNDR em 2003, o recente Governo Federal, assumido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sinaliza um retorno às preocupações para com a questão regional brasileira. Outorgada pelo Decreto nº 6.047/2007 e coordenada pelo Ministério da Integração, mas em conjunto com outros ministérios – Ministério das Cidades, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Agricultura e Abastecimento, destinados à política econômica – a proposta da PNDR indicou uma metodologia de ação com escalas distintas, a partir de três grandes áreas de atuação: Macrorregional, Sub-regional ou Mesorregional, e Áreas Prioritárias. Essas políticas estariam sob a responsabilidade executiva da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.

O artigo 3º do Capítulo I dessa lei que origina a PNDR aponta como deve ser o direcionamento das ações públicas de acordo com cada escala de atuação. Na escala macrorregional, deverão ser elaborados *Planos Estratégicos de Desenvolvimento*, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste,

coordenadas pelas instituições competentes de cada região (SUDENE, SUDAM e SUDECO) sob a tutela do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2007). Já na escala sub-regional (ou mesorregional), seriam criados programas de incentivos à implementação de infraestrutura social e produtiva e estruturação de arranjos produtivos locais, sobretudo naquelas regiões definidas como *Mesorregiões Diferenciadas*, de baixo dinamismo econômico, como os programas de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais (PROMESO)<sup>25</sup> e o de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER), para localidades consideradas, segundo critérios de elegibilidade da própria política, de baixo-médio dinamismo. O principal foco nessa escala seria o Programa Mesorregional com “infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas” (BRASIL, 2005, p. 35).

Nota-se, nesse momento, a partir das primeiras diretrizes da PNDR, que há um interesse em valorizar a escala local, abarcando tais concepções de desenvolvimento territorial apoiado na institucionalização dos atores locais e pela competitividade por meio da ativação dos recursos locais (naturais e humanos), principalmente em políticas de Arranjos Produtivos Locais (APLs). A ideia consistia em fazer com que a política regional caminhasse na direção de uma nova concepção de desenvolvimento, a partir do território, além de impedir os surgimentos de “enclaves industriais”, entendidos como distritos industriais (ou clusters) existentes no Brasil, pautados em ações unicamente de redução/isenção de tributos fiscais.

Outra questão fundamental nessas políticas mesorregionais é o entendimento dado à problematização da desigualdade regional, quebrando a ideia superficial de que apenas as grandes regiões com pobreza histórica careciam de intervenção. Nessa escala sub-regional, foi possível pensar em políticas de desenvolvimento em espaços deprimidos dentro das regiões com alto dinamismo econômico, como o Vale do Ribeira, na região Sudeste, por exemplo.

De acordo com o Sumário Executivo da I PNDR,

---

<sup>25</sup> Mesorregiões definidas pelo PROMESO na Amazônia (Alto Solimões, Bico do Papagaio e Vale do Rio Acre); no semiárido nordestino (Xingó, Chapada do Araripe e Chapada das Mangabeiras); e em outras localidades do país (Vale do Ribeira, Vale do Jequitinhonha, Metade Sul do RS, Águas Emendadas, Bacia do Itabapoana).

No âmbito do governo federal, várias ações de planejamento e gestão estão se estruturando tendo por foco potencial o combate às desigualdades regionais, buscando aproximação ao território. Elas vão desde o desenvolvimento rural e a irrigação até o apoio a arranjos produtivos locais, a sistemas locais de inovação e aos empreendimentos exportadores.

[...] A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos (BRASIL, 2003).

Sobre as formas de atuação da PNDR referentes às ações em escala mesorregional, foram definidos alguns indicadores socioeconômicos que classificaram tais regiões a partir do seu grau de dinamismo em função do *rendimento domiciliar médio* e do *crescimento do PIB per capita* (o ano base para o cálculo foi o de 2000). O cruzamento desses indicadores caracterizara a dinâmica econômica regional, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 4** – Cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB per capita” para a formação da tipologia das Sub-regiões da PNDR (ano 2000)

% Variação do PIB	% Variação do Rendimento Médio por Habitante Brasil		
	Alto (93% a 204%)	Médio (33% a 93%)	Baixo (16% a 33%)
Alta (3,87% a 25,30%)	Alta Renda	Dinâmica de Média Renda	Dinâmica de Baixa Renda
Média (0 a 3,87%)	Alta Renda	Média Renda e Médio crescimento	Baixa Renda e Médio Crescimento
Baixa (-16,85% a 0%)	Alta Renda	Média Renda e Baixo Crescimento	Baixa Renda e Baixo Crescimento

Fonte: BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2005 (adaptado pelo autor).

A partir dessa classificação, foi estabelecida a tipologia designada para o critério de elegibilidade da primeira política. Essa tipologia definiu as regiões como: Alta Renda, Dinâmica, Estagnada e Baixa Renda (Quadro 5). O foco das ações

concentrar-se-ia nas regiões prioritárias e com relativo dinamismo econômico, excluindo, por consequência, as microrregiões de Alta renda.

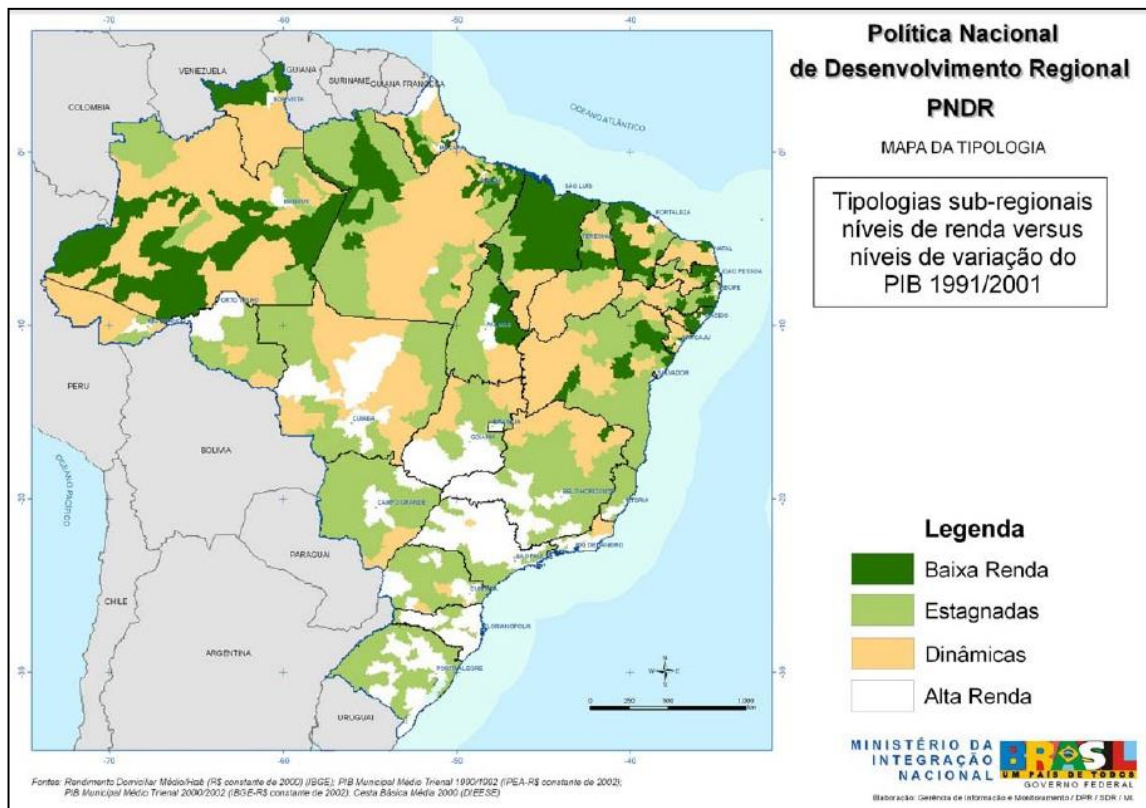
**Quadro 5 – Tipologia das Sub-regiões para a PNDR**

	<b>Tipos das sub-regiões</b>
Alta Renda	Alta Renda, independentemente do seu crescimento
Dinâmicas	Baixa/Média Renda e Alto Crescimento
Estagnadas	Média Renda e Baixo/Médio Crescimento
Baixa Renda	Baixa Renda e Baixo/médio Crescimento

Fonte: BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2005 (adaptado pelo autor).

Esses indicadores também foram analisados paralelamente ao grau de urbanização dessas sub-regiões, anos de estudos, taxa de crescimento populacional e ocupação no território nacional. O bom desempenho dessas regiões de alto ou com baixo dinamismo econômico também acompanham positivamente esses demais indicadores. Ao total, na época em que as informações foram obtidas (2000), 140 sub-regiões eram consideradas de Alto dinamismo, 120 dinâmicas de menor renda, 210 de média renda e baixo crescimento, e 87 de baixa renda e baixo crescimento.

**Figura 2 – Mapa de tipologias sub-regionais (2000)**



Fonte: BRASIL. Ministério da Integração, 2003.

A figura a seguir demonstra a mesma tipologia, porém com indicadores atualizados - referentes ao ano de 2010 – na tentativa de captar possíveis mudanças ou alterações na dinâmica econômica de cada região e melhorar a eficiência da PNDR. Nesse momento, também, o MI divulgou estudos sobre os resultados da PNDR e perspectivas para os anos seguintes, embora ainda não houvesse em mente a necessidade de elaboração de uma nova versão dessa política.

Pela análise comparativa das duas figuras, percebe-se que as macrorregiões Sul e Sudeste aparecem com pouca alteração da caracterização de 2000 para 2010, exceto pelo norte de Minas Gerais, onde houve um aumento de microrregiões estagnadas. O Centro-Oeste obteve um crescimento no número de regiões dinâmicas, especialmente Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; já a região conhecida como MATOPIBA (sul do Maranhão e Piauí, noroeste da Bahia e nordeste da Tocantins) atingiu os indicadores das regiões dinâmicas, antes estagnadas e de baixa renda; partes do Ceará e do Rio Grande do Norte apresentavam uma classificação inferior ao primeiro levantamento; as demais localidades do Nordeste e da região Norte não apresentavam significativas mudanças.



Não é possível concluir, pelo levantamento proposto pelo MI, que as mudanças dessas regiões tenham relação direta com políticas de caráter regional, como, por exemplo, o avanço da agricultura moderna e oligopolista em determinadas regiões do Mato Grosso, Goiás, Tocantins e Maranhão.

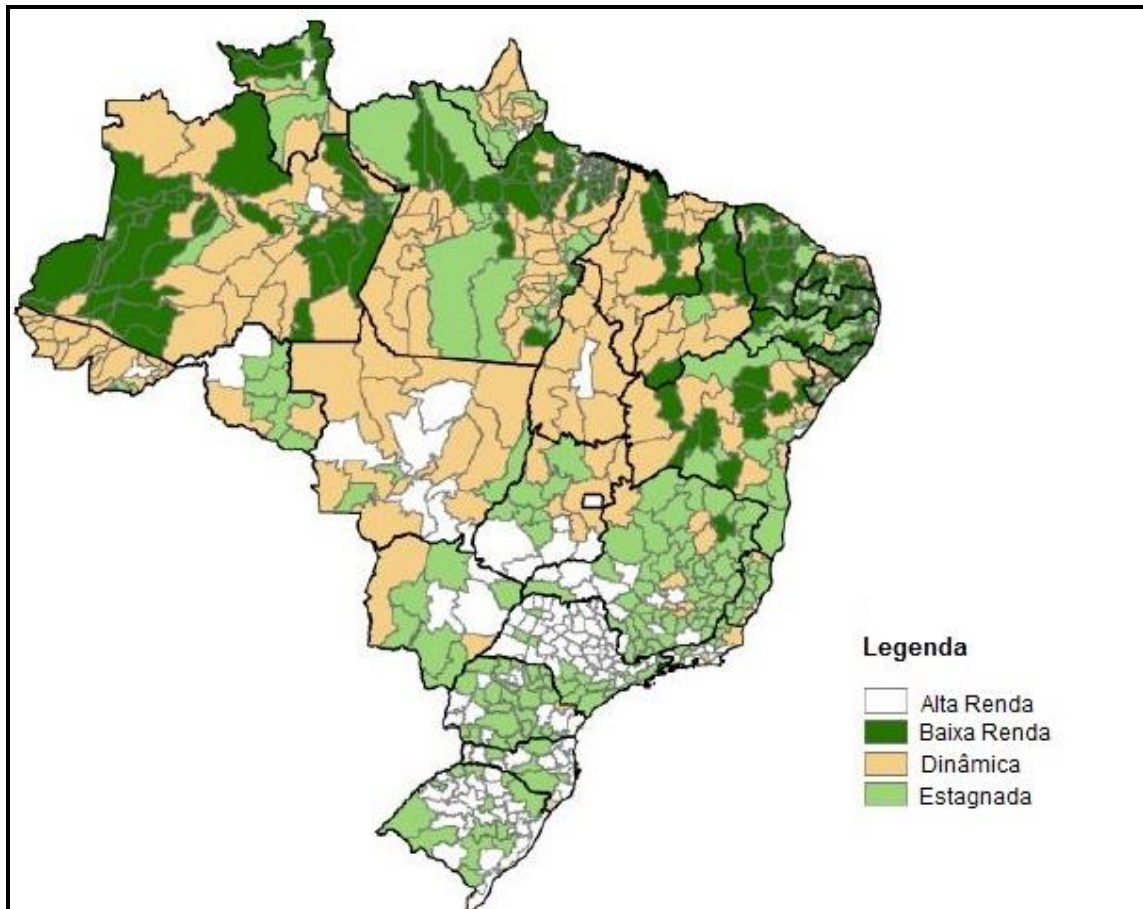
Além disso, ressaltam-se as limitações e ressalvas que estes indicadores e critérios elegíveis possuem. Embora informações sobre densidade demográfica, crescimento da população, escolaridade e grau de urbanização tenham sido elencados na caracterização das microrregiões, apenas as variações de PIB e rendimento médio consistem na definição das tipologias e critérios elegíveis para a intervenção pública. Tal premissa pode mascarar determinada realidade, na medida em que concede apenas a “variação” das informações sobre valores relativizados, isto é, em porcentagem<sup>26</sup>. Uma região pode estar com um alto dinamismo econômico e possuir um considerável crescimento da renda média, porém não é possível afirmar que a essa mesma região seja dinâmica e apresente rendimento médio elevado.

Apesar de esses planos terem sofrido limitações por ocasião da ausência do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, Bandeira (2007) e Cargnin e Rückert (2013) apontam avanços significativos do ponto de vista de um novo modelo de gestão do território. A partir das experiências da região Sul, os autores consideram que as políticas mesorregionais proporcionariam uma mobilização de atores historicamente envolvidos no espaço, tanto no avanço para a criação de arranjos produtivos quanto na capacidade de gerar transformação das políticas locais, como a criação de Fóruns Mesorregionais da Metade Sul e da Grande Fronteira do Mercosul.

---

<sup>26</sup> Regiões com baixo rendimento podem apresentar um crescimento proporcional da renda elevado, não obtendo necessariamente elevado crescimento em números absolutos, fazendo com que a região melhore substancialmente sua situação econômica. Tal ideia também é verdadeira ao PIB. (ex: Região A variou positivamente o PIB em 50%, e em números absolutos o aumento fora de R\$ 50 milhões; já a região B teve uma variação de 25%, porém em números absolutos seu crescimento fora de R\$100 milhões. Portanto a região A, embora tenha maior variação, pode estar ainda em uma condição muito desfavorável à de B).

**Figura 3 – Mapa de tipologias sub-regionais (2010)**



Fonte: BRASIL. Ministério da Integração, 2010.

Essa nova escala, como dito, incorpora áreas com baixo dinamismo econômico e de desenvolvimento estratégico em áreas do Sul e do Sudeste, e induz mecanismos de governança territorial, aumentando a representatividade dos atores regionais. Ademais,

Integrados a uma regionalização exaustiva do território nacional e com funcionamento aperfeiçoado, fóruns semelhantes aos hoje existentes nesses programas podem proporcionar a base institucional e organizacional necessária para uma renovação do planejamento e da gestão pública, apoiada na interação, em escala mesorregional, entre órgãos governamentais e segmentos organizados da sociedade civil (BANDEIRA, 2007, p. 23.).

Por fim, completando as escalas de intervenção da I PNDR, após a macro e a mesorregional, ainda restam as Áreas Especiais, ou *áreas de tratamento prioritário* selecionadas a partir das suas especificidades ou gravidade das desigualdades: o

Semiárido Nordestino, a Faixa de Fronteira (Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF) e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), regiões com *baixo dinamismo* econômico que, a partir de uma articulação integrada entre União, Estados e municípios, detêm prioridade na captação de recursos públicos para o desenvolvimento local.

Apesar dos avanços com a proposta, as ações e o financiamento ainda ficaram muito centralizados no âmbito federal. A I PNDR não desenvolveu uma ação conjunta com os Estados e nem trabalhou com a autonomia das mesorregiões, provocando, ainda, grande dependência das superintendências regionais e da ação do Ministério da Integração, sobretudo no financiamento. A esse respeito, inclusive na avaliação do próprio Ministério, houve uma falta de articulação com os critérios de elegibilidade da I PNDR, restringindo as ações às regiões diferenciadas herdadas da antiga Política.

Como consequência, o Ministério da Integração interagiu com a região sem interlocução necessariamente com outras instâncias de poder, por meio de uma ponte entre o federal e o local, sem estabelecer critérios que considerassem a divisão do trabalho dentro do contexto estadual, e nem uma relação com outras regiões economicamente semelhantes. Isso leva a crer que os critérios da seleção de políticas, uma vez não obtendo uma classificação nacional, tendem a obedecer a critérios políticos e até a ceder a pressões do regionalismo, já conhecidas nacionalmente.

Mudando o foco para a questão da ação do Estado em suas funções distributivas, de acordo com o projeto de 2007, o financiamento da PNDR estaria incorporado ao Plano Plurianual, dentro das Diretrizes Orçamentárias, garantidas pelo artigo 166 da Constituição Federal de 1988. Além disso, contaria com os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Nordeste (FNE), Norte (FNO) e também do Centro-Oeste (FCO), Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA), Fundos Fiscais de Investimentos e Política de Incentivos e Benefícios Fiscais, bem como outros fundos criados pelas superintendências regionais ou do próprio Governo Federal. Pela lei 7.827, de 1989, a constituição dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento é proveniente de 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, e também sobre produtos industrializados. A distribuição consiste em 0,6% para o FNO, 0,6% para o FCO e 1,8% para o FNE.

Em 2011, o total destinado para os três fundos foi de mais 16,6 bilhões de reais, correspondendo a parte dos recursos destinados para o desenvolvimento regional. O objetivo dos fundos é financiar exclusivamente o setor produtivo, priorizando pequenos e micro produtores rurais ou de microempresas. A tabela 12 demonstra o orçamento da PNDR em 2011, último ano antes da proposição da Nova Política, baseado no relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União.

**Tabela 12 – Demonstrativo sintético dos recursos da PNDR 2011**

<b>Instrumentos</b>	<b>Recursos (em R\$)</b>	<b>Recursos (em R\$ Bilhões)</b>
Orçamento	R\$ 81.592.386,00	R\$ 0,08
Fundos Constitucionais de Financiamento	R\$ 16.639.137.226,00	R\$ 16,64
Fundos de Desenvolvimento Regional	R\$ 2.973.739.570,00	R\$ 2,97
Fundos de Investimentos Regionais	R\$ 322.693.756,00	R\$ 0,32
Incentivos	R\$ 6.380.779.876,00	R\$ 6,38
Totalização	R\$ 26.397.942.814,00	R\$ 26,40

Fonte: BRASIL, 2012f

Todo o gerenciamento desses fundos e dos incentivos promulgados pela política regional foi conduzido pelo: Ministério da Integração, que estabelece diretrizes, orientações, supervisão e normas de operacionalização dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento; pelos conselhos deliberativos de cada superintendência, responsáveis por definir estratégias, diretrizes e prioridades dos programas de financiamento; e pelos respectivos bancos regionais do Nordeste e da Amazônia (Banco do Brasil, no caso da Superintendência do Centro-Oeste), que atuam como agentes financeiros, aplicando os recursos, realizando análise de propostas e concessão de créditos.

Os Fundos de Desenvolvimento Regional<sup>27</sup> (FDA, FDNE e FDCO), criados pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, corresponderam, em 2011, a 11% dos recursos destinados ao desenvolvimento regional, totalizando quase 3 bilhões de reais. Em relação às finalidades desses fundos, nota-se que são concedidos para investimentos em infraestrutura, serviços públicos e grandes empreendimentos

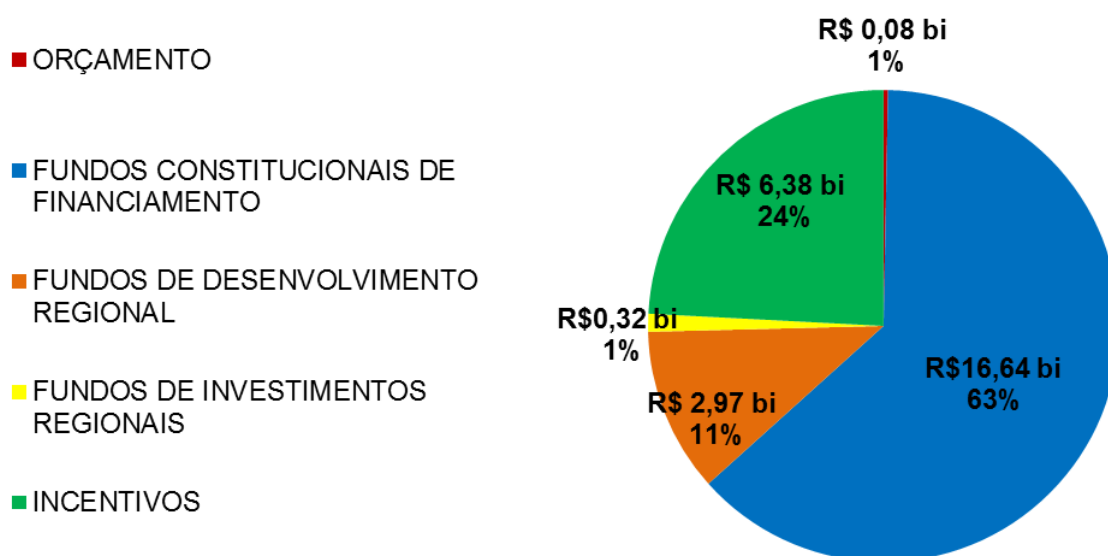
<sup>27</sup> É válido mencionar que a distribuição espacial dos recursos, nesse caso, não obedece às demarcações tradicionais das macrorregiões. O leste do Estado do Maranhão recebe recursos oriundos do FDNE e o restante do FDA, assim como Mato Grosso recebe tanto deste FDA (Amazônia Legal) quanto do FDCO. O FDNE tem sua área estendida, segundo art. 2º da Lei Complementar nº 125 de 2007, para o Nordeste dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

produtivos, no intuito de propiciar a demanda de outros empreendimentos, similarmente à ideia de polo.

De acordo com o MI, parte do reembolso dos recursos financiados é reinvestida em atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico regional (aproximadamente 2%). Os bancos operadores (Banco da Amazônia e Banco do Nordeste) financiam até 60% dos projetos num prazo de até 20 anos.

Os Fundos Fiscais de Investimento – Finam, para a Amazônia, e Finor, para o Nordeste – criados pela Lei n° 1.376, de 12.12.1974<sup>28</sup>, destinam-se a investimentos para empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento econômico das regiões, uma vez entendida a escassez de recursos em poupanças. A região Centro-Oeste ainda não dispõe desses instrumentos, que, em 2011, distribuíram pouco mais de 320 milhões de reais, correspondendo a 1% de todos os investimentos de caráter regional da política.

**Gráfico 3** - Porcentagem da distribuição dos recursos da I PNDR em 2011



Fonte: BRASIL, 2012f

Por último, a política de incentivos fiscais sempre foi, na história das políticas regionais, um mecanismo de atração para novos empreendimentos. Para as regiões Norte e Nordeste, esses incentivos somaram, em 2011, 6,4 bilhões de reais,

<sup>28</sup> Reformulados pela Lei n° 8.167, de 15.01.1991,

totalizando 24% dos recursos regionais, sendo, conseqüentemente, o segundo instrumento de financiamento mais abundante. Isso evidencia a importância que tal mecanismo, iniciado com o surgimento da SUDAM e SUDENE, ainda apresenta ao desenvolvimento regional. Em 2002, os decretos 4.212 e 4.213 delimitam alguns setores prioritários para a aquisição do benefício e obrigatoriedade de reinvestimento, como o caso da infraestrutura, turismo, agroindústria, agricultura e indústria.

Os impostos são deduzidos em 75% do Imposto de Renda sobre pessoas Jurídicas (IRPJ) para projetos de instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrados em setores prioritários (agricultura, indústria e serviço), com prazo para usufruto de 10 anos. As seleções dos projetos são definidas pelas respectivas superintendências. Há também a redução do IRPJ de 12,5% para a Zona Franca de Manaus, possibilidade de reinvestimento de até 30% do IRPJ e depreciação acelerada incentivada e desconto do PIS/PASEP e COFINS para bens adquiridos até 2013 para empresas situadas em microrregiões menos desenvolvidas, enquadradas nos setores prioritários (BRASIL, 2010).

Portanto, de acordo com o próprio ministério, as políticas desenvolvidas por esses recursos financeiros disponíveis destinam-se a produtores agrícolas, firmas individuais e cooperativas que possuam atividades nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços das regiões Nordeste, Norte e, em alguns casos, da região Centro-Oeste (BRASIL, 2008) Já os programas para sub-regiões PROMESO e PROMOVER (para os APLs e que hoje são garantidos pelo orçamento da União) teriam seus recursos garantidos por um fundo especial, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. Os recursos provenientes desses fundos, bem como os incentivos fiscais, seriam operacionalizados pelas instituições de desenvolvimento regionais existentes ou pela Câmara de Políticas de Integração Nacional.

Segundo balanço realizado pelo próprio Ministério da Integração em 2012, a criação desse fundo era imprescindível para o sucesso das políticas propostas nas sub-regiões, pois possibilitaria ações de infraestrutura, estratégias para promoção da inovação e capacitação de recursos humanos, além de atuar como um instrumento de integração das políticas federais com as dos Estados. (BRASIL, 2012a, p. 20). Apesar disso, a discussão do FNDR não progrediu, esbarrando no debate sobre o pacto federativo e os mecanismos que alimentariam tal fundo. Os únicos fundos

possíveis foram aqueles destinados às superintendências de desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e SUDECO).

Na ausência de financiamentos estritamente regionais, cabe mencionar o financiamento a partir do principal banco público de apoio ao desenvolvimento produtivo nacional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Importante fundo de investimento, o banco mais do que triplicou os investimentos no setor privado entre os anos de 2004 e 2013, alcançando a cifra de R\$ 190.000.419,00. Embora não tenha o caráter regional, o BNDES aumentou a aplicação dos seus recursos na região Norte e Nordeste, e, mais moderadamente, na região Sul. O ano de 2009 foi o momento de grande salto dos investimentos do BNDES em todas as regiões, especialmente no Nordeste, em que o valor fora quase triplicado (de 7,6 para 22 bilhões).

É válido mencionar que 2009 era o segundo ano de crise internacional, iniciada pela bolha imobiliária americana, o que demonstra uma forte presença do Estado investindo no setor produtivo em tempos de instabilidade financeira e do comércio internacional. Nos anos subsequentes, a região Nordeste sofre uma queda, ao contrário das demais regiões, recuperando o bom desempenho apenas em 2013, quando abarcou 25 bilhões de reais em financiamento. Se se comparar o mesmo período de crise – 2009 a 2013 –, as regiões Norte e Nordeste detiveram o menor ritmo de crescimento, apresentando valores próximos aos de 2009, e contrariando os índices das demais regiões, com aumentos expressivos. Isso traz argumentos para concluir que, após momento de instabilidade, as regiões tradicionalmente desfavorecidas economicamente têm mais dificuldade de criar novos projetos junto ao BNDES se comparadas com regiões mais dinâmicas, embora contem com recursos dos fundos regionais para o desenvolvimento (26 bilhões de reais divididos entre Nordeste, Norte e Centro-Oeste). Em 2013, o Nordeste estabelece-se como terceira região que mais recebeu recursos do banco.

**Tabela 13** – Investimentos do BNDES por macrorregião em milhares de reais (2004-2013)

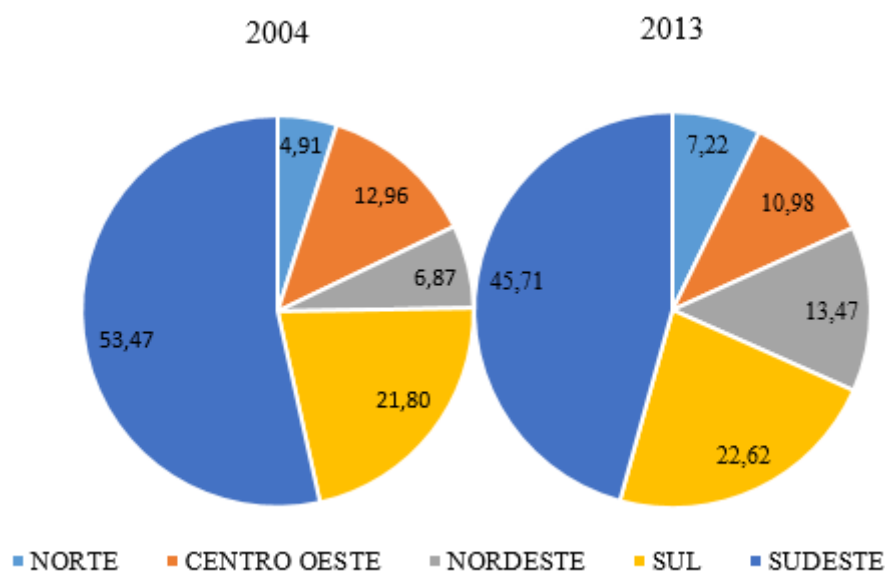
	Norte	Centro-Oeste	Nordeste	Sul	Sudeste	Total
2004	1.954,10	5.160,50	2.737,30	8.682,80	21.299,20	39.833,90
2005	1.615,80	3.270,60	3.803,00	9.551,00	28.739,80	46.980,20
2006	1.625,80	3.658,80	4.836,20	9.782,60	31.414,60	51.318,00
2007	3.460,90	5.754,70	5.322,10	12.772,90	37.581,30	64.891,80
2008	4.951,80	9.881,30	7.627,20	17.407,60	51.010,10	90.877,90
2009	11.213,50	10.738,10	22.067,30	20.677,10	71.660,40	136.356,40
2010	11.748,20	11.366,60	17.210,80	30.125,60	97.971,50	168.422,70
2011	10.864,40	11.348,30	18.767,90	29.654,80	68.238,10	138.873,40
2012	13.340,20	20.098,10	21.048,40	29.065,30	72.440,20	155.992,30
2013	13.751,80	20.898,70	25.657,20	43.068,40	87.042,90	190.419,00

Fonte: BNDES, 2013.

Mesmo com esse crescimento bruto nas regiões historicamente deprimidas, a concentração dos recursos ainda é muito grande, tendo o Sudeste abarcado quase a metade (46%) dos recursos adquiridos. Essa informação ajuda a mostrar o grande dinamismo econômico existente na região Sudeste e a discrepância existente entre as economias macrorregionais, uma vez que a liberalização dos recursos do BNDES só é feita a partir de projetos e empreendimentos privados, demonstrando o aumento crescente na demanda do mercado por financiamento em todo o país, mas principalmente na região mencionada. Diante disso fica evidente que, no cenário de menor presença do Estado na orientação espacial dos recursos públicos, o “livre jogo do mercado” propicia a concentração de investimentos e a atração de recursos em espaços com maior desenvolvimento econômico.



**Gráfico 4** – Proporção de investimentos do BNDES nas macrorregiões em 2004 e em 2013 (%)



Fonte: BNDES, 2013.

O Quadro 6 demonstra a análise feita pelo TCU sobre esses mecanismos de financiamento ao desenvolvimento regional da I PNDR. Ele sintetiza a intervenção do Estado a partir dos financiamentos regionais, a partir da finalidade de cada mecanismo, dos produtos gerados e dos resultados adquiridos.

Sobre essa análise dos mecanismos de financiamento da I PNDR, o relatório feito pelo Tribunal de Contas da União em 2012 acerca dos gastos do ano anterior chama atenção para algumas deficiências da política que merecem ser destacadas neste momento. Nele, atenta-se à elevada concentração dos recursos provenientes dos incentivos fiscais e aponta-se para o direcionamento a empreendimentos do setor privado pelos fundos elencados, como forma de buscar o “desenvolvimento das potencialidades regionais” (BRASIL, 2012f).

**Quadro 6 – Lógica de Intervenção da PNDR**

<b>Mecanismo</b>	<b>Fundos Constitucionais de Financiamento</b>	<b>Fundos de Desenvolvimento Regional</b>	<b>Fundos Fiscais de Investimento</b>	<b>Incentivos Fiscais</b>	<b>Programas Orçamentários</b>
<b>Atividades</b>	Atividades para a concessão de empréstimos ao setor privado: definição de prioridades, seleção e aprovação de projetos, fiscalização e avaliação			Atividades diversas destinadas à concessão de incentivos fiscais	Identificação de demandas, planejamento de soluções, criação de mecanismos para coordenação entre atores locais, execução orçamentária
<b>Produtos</b>	Concessão de financiamentos subsidiados para empreendimentos privados			Concessão de incentivos tributários a empreend. privados	Apoio à instalação de arranjos produtivos nas sub-regiões de atuação
<b>Resultados Intermediários</b>	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação		Ampliação da infraestrutura econômica e de empreendimentos produtivos nas regiões de atuação	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação	
<b>Resultados Finais</b>	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões N, NE e CO, com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões N e NE (além de partes de MG e ES), com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva das regiões N e NE, com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões N e NE, com geração de emprego e renda	Fortalecimento da atividade produtiva nas sub-regiões prioritárias, com geração de emprego e renda

Fonte: BRASIL, 2012f. p. 29 (adaptado).

Acrescendo-se à ideia do uso demasiado de incentivos fiscais, são questionados os mecanismos de comparação e avaliação dos possíveis efeitos ou ganhos gerados pelos subsídios concedidos. Segundo o relatório,

[...] é relevante notar que não se deve esperar que os indicadores possam, em todos os casos, refletir diretamente a totalidade dos efeitos sobre produção, emprego e renda associados à atuação dos fundos, ou seja, eliminando preliminarmente efeitos decorrentes de outros fatores, relativos ou não a ações de governo. Na maioria das situações, apontar a relação de causalidade entre ações de governo e seus efeitos e impactos mais amplos requer avaliações complexas, das quais os indicadores e seus valores apurados de forma sistemática serão subsídios (BRASIL, 2012f, p. 24).

Contudo o referido relatório considerou insuficientes os critérios elegíveis da I PNDR, na medida em que “registra-se que não há, atualmente, um painel suficiente para expressar as múltiplas dimensões das desigualdades regionais, que abarquem os fatores que têm atuado a favor da manutenção das disparidades”. (BRASIL, 2012f, p. 23). Isso é corroborado quando mencionada (inclusive pelo próprio MI na apresentação da Nova PNDR) a não execução dos critérios elegíveis em âmbito nacional para as mesorregiões nem para demais projetos macrorregionais. Para o próprio relatório, a existência de indicadores tanto para seleção de áreas prioritárias quanto para a avaliação dos resultados das ações do Estado vem contribuir para o alinhamento dos instrumentos públicos e também para a orientação da própria PNDR.

Além disso, o TCU apontou outras falhas na execução da política, dentre elas: ausência de Planos Regionais de Desenvolvimento, falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR; fragilidades dos controles internos e sistemas de informação (sobretudo para fiscalização e auditorias dos empreendimentos e obras beneficiadas pelos recursos da política); falha no processo de gestão das operações e missões institucionais do MI, da SDR, das superintendências e dos bancos de financiamento; e falta de transparência dos resultados esperados e adquiridos para a sociedade de forma geral.

Diante disso é plausível afirmar que a falta de critérios bem definidos e universalizados também abre possibilidade para que afeições políticas e interesses particulares de elites locais, que podem fundamentar o regionalismo, estejam presentes na distribuição dos recursos da I PNDR, não obedecendo, desse modo, a critérios quantitativos e racionais. Já a falta de transparência e de controle dos programas pode comprometer, por sua vez, a eficiência e implicar mau uso dos recursos públicos investidos. Por fim, a ausência de Planos Regionais de Desenvolvimento pode fazer com que a política descumpra seu papel de diminuir também as desigualdades intrarregionais, em razão da falta de coordenação entre as políticas desenvolvidas pelas superintendências. Não se considera a completude da organização e da estrutura econômico-social de seu território.

Em resposta às críticas sobre os critérios indefinidos para a escolha das regiões e dos projetos beneficiados, a SDR criou o Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR). Por meio de um banco de dados com

informações sobre educação, ciência e tecnologia, estrutura produtiva, demografia, infraestrutura, financiamento público e aplicação do Orçamento da União, o ODR permite ampliar a transparência dos recursos despendidos nas regiões, podendo vir também a fornecer novas ferramentas para orientação de políticas de desenvolvimento mediante indicadores socioeconômicos, a partir do cruzamento de informações escolhidas.

Em suma, embora tenha sido retomado o debate sobre as estratégias de desenvolvimento regional no Brasil, apenas avanços pontuais podem ser vistos nessa I PNDR. De maneira geral, ela não obteve uma mobilização governamental efetiva, atribuindo os seus resultados aos programas universais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), projetos de interiorização da educação superior, políticas de transferência de renda, aumento real do salário mínimo e políticas de isenções fiscais, provocando um aumento do dinamismo industrial em algumas regiões do Centro-Oeste e do Nordeste.

Sua principal contribuição consistiu em redefinir as escalas de intervenção do poder público no espaço, considerando indicadores que demonstrassem as fragilidades socioeconômicas regionais numa escala micro e mesorregional, em que pesem não ter descentralizado o poder de decisão e diálogo e a relativa autonomia para elas, sendo uma de suas limitações. Houve uma atenção às políticas “de baixo para cima”, ou endógenas, porém se mantendo uma forte centralização política. Outras limitações estão no âmbito executivo, como a não execução dos critérios de elegibilidade elaborados pela proposta, e a não constituição de um fundo nacional para o desenvolvimento regional, responsável por uma agenda que abarque todo o território nacional e estabeleça uma integração de políticas públicas transversais. Há de se considerar que, embora esteja no bojo das discussões da SDR e do MI, propostas de mudança na tributação, sobretudo sobre o ICMS, que concentra as maiores tensões, e propostas sobre o fortalecimento do pacto federativo não pertenceram às intenções da I PNDR.

Já o propósito da Nova PNDR é mais ambicioso: inicia-se no processo de formação da política descentralizada com o objetivo de transformar-se em uma Política de Estado, capaz de atravessar todas as alternâncias de poder do Estado, em todas as escalas de atuação.

### **CAPÍTULO 3**

#### **A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Grandes expectativas trazem quando anunciam a oportunidade de construir uma nova agenda política que tenta combater as históricas desigualdades regionais do Brasil, e assim ocorre com a Nova PNDR, cuja formulação começou com as conferências estaduais e culminou na Conferência Nacional. Neste momento do trabalho, procurar-se-á evidenciar esse processo de elaboração, focalizando em alguns pontos considerados relevantes para entender o caráter e a dimensão que o Estado e a sociedade brasileira participante propuseram naquele momento.

Dessa forma neste capítulo serão apresentados inicialmente os fundamentos da Nova PNDR, apresentando seus instrumentos políticos e sua forma de atuação multiescalar no território, as estruturas de governança consideradas, e como esses elementos podem atuar para o desenvolvimento regional, incorporados em um caráter territorial. Esse debate regional x territorial será promovido em sequência, necessário dada a ênfase no conceito de território concebido à questão regional no Brasil desde a I PNDR.

A partir de então, serão abordadas as estratégias de atuação da Nova Política, também a partir da CNDR, abarcando dois elementos fundamentais para a execução da proposta: os mecanismos de financiamento, capazes de medir a abrangência espacial e o potencial de intervenção pública; e os seus critérios elegíveis, que não apenas designarão os recursos para as áreas prioritárias, mas também darão sustentação ao direcionamento político-ideológico tomado pela PNDR.

Posteriormente será apresentada uma síntese comparativa com o intuito de elucidar as mudanças das políticas nacionais para o desenvolvimento regional, a partir dos mecanismos político-institucionais e da governança, dos instrumentos financeiros e dos principais planos de ação. Por fim, motivado pelos acontecimentos recentes da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, serão tecidas breves notas sobre o novo Projeto de Lei nº 375 de 2015, que institui a PNDR, comparando-as com os resultados obtidos na CNDR de 2013.

### **3.1 Os Fundamentos da Nova Política de Desenvolvimento Regional: escalas, coordenação política e desenvolvimento local.**

A discussão descentralizada dos princípios e das diretrizes para uma nova agenda regional, desde as conferências estaduais até a Conferência Nacional em 2013, já demonstrou um grande avanço para aumentar a representatividade e a legitimidade da nova PNDR. Porém é necessário identificar e analisar os principais fundamentos que balizaram as ideias para a confecção dessa Política. Há dois momentos distintos que merecem atenção, sendo o primeiro construído inicialmente pela equipe da SDR e o MI, apresentando um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, os objetivos e as metas pretendidos para CNDR, os quatro eixos responsáveis por estruturar a Nova PNDR, e os princípios e diretrizes sugeridos previamente. Tudo isso foi elaborado para orientar o debate daqueles delegados nas escalas estaduais e regionais.

O segundo momento consiste nas “respostas” dos Estados e das macrorregiões, isto é, as demandas e os preceitos que eles elegeram como essenciais para a PNDR, o que definirá o caráter ideológico, as prioridades e os instrumentos de gestão utilizados em âmbito nacional. Dessas respostas, temos as Cartas Macrorregionais, os princípios e as diretrizes eleitos por essas macrorregiões, e os princípios e diretrizes que, de fato, foram eleitos prioritários na Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Estes dois últimos serão discutidos no subcapítulo a seguir.

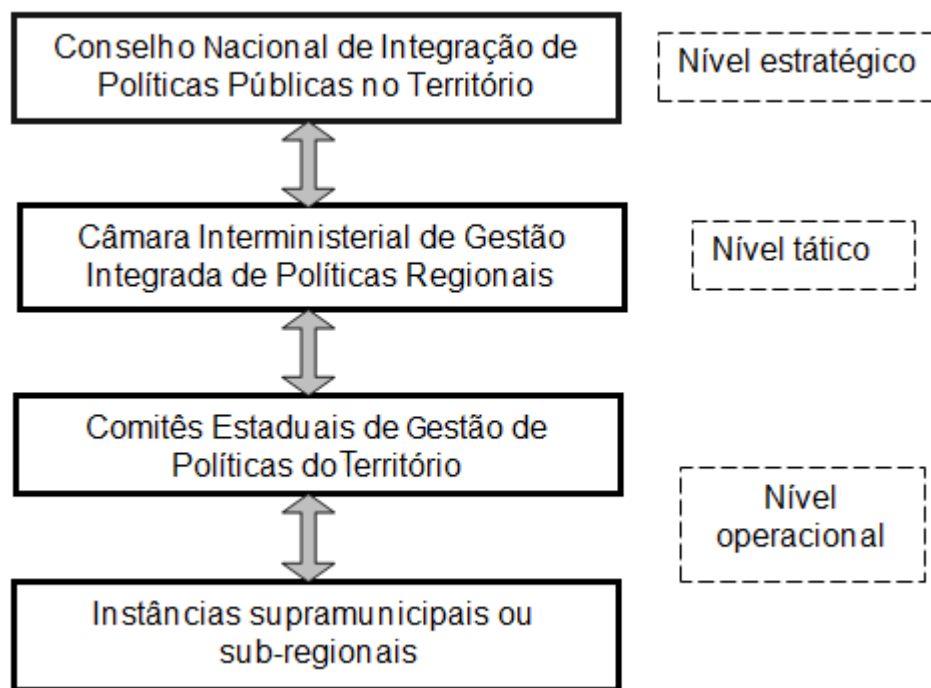
Primeiramente, como fundamento para o bom funcionamento da Nova PNDR, a SDR e o MI definiram três planos de ações universais: criar um sistema de *governança* de maneira horizontal (entre os órgãos ministeriais) e vertical (entre as diversas escalas do poder público); estipular pactos de metas nas áreas de educação, serviços básicos, infraestrutura, ciência & tecnologia, desenvolvimento produtivo e sustentabilidade; e, por último, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2012a).

O sistema de governança propõe uma cooperação e articulação entre as *escalas* de atuação política, desde a União, passando pelas instâncias macrorregionais, sub-regionais, intermunicipais e municipais. Em nível federal, a coordenação de políticas definiria principais estratégias de ação e o pacto de metas, caracterizando um nível estratégico. A Câmara Interministerial de Gestão Integrada,

responsável pelo nível tático, ficaria responsável por aprovar planos e programas da política, e coordenar as ações com as instâncias locais e regionais. Estas, que comporiam o nível operacional, executariam os projetos, os planos e as ações nos territórios – as superintendências, Câmaras Estaduais de Gestão de Políticas Regionais, Consórcios Intermunicipais, Comitês de Bacias Hidrográficas, entre outros.

Essa estrutura foi denominada de Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR).

**Figura 4** – Desenho Esquemático do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional



Fonte: Texto de Referência para a CNDR (BRASIL, 2013).

Como consequência inicial, a coordenação das escalas de atuação e intervenção política num mecanismo de governança vertical ajuda a resolver um dos obstáculos erguidos durante o início do processo de descentralização política nacional: a ausência de um pacto nacional entre os Estados e falta de articulação e de adesão às propostas discutidas pelo Governo Federal. Ou seja, além de possibilitar um diálogo entre as escalas, o que favorece a democratização da PNDR,

o SNDR pode contribuir para o aumento da adesão dos planos e metas da política pelas unidades federativas e pode auxiliar no fortalecimento do pacto federativo.

Já a governança horizontal pode contribuir para alinhar o posicionamento dos órgãos ministeriais, aumentando a eficiência de suas políticas, a partir do princípio de complementaridade entre os planos traçados por cada instância (Ex: Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). Nota-se, porém, que a preocupação da Secretaria nesse momento é sobre a aproximação e o diálogo das instituições governamentais responsáveis pela PNDR entre si, fazendo com que o conceito seja interpretado apenas como um de seus sentidos, o da “capacidade do Estado na coordenação e execução de programas integrados”, como apresentado no quadro 7. Não há referência direta a uma articulação e coordenação de governanças e arranjos institucionais, tais como Consórcios Intermunicipais, Comitês de Bacias ou APLs numa escala local.

Comparando esse Sistema com o correspondente proposto pela I PNDR, há alguns pontos divergentes que merecem reconhecimento. Na primeira versão da Política, o debate consistia mais sobre a necessidade de trabalhar assuntos transversais do que propriamente a articulação e a coordenação entre as escalas. O mecanismo utilizado para essa transversalidade política consistia na: a) Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (composta por 23 ministérios estratégicos) e responsável pela ação conjunta da União em áreas prioritárias; b) os Conselhos Deliberativos da SUDENE, SUDAM e SUDECO, instâncias máximas responsáveis pelas políticas regionais; e c) os Fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional, responsáveis pelo diálogo, pelo monitoramento e pela negociação com os atores locais (prefeituras, governadores, empresários e sociedade civil).

Seguindo com a análise, o quadro 7 apresenta os objetivos principais propostos pela SDR, assim como os princípios e diretrizes sugeridos.



**Quadro 7. – Síntese dos Objetivos, princípios e diretrizes sugeridos pela SDR para a CNDR**

Objetivos	<p>I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais.</p> <p>II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.</p>
Princípios	<p>1) Transparência nos objetivos, nos processos e resultados.</p> <p>2) Monitoramento e avaliação das políticas.</p> <p>3) Competitividade-equidade.</p> <p>4) Participação da sociedade civil.</p> <p>5) Respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente.</p> <p>6) Combinação entre políticas “de baixo para cima” e políticas “de cima para baixo”, e atenção às políticas transversais.</p> <p>7) Parceria público-privada.</p> <p>8) Respeito aos princípios e pactos federativos, a fim de possibilitar a participação efetiva das várias escalas de governo na execução da PNDR.</p>
Diretrizes	<p>a) Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).</p> <p>b) Reforçar a dimensão regional nas principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico.</p> <p>c) Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais, não somente as oportunidades já reveladas, mas também aquelas implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.</p> <p>d) Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional.</p> <p>e) Apostar nas atividades e tecnologias inovadoras e da “economia verde”, portadoras de futuro, como mobilizadoras e catalisadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.</p> <p>f) Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos e incentivos fiscais de PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados.</p> <p>g) Definir Pactos de Metas com os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do País.</p> <p>h) Desenvolver e implementar sistemas de informações e de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade da PNDR.</p>

Fonte: Elaborado a partir do Texto de Referência para a CNDR. Secretaria de Desenvolvimento Regional – CNDR, Brasília, 2013.

Em consonância com as políticas federais de desenvolvimento, os objetivos centrais da Nova PNDR apelam para a necessidade de conter os desequilíbrios regionais. Para as diretrizes, a SDR faz questão de destacar que elas, assim como

toda a PNDR, estão norteadas pelas diretrizes de outras políticas setoriais, especialmente os Planos Nacionais de educação (PNE), Saúde e Saneamento Básico; as diretrizes estritamente de desenvolvimento econômico estão contidas no Plano Plurianual-PPA Federal (2012-2015), como concretizado na primeira versão da PNDR e mencionado anteriormente. Nota-se que a questão ambiental será inserida nas metas das políticas.

Todavia o que merece destaque desses objetivos é o posicionamento tomado em relação à valorização do espaço local, novamente como proposto na primeira versão da PNDR, afirmando que essa nova política estará em diálogos com as estratégias de desenvolvimento endógeno contemporâneo. O documento sugere uma atenção às políticas que considerem elementos espaciais importantes, numa escala de atuação diferenciada, não contemplada nas políticas anteriores à I PNDR.

Para os princípios balizadores da proposta e suas diretrizes elencadas, os principais direcionamentos são o aumento da participação da sociedade como mais um elemento de controle da política, aumento da participação do mercado (princípios 3, 4 e 7), exigindo uma relação mais próxima entre empresários e Estado, e repensar a questão do pacto federativo e da solidariedade territorial, posta em xeque com o acirramento das estratégias de guerra fiscal e descentralização do Estado, a partir de 1988. Sobre esse tema em especial, a própria SDR mostrava-se ciente de que o atual pacto federativo está comprometido, na medida em que incita a proposta para caminhar rumo a “um pacto federativo cooperativo e solidário em torno dos objetivos da referida política” (BRASIL, 2013).

Os incentivos fiscais ainda estão inseridos nas diretrizes propostas, não especificadamente restritos às regiões historicamente atrasadas economicamente, como em todas as antigas políticas de desenvolvimento regional. O que há de novo é a intenção de aprimorar os critérios para seleção dos empreendimentos contemplados pelo benefício, e a busca por uma “contrapartida” destes para com o local. Inicialmente essa medida não representa grande relevância na discussão, porém, sem a adoção de novos critérios para a seleção de empreendimentos que gozarão dos incentivos fiscais, poder-se-á incentivar a criação de estruturas produtivas sem filiação com o meio geográfico do entorno, semelhantemente ao ocorrido na Zona Franca de Manaus e outras plataformas de produção.

Esses critérios devem partir primeiramente de uma escala mesorregional, considerando a diversidade intrarregional, sem deixar de priorizar as macrorregiões

menos favorecidas, como a Norte e a Nordeste. Em segundo lugar, é importante privilegiar pactos firmados entre Estado e empresas que invistam no fortalecimento *dos recursos e ativos territoriais*, na aproximação física e gerencial dos atores econômicos, e na gestão compartilhada e coordenação de políticas entre prefeituras, conselhos estaduais, os empresários, sindicatos e institutos de pesquisa e desenvolvimento. Noutro aspecto de cunho econômico, a criação do fundo de investimento nacional para a política aparece também como uma das diretrizes desejadas pela SRD e torna-se a principal ferramenta na discussão de um dos eixos temáticos para elaboração da Nova PNDR, como visualizado no quadro 8.

Sobre eles, são propostos quatro grandes eixos temáticos para a CNDR em que os representantes de todos os Estados discutiriam formas de atuação para cada eixo dentro da PNDR: *Governança, Diálogo Federativo e Participação Social; Financiamento do Desenvolvimento Regional; Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade; e Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável.*

**Quadro 8** – Eixos temáticos propostos para a CNDR

I - Governança, Diálogo Federativo e Participação Social	...capacidade do Estado na coordenação e execução de programas integrados de governo, e nos múltiplos aspectos que estes programas comportam, como, por exemplo: implantação de mecanismos democráticos de participação social, modelos de gestão, arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal, entre outros
II - Financiamento do Desenvolvimento Regional	...fonte de recursos capaz de financiar ações não atendidas pelos Fundos Constitucionais, criados em 1988
III - Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade	...noção corrente no planejamento e gestão de projetos, pelos quais são especificados os tipos de custo, ação ou organização que serão aceitos (elegíveis) por um dado programa operacional.
IV - Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável	A estratégia da nova política regional brasileira, em linha com o federalismo cooperativo que a orientará, e tendo em vista a natureza transversal de sua atuação, se orientará por quatro vertentes de ação fundamentais: Estrutura produtiva, Inovação e Recursos Humanos, infraestrutura e Rede de Cidades.

Fonte: BRASIL, Ministério da Integração Nacional, 2012b. - Conceitos adotados para o tema e eixos temáticos da CNDR.

Por aquilo já evidenciado até o momento preparatório da PNDR para as conferências estaduais e macrorregionais, as estratégias de desenvolvimento presentes estão claramente dentro do paradigma sobre as novas teorias da ciência

regional, definidas pelas teorias endógenas de desenvolvimento, num novo modelo de gestão do território compartilhada.

Pode-se compreender que os quatro eixos temáticos condutores compõem o método para garantir os objetivos pretendidos na construção da Nova PNDR, orientando de que forma a política atuará. O primeiro eixo está responsável em definir o papel do Estado – cuja responsabilidade fora atribuída também para as escalas inferiores e esta que se prestará sobre o pacto federativo e sobre a mediação de conflitos entre os atores e também entre os territórios – e da sociedade civil, pela primeira vez incorporada a uma política dessa natureza.

O eixo dois definirá a amplitude espacial e a capacidade de ação e transformação da política, uma vez que todo esse projeto depende da disponibilidade de recursos e de fundos de investimentos para a o cumprimento do eixo três, da Nova PNDR. Este, por sua vez, será responsável por definir as prioridades das ações e a abrangência que a Política deterá, isto é, no intuito de atingir os objetivos propostos em reduzir as desigualdades regionais e promover a integração física e social do país, fortalecendo, assim, o pacto federativo, quais regiões, projetos e programas, obras de infraestrutura serão incentivados, e quem e o que serão prioritários. Por último, o eixo quatro dirá o que serão os programas construídos, os projetos investidos, as áreas do serviço público (e privado) necessárias para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, e o caráter político-ideológico intrínseco a eles.

Dessa maneira, no tocante aos eixos, é possível auferir que foram concebidos para orientar a eleição dos princípios e das diretrizes da política de forma satisfatória, apontando a forma de condução da política e também de garantia para sua execução, nunca deixando escapar a ideia da necessidade de uma cooperação e integração. Esses eixos também evidenciam que a questão regional deve ser entendida como um problema nacional, embora não seja seu objetivo definir quais os critérios elegíveis da política, encarando que a realidade só pode ser mudada se pensada como uma questão territorial da nação.

Após a discussão em cada Unidade Federativa desses fundamentos balizadores, as propostas foram encaminhadas às Conferências Macrorregionais (de acordo com a divisão do IBGE), em que, a partir dos quatro eixos acima destacados, cada região definiria *cinco princípios e vinte diretrizes* para a PNDR, a serem discutidos e postos em votação na referida Conferência Nacional, em Brasília – DF.

Além disso, cada macrorregião apresentou uma *carta síntese* contendo as principais pretensões de cada macrorregião em relação à Política. Essas cartas, assim como os princípios eleitos por cada região, ajudam a entender a postura de cada região não apenas sobre a PNDR, mas também sobre a questão da integração nacional e o projeto político para o país. Portanto as cartas procuram, de acordo com seu posicionamento da divisão territorial do trabalho, valorizar propostas e diretrizes que, de certa forma, possam trazer mais benefícios a si mesmas, uma espécie de campo de forças para onde a política deverá seguir.

O quadro 9 apresenta a síntese dessas ideias.

**Quadro 9 – Resumo das Cartas Macrorregionais**

<b>Região</b>	<b>Carta da I Conferência Macrorregional</b>
Nordeste	Nordeste como “cerne do desafio de Projeto Regional”; desigualdades intrarregionais; necessidade de quebrar o efeito de causação circular acumulativa; integração com o setor público, empresarial e Instituições de Ensino Superior (criação de fóruns); por uma nova governança da Política Regional.
Norte	Acabar com as desigualdades internas, sem prejudicar a biodiversidade e a cultura local; investir na educação popular e participação efetiva dos movimentos sociais e ONGs; política de formação e atração de pesquisadores; regularização fundiária; ordenamento do território e avanços das políticas de APLs, infraestrutura, e agregar valor e tecnologia aos produtos da Amazônia.
Centro-Oeste	Considerar a diversidade étnica regional; concentração de terras; macrocefalia urbana; convergir projetos estruturantes com o Desenvolvimento Local; investir na sustentabilidade e estimular todas as diversidades produtivas da agricultura; criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento; criar o Banco Regional do Centro-oeste.
Sudeste	Acabar com políticas que se restrinjam às ações compensatórias; acabar com a noção de região-problema; considerar desigualdades intrarregionais; sistema de governança democrática (inspiração do conceito de subsidiariedade da União Europeia).
Sul	Fortalecer o pacto federativo nacional e a participação social; expandir os Conselhos Regionais de Desenvolvimento; proposta da SUDESUL e do Fundo Regional de Desenvolvimento; preservação Histórica do patrimônio imaterial.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas cartas macrorregionais. BRASIL, 2012e.

Nessa discussão sobre as necessidades e os anseios regionais sobre a PNDR, nota-se, de forma mais sutil, a presença do *regionalismo* nessas cartas, assim como nas diretrizes. Utilizando-se da concepção de Markusen, Bercovicci considera o regionalismo um fenômeno em que as elites locais pressionam e reivindicam a destinação de recursos e investimentos da União para seu território, na justificativa de desenvolvimento, porém com a intenção de manutenção de seus poderes locais. Para Castro (2010, p. 194), o regionalismo é entendido “como a mobilização política de grupos dominantes numa região em defesa de interesses específicos, frentes a grupos dominantes de outras regiões ou ao próprio Estado”.

Embora a luta por recursos e pelos interesses locais seja legítima, a autora considera que, muitas vezes, o discurso em defesa dele pode ser captado por interesses de “alguns” setores daquela região. A emblemática “questão regional” brasileira é um caso de regionalismo ainda atual, encarado como problema nacional a ser solucionado. A Nova PNDR, mesmo considerando que a desigualdade regional está presente internamente às demais regiões, entende que o Nordeste, assim como o Norte, merece atenção especial no tratamento de políticas e captação de recursos para fins regionais.

Assim retomado, os conteúdos dessas cartas desvelam as diferenças regionais existentes historicamente, a falta de diálogo, a inaptidão para a concepção de nação entre elas, demonstrando claramente as posições de cada lugar no contexto nacional, e o apego às políticas de desenvolvimento tradicionalmente empregadas. No caso do Nordeste, a carta é bem pragmática quanto à necessidade de manutenção de instituições semelhantes à SUDENE, e isso se reflete também em outras regiões, quando se propõe a criação da SUDESUL e do Banco do Centro-Oeste. Ainda sobre o Nordeste, as ideias concebidas corretamente por Celso Furtado demonstram grande presença, na medida em que concebe o Nordeste como o cerne da questão regional nacional.

Já para o Sudeste, a questão principal apresentada consistia em acabar com o que denominaram de políticas compensatórias, sobretudo pela questão das transferências diretas de recursos do Governo Federal para os Estados do Norte e do Nordeste. Em contrapartida, demonstram o desejo de que a Política seja conduzida por uma abordagem mesorregional onde seja capaz de relevar e tratar as desigualdades existentes intrarregionalmente. Tanto o Centro-Oeste quanto a região Norte exaltam a necessidade de garantir a diversidade cultural/local, e propõem que

a nova PNDR discuta uma reforma agrária e insira a sustentabilidade nas políticas regionais, também como medida de manutenção das culturas tradicionais.

De maneira geral, todas as regiões consideraram a questão da governança essencial para a Nova PNDR, considerando um importante mecanismo de democratização, fiscalização e controle social da política. Porém é na região Sul que essa governança vem como meio de políticas diretas para o desenvolvimento, por meio dos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) empregados no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e na região Norte, quando citadas as políticas em prol dos APLs. Outro ponto importante sobre a região Sul é o fato de ser a única que explicitou na carta propostas pensadas no âmbito da nação, quando faz menção à necessidade de fortalecer o pacto federativo e de criar um fundo de desenvolvimento regional.

Junto com cada carta, os delegados trouxeram seus respectivos princípios e diretrizes eleitos nas conferências macrorregionais, e, por isso, mantêm uma coerência no discurso, como pode ser visto nos diretrizes organizadas no quadro 10. Tantos os princípios quanto as diretrizes foram colocados em votação para, então, eleger e ordenar aqueles prioritários para a confecção de toda a PNDR. Como mencionado, cada região pôde trazer cinco princípios e até vinte diretrizes. Os primeiros estão apresentados no quadro a seguir.

**Quadro 10** – Princípios eleitos pelas as macrorregiões para a CNDR

Macrorregião	Princípios
Sul	<p>I. Efetividade da política: a PNDR deve fomentar e estimular o comprometimento em rede de parcerias entre sociedade civil, entidades públicas e privadas, por meio de estabelecimento de sistema de governança, visando à transparência nos objetivos, processos e resultados, bem como o monitoramento e avaliação das políticas, garantindo a representação e o reconhecimento das organizações das minorias e dos povos tradicionais.</p> <p>II. Garantir a participação social em todas as fases, desde a concepção, elaboração, implementação, avaliação, monitoramento e controle social das políticas públicas, devendo estas ser perenes e de Estado.</p> <p>III. Alcance nacional da PNDR, com o objetivo de promover, em todo o território brasileiro, a redução das desigualdades de nível de desenvolvimento e estimular a dinamização de áreas estagnadas, caracterizadas como origem de intensos fluxos emigratórios.</p> <p>IV. Institucionalização de um sistema de governança na escala micro, meso e macrorregional, com equidade na representação (sociedade civil, mercado e Estado).</p>

	V. Respeito e valorização da diversidade territorial, cultural e ambiental enquanto potencial de desenvolvimento.
Sudeste	<p>I. Criar sistema de financiamento para o Desenvolvimento Regional, priorizando iniciativas condizentes com o desenvolvimento sustentável, alinhando recursos públicos e privados, validados por um sistema de governança Estadual e/ou Macrorregional.</p> <p>II. Desenvolvimento regional inclusivo respeitando a diversidade territorial, observando as dimensões social, econômica, institucional e ambiental, sob a ótica da cooperação federativa vertical e horizontal.</p> <p>III. Representação tripartite, paritária e deliberativa, contemplando entes governamentais, sociedade civil organizada e da iniciativa privada nas instâncias colegiadas.</p> <p>IV. Desenvolvimento regional inclusivo e solidário, com equidade, respeitando a diversidade territorial, as potencialidades e legados históricos municipais, estaduais e locais, observando os princípios do desenvolvimento sustentável, social, econômico, institucional, ambiental e cultural.</p> <p>V. Todos os Estados da Federação devem participar e ser beneficiados pela PNDR, assegurando o fluxo permanente de recursos dos Fundos de Desenvolvimento Regional.</p>
Centro-Oeste	<p>I. Estabelecer medidas alternativas às condicionalidades decorrentes da regularização fundiária, que engessam o setor produtivo.</p> <p>II. Transparência, participação, controle e gestão social em todo processo de elaboração, monitoramento e avaliação das ações e resultados da PNDR.</p> <p>III. Priorizar linhas de financiamento para o desenvolvimento econômico e social do RIDE, faixas de fronteiras, regiões com alto índice de migração, regiões de baixo dinamismo econômico e estagnadas, contribuindo para a melhoria do IDH e respeitando a diversidade cultural.</p> <p>IV. Integração de cadeias produtivas em nível regional, com adoção prioritária de programas inclusivos de micro e pequenos produtores e da agricultura familiar.</p> <p>V. Desenvolvimento em rede: articulação intergovernamental e intersetorial do poder público com organização da sociedade civil, instituições de ensino superior, pesquisa e extensão em colegiados específicos, a fim de combinar políticas de baixo para cima e de cima para baixo, com atenção às políticas transversais e do meio ambiente.</p>
Norte	<p>I. Política integrada de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira da Amazônia.</p> <p>II. Garantir a compensação decorrente dos prejuízos socioeconômicos e ambientais causados a partir da aplicação da Lei Kandir<sup>29</sup>.</p> <p>III. Promover a oferta de logística e transporte fluvial e rodoviário para proporcionar a integração e a atração de investimentos para a Amazônia Legal, de forma a garantir sua sustentabilidade.</p> <p>IV. Regularização Fundiária Plena com Transparência e Controle Social.</p>

<sup>29</sup> Lei complementar nº 87 de setembro de 1996 que exonera de ICMS determinados produtos e serviços destinados à exportação.



	V. Redução das desigualdades regionais pela regionalização do orçamento.
Nordeste	<p>I. Educação como principal vetor do desenvolvimento regional com ênfase no empreendedorismo, inovação, ciência e tecnologia e transformação social.</p> <p>II. Reduzir as desigualdades inter e intrarregionais, com distribuição de renda, inclusão social e sustentabilidade, priorizando as populações em situação de vulnerabilidade no acesso ao processo de desenvolvimento e garantindo os direitos fundamentais.</p> <p>III. Fortalecimento da participação da sociedade civil, de forma paritária, nos processos de desenvolvimento de políticas públicas, desde a elaboração, gestão (democrática e transparente) e controle social, nas três esferas de governo.</p> <p>IV. Regionalização do orçamento geral da união, administração direta e indireta, observando os critérios demográficos conforme art. 165, § 7º combinado com art. 35 do ADCT da CF/88<sup>30</sup>.</p> <p>V. Respeito e valorização das diversidades culturais, ambientais, de territorialidade, dos saberes populares, das identidades, das vocações econômicas e das potencialidades regionais, considerando a conservação dos ativos ambientais e desenvolvimento sustentável.</p>

Fonte: BRASIL, I CNDR, 2013 (adaptado).

Cada princípio foi originado de um dos quatro eixos fundamentais estipulados pela SDR e apresentados acima. Nos subcapítulos a seguir, os princípios eleitos foram divididos e analisados conforme cada eixo correspondente.

Tratando especificamente sobre o quadro 10, é possível constatar que há uma convergência de ideias com a I PNDR. A questão da escala mesorregional como instrumento de institucionalização e execução de políticas regionais é um ponto comum, como justificativa para o combate à desigualdade intrarregional. A diferença está na restrição da I PNDR, remetendo essa questão aos fóruns mesorregionais, enquanto as diretrizes sugeridas pelos Estados apontam para ampliação dessas alternativas para Comitês de Bacias Hidrográficas, Coredes, consórcios intermunicipais, entre outros. A questão da governança territorial tripartite, que vai além daquela exercida pela coordenação exclusiva da União, está muito mais presente, inclusive no uso do termo.

Outros assuntos importantes, como uso de incentivos fiscais, articulação ministerial, aumento dos instrumentos de fiscalização e controle também são campos comuns de ambas as políticas, não havendo, por isso, mudanças

<sup>30</sup> Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

significativas. A novidade apresentada pelas regiões é, então, a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional, como um novo mecanismo de financiamento dos empreendimentos regionais, e a firmação da regionalização do orçamento, compatibilizada com o plano plurianual e garantida constitucionalmente como meio de reduzir a desigualdade entre as regiões.

Avançando no trabalho, cabe analisar no próximo subcapítulo os conceitos de região, território e desenvolvimento utilizados na nova PNDR, comparando com as suas antecessoras, e tentar definir, a partir deles, potencialidades e limites para o plano de desenvolvimento pretendido no Brasil.

### **3.2 Da teoria: uma abordagem territorial para uma questão regional**

As novas formas de pensar as políticas de desenvolvimento em âmbito regional mantêm uma relação intrínseca com o arcabouço teórico acadêmico dentro das Ciências Humanas, sobretudo da Ciência Regional. Dentre os conceitos espaciais trabalhados pela Geografia, buscar a definição de Região e de Território contribui para o entendimento das práticas de planejamento público. Esse debate faz-se necessário ainda mais na discussão da Nova PNDR, na medida em que tal política traz consigo novas abordagens para o desenvolvimento. Uma das principais mudanças nela está em ressaltar o enfoque *territorial*, apresentado em alguns momentos como cerne do debate regional nos documentos da Política. Contudo esse conceito aparece com algumas abordagens dessemelhantes nos princípios e diretrizes, mas que convergem coerentemente com diversas práticas pretendidas. Em meio a esse ponto uma questão faz-se importante: por que antes o regional e hoje o territorial? A resposta está na insuficiência do conceito (em suas diversas faces) em não atender às demandas propostas pela PNDR sobre estratégias de coordenação e autonomia dos locais, cujos preceitos encontram-se nas teorias de desenvolvimento endógeno.

Para a Nova PNDR, há claramente 4 diferentes abordagens para o conceito de região: região como espaço econômico polarizado, que contribui para o pensamento de polo e de região funcional; região enquanto reprodução espacial das relações de produção, a partir de uma estrutura político-econômica interligada nacionalmente; região administrativa, definida pelo Estado como mecanismo de

jurisdição e planejamento; e, por fim, região como uma escala espacial que evidencia o território.

Já o território é trabalhado com ineditismo desde a I PNDR, aparecendo no texto em duas concepções: enquanto poder do Estado Moderno delimitado por suas fronteiras; e como instituição socialmente construída.

O conceito de Região sempre foi fundamental para a Geografia e para o planejamento, desde meados do século XX com Boudeville e Perroux, e Myrdal até em tempos de Globalização, crise do fordismo e das mudanças da relação do Estado com o Território. Como visto nos capítulos 1 e 2, as ideias dos polos de desenvolvimento embasaram as políticas de desenvolvimento regional no Brasil, iniciadas por Celso Furtado, ainda no governo de Juscelino Kubitschek, e amplamente utilizadas nos PNDs. O recorte espacial e sua área de planejamento partiram do princípio de “região geoeconômica”, similar os espaços geonômicos.

O excerto abaixo, extraído do III PND, confirma essa concepção.

Dever-se-á, ao mesmo tempo, disciplinar o desenvolvimento da Região geoeconômica de Brasília, visando ao fortalecimento de sua já densamente habitada periferia, tanto pela qualidade de vida das respectivas populações como para proteger e preservar as características da Capital Federal, alocando, quando possível, as verbas do POLOCENTRO e dos outros programas em realização (BRASIL, 1980, p. 89).

Costa (1995) relembra que o conceito de região nesses casos, ao contrário daquele encontrado na geografia clássica francesa, é entendido como um meio, e não um produto. As regiões são identificadas como meio de classificação e intervenção, a partir de critérios desejados para própria ação. Já para a concepção da geografia clássica de Paul Vidal de La Blache, por exemplo, *a região é uma realidade concreta, dotada de elementos físicos (características da região natural) com a população ali habitada*. Costa ainda cita Hartshorne, que considerava a região como uma realidade evidente, e que é concebida como tal a partir da distribuição espacial dos fenômenos e caracterização de unidades particulares, resultado da qual se diferencia (COSTA, 1995). Toda essa análise é caracterizada pelo método idiográfico, cuja principal crítica está na fragmentação da região com o todo, empenhando os estudos para as particularidades do local.

Nota-se que ainda há atualmente o emprego dessas concepções de polos, quando se depara com a prerrogativa dos incentivos fiscais, tendo a Zona Franca de Manaus o principal exemplo deles. Tanto a I quanto a Nova PNDR propõem ainda o uso desse tipo de política, estimulando o desenvolvimento industrial exógeno, a partir de uma indústria motriz. Mesmo com o debate sobre o desenvolvimento endógeno, a presença do antigo modelo ainda é evidente.

Outra concepção de região implícita na Nova PNDR e que, de certa forma, está associada a ideias dos polos, é a de *Região Funcional*, denominada, ainda por Costa (1995), a partir da valorização da função de uma cidade como centro de organização regional, dada a dinâmica gerada pelos fluxos de pessoas e trocas de mercadorias, organizados em um espaço estruturado. Daí se identificam também polos de desenvolvimento e determinação de uma hierarquia urbana e regional. Isso está incorporado em um dos quatro eixos da CNDR, o item “rede de cidades” do quarto eixo “Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável”. Lá se prevê uma articulação com uma política urbana nacional, sobretudo nas áreas com baixo dinamismo, para investir num sistema de transportes e de comunicações suficientemente para fortalecer a rede de cidades.

Quanto mais complexa e dinâmica a economia de um determinado território, mais densa será sua rede urbana e maiores serão os fluxos que interligam as cidades componentes. Por outro lado, o baixo dinamismo econômico de alguns espaços regionais, em suas diferentes escalas, é reflexo e, simultaneamente, determinante da baixa complexidade das atividades da rede urbana que lhe dá suporte – logística, oferta de serviços, entre outras (BRASIL, 2012b, p. 6).

Embora as teorias neoclássicas tenham pesado na trajetória das políticas regionais, as teorias estruturalistas estavam na base do pensamento estratégico e político do planejamento, principalmente por meio de Celso Furtado, responsável pelo Grupo de Trabalho que elaborou as políticas regionais para o Nordeste. Celso Furtado trouxe grandes contribuições para entender as desigualdades entre regiões do Brasil, que consistiam em uma reprodução das relações de produção, da lógica internacional de exploração, intrínseca à formação territorial. Desse modo as regiões estariam internamente hierarquizadas e polarizadas, ou seja, ao mesmo tempo em que o país contemplava uma situação de subdesenvolvimento e na periferia do

sistema, internamente havia uma reprodução dessas desigualdades (FURTADO, 2003).

Celso Furtado concebia o Nordeste como o grande desafio do Brasil: aproximar e desenvolver a economia do Nordeste ao nível satisfatório e menos desigual perante o Centro-Sul. Segundo o Relatório do GTDN, por ele conduzido, “a disparidade de níveis de renda existente entre o Nordeste e o Centro–Sul do país constitui, sem lugar a dúvida, o mais grave problema a enfrentar na etapa presente do desenvolvimento econômico nacional” (GTDN, 1959, p. 8). Assim o Nordeste torna-se “a questão regional” (termo que se mantém até hoje) a ser trabalhada dentro da dinâmica econômica nacional, alvo de intensos investimentos, incentivos fiscais e programas de aumento de renda e trabalho.

A I e a Nova PNDR incitam o debate sobre a questão regional entendendo que a desigualdade regional é um atributo estrutural do país e apenas pode ser resolvida no âmbito de uma política coordenada nacionalmente. Essa ideia está inspirada também no estruturalismo cepalino, em que o dualismo entre regiões ricas e pobres só poderia ser superado pelo desenvolvimento de toda a nação. O excerto abaixo demonstra sucintamente como a PNDR concebe a questão da desigualdade regional.

Os países menos desenvolvidos são especialmente atingidos pelo ritmo desigual com que as empresas decretam a inclusão e a exclusão de regiões à dinâmica econômica global.

[...] As severas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira se expressam, com clareza, na base territorial, resultando em distorções que se agravaram com o início do processo de industrialização do país, deflagrada em meados do século XX. A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos (BRASIL, 2007, p. 12).

Santos (1978) atenta-se ao fato de o conceito de região sempre ser denominado pelo meio externo, em condição com outros espaços. Ele entende que a região está estruturada dentro do regime de acumulação global, e, por isso, não pode ser definida por si mesma, mas definida de fora, a partir dos critérios fixados pelo pesquisador ou pelo Estado. Santos postulava que, sobretudo no contexto atual, as regiões perdem cada vez mais sua autonomia, apresentando-se como

reflexos das transformações globais e formas hegemônicas da economia-mundo, num processo simultâneo de alienação e desigualdade social.

Já Oliveira (1971, p. 29) concebe a região como um “espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital, e por consequência uma forma especial da luta de classes, onde o econômico e o político se fusionam e assumem uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reposição”. Sob esse prisma, a região seria resultado do conflito social presente historicamente no tempo e no espaço, diferenciado de acordo com o nível distinto de reprodução do capital, ou divisão regional do trabalho, dentro de uma “economia nacional”. Crítico das ideias dualistas, Oliveira considera que, no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, o “moderno” e o “atrasado” coabitavam o mesmo espaço, sendo que o primeiro crescia e alimentava-se da existência do segundo.

A terceira abordagem sobre região é a administrativa, já indicada na própria definição de desenvolvimento regional, conforme citada anteriormente, “ações de governo destinadas a estimular o desenvolvimento econômico em regiões – macrorregiões, estados, sub-regiões”. Esse conceito distingue os espaços para gestão e planejamento a partir da jurisdição das escalas do Estado (prefeitura, região administrativa e governo estadual) e a divisão oficial realizada pelo IBGE. Mesmo para fins gerenciais, a definição do IBGE tem seu fundamento inicial na concepção de “região natural” de La Blache, porém dispendo de um rigor estatístico sobre os indicadores socioeconômicos de renda e população. Para os critérios iniciais de elegibilidade e formação das tipologias regionais, apenas esses indicadores serviram como base para a delimitação espacial, exceto no uso de uma escala microrregional.

O caráter intrínseco da revisão da Divisão Regional do Brasil refere-se a um conjunto de determinações econômicas, sociais e políticas que dizem respeito à totalidade da organização do espaço nacional, referendado no caso brasileiro pela forma desigual como vem se processando o desenvolvimento das forças produtivas em suas interações como o quadro natural (IBGE, 2012).

A quarta e última noção de região identificada na Nova PNDR aproxima-se a uma noção de território. Isso encontra justificativa em duas proposições alçadas pela nova PNDR: na valorização das identidades regionais e na autonomia e

institucionalização de instâncias locais. A primeira consta de diretrizes sugeridas inicialmente pela SDR e também propostas por algumas regiões (Centro-Oeste e Norte), fortalecendo a ideia de desenvolvimento econômico diferenciado, sem perspectiva de perda de costumes e valores tradicionalmente vivenciados em determinado espaço. Já a segunda, a tentativa de construir instrumentos de negociação e articulação de atores locais para o desenvolvimento como forma de aprimorar a descentralização política, fortalecendo novos mecanismos de governança e aumento no poder de decisão.

Dessa forma, partindo da ideia de Castro, a região pode ser entendida como uma escala espacial que confere visibilidade e sentido a um território socialmente construído (CASTRO, 1995, p. 192). Nesse sentido a autora entende a região como um território, cuja “construção se faz a partir de decisões com base em racionalidades econômicas e culturais, o que permite deduzir que ela é tanto forma concreta como representação e ideologia” (CASTRO, 1995, p. 192).

A referida autora não está sozinha quando vincula o conceito de região ao de território. Moreira (2007), numa discussão epistemológica, considera que região seria uma subcategoria do território, em que ela seria a manifestação espacial (ou local) das dinâmicas geográficas. Para ele, a localização, a distribuição, a distância, a conexão e a escala, ao materializarem-se no território, dão origem à região, ao lugar e à rede, recortes concretos (empíricos) do espaço, e, portanto, subcategorias do território (MOREIRA, 2007).

A ideia apresentada por Castro de região realiza-se na atual dinâmica de mundialização do capital e da sua relação com o espaço. O acirramento da concorrência em função da competição internacional, as inovações tecnológicas, a existência de arranjos institucionais adequados que facilitem a continuidade do fluxo de capital pelo espaço e pelo tempo (HARVEY, 2011) modificam o espaço ao mesmo tempo que provocam nele uma reação de sobrevivência sobre esses imperativos. Para Benko (2001) e Benko e Pecqueur (2001), a globalização, em diferentes tempos e intensidades vem provocando uma recomposição dos espaços suficiente para os autores enxergá-los por um “mosaico de regiões produtivas especializadas”, capazes de expor tanto processos complexos de crescimento localizado como também dinâmicas de desenvolvimento dependente de outras regiões.

Por tudo isso o conceito de região à altura da PNDR deve ser capaz de não apenas encontrar as peculiaridades espaciais que as diferem dos outros espaços e o seu posicionamento diante da divisão social e territorial do trabalho, mas ter a possibilidade de exercer uma função política no espaço. Exceto pela quarta análise, o princípio de diferenciação espacial sempre está relacionado ao conceito de região, sendo mutável a abordagem teórica e os seus respectivos usos. A região enquanto uma aproximação de um conceito de território muda esse princípio e possibilita à PNDR ser fidedigna em seu propósito de desenvolvimento dentro de um contexto de globalização.

Benko define o espaço (local) como uma “personalidade regional”; ele define as regiões “por suas posições numa estrutura vasta. A região (e suas características) é o produto do inter-regionalismo” (BENKO, 1996). Desse modo é considerada também uma relação regional interdependente, em que as estratégias de desenvolvimento diante das novas estratégias regulacionistas resultarão no que ele chamaria de “regiões ganhadoras” (BENKO, LIPIETZ, 1994). Nessa análise também se incorpora o caráter territorial do desenvolvimento no momento em que a ação do planejamento e a mobilização local tornam-se um recurso espacial socialmente construído, garantindo vantagens e especificidades dificilmente adquiridas em outro lugar. O desenvolvimento endógeno torna-se uma nova forma de promover o desenvolvimento regional, atribuindo mais um caráter local e um mecanismo destinado a partir do Território, que também não deixa de ser regional.

Muitos autores trazem uma conotação econômico-política para o conceito de território – Haesbaert e Limonad (2004), Pecqueur (2005), Saquet (2006), Santos (1997, 1998), e Souza (2013) – dentro da geografia, enriquecendo o debate contemporâneo sobre a importância do conceito para a ciência e para o planejamento, sobretudo num ambiente de competitividade, internacionalização dos mercados e globalização, e ambiente político de descentralização.

Um dos conceitos mais reproduzidos na academia sobre território hoje no país é de Haesbaert, que compreende essa categoria de análise a partir de um produto de uma relação de forças desiguais, envolvendo a apropriação simbólica e o domínio político-econômico de um espaço socialmente partilhado (HAESBAERT e LIMONAD, 1999; HAESBAERT, 2007). Já para Souza, o território tem uma abordagem estritamente fundamentada por uma relação de poder. Isso porque,



Se o poder é uma das dimensões das relações sociais, o território é a expressão espacial disso: *uma relação social tornada espaço* – mesmo que não de modo diretamente material, como ocorre com o substrato, ainda que o território dependa, de várias maneiras, deste último (SOUZA, 2013, p. 98).

Castro também incorpora a dimensão simbólica no território, na medida em que o entende como base material e simbólica. Embora ela considere que a região seja um território, nem todo território pode ser encarado como uma região. Já o poder não está vinculado diretamente ao conceito, mas sua relação com o território está fundada pelos conflitos (e nos modos de controle) das relações sociais que se materializam em disputas territoriais, constituindo, para ela, o campo da geografia política (CASTRO, 2005).

Sob esse ponto de vista, território e política compõem dois elementos fundamentais para a discussão sobre as novas instâncias de atuação do Estado e do diálogo entre os atores proximamente envolvidos, até no que tange à influência de cada um dentro de cada uma dessas instâncias. Esses elementos podem tanto identificar a existência do regionalismo burguês ou, então, a hegemonia de determinados atores dentro das estruturas de governança.

Isso se encontra no debate sobre política, em que a autora a concebe por dois aspectos: a política de Estado, que afeta toda a sociedade e todo o território, e a política enquanto prática particular, a política de uma empresa, sindicato ou igreja. Assim a primeira é social e territorialmente abrangente, enquanto a segunda é restrita a um ou a outro ator social, cuja ação apenas afeta estes mesmos grupos. Ambas não são isoladas ou impenetráveis, mas, na prática, os diferentes atores sociais podem e organizam-se para interferir, a seu favor, nas políticas oriundas do poder público (CASTRO, 2005, p. 51).

Em outra análise, Santos utiliza-se desse conceito de modo distinto, indo além da ideia de poder, defendendo sua utilização como o *território usado*, chão mais a identidade. Identidade porque é o quadro da vida social, em que as escalas tornam-se interdependentes (fusão entre global e local), além do sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p. 2). Nele Santos considera a existência da ação de dois elementos no território, denominados de horizontalidades – ação do cotidiano, das pessoas, da vizinhança – e as verticalidades – redes que transportam regras e normas, formas e

processos sociais externos que interferem na ação cotidiana. Silveira (2011), que discute como o Estado pode interferir na dinâmica territorial, atenta-se às vulnerabilidades do território na medida em que se concentra a riqueza quando o poder público incentiva atividades oligopolizadas. Ela entende que isso transforma os recursos em ativos circunscritos e limitados a um pequeno número de atores, e que o “caminho para transformar essa situação seja formular as políticas públicas que, considerando que o território usado é plural, possam assegurar a possibilidade de existência de todos os atores” (SILVEIRA, 2011, p. 10).

Há também o conceito trabalhado por Benko e Pecqueur (2001), e utilizado para embasar as teorias de desenvolvimento territorial, em que o território aparece como uma união de práticas e de representações dos agentes econômicos, reconhecido como resultado (e não pressuposto) dentro de uma análise espacial. Utilizando as ideias de recursos e ativos genéricos/específicos, o território, então, aparece como

resultado de processo longo de aprendizados coletivos que termina num estabelecimento de regras tácitas. Tais regras têm a função de triar, de selecionar e de hierarquizar a informação oferecendo, assim, a cada ator do território um espaço de intelegibilidade (BENKO E PECQUEUR, 2001, p. 47).

Dessa forma, para Benko (2001) e Benko e Pecquer (2001), os territórios diferenciam-se entre si, uma vez que oferecem recursos específicos, intransferíveis e incomparáveis no mercado. Os atores e a política local também desempenham um papel importante nessa diferenciação, já que agem na constituição e na gestão dos recursos presentes no espaço. Esse fato faz com que os territórios sejam diferenciados num cenário global. Essas considerações possibilitam-nos pensar que o efeito Globalização não significa a homogeneização dos espaços, mas acentuação do caráter competitivo, fazendo com que os territórios lancem mão de estratégias específicas nesse ambiente concorrencial – *glocalização* – almejando a diferenciação e a especialização. (BENKO e PECQUER, 2001).

Por fim, o território também pode ser interpretado além de uma rede, constituída de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores com uma fixação geográfica, para engendrar os processos de criação dos recursos particulares (sociais, econômicos e virtuais), com os objetivos de resolver problemas e apontar para soluções inéditas (PIRES, MÜLLER, VERDI, 2006).

O território é um produtor de normas e de ordens implícitas que constituem um quadro regulador, um espaço geográfico fundado na proximidade organizacional particular [...]. Ele é a constituição de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores com uma ancoragem geográfica estabelecida, disposta a engendrar os processos de criação dos recursos particulares [...]. O território se constitui em um produtor de externalidades complexas, uma escala geográfica de proximidades organizacionais, um espaço de coordenação de ações entre os atores sociais (PIRES, MULLER, VERDI, 2006, p. 443).

Essa abordagem denota um sentido institucionalista de território, enquanto parte de um processo autônomo e ao mesmo tempo interdependente. É histórico, socialmente construído e constantemente modificado, compondo “um campo de forças, um lugar do exercício de dialética entre as escalas geográficas e entre o Estado, a sociedade e o mercado” (PIRES, E. L. S; MULLER, G; VERDI, A. R, 2006).

A I e a Nova PNDR consideram território enquanto sede do poder administrativo dos entes federativos (nacional, estadual e municipal), responsável pela articulação e integração vertical entre as esferas de poder dentro da Política. Também considera o território como algo a ser explorado e construído, “envolvendo uma teia ou rede de relações sociais, com sentimentos de pertencimento e identidades socioculturais historicamente constituídas, mas que é, simultaneamente, um campo de forças e disputa de poder, com oposições, contradições e conflitos” (BRASIL, 2012, p. 30) Essa noção é muito semelhante às novas concepções de território dentro dos novos paradigmas de desenvolvimento, que, segundo a própria Política Nacional, enquadra-se nesse processo de mutação. Desde o começo, a I PNDR:

[...] representou uma mudança de paradigma no tratamento da questão regional no Brasil, na medida em que:

- I. Rompeu com a visão tradicional que circunscrevia o problema regional brasileiro à dimensão macrorregional, quando esse problema era associado às regiões Nordeste e Norte, e adotou uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas;
- II. Superou o velho recorte entre regiões modernas e atrasadas da visão desenvolvimentista, promovendo o reconhecimento da diversidade do Brasil como um ativo a ser explorado em favor das regiões e sub-regiões do País;
- III. Abandonou a visão tecnocrática de políticas de cima para baixo, baseada fundamentalmente em grandes investimentos e sem

controle social, adotando uma abordagem participativa, de construção e acompanhamento das políticas a partir do território, focado na ativação de seu potencial endógeno (BRASIL, 2012, p 19).

O “potencial endógeno” mencionado tenta cumprir a missão de enraizar o empenho capitalista e os fatores de produção no espaço brasileiro. Embora isso tenha sido pauta nos antigos projetos de políticas para o desenvolvimento regional, a perspectiva endógena, com mobilização dos atores locais, é nova. É preciso que cada vez mais as políticas focalizem suas estratégias nos Territórios, na medida em que, para esse conceito, pressupõem-se autonomia e identidade, cuja delimitação vem pela organização (e proximidade) espacial. São os agentes que definem o território, ao contrário da ideia de Região, que, como visto, é classificada pela hierarquia e delimitada externamente.

Diante disso é plausível entender que esses agentes possam exercer uma grande influência num desenvolvimento territorial, com a possibilidade de torná-lo mais democrático e consistente. As apostas da Nova PNDR nos Arranjos Produtivos Locais, por exemplo, podem vir a ser um caminho para o desenvolvimento territorial. As formas de organização estariam num jogo de relações entre empregadores, empregados, sindicatos, instituições escolares e administrações locais, isto é, num ambiente institucional aberto e favorável ao debate e flexível. Ressalta-se a necessidade ainda de trabalhar toda essa dinâmica com os contextos culturais de cada território, sem se esquecer também de uma interferência regulatória do Estado, perante os mecanismos monetários, a defesa da concorrência das empresas e a satisfação das necessidades sociais.

Ademais é importante entender que as estratégias e articulações dos atores, bem como a criação de um *ambiente institucional favorável*, não são dadas por leis e decretos, mas parte de uma construção histórica, de um território em resposta ao processo de globalização. Assim a relação tripartite dos setores da sociedade geograficamente próximos torna-se imprescindível para um reconhecimento e uma valorização das instâncias locais de poder, vitais para a legitimidade das políticas públicas e para a construção de um novo bloco social, podendo contribuir incisivamente para a competitividade desse território.

A ousada proposta do Ministério da Integração consiste em disseminar essas diretrizes, na tentativa de fugir da antiga trajetória de pensar o desenvolvimento restritamente para áreas deprimidas e periféricas, além de promover a mobilização

dos atores sociais e fortalecer o pacto entres as federações, visando a uma integração política e econômica nacional. Os vetores de desenvolvimento eleitos pelos delegados na CNDR, e que direcionam as funções alocativas do Estado, aceitaram essa ideia e elencaram suas prioridades no quadro abaixo.

**Quadro 11 – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO IV – VETORES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL**

<b>Posição</b>	<b>Princípio</b>
3	Promoção do desenvolvimento regional garantindo a diversificação e integração das cadeias produtivas, potencialização dos APLs e das ações cooperadas, associativas e solidárias, que contribua para a geração de renda e considere o sistema produtivo e o meio ambiente, de forma a garantir a sustentabilidade socioeconômica e ambiental, priorizando a inclusão das micro e pequenas empresas e da agricultura familiar.
4	Educação como principal vetor do desenvolvimento regional com ênfase na formação para a cidadania, empreendedorismo, inovação, ciência e tecnologia e valorização do capital humano, das riquezas naturais, da biodiversidade e da sustentabilidade.
5	Coesão e integração territorial por meio de política permanente de infraestrutura econômica e social, que promova a integração logística, proporcionando escoamento da produção, bem-estar e mobilidade da população e atração de investimentos local/regional, de forma a garantir sustentabilidade socioeconômica e ambiental.
8	Redução das desigualdades inter e intrarregionais com políticas estruturantes focadas na viabilidade e potencialidades locais, promovendo a distribuição de renda, inclusão social e sustentabilidade, priorizando as populações em situação de vulnerabilidade e garantindo os direitos fundamentais.
9	Garantia da compensação decorrente dos prejuízos socioeconômicos e ambientais causados a partir da aplicação da Lei Kandir
13	Fortalecimento e integração estratégica dos sistemas nacional, regional e estadual de ciência, tecnologia e inovação, priorizando as vocações locais.
14	Regularização fundiária plena com transparência e controle social, que não engesse o setor produtivo, valorize as culturas locais e a reprodução cultural e social das comunidades tradicionais.
15	Garantia constitucional da Segurança Jurídica.
16	Respeito e valorização da diversidade territorial (ambiental, social, cultural e econômica) de cada região, com suas especificidades, dentro do campo do respeito às diferenças históricas de contexto, de raça, de gênero, de geração, bem como estruturais dos territórios, Estados e regiões, em sintonia com os objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento, incorporando os princípios da sustentabilidade socioambiental e da economia solidária.
17	Elevação do percentual do PIB da União destinado à Educação do Nordeste e às demais regiões com graves problemas socioeconômicos.
19	Integração regional e urbana, garantindo o fortalecimento e dinamismo da rede

	urbana estadual, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, para a redução das desigualdades inter-regionais, intrarregionais e intraurbanas, valorizando as características e diversidades locais, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população.
20	Criação de sistemas produtivos locais inovadores por meio da interiorização das instituições de ensino e pesquisa em todos os níveis governamentais, valorizando a vocação produtiva regional.
21	Criar estratégias de desenvolvimento sustentável, que fortaleçam as vocações locais e as potencialidades regionais.

Fonte: BRASIL, I CNDR, 2013 (adaptado).

Embora os conceitos de região e território não estejam em evidência nos vetores de desenvolvimento, a decisão dos delegados na definição desses princípios vai ao encontro das ideias difundidas pelo MI por meio da SDR. Dos vinte e um princípios eleitos, treze foram sobre os vetores de desenvolvimento, dos quais quatro consideraram os Arranjos (e sistemas) Produtivos Locais como política de ação para melhorar a rede de cidades, estrutura produtiva e inovação em recursos humanos (três dos quatro vetores elencados pela SDR). A regularização fundiária e a economia<sup>31</sup> solidária também entraram no bojo dos princípios da Nova PNDR.

Na comparação com a I PNDR, que teve um debate em menores proporções, sendo mais fácil sua visualização do ponto de vista prático, a proposta assemelhava-se à nova em relação ao tratamento das desigualdades intrarregionais, da aposta nos APLs e no desenvolvimento sustentável. Contudo, esse último não era considerado um dos “vetores” de desenvolvimento, tratado timidamente pela primeira versão da Política.

Em relação às diferenças, além do debate modesto, a I PNDR não propunha o trabalho em desenvolver uma rede de cidades capazes de dar dinâmica e sustentação ao desenvolvimento regional, sobretudo em áreas interioranas. Para a Nova PNDR, pretende-se, de acordo com os textos de referências que propunham o debate inicial da política, consolidar uma rede mais equilibrada e espacialmente diversificada, e, ao mesmo tempo, apoiar as cidades consideradas polos, atribuindo-

<sup>31</sup> Segundo o Ministério do Trabalho e emprego, a Economia Solidária é uma forma distinta da relação de produção e troca em determinadas comunidades. “Sem explorar os outros, sem querer levar vantagem, sem destruir o ambiente. Cooperando, fortalecendo o grupo, cada um pensando no bem de todos e no próprio bem. Considerando essas características, a economia solidária aponta para uma nova lógica de desenvolvimento sustentável com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas”.

lhes políticas regionais que contribuam para o trasbordamento para o seu entorno e o fortalecimento de novos polos (BRASIL, 2012a).

O foco na educação no Nordeste, atrelando uma porcentagem do PIB maior para esse fim (item 17), também é uma diferença entre ambas as políticas. Na I PNDR, o Nordeste, assim como o Norte (que não aparece com exclusividade nos vetores de desenvolvimento), receberia uma atenção especial, além daquelas políticas de transferência de recursos constitucionais e do trabalho das superintendências, no tocante às políticas PROMOVER e PROMESO, centrando os esforços mais especificamente na produção do que na formação de recursos humanos, proposta agora. Acredita-se que ambas as apostas sejam pertinentes e necessárias, pois são etapas distintas e essenciais dentro do processo de acumulação capitalista, investindo nos fatores de produção de capital e de trabalho.

Dessa maneira, após distinguir as ênfases dadas aos conceitos de região e território que estão imersos no contexto de desenvolvimento territorial, embora não exclusivamente, e, também, analisar a partir disso os principais vetores de desenvolvimento eleitos, cabe aprofundar a análise sobre outros elementos da Nova PNDR, focalizados na execução da política.

### **3.3 Da Atuação**

A análise da atuação da Nova PNDR deter-se-á em dois campos específicos considerados importantes dadas as novidades resultantes da CNDR. A primeira refere-se à dimensão multiescalar pretendida, concebendo a atuação do Estado na política pública de modo distinto a partir dos mecanismos verticais e horizontais de governança. No segundo momento discute-se a atuação do Estado a partir do financiamento da Nova PNDR e seus critérios de elegibilidade que definirão não apenas as regiões prioritárias, mas também o perfil estratégico adotado.

### 3.3.1. Mecanismo de governança: caminhos para a democratização da política

Com as novas questões do desenvolvimento regional e o modelo de política a partir da descentralização política e participação social, cabe, nessa etapa, discorrer sobre as formas que a Nova PNDR promoverá, em especial o Estado, a partir dos mecanismos de governança. Ela é um dos eixos principais da nova política, concebida, como discutido, de forma vertical – na integração entre os níveis de comando do Ministério da Integração – e horizontal – nas relações e manifestações políticas locais.

O quadro 12 apresenta os princípios do eixo de governança eleitos na Conferência Nacional.

**Quadro 12** – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO I – GOVERNANÇA

Posição	Princípios
1	Garantia da transparência, participação e controle social, com poder deliberativo e representação paritária e plural (incluindo todos os segmentos) em todas as fases da PNDR - formulação, regulamentação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, de seus objetivos e metas - e demais políticas de desenvolvimento regional, inclusive em projetos de grande porte, nas três esferas de governo, por meio de instâncias competentes.
7	Participação de todas as Unidades da Federação na PNDR, com o objetivo de promover, em todo o território brasileiro, a redução das desigualdades socioeconômicas com responsabilidade socioambiental e estimular a dinamização de áreas estagnadas e de baixo dinamismo.
12	Sistema de governança visando à transparência, monitoramento e avaliação dos processos e resultados das políticas públicas, comprometido com a promoção do desenvolvimento equilibrado e socialmente justo, com participação da sociedade civil, clareza nos objetivos, atendimento pleno aos direitos sociais, respeito ao meio ambiente e às diversidades regionais e locais, garantindo a representação e o reconhecimento das organizações das minorias, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

Fonte: BRASIL, I CNDR, 2013 (adaptado).

Na direção da proposta pelo MI, os princípios sintetizam a primazia de garantir, a partir da governança, a participação e o controle social entre os atores da sociedade para o cumprimento assumido de combate à desigualdade regional (com



foco em regiões com baixo dinamismo econômico), e transparência política, sempre respeitando as diversidades culturais. Quando observadas as diretrizes, nota-se um grande apelo pela governança para a fiscalização e o monitoramento das políticas regionais, motivado pelos representantes da sociedade civil. Em várias diretrizes pelas conferências macrorregionais e na nacional encontraram-se menções para cobranças por transparência política, atribuindo à sociedade o dever de participar ativamente do controle das instâncias de planejamento. Por outro lado, o Estado objetiva a governança principalmente como integração política entre o nacional e o local num primeiro momento, e, posteriormente, como parte da transferência da autoridade institucional e de controle social.

Portanto, das diretrizes resultantes da CNDR, tem-se a resolução da integração vertical da política quando se prevê institucionalizar:

- O Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional – SNDR como um instrumento de planejamento, monitoramento, regulação e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento, nos níveis estratégico, tático e operacional, assumindo a concepção territorial, garantindo a transparência da informação, controle social e participação cidadã, efetiva, livre, informada, autônoma e com poder deliberativo da sociedade civil em todos os níveis, utilizando instrumentos de tecnologia digital, garantindo sua continuidade enquanto política de estado. (BRASIL, CNDR, 2013);
- A estrutura de governança:
  - Conselho Nacional de Integração de Políticas de Desenvolvimento;
  - Conselhos Macrorregionais;
  - Câmaras Intersetoriais no nível federal e estadual;
  - Comitês Estaduais, e outras instâncias intraestaduais e supramunicipais.

Esse novo modelo de gestão da política, ampliando as escalas de ação, fortalece a presença do Estado e aproxima-se da ideia de gestão do território. Destaca-se, ainda, a presença da expressão “poder deliberativo”, o que atribui uma autonomia política a essas instâncias e a importância de ocupar esses espaços pelos atores do território, embora não tenha havido referências explícitas sobre os deveres, os objetivos e as limitações das instâncias deliberativas consideradas de nível operacional, segundo a SDR. Entretanto, como será destacado posteriormente na análise do projeto de lei que institui a Nova PNDR, o poder deliberativo, por hora

tratado secundariamente, será restringido ao Conselho Nacional de Políticas de Desenvolvimento. Uma diferença acerca do que estimava a SDR antes da CNDR (figura 4) está no organograma do sistema vertical de governança, tendo em vista a separação das instâncias dos conselhos macrorregionais anteriormente inseridas exclusivamente dentro do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Desenvolvimento, além também da criação das Câmaras Intersetoriais. Por ausência de aprofundamento dos debates e resultados provenientes destes, o SNDR fora delimitado substancialmente no projeto de lei em questão. Sua descrição está no capítulo 3.5, e a comparação entre a proposta auferida antes da CNDR e o resultado final acerca da governança vertical pode ser didaticamente comparada pelo quadro 18.

Em comparação com a estrutura política da I PNDR, a Secretaria de Desenvolvimento Regional não possuía uma atuação tão integrada em diversos níveis geográficos nem abertura à participação social incisiva. Por mais que trouxera novas estratégias de desenvolvimento territorial, sua execução estava centralizada no ministério e nas superintendências de desenvolvimento regional existentes. Estas, embora não se encontrem muitas menções a respeito nas diretrizes, são consideradas na Nova PNDR como componentes do nível operacional.

Já a segunda diretriz traz a resolução das governanças horizontais, para criar:

- Instâncias de participação e controle social (núcleos, conselhos, fóruns) em nível municipal, estadual, regional e federal, contemplando a equidade na representação (sociedade civil, mercado e Estado) e apoiado por câmaras técnicas, para o planejamento, gestão, controle, transparência e publicidade das ações de desenvolvimento regional e nos processos de governança (BRASIL, CNDR, 2013).

Ela faz referência exclusivamente ao nível operacional da Nova PNDR, e é nessa escala que a governança recebe o seu atributo *territorial*. Como mencionado no primeiro capítulo, na escala local/regional operam as diversas modalidades de governança territorial existentes no país, de diferentes finalidades e objetivos, setoriais ou estritamente públicas, porém todas possuindo um vínculo geográfico. Estão inclusos fóruns mesorregionais, colegiados territoriais, comitês de bacias hidrográficas, consórcios municipais, câmaras setoriais estaduais, entre outros. Os APLs, nesse momento, são concebidos não como governança territorial, mas como

um sistema localmente articulado de empresa, com a existência opcional de acordos e pactos firmados com instituições de pesquisa, sindicatos e Estado, e, por isso, não incluídos em mecanismos públicos de gestão e planejamento. De fato, seguindo a metodologia de Colletis; Gilly et. al. (1999), as “governanças privadas”<sup>32</sup> não estão, ao menos no identificado em documentos ministeriais e das diretrizes da CNDR, relacionadas como um instrumento de política regional vinculada à estrutura horizontal e vertical na Nova PNDR.

Por fim, há a terceira diretriz, que faz menção ao desenvolvimento metropolitano.

- Garantir a implementação das Políticas Metropolitanas por meio de mecanismos de governança, fontes específicas de recursos, estudos e pesquisas científicas.

Ela é uma diretriz exclusivamente urbana e que vem garantir a presença de políticas destinadas às regiões metropolitanas dentro da Nova PNDR. Devido ao seu elevado contingente populacional, ao descontrole sobre o crescimento urbano e à diversidade econômica e cultural existente, as metrópoles têm um desafio maior em solucionar problemas urbanos, especialmente em conjunto com todos os municípios envolvidos. Dessa maneira, retomando a questão anterior, o desenvolvimento das regiões metropolitanas também passa pela governança territorial, na qual está contemplada no recente Estatuto da Metrópole. A lei 13.089/2015 estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, além de normas para os planos de desenvolvimento urbano e ações que envolvam a governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. Esse conceito de governança está explicitado no Art. 2º inciso V, e consiste no compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

---

<sup>32</sup> Governança privada são os atores privados dominantes que impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação e criação de recursos de acordo com um objetivo de apropriação privada. A firma aparece como motor do sistema (por exemplo, o estabelecimento de um grande grupo, que estrutura o espaço produtivo local) Colletis; Gilly, et al. (1999). Segundo os mesmos autores, há também o modelo de governança privada-coletiva, pública e mista, cujo modelo seria o que contemplasse de maneira mais efetiva as estratégias de desenvolvimento local e coordenação dos atores envolvidos territorialmente

É importante lembrar que a questão urbana está presente em toda a Nova PNDR, diretamente por meio dessa diretriz ou nos vetores de desenvolvimento relacionados à rede de cidades, mesmo que o papel do Ministério das Cidades não esteja bem definido nos textos de referência, diretrizes ou parceiras em projetos já existentes.

Apesar da preocupação em democratizar a PNDR, considerada um elemento importante para o aprimoramento da descentralização – paralelamente à questão do financiamento e orçamento –, não é permissivo desconsiderar as dificuldades em firmar essas instâncias de decisão de poder, garantindo, assim, o seu bom funcionamento. Sobre isso, Guerra (2002) considera importante a capacidade de coordenação administrativa como meio de garantir a legitimidade dessas instâncias de decisão para o desenvolvimento territorial.

Não se trata apenas de um processo de territorialização de políticas públicas, trata-se, sobretudo, da redefinição das formas de fazer. Se o qualificativo de “territorial” implica a capacidade de uma política de enquadrar as reivindicações de pertença, implica também gerir - horizontal e transversalmente - os recursos e mobilizar relações horizontais entre diferentes polos de atores (GUERRA, 2002, p. 345).

Foi a isso que a autora atentou-se em seu estudo empírico sobre os modelos de gestão descentralizada do território<sup>33</sup> em cidades de Portugal. Afirmava que, em seu contexto empírico, não era possível mais esperar de um centro que teria o monopólio da iniciativa na definição de políticas e de uma periferia que não faz mais do que negociar as capacidades de aplicação, mas que existia agora uma multiplicidade de atores (administrações, coletividades locais, bancos e instituições de créditos, empresas de serviços urbanos) que constituiriam determinados poli centros. A Nova PNDR, pelo percebido neste estudo, mantém o nível estratégico ainda centrado no governo federal, responsável por elaborar políticas nacionais para combater as diferenças regionais, do ponto de vista da infraestrutura física, formação de recursos humanos e atendimento das condições básicas de vida, características intrínsecas a condições de países subdesenvolvidos. Isso, no entanto, não isenta o território de exercer um papel ativo mediante a Política, fazendo-se muito importante o envolvimento dos atores locais.

---

<sup>33</sup> Entendido como expressão máxima da organização coletiva e caracterizando como um terreno privilegiado de inovações institucionais, mudanças que se cumprem com o consentimento dos poderes públicos e fazem emergir um novo rosto de um Estado em plena mutação (GUERRA, 2002).

Essa territorialização mencionada por Guerra requer, primeiramente, atenção dado o recente uso desse modelo anterior, que possa conter ainda referências aos valores, e espera por condutas ainda do modelo anterior, centralizado. Segundo, é preciso entender que a gestão do território também reproduz o conflito existente entre os atores e o papel que desempenham no território, demonstrando, assim, que a gestão pode ter diferentes perfis ou posições políticas de acordo com o embate dos jogos dos atores no decorrer dos tempos.

Sobre o primeiro, do ponto de vista da participação dentro da democracia brasileira, a PNDR encontrará também dificuldades em alçar uma nova noção de democracia na sociedade. No Brasil, nos períodos de vigência do “Estado de Direito” (e inexistente em períodos de regime de exceção), a democracia exigida para a sociedade era representativa e não deliberativa/participativa. O poder político nacional, ao contrário dos EUA, por exemplo, surge centralizador, provinciano, desde o período imperial até a República Velha. Na República Nova, as políticas de desenvolvimento, como o Plano de Metas (1956-60), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento e até a I PNDR sempre foram guiados pela forte ação do poder centralizador federal.

Essa concepção de democracia participativa é trabalhada por Fleury (2006), ao afirmar a necessidade de criar novas instâncias de participação política na tentativa de criar um novo bloco sócio-territorial. Todas essas mudanças devem conceber o desenvolvimento de uma forma nova, orientada para ampliação da esfera pública e a expansão da cidadania, em processos globalizados que recriam concomitantemente o nível local em novas formas de cogestão, envolvendo Estado e sociedade (FLEURY, 2006). A construção dessa concepção de cidadania seria alcançada a partir do contexto do crescimento econômico nacional, como visto nos últimos dez anos, da relativa distribuição de renda e seguridade social existente no país, e do fortalecimento das instituições locais, regionais e nacionais. Nos dois últimos decênios verificou-se o aparecimento de estruturas de governanças diversas ligadas ao desenvolvimento territorial/local, como já mencionado, porém essas estruturas ainda não estão inseridas numa política coordenada em âmbito nacional, sem transversalidade administrativa, nem amparadas num contexto de uma governança multiescalar.

O segundo ponto a ser considerado sobre a capacidade de coordenação administrativa remete à adaptação e capacidade dos atores de, considerando o

existente do conflito de interesses entre eles, chegar à concertação social e ao firmamento de acordos, pactos e metas. Retomando a análise de Guerra, o “jogo estratégico local” existe a partir de uma complexa dinâmica de ações de organização do território, condicionada pelas relações de forças dos atores sociais, instituições e/ou esferas de atividades diferentes, bem como os seus interesses, imagens mútuas e níveis de adesão aos objetivos propostos (GUERRA, 2002).

O conflito é existente na governança do território e as negociações são realizadas de forma desigual, seja por fatores econômicos, culturais ou até simbólicos. Entretanto, apesar de condicionados, a existência da ação concreta dos atores dentro das governanças pode conduzir à concertação social em função de algum objetivo maior, ligado as práticas de desenvolvimento. Ainda assim a legitimidade da governança pode advir com o desenvolvimento dos fatos, das decisões e dos projetos, dado as experiências adquiridas. Para Figueiredo (2012), essa legitimidade solidifica-se com o passar das experiências acumuladas dentro da governança, definindo socialmente as regras do jogo a serem seguidas em função de um interesse comum.

Para compreender melhor a questão das relações internas dos atores e trabalhar hipóteses sobre seus desdobramentos para o território, consideram-se algumas características de uma governança territorial (DALLABRIDA & BECKER, 2003; DALLABRIDA, 2006) que demonstram os aspectos pertinentes à coordenação e gestão do território, elementos importantes para uma governabilidade.

- Dinâmica Territorial: conjunto de ações relacionadas ao processo de desenvolvimento, empreendidas por atores/agentes, organizações/instituições de uma sociedade identificada histórica e territorialmente.
- Bloco Sócio-Territorial: refere-se ao conjunto de atores localizados histórica e territorialmente que, pela liderança que exercem localmente, assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, por meio de processo de concertação público-privada.
- Concertação Social: processo em que representantes das diferentes redes de poder sócio-territorial, mediante procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.
- Entidades Representativas e redes de poder sócio-territorial: diz respeito a cada um dos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas

suas lideranças, constituindo a principal estrutura de poder que, em cada momento da história, assume posição hegemônica e direciona política e ideologicamente o processo de desenvolvimento.

- Pactos Sócios-Territoriais: referem-se aos acordos ou ajustes decorrentes da concertação social que ocorrem entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente relacionados à definição ao seu projeto de desenvolvimento futuro.

Assim, ciente das dificuldades enfrentadas quanto à pretensão de desenvolver um novo modelo de gestão compartilhada do território, a proposta de descentralização política da agenda regional é extremamente positiva. Uma vez acolhida pela sociedade civil, prefeituras, governos e também pelo empresariado, pode resultar em ganhos na eficiência e legitimidade das ações pretendidas e fortalecimento de estratégias endógenas de desenvolvimento, além de impedir a hegemonia de elites regionais. A participação e o envolvimento com a Nova PNDR tem chances de diminuir a influência do *regionalismo* em determinadas regiões do Brasil, além de aproximar o Estado (partindo das definições adotada neste trabalho) das questões mais pertinentes à sociedade civil, como políticas de bem-estar social, transparência e controle dos recursos públicos, participação política, entre outros.

Apesar das incertezas sobre a influência insistente das elites locais e a possibilidade da permanência ou aumento do clientelismo político (preocupação auferida nos critérios de elegibilidade), acredita-se que é a partir do aumento significativo da participação social que inibir-se-á tais estruturas políticas regionais históricas, possibilitando a construção de um novo bloco sócio-territorial. As estruturas de governança dentro da Nova PNDR não tiram a autonomia política centrada no governo federal, uma vez estimada a existência de uma coordenação e uma integração vertical imposta pelo Sist. Nacional de Desen. Regional. Dessa maneira, constata-se que este pode contribuir para dar sustentação à centralidade da autoridade política em âmbito federal, seguindo o atual federalismo brasileiro.

A integração entre local e nacional proposta pela governança vertical poderá contribuir para que a Nova PNDR não distorça seus objetivos e diretrizes adotados, seguindo no combate à desigualdade regional, atuando nas falhas do mercado e fortalecendo o pacto federativo. No entanto apenas isso não é suficiente, pois o financiamento regional e os critérios elegíveis considerados exercem papel fundamental na execução desses objetivos, e será alvo de análise no próximo item.

### 3.3.2 O financiamento público da Nova PNDR e critérios de elegibilidade

Um dos elementos mais importantes de uma política está ligado à função distributiva do Estado, o que resulta na sua capacidade de intervenção e controle em seu território. O financiamento das políticas regionais vem no intuito de corrigir as falhas do mercado e modificar a estrutura político-econômica vigente, que condiciona os espaços e define as perdas e os ganhos entre eles. Os mecanismos de financiamento, aliados a um projeto político democrático e solidário, com um plano de metas e ações transversais, podem fazer o sucesso da Nova PNDR.

Desse modo, durante a apresentação da Nova PNDR, a SDR destacou o panorama atual acerca das ofertas e as demandas existentes que permeiam o debate sobre o desenvolvimento regional. Nesse panorama destacam-se as demandas *sociais* (especialmente saúde e educação) e *produtivas*, separadas em infraestrutura – urbana, energética, hídrica, informacional, e logística – e recursos humanos – pesquisadores, mão de obra qualificada, desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias. Também é destacada a necessidade de recursos para dinamizar a produção local e a organização social regional, e, uma vez atendida com as demais demandas, são capazes de dar sustentação ao desenvolvimento.

Sobre a oferta, são elencadas as diversas fontes de financiamento para o desenvolvimento regional e sua função específica em relação às demandas (Quadro 13). Como já trabalhado anteriormente, a constituição brasileira de 1988 e o processo de descentralização política brasileira deram novas responsabilidades às Unidades Federativas e aos municípios, que, apesar de ocorrer uma nova distribuição dos recursos e despesas do Estado, perdurou-se sua dependência à União, detentora de considerável parcela da arrecadação tributária



**Quadro 13** – Demanda e Oferta de recursos para o desenvolvimento regional

<b>Demandas</b>	<b>Ofertas</b>
<b>Social</b> - Educação - Saúde - Assistência Social - Cultura, esporte e lazer	<b>Recursos Tributários</b> - ICMS, ISS - FPE, FPM - FNDE, FNS, FNAS, FUNDEB
<b>C &amp; T</b> - Pós-graduação - Infraestrutura e custeio de P, D & I - Assistências Técnica e tecnológica	<b>Tesouro Federal</b> - Gastos públicos - Investimentos Produtivos do setor público
<b>Infraestrutura</b> - Urbana Rural - Transporte e Logística - Água, energia e comunicação	<b>Bancos Públicos</b> - BNDES - CEF, BB, BNB, BASA
Crédito/financiamento/incentivos Fiscais para atividade produtiva	<b>Fundos de Desenvolvimento Regional</b> - FNE, FNO, FCO - FDNE, FDA, FDCO
Recursos para apoio à organização social e dinamização produtiva local	<b>Privado</b> - Bancos Privados - Mercados de Capitais
	<b>Recursos Internacionais</b>

Fonte. Brasil, Ministério da Integração 2012a (adaptado).

Como já trabalhado anteriormente, a constituição brasileira de 1988 e o processo de descentralização política brasileira deram novas responsabilidades às Unidades Federativas e aos municípios, que, apesar de ocorrer uma nova distribuição dos recursos e despesas do Estado, perdurou-se sua dependência à União, detentora de considerável parcela da arrecadação tributária. Assim, com as transferências federais obrigatórias insuficientes para manutenção de demandas de primeiras necessidades em algumas regiões, faz-se necessário pleitear transferências voluntárias do Governo Federal. Tais transferências advêm, muitas vezes, de forma eventual e em programas setoriais promovidos pelo próprio Governo Federal, sem a necessidade de um plano estratégico integrado ou com estratégias específicas para o desenvolvimento regional.

O BNDES e demais bancos públicos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia) compõem a lista de financiamento destinado ao setor privado. Porém, como foi apresentado anteriormente, o referido banco acaba destinando a maior parte dos seus recursos às regiões mais dinâmicas, onde já há uma estrutura produtiva consolidada.

Já sobre os financiamentos a partir dos fundos regionais, novamente destacam-se os Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro Oeste (FCO), os Fundos de Desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO) e os Instrumentos de Incentivos Fiscais e os Fundos de Investimentos Regionais. Todos eles atendem a objetivos específicos e particulares, em especial com a redução/isenção de tributos à iniciativa privada, com pouca articulação com demais políticas de desenvolvimento regional ou até mesmo articulados com outros Ministérios, na tentativa de atender a outras demandas regionais citadas.

Há também fonte de recursos de instituições privadas nacionais e internacionais, como o caso dos financiamentos internacionais, representados, amiúde, pelo Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Como exemplo, é possível mencionar o Programa de Fortalecimento e Melhoria da Competitividade para empresas localizadas em APLs (PMC), elaborado em parceria com o BID, cujo objetivo é fomentar a estrutura produtiva e organizacional de uma parcela das aglomerações industriais existentes em APLs de quatro Estados brasileiros (Bahia, Minas Gerais, Paraná e São Paulo), assim como desenvolver a coordenação empresarial e institucional para a adoção de práticas competitivas nos setores dos APLs atendidos pelo Programa (BID/PMC/SDE-SP, 2008).

Mediante isso, a SDR e o MI já propunham para as macrorregiões discutir a construção de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a fim de não apenas aumentar a demanda de recursos para regiões economicamente desfavorecidas com pouca capacidade de formar poupança, mas também sanar as deficiências que abarcam os outros fundos, como, por exemplo, ações focadas nos arranjos produtivos locais. Tal fato pode ser confirmado antes mesmo da Conferência Nacional, quando o MI alerta ser essencial discutir financiamento alinhando as perceptivas de desenvolvimento que estão em debate, remetendo-se não apenas ao “como financiar”, mas ao “o que financiar” e a “quem financiar”. (BRASIL, 2012a). Desse modo,

[...] não é demais reafirmar o comprometimento das políticas públicas com as diretrizes relativas à visão de um desenvolvimento participativo, inclusivo, sustentável e inovador, orientado por uma governança de federalismo cooperativo e equitativo, que baliza esta proposta da nova PNDR. Ainda entre as demandas de financiamento regional, estão as necessidades de crédito e financiamento

diferenciados e de incentivos fiscais para o desenvolvimento das atividades produtivas, bem como aqueles referentes à promoção da organização e cooperação local para a ativação da capacidade produtiva nos territórios (BRASIL, 2012a, p. 46)

Os principais objetivos do FNDR seriam financiar de modo igualitário em sub-regiões com projetos de desenvolvimento, com ação conjunta do governo estadual, sem distinções macrorregionais – como é o caso dos demais fundos – e investir nas políticas PROMESO e PROMOVER. Também se previa utilizar recursos não reembolsáveis destinados ao desenvolvimento de recursos humanos, assistência técnica e inovação tecnológica, além de infraestrutura e demandas sociais, e, por fim, atuar como ferramenta de compensação para os Estados, em caso de perda da ferramenta dos incentivos fiscais do ICMS. Atualmente, essas discussões estão sendo contempladas pela Proposta de Emenda Constitucional 41/2014<sup>34</sup>, que prevê a unificação do ICMS, a criação do Fundo de Compensação, como meio de compensar Estados que venham a sofrer perdas com as mudanças, além de criar um novo Fundo de Desenvolvimento Regional.

Além do novo Fundo sugerido inicialmente pelo MI favorecer o financiamento de atividades produtivas localizadas, era vontade do Ministério implantar centros regionais de excelência junto com os recursos provenientes desse financiamento, na tentativa de fomentar projetos de pesquisa, tecnologia e inovação, articulados com instituições correspondentes. Após a CNDR, foram eleitos os princípios e as diretrizes que deveriam fundamentar a nova política. O quadro 14 apresenta os únicos três princípios, destacando a ordem no qual foram eleitos.

---

<sup>34</sup> Fixa as alíquotas do ICMS nas operações e prestações interestaduais, institui a compensação financeira para os Estados, o Distrito Federal e os municípios, cria o FDR, com a finalidade de financiar a execução de projetos de investimento com potencial efeito multiplicador sobre a região e dinamizador da atividade local.

**Quadro 14 – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO II –  
FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

<b>Posição</b>	<b>Princípio</b>
6	Criação de um sistema de financiamento para o desenvolvimento regional, com o FNDR como principal instrumento, de forma desburocratizada, priorizando o desenvolvimento sustentável, alinhando recursos públicos e privados, validados por um sistema de governança Federal, Estadual e/ou Macrorregional.
10	Prioridade nas linhas de financiamento para o desenvolvimento econômico e social das RIDEs (Regiões Integradas de Desenvolvimento), regiões metropolitanas, faixa de fronteira, regiões com alto índice de migração, regiões de baixo dinamismo econômico e estagnadas, contribuindo para a melhoria do IDH e respeitando a diversidade cultural.
18	Regionalização do orçamento geral da União observando os critérios estabelecidos no art. 165, § 7º combinado com art. 35 do ADCT da CF/88. <sup>35</sup>

Fonte: BRASIL, I CNDR, 2013 (adaptado).

Após essa apresentação, chega-se à constatação de que, dos três princípios eleitos sobre o eixo sobre financiamento, dois evocam o direcionamento dos recursos e um a criação de um Fundo que sustente a PNDR.

Mesmo podendo ser considerado como um princípio de elegibilidade, o princípio referente à priorização das RIDES e das Zonas de Fronteiras é uma herança da I PNDR, ampliadas também para as regiões metropolitanas e com fluxo migratório intenso. A ideia nesse princípio visa a direcionar o orçamento para áreas muito povoadas, e que em geral sofreram ou sofrem acelerado processo de urbanização, levando a existências de áreas periféricas inapropriadas com ausência de serviços urbanos básicos. Aqui a ideia de região abarca uma escala intermediária, sem imitações macrorregionais e considerando a cidade novamente como um elemento de destaque na PNDR.

Outra proposta dentre os princípios eleitos consiste no cumprimento da regionalização do orçamento da União, onde cada região deveria receber os recursos proporcionalmente aos habitantes nelas existentes. A partir dessa regionalização, pelo menos a região Nordeste, a segunda do país com mais

<sup>35</sup> Art. 165, § 7º: Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Art. 35 - O disposto no Art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

habitantes, garantiria uma seguridade dos recursos federais necessários para diminuir os desequilíbrios entre as regiões.

Sobre as diretrizes eleitas sobre a Nova PNDR, além da criação do FNDR, prestou-se à tentativa de criar compensações tributárias ocasionadas das perdas da Lei Kandir e a integração de mecanismos de financiamento dos Estados, municípios e Governo Federal para linhas de crédito, com taxa diferenciada de juros para os municípios com IDH baixo e prazo diferenciado de amortização, além de recursos provenientes do Orçamento fiscal da União, compatibilizados com os planos plurianuais.

Embora a ideia sobre a integração de mecanismos de financiamento seja pertinente, tanto ela como a criação do FNDR não tiveram propostas específicas para a regulamentação de tais recursos, isto é, pelas diretrizes não está claro se é a partir da regionalização do orçamento que se pretende conseguir os financiamentos desejados. Para o FNDR também não há algo explicitado acerca do montante desejado ou previsto que seja suficiente para ter uma abrangência em todo o território nacional. Outra questão em aberto é a natureza do fundo, se atua apenas como mais um fundo compensatório, ou então, se se tornará mais uma ferramenta de concessões de financiamentos subsidiados para empreendimentos privados, como é o caso dos demais fundos. Há algumas lacunas na formulação do FNDR que podem prejudicar o avanço de sua concretização, afastá-la das finalidades da PNDR ou mesmo ser mais um fundo de financiamento para o setor privado.

Atualmente, a capacidade de financiamento de políticas regionais por parte de municípios e Estados está muito comprometida em muitos casos, em função de restrições orçamentárias, do descompasso na partilha tributária e do alto endividamento público, explicitado no impasse existente com o Projeto de Lei Complementar (PLP) 37/2015, que muda o indexador das dívidas dos Estados e municípios para com a União. Com essa medida, o projeto pretende reduzir significativamente as dívidas de Estados e municípios.<sup>36</sup>

Sobre o financiamento da Nova PNDR, houve também o debate do eixo sobre a elegibilidade, necessária para identificar as áreas prioritárias e os critérios que viabilizam a liberalização dos recursos em todo o âmbito nacional. A proposta do MI

---

<sup>36</sup> Segundo informações divulgadas pelo Jornal Folha de São Paulo (30/03/2015), com a mudança do novo indexador da dívida (do IGP-DI para o IPCA), em um ano a União deixaria de receber cerca de 3 bilhões de reais das dívidas dos Estados e municípios

em discutir essa questão para todo o Brasil pode ser considerada um considerável avanço no pensamento das políticas regionais, seja pelo fato de expor o debate para vários segmentos da sociedade, inclusive de todas as regiões do país, seja pelo interesse em construir uma tipologia própria, coerente com os objetivos primazes da PNDR e válida para todas as localidades. Isso significa que os critérios elegíveis deveriam sempre refletir as dimensões socioeconômica, institucional e socioambiental dos territórios, sem deixar de considerar fenômenos geográficos, como a mobilidade demográfica e a potencialidade das regiões (BRASIL, 2012a).

**Quadro 15 – Princípios definidos na CNDR, por classificação – EIXO III –  
CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE**

<b>Posição</b>	<b>Princípio</b>
2	Desenvolvimento regional inclusivo e solidário, com critérios de distribuição que favoreçam as regiões com menor índice de desenvolvimento, valorizando a diversidade de culturas, saberes populares, identidades, gêneros, gerações, etnias, ambientais, territoriais e potencialidades regionais, os legados históricos dos Estados, Distrito Federal, municípios e comunidades locais, bem como o pacto federativo, incorporando todas as dimensões da sustentabilidade e perseguindo a competitividade e a equidade de oportunidades.
11	Formulação e implementação da política de desenvolvimento regional, prioritariamente: nos territórios suscetíveis à desertificação e aqueles mais vulneráveis às mudanças climáticas, na faixa de fronteira da Amazônia, e nos polos regionais.

Fonte: BRASIL, I CNDR, 2013 (adaptado).

Dos princípios, apenas dois remetem aos critérios de elegibilidade, sendo o mais votado mais abrangente, destacando a necessidade de não apenas selecionar as regiões menos desenvolvidas, como também garantir a manutenção da cultura e da identidade territorial, conforme sugerido pelo MI. A segunda é mais incisiva e limita-se ao desenvolvimento desigual, atendo-se aos territórios mais vulneráveis a fenômenos físicos e antrópicos; nele há nítida a ideia de polo de desenvolvimento, entendendo que sua existência também deva ser contemplada por outras ações da PNDR.

A seguir estão as diretrizes eleitas como encaminhamento de critérios para a Nova PNDR. O interesse neles é garantido na medida em que vão materializar os posicionamentos dos delegados e suas respectivas regiões as quais representa, na

questão do pacto federativo e na solidariedade inter-regional. Os sistemas de indicadores criados posteriormente conduzirão a distribuição da alocação dos recursos da PNDR, se serão suficientemente capazes de eliminar o ambiente concorrencial por recursos entre as regiões, e suas consequências impactarão diretamente no desempenho econômico e político dos territórios. Dessa forma destacam-se:

- Critérios especiais para análise, concessão de financiamentos destinados às micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais, cooperativas, associações, agricultores familiares, e às cadeias produtivas e APLs;
- Definir regiões prioritárias para alocação de recursos utilizando indicadores municipais de *inclusão, inovação, participação e sustentabilidade*, juntamente com apoio de informações de institutos de pesquisas e universidades;
- Criar um sistema de indicadores que expressem as dimensões socioeconômica, institucional, socioambiental, demográfica e as potencialidades dos territórios;
- Criar mecanismos de financiamento dos Estados, municípios e Governo Federal (linhas de crédito, taxa diferenciada de juros, e prazo diferenciado de amortização das dívidas de municípios) a partir do Índice de Desenvolvimento Humano.

De forma geral, a resposta que a CNDR deu para a Nova Política foi de ampliar os indicadores necessários para eleger aquelas regiões prioritárias para os novos investimentos, diferentemente dos dois indicadores principais – variação do PIB per capita e variação do Rendimento Médio – apresentados pela PNDRR nas tipologias mesorregionais, cujas limitações e distorções potenciais sobre a verdadeira situação econômica foram apresentadas no capítulo 3<sup>37</sup>. As principais diretrizes apontam para dois caminhos essencialmente: critérios qualitativos, que priorizem micros, pequenos e médio capitalistas que possuam algum envolvimento ou identidade territorial; e critérios gerais a partir de indicadores quantitativos, considerando não exclusivamente indicadores econômicos, mas sociais, sustentáveis, indicadores que avaliem o ambiente institucional local, meio inovador e a participação social.

---

<sup>37</sup> Tipologias que definiram as sub-regiões em: Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e Baixa Renda.

É importante destacar, ainda, a importância da presença do indicador IDH, pois se trata de um dos principais indicadores mundiais capazes de mensurar a qualidade de vida em vários aspectos ao considerar saúde, educação e renda (expectativa de vida, média de anos de educação de adultos, expectativa de anos de escolaridade para crianças e Produto Nacional Bruto)<sup>38</sup>. O uso de um indicador múltiplo, como o IDH, contribui para expandir a noção de desenvolvimento, não deixando ela restrita ao conceito de crescimento econômico. O PNUD ressalva que, apesar de sua abrangência, o IDH não considera outros fatores importantes para uma boa qualidade de vida, como democracia, participação, equidade e sustentabilidade.

Um indicador capaz de abarcar uma variedade maior de elementos necessários para mensurar o desenvolvimento é o construído pela Federação Catarinense de Municípios (FECAM), denominado de Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS). Ele possui um conceito ampliado e heterogêneo de sustentabilidade<sup>39</sup>, e considera quatro grandes dimensões da sustentabilidade: Político-institucional, Econômica, Ambiental e Sociocultural. O quadro 16 apresenta as subdimensões que compõem o indicador.

Como pode ser observado, o conceito ultrapassa a dimensão estritamente ambiental, trazendo informações econômicas e de bem-estar social que apresentam um panorama das condições de vida, tornando relevante e útil para a intervenção política. Além disso, vai ao encontro das diretrizes gerais da Nova PNDR no tocante à preservação ambiental e ao respeito à diversidade cultural e identidade local. Por fim, considera democratização e mobilização política um instrumento diferenciado em relação a indicadores tradicionais.

---

<sup>38</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<sup>39</sup> Baseado em Ignacy Sachs, é desenvolvimento socialmente incluyente, politicamente descentralizado, ambientalmente prudente e economicamente sustentado no tempo, com capacidade de satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades - Relatório de Brundtland, "Nosso Futuro Comum", 1987 (SIDEMS, 2014).



**Quadro 16 – Composição do Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS)**

<b>Dimensão</b>	<b>Subdimensão</b>	<b>Indicador</b>	<b>% de cada dimensão na formulação do indicador</b>
Sociocultural	Educação	Qualidade da Educação, Cobertura da População em Idade Escolar.	25
	Saúde	Mortalidade, Fatores de Risco e Proteção, Cobertura da Atenção Básica, Morbidade, Recursos na saúde.	
	Cultura	Estrutura de Gestão para Promoção da Cultura, Iniciativas da Sociedade, Infraestrutura Cultural, Recursos Investidos na Cultura.	
	Habitação	Estrutura de Gestão para Políticas Habitacionais, Qualidade Habitacional.	
Econômica	Economia e Renda	Nível de Renda, Dinamismo Econômico e Agregação de Valor Econômico.	25
Ambiental	Meio Ambiente	Cobertura de Saneamento Básico, Preservação Ambiental e Estrutura de Gestão Ambiental.	25
Político Institucional	Participação Social	Participação Eleitoral, Participação Feminina, Capital Social e Gestão Democrática.	25
	Gestão Pública	Capacidade de Planejamento, Articulação com o exterior, Qualidade do Quadro Funcional e Qualidade da Gestão de Pessoas.	
	Finanças	Capacidade de Arrecadação, Capacidade de Investimento e Saúde Financeira.	

Fonte: Sistemas de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável, 2014.

De fato, a questão do fortalecimento institucional e aumento do controle social é um elemento importante e que também fora incorporado nos critérios de elegibilidade. Para ter um desenvolvimento territorial verdadeiro e sólido nas regiões economicamente menos favorecidas, é pertinente que a mobilização política dos atores, dentre eles o mais importante, o Estado, seja ponderada na avaliação e também na proposição de novas políticas.

Para isso, é necessário que se valorize e incentive o surgimento dessas novas instâncias de controle social e articulação local, a partir de diversas estruturas

de governança territorial. Considerá-la como um novo elemento no espaço e na política regional poderá abrir precedente para que os recursos destinados sejam mais bem empregados e distribuídos não apenas no setor produtivo, mas em infraestrutura social, recursos humanos, proteção ambiental, pesquisa e tecnologia (esse último especialmente pela questão de garantir a independência tecnológica e produção científica, de patentes nacionais e produtos inovadores, com alto valor agregado). Desse modo a política institucional deveria ser uma prerrogativa para acesso ao financiamento.

Duas diretrizes também postas na CNDR, porém com pouca aceitação dos delegados, são o condicionamento do financiamento público a metas – sociais, ambientais e tecnológicas –, e a garantia de aplicação dos recursos de forma equânime. Por suas descrições, acredita-se que ambas vão de encontro com o debate feito até o momento e afastam-se um pouco das diretrizes e dos princípios alçados na Nova PNDR.

Primeiramente, a partir da interpretação das diretrizes, condicionar o financiamento a metas pode tornar-se algo arriscado e, às vezes, até meritocrático. Cada território pode ter um ritmo de crescimento, isto é, capacidade de resposta às políticas diferente, impossibilitando submetê-los a metas gerais, por exemplo; outro fator comprometedor às metas é em relação ao setor, pois uma região com determinada especialização produtiva pode não ter um bom desempenho em virtude das condições e instabilidades econômicas globais do referido setor, ou até mesmo ser afetada por políticas macroeconômicas (valorização cambial, abertura comercial, subsídios, inflação etc.). Além disso, a fiscalização, o monitoramento e a avaliação das ações da Nova PNDR estão bem fundamentados em suas diretrizes, tendo mecanismo com condições de garantir o bom empenho dos recursos públicos.

Um segundo ponto é referente a questão da forma “equânime” do financiamento. Entendendo o termo como imparcialidade, igualdade e constância, ele pode inferir em outras diretrizes de elegibilidade e até, se levado com mais veemência, o impedimento de que regiões mais atrasadas recebam o devido atendimento financeiro. Uma das primazias basilares da Nova PNDR está em considerar a desigualdade regional nacional e entendê-la dentro de uma divisão territorial do trabalho.

Por essas razões são notórios os avanços até então propostos pela Nova PNDR, tanto pela amplitude da política de financiamento quanto pela busca de

novos critérios para fazê-lo, apontando caminhos, embora timidamente, para a institucionalização e mobilização dos atores locais. Há, porém, algumas lacunas que a CNDR não desenvolveu claramente. É pertinente ampliar o debate sobre uma reforma tributária que minimize disputas entre os territórios, fortaleça o pacto federativo e promova de fato o combate às desigualdades regionais.

Sobre a questão do FNDR, ele é considerado um importante elemento para a integração nacional e uma justificativa a mais para incentivar mecanismos de governança territorial, embora seja necessário delimitar melhor o caráter desse fundo, sua fonte de abastecimento, e como complementará os demais fundos existentes. Destaca-se, ainda, a existência de diretrizes que favorecem os tradicionais incentivos fiscais e financiamento para polos regionais.

Na questão dos indicadores, há avanços em relação à I PNDR no tocante à consideração de indicadores mais abrangentes e que contemplam os vetores de desenvolvimento e os objetivos do desenvolvimento regional/territorial/sustentável. Apesar disso, não houve a preocupação na CNDR em delimitá-los, o que pode ser considerado algo positivo tendo em vista a existência de outros indicadores relevantes ao planejamento público e que não foram mencionados nos documentos analisados.

### **3.4 Uma síntese comparativa das políticas nacionais de desenvolvimento regional, sob uma ótica político-institucional.**

Após a apresentação e a discussão nos capítulos anteriores sobre as principais políticas de desenvolvimento regional no Brasil, incluindo a Nova PNDR, é apresentado um quadro elucidativo sobre elas. A metodologia para a montagem da síntese comparativa está fundada na ação do Estado pelas instituições públicas e estruturas de governança e por meio dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional. Esse exercício ajuda a compreender as diferenças e semelhanças entre as políticas regionais que tiveram suas discussões desenvolvidas nacionalmente, a partir de suas diretrizes e principais programas de ação.

Para facilitar a compreensão, as primeiras políticas regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO) foram agrupadas no âmbito dos PNDs, e, embora seja sabido

que as origens delas são anteriores aos referidos planos, tiveram grande repercussão e abrangência durante a execução deles.

Mediante esse exercício, podemos constatar que, apesar dos avanços no debate regional, a existência das superintendências é algo consolidado em todas as políticas, inclusive na Nova, ficando extintas apenas na década de 1990 até o início do século XXI. Os mecanismos de financiamento ampliaram-se, mantendo a proposta de criar um fundo nacional de desenvolvimento regional, não concretizado na I PNDR. Em relação às instituições, a Nova PNDR tenta ampliar as estruturas de governança territorial, contribuindo para o fortalecimento das escalas menores do Estado e aumento da participação política; a transversalidade das ações públicas, denominada de governança vertical também consiste em um fato inédito que pode somar para a eficiência no combate à desigualdade intra e inter-regional.

**Quadro 17** – Comparação das políticas nacionais para o desenvolvimento regional, a partir dos mecanismos político-institucionais e governança, dos instrumentos financeiros e dos principais planos de ação (parte1)

	<b>Mecanismos Institucionais, estruturas de governança</b>	<b>Instrumentos Financeiros</b>	<b>Estratégias e planos de ação</b>
<b>PND* 1972-1985</b>	SUDAM e SUFRAMA; SUDENE; SUDECO.	Fundos Constitucionais; Fundos Fiscais de Investimentos.	Política de incentivos fiscais; Polos de desenvolvimento industrial, agropecuário e indústria-agrícola; Política de integração Nacional (PIN); Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA; POLOCENTRO; POLONORDESTE; POLOAMAZONIA
<b>I PNDR 2007-2012</b>	Min. da Integração; Secretaria de Desen. Regional; SUDAM, SUDENE, SUDECO.**	Fundos Constitucionais; Fundos de Desenvolvimento; Fundos Fiscais de Investimentos	Planos Estratégicos de desenvolvimento (ou Planos Macrorregionais de Desenvolvimento); Planos Mesorregionais de Desenvolvimento: PROMESO E PROMOVER Política de incentivos fiscais; Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido; Regiões Integradas de Desenvolvimento RIDES; APLs
<b>Nova PNDR 2013</b>	Min. da Integração; Secretaria de Desen. Regional; Conselho Nacional de Desen. Regional; Sistema Nacional de Desen. Regional;	Fundos Constitucionais; Fundos de Desenvolvimento; Fundos Fiscais de Investimentos; Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; Compensações tributárias oriundas da Lei Kandir.	Políticas Estaduais de Desenvolvimento Regional, integradas à PNDR; Políticas às áreas prioritárias, áreas de enfrentamento de desertificação e de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, áreas semiáridas, além da continuidade das políticas de obras hídricas; Política de financiamento, subsídios e apoio às micro e pequenas empresas, cooperativas, associações, produtores rurais e agricultores familiares, bem como apoio a projetos de cadeias produtivas e APLs para as Unidades Federativas; Implementar em nível nacional a política territorial, acatando os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS – com uma rede de Arranjos Produtivos Locais (APLs); Planos de desenvolvimento territorial sustentável e participativo para médias e pequenas cidades e entorno dos grandes investimentos;

**Quadro 17** – Comparação das políticas nacionais para o desenvolvimento regional, a partir dos mecanismos institucionais e governança, dos instrumentos financeiros e dos principais planos de ação (parte 2)

<p><b>Nova PNDR 2013</b></p>	<p>Câmara Nacional de Integr. de Políticas de Desenvolvimento; SUDAM, SUDENE, SUDECO; Superintendência de Des. do SUL – SUDESUL ***; Agências Macrorregionais; Câmaras Intersetoriais no nível federal e estadual; Comitês Estaduais e outras instâncias intraestaduais; Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES ***; Consórcios públicos intermunicipais, interestaduais e transfronteiriços.</p>	<p>Integração de mecanismos de financiamento dos Estados, municípios e Governo Federal para linhas de crédito, com taxa diferenciada de juros para os municípios com IDH baixo e prazo diferenciado de amortização; Orçamento fiscal da União, compatibilizados com o plano plurianual.</p>	<p>Financiamento de projetos sustentáveis que privilegiam biodiversidade e a utilização de energias renováveis, limpas e alternativas; Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, para agricultura familiar, as comunidades tradicionais, os pequenos proprietários rurais; Projetos prioritários estratégicos de desenvolvimento e integração regional voltados à infraestrutura de transporte, logística, saneamento básico, energia e telecomunicações em todas as regiões do país; Ações conjuntas para proteção dos aquíferos, microbacias, bacias e nascentes, incluindo educação ambiental, mapeamentos, garantindo o desenvolvimento macrorregional; Políticas Metropolitanas com novos mecanismos de governança; Implementação de centros regionais de excelência com fundos específicos e mecanismos de financiamento, com destinação de percentual desses investimentos para fomentar projetos de pesquisa, tecnologia e inovação, articulados entre as instituições de ciência, tecnologia e inovação, universidades públicas e privadas, assim como incentivar a criação de polos de tecnologia e incubadoras de empresas priorizando as regiões programas no âmbito da PNDR; Integração de políticas públicas municipais com o planejamento de desenvolvimento microrregional e regional, sem perder a dimensão territorial/regional com os seguintes programas: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil Maior, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Plano Nacional de Educação (PNE), o novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), em elaboração, a política de Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a Política Nacional de Turismo (PNT), Plano Nacional de Desenvolvimento e Integração da faixa de Fronteira do Brasil (PDIF).</p>
----------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

\* PND como instrumento de integração de políticas a partir de 1972

\*\* Não há menção direta nas diretrizes

\*\*\* Proposta eleita apenas nas conferências macrorregionais.

### **3.5 O Projeto de Lei do Senado que institui a Nova PNDR.**

Na primeira semana de agosto de 2015, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado inseriu na lista de pautas a serem debatidas o Projeto de Lei nº 375 de 2015, de autoria de Fernando Bezerra Coelho, senador pelo PSB/PE e Ministro da Integração Nacional durante as conferências macrorregionais e a CNDR (2011 e 2013). O Projeto em questão pretende instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Por não ser o objetivo principal desta dissertação e pelo projeto tornar-se público muito recentemente, serão feitas apenas algumas considerações comparativas do que foi tratado na CNDR e o que de fato está sendo proposto com esse projeto de lei, que ainda será debatido na CAE antes de ir para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para avaliação jurídica e constitucional do projeto, passará pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo, que terá decisão terminativa, e deverá chegar ao plenário do Senado com diversas modificações e emendas para votação; posteriormente o projeto seguirá para a Câmara dos Deputados Federais e, então, para a avaliação da presidência da República.

Mesmo o PSB não estando mais na base aliada do governo, o senador-autor e ex-ministro da Integração deu prosseguimento à ideia do governo petista de iniciar uma nova agenda regional para todo o país. Os senadores da bancada do governo estão dando sustentação à ideia, uma vez que, tanto a relatoria do projeto quanto a presidência da CAE são do PT, respectivamente os senadores Walter Pinheiro (BA) e Delcídio do Amaral (MS). Isso deve favorecer o andamento e avaliação do projeto no Senado; atualmente a CAE é composta por 27 membros titulares e 27 suplentes, assim distribuídos: 8 senadores compõem o bloco de apoio ao governo (PT, PDT e PP), 8 o bloco da maioria (PMDB e PSD), 5 compõem o bloco de oposição (PSDB e DEM), 3 o bloco Socialismo e Democracia (PC do B, PPS, PSB e PSOL), e 3 o bloco União e Força (PTB, PSC PR e PRB).

O PL toma como direito o inciso III, do art. 3º da CF, que dispõe sobre promover o combate à desigualdade regional, princípio também adotado pelas PNDR. Os objetivos apresentados ao Senado estão mais definidos e precisos, ao contrário daqueles propostos pela SDR (quadro 7), de criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro. Três deles estavam presentes enquanto princípios elencados na CND: o primeiro

parágrafo do artigo 2º, que restringe a política a regiões de baixo dinamismo econômico, o segundo em garantir a competitividade regional e geração de empregos para regiões com altas taxas de emigração, e o quarto para consolidar a rede de cidades policêntricas. O terceiro objetivo, diferentemente do que fora eleito, trata de agregar valor e promover a diversificação econômica em regiões com forte especialização em commodities.

Já os princípios mantêm total coerência e seguem o mesmo direcionamento do proposto inicialmente.

- I - participação e controle social;
- II - transparência;
- III - solidariedade regional;
- IV - valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica;
- V - sustentabilidade;
- VI - transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade das políticas;
- VII - federalismo cooperativo;
- VIII - competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo (PL nº 375, 2015).

A principal diferença referente aos princípios é mais quantitativa do que qualitativa. A CNDR elegeu 21 princípios, ao contrário dos 8 do PL nº 375, em que vários desses primeiros<sup>40</sup>, de fato, eram apenas especificidades de temas gerais dos quais foram contemplados sinteticamente em um desses 8 princípios, ou realocados nos instrumentos executivos e critérios elegíveis. As compensações fiscais pedidas no princípio que referencia a Lei Kandir foram abolidas do projeto; os APLs aparecem apenas em umas das diretrizes do eixo de desenvolvimento ligado à promoção de ciência, tecnologia e inovação; a questão da governança é separada e

---

<sup>40</sup> Criação de um sistema de financiamento para o desenvolvimento regional, com o FNDR como principal instrumento, de forma desburocratizada, priorizando o desenvolvimento sustentável, alinhando recursos públicos e privados, validados por um sistema de governança Federal, Estadual e/ou Macrorregional; Formulação e implementação da política de desenvolvimento regional, prioritariamente: nos territórios suscetíveis à desertificação e aqueles mais vulneráveis às mudanças climáticas, na faixa de fronteira da Amazônia, e nos polos regionais; Criação de sistemas produtivos locais inovadores por meio da interiorização das instituições de ensino e pesquisa em todos os níveis governamentais, valorizando a vocação produtiva regional; Integração regional e urbana, garantindo o fortalecimento e dinamismo da rede urbana estadual, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, para a redução das desigualdades inter-regionais, intrarregionais e intraurbanas, valorizando as características e diversidades locais, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população; Criar estratégias de desenvolvimento sustentável, que fortaleçam as vocações locais e as potencialidades regionais.



apresentada no título II do projeto de lei; e há ainda alguns princípios que também foram excluídos<sup>41</sup>.

Sobre os eixos setoriais de intervenção, correspondentes aos vetores de desenvolvimento da Nova PNDR, embora haja a existência de novos, prevaleceram as mesmas características de investir em educação, ciência, tecnologia e inovação, promover o desenvolvimento produtivo e a infraestrutura. As novidades foram a inserção da sustentabilidade e do desenvolvimento social, antes colocados como princípios e agora readequados nos eixos de desenvolvimento.

Portanto, fazendo uma comparação sobre os dispositivos gerais entre os resultados da CNDR e o PL nº 375, nota-se que o projeto está mais sucinto e objetivo, mantendo as principais referências sobre o desenvolvimento regional/territorial da CNDR, com eliminação plena de poucos princípios, e contendo alguns elementos particulares e realocação de categoria para outros.

Os tópicos a seguir continuarão com a comparação acerca da atuação da Nova PNDR, separadas por temas específicos:

#### *i. Escala Microrregional.*

Mantêm-se as escalas meso ou microrregional e os seus critérios elegíveis da I PNDR. Elas são delimitadas a partir dos critérios já definidos pelo IBGE, e apenas serão beneficiadas regiões que atendam aos objetivos do projeto: baixo dinamismo ou elevado índice de emigração, cujo indicador para eleger entre essas regiões é a já citada variação do PIB na microrregião, considerada agora em relação à mediana da variação do PIB nacional<sup>42</sup>. Para as regiões com elevada especialização em commodities, o critério elegível será o percentual de produção de commodity na exportação, cujo valor não fora fixado.

---

<sup>41</sup> Elevação do percentual do PIB da União destinado à educação do Nordeste e às demais regiões com graves problemas socioeconômicos; Regularização fundiária plena com transparência e controle social, que não engesse o setor produtivo, valorize as culturas locais e a reprodução cultural e social das comunidades tradicionais; Garantia constitucional da Segurança Jurídica.

<sup>42</sup> Segundo o texto do projeto de lei, há duas classificações sobre microrregiões prioritárias. I: espaços com rendimento domiciliar per capita abaixo de 50% da média nacional e entre 50% e 75% da média, de baixo dinamismo, sendo a variação do PIB menor que mediana da variação do PIB nacional; II: espaços com rendimento domiciliar per capita entre 50% e 75% da média nacional e com alto dinamismo, sendo a variação do PIB maior que a mediana da variação do PIB nacional.

## *ii. Região enquanto polo e programa*

A concepção de polos de desenvolvimento de região-programa, desenvolvidas por Perroux e Boudeville, aparecem com mais ênfase, mantendo a ideia de efeito por transbordamento para áreas vizinhas, auxiliando, assim, na consolidação da rede de cidades. Por sua vez, a região-programa ainda focaliza regiões diferenciadas (também incluídas na I PNDR, como as do Xingu, BR 163 e Ilha de Marajó).

## *iii. Regiões prioritárias especiais*

Também será mantido o tratamento com critérios elegíveis diferenciados para regiões especiais do semiárido nordestino, áreas de fronteira e das RIDES.

## *iv. Governança*

A dimensão territorial é considerada a partir da governança – governança horizontal, segundo a Nova PNDR – e aparece como instrumentos de participação, controle e envolvimento dos atores locais, responsáveis em garantir, junto com o MI, as especificidades regionais. É realçado a não padronização de ações de planejamento.

## *v. Sistema Nacional de Governança*

O Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional apresentado no projeto de lei apresenta algumas diferenças daquele apresentado pela SDR, mas se pode afirmar que mantém os mesmos objetivos e as mesmas estruturas político-institucionais. A instância máxima de controle é o Conselho Nacional de Desenvolvimento, a ser composto por representantes de ministérios (cuja presidência está a cargo do Min. da Integração) e outros órgãos federais, dos conselhos macrorregionais e estaduais, bem como dos conselhos meso ou sub-regionais. Além da coordenação política, estão entre as suas competências a proposição de diretrizes gerais para a PNDR, elaboração e monitoramento do pacto de metas, validação das propostas de conselhos estaduais, assim como encaminhamento da proposta da criação da SUDESUL, com interesse estratégico em fortalecer as relações com o MERCOSUL. Esse é o único órgão permanente<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Também se prevê a execução trienal da CNDR, cujo caráter deliberativo também será atribuído.

que possui atribuições de caráter consultivo, propositivo e *deliberativo*, cabendo às instâncias inferiores o caráter consultivo e propositivo.

**Quadro 18** – Comparação do Sistema de Governança Vertical entre a Nova PNDR e o PL nº 375, do Senado Federal

Sistema Nacional de desenvolvimento Regional Nova PNDR	Nível	Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional PL nº 375 de 2015
Conselho Nacional de Integração de Políticas no Território	Estratégico	Conselho Nacional de Desenvolvimento
		Conselhos Macrorregionais de Des. Regional
		Conselhos Estaduais de Des. Regional
		Instâncias sub-regionais de des. Regional
Câmara Interministerial de Gestão integrada de Políticas Regionais	Tático	Câmara de Política de Integração Nacional e Des. Regional
Comitês Estaduais de Gestão de Políticas do Território	Operacional	X
Instâncias supramunicipais ou sub-regionais		X

Fonte: Organizado pelo autor, a partir de Brasil, 2013, e PL nº 375 de 2015.

Já os Conselhos Macrorregionais são compostos pelos representantes das superintendências de desenvolvimento (ou entidade correspondente em caso de sua ausência), dos conselhos estaduais e sub-regionais. Menciona representantes de entidades públicas e privadas, que, relacionados a um tema específico, podem também participar das reuniões dos conselhos. Entre as suas atribuições consultivas e propositivas, estão: construir propostas de projetos macrorregionais, propor Regiões-Programas ao Conselho Nacional, definir diretrizes específicas para as respectivas macrorregiões, e monitoramento e avaliação das políticas empregadas pela PNDR.

Duas diferenças importantes foram notadas acerca da governança vertical entre as duas propostas. Primeiro, alteração de nível técnico das instâncias estaduais e supramunicipais, nas quais foram consideradas, nesse momento, no campo estratégico, ampliando, inicialmente, a capacidade de proposição de políticas regionais, embora a autonomia ainda se restrinja um pouco devido ao seu caráter não deliberativo. Isso se fundamenta em algumas atribuições, como: construir carteiras de projetos, definir diretrizes específicas para elaboração de planos estaduais, elaborar e monitorar pactos de metas da PNDR em âmbito estadual, e também propor Regiões-Programa para os Comitês estaduais; e para as instâncias

sub-regionais, elaborar Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável e propor pactos e metas para a referida escala.

A segunda diferença reside na coordenação multiescalar entre essas instâncias. Nota-se, a partir de suas atribuições, um formato de representação das instâncias superiores bastante integrado com as instâncias locais. Estas devem eleger representantes para os conselhos estaduais, macrorregionais e nacional, fazendo-se o mesmo conforme aumenta-se o nível hierárquico. Além disso, estão entre as atribuições dos conselhos estaduais e supramunicipais a articulação e o alinhamento de políticas com o nível macro e nacional, e o reconhecimento institucional de cada instância estará condicionado pela respectiva instância superior.

É importante reconhecer que o caráter territorial, embora tenha saído da nomenclatura das instâncias superiores (como pode ser visto no quadro 18), está firmado nas instâncias sub-regionais, com a existência de governança territorial com representação do Estado e da sociedade civil impreterivelmente. São citados como modalidades: fóruns mesorregionais, colegiados territoriais, núcleos de fronteiras, CBH, consórcios públicos, agências de desenvolvimento, entre outros que também poderão ser reconhecidos.

Em suma, mesmo que as governanças estaduais e supramunicipais estejam também em outro nível estratégico, elas continuam no campo operacional, porém com mais atribuições propositivas e representatividade no Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional.

#### *vi. Câmara de Políticas de Integração Nacional*

Esse órgão de nível tático manteve a mesma função operacional proposta pela CNDR, e, segundo o artigo 28, seu objetivo é assegurar a convergência as ações de seus membros aos objetivos, à regionalização das políticas e os instrumentos de planejamento e orçamento da PNDR. Fazem parte da Câmara o Ministério da Integração e as superintendências de desenvolvimento. Ao MI compete ser responsável por formalizar e garantir o bom funcionamento do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional, a articulação entre os órgãos federais, sobretudo para a execução de políticas regionais e setoriais para estimular a implantação de mecanismos de governança, de carteiras de projetos e de planos de

desenvolvimento sustentáveis em diferentes escalas geográficas. Há ainda o comprometimento em fortalecer a atuação das superintendências.

Estas, por sua vez, devem propor e acompanhar os planos macrorregionais, promover a articulação do MI com os estados e municípios, propor Regiões-Programas e representar o Governo Federal nas reuniões dos conselhos estaduais e supramunicipais de desenvolvimento. Essas funções não tiram das superintendências as atribuições já estabelecidas anteriormente à PNDR, como, por exemplo, o trabalho com os fundos de financiamento regional e com políticas fiscais.

#### *vii. Financiamento*

Sobre o financiamento da PNDR não houve mudanças em relação às propostas elencadas na CNDR. Foram mantidos os fundos já existentes e as políticas de incentivos fiscais, juntamente com seus respectivos critérios necessários para aquisição dos benefícios, além de propor a institucionalização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. O PL, de fato, aponta os direcionamentos dos recursos deste Fundo, suas fontes de abastecimento e o montante anual. São apresentadas quatro finalidades para o FNDR: elaborar de planos e projetos básicos e executivos; implantar infraestrutura complementar; implementar sistemas produtivos e inovativos locais e regionais; e promover a capacitação de agentes ou organizações locais/regionais para a promoção do desenvolvimento.

Propõe-se que o FNDR receba dez bilhões de reais anuais, cujas fontes seriam da arrecadação do Imposto sobre Grandes Heranças e Doações<sup>44</sup>, da dotação consignada na lei orçamentária ou em créditos adicionais não reembolsáveis, arrecadação de bens, disposto em lei, por meio de eventos sociais, sem fins lucrativos, e possibilidade de outros a serem incluídos. Segundo o artigo 51, serão beneficiários os Estados, consórcios públicos e Instituições de Ensino Superior, entre outros ainda a serem estabelecidos, e os critérios para seleção não obedecerão aos mesmos critérios elegíveis das mesorregiões com baixo dinamismo econômico, cabendo ao Conselho Diretor do Fundo definir critérios para eleger as regiões priorizadas, assim como a aprovação dos planos de trabalho a serem executados. Nota-se que essas últimas propostas feitas pelo PL não constam dos documentos oficiais resultantes da CNDR.

---

<sup>44</sup> Estimado apenas quando vier a ser instituído.

### *viii. Sistema de informação de desenvolvimento*

Por fim, presume-se a institucionalização do Sistema de Informações do Desenvolvimento Regional, de responsabilidade do MI, cujo objetivo consiste no monitoramento e na avaliação dos planos e programas da PNDR, e também na realização de panoramas sobre a dinâmica regional. Essa ideia é muito próxima àquela criada após o relatório do TCU, que posteriormente originou o Observatório do Desenvolvimento Regional. Essa avaliação será feita a partir da construção da base de informações na qual se espera orientar políticas regionais, possibilitar estudos comparativos do Brasil com outros países da América do Sul, e, principalmente, aumentar a troca de informações entre órgãos federais, conselhos estaduais e supramunicipais.

Para tanto, será criado o Painel de Indicadores, com a missão de “captar o caráter multidimensional do desenvolvimento regional visando a orientar a definição de prioridades para os eixos setoriais de ação prioritária da PNDR” (Art. 57 do PL nº 375, 2015). Os indicadores do Painel devem estar organizados em três dimensões estratégicas: competitividade, coesão e qualidade ambiental.

Mediante isso, embora haja ciência das alterações e resistências que o projeto enfrentará no decorrer do longo processo de institucionalização, é honrosa a preocupação de tornar a PNDR uma política de Estado. O debate feito durante o processo de construção da nova política está representado inicialmente nesse projeto de lei proposto pelo ex-ministro da Integração. Alguns pontos fracos foram sanados em relação à CNDR, no tocante à formação do Sistema de Governança e do FNDR; outros ainda se mostraram incipientes, como o debate sobre a reforma tributária, principalmente a respeito da alteração da regra do ICMS, e com elementos mais incisivos para fortalecer o pacto federativo.

## **CAPÍTULO 4**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Mediante o apresentado e discutido neste trabalho, procurou-se fazer uma análise sobre a construção da proposta de uma Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, incitada pelo Ministério da Integração, e que contou com um amplo processo de participação social, desde as conferências estaduais, às macrorregionais até a Conferência Nacional. A retomada das principais experiências de desenvolvimento regional brasileiro e a discussão sobre a conjuntura socioeconômica na qual o país envolveu-se em cada período dessas políticas regionais possibilitaram encontrar com mais propriedade as mudanças e as novidades contidas na Nova PNDR, assim como evidenciar a dimensão dos desafios que ela tem de superar.

As políticas regionais e o processo de desconcentração industrial que o Brasil realizou no período aqui analisado obtiveram um resultado modesto sobre as desigualdades regionais, apesar do crescimento de indicadores econômicos e sociais das regiões menos privilegiadas. O forte centralismo do Estado, a ausência de participação social e políticas de desenvolvimento em polos regionais fundamentam a caracterização dessas políticas, que, pelo processo de descentralização e a inserção à globalização, mostraram-se insuficientes na promoção do desenvolvimento e na resolução dos conflitos federativos.

O retorno da questão regional como política nacional aconteceu a partir de 2007 com a institucionalização da I PNDR, após período marcado pela ausência de políticas dessa natureza juntamente com o advento do neoliberalismo na década de 1990. Entretanto, sem ter uma repercussão esperada nem um sistema de financiamento compatível, reafirmou-se a ideia de que os resultados da I PNDR estiveram relacionados a uma expansão de políticas universais, como avanços de programas sociais, investimento em infraestrutura e expansão do ensino superior, as quais resultaram, conseqüentemente, em efeitos regionais.

Sobre a I PNDR, constatou-se que sua contribuição foi mais prevalecente na redefinição das escalas de intervenção da União no território, considerando indicadores que demonstrassem as fragilidades socioeconômicas regionais numa escala micro e mesorregional, embora não tenha descentralizado o poder de decisão e nem de diálogo, consolidando, assim, uma atenção às políticas

endógenas, mantendo-se forte centralização política. Entretanto essa política desenvolveu critérios elegíveis insatisfatórios para definir as regiões prioritárias de desenvolvimento, não obteve sucesso para instituir o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e não articulou uma integração nem coordenação política efetiva com as escalas inferiores.

A respeito da análise da sua sucessora, pode-se certamente afirmar que a Nova PNDR alcançou, até este momento, importantes avanços, principalmente pela sua dimensão nacional, envolvendo todas as regiões para pensar caminhos que levem à integração política e à construção de uma solidariedade regional, bem como pela correspondência positiva às *teorias recentes do desenvolvimento territorial*.

Pelo resultado das conferências macrorregionais, foi possível encontrar as diferenças regionais existentes historicamente, a dificuldade de diálogo conectivo, demonstrando as posições de cada lugar no contexto nacional e o apego às políticas de desenvolvimento tradicionalmente empregadas. No caso do Nordeste, a carta é bem pragmática quanto à necessidade de manutenção de instituições semelhantes à SUDENE, demonstrando ainda a presença das ideias concebidas corretamente pelo GTDN, que compreende o Nordeste como o cerne da questão regional nacional. Contudo no Sudeste a questão principal consistia na eliminação de políticas compensatórias, em especial ligadas às transferências diretas de recursos do Governo Federal para os Estados do Norte e do Nordeste. Apesar das divergências, de forma geral as regiões explicitaram o anseio para que a Nova PNDR seja conduzida por uma abordagem mesorregional capaz de relevar e tratar as desigualdades existentes intrarregionalmente, respeitando a identidade e a diversidade do território, e, o mais importante, concebendo a governança territorial como instrumento fundamental para o desenvolvimento.

A Nova PNDR procurou apostar na governança como meio para integração das esferas do poder público e mobilização dos agentes sociais no território. Os princípios e as diretrizes apontavam para o anseio da sociedade civil pela transparência política, atribuindo a ela o dever de participar ativamente do controle das instâncias de planejamento. Na visão do Estado, a partir dos documentos, objetivava-se a governança principalmente como integração política entre o nacional e o local como primeiro fundamento, e, subsequentemente, como parte da transferência da autoridade institucional e do controle social.



Assim previa o Sistema Nacional de Desenvolvimento Territorial, que concebia a governança vertical (integração) e horizontal (territorial), mantendo o nível estratégico ainda centrado no Governo Federal, responsável em elaborar políticas nacionais para combater as diferenças regionais – no campo da infraestrutura física, formação de recursos humanos e atendimento das condições básicas de vida, características intrínsecas às condições de países subdesenvolvidos –, e atribuindo ao território o exercício de um papel ativo mediante a Política. Dessa forma, a Nova PNDR desloca-se de ações tradicionalmente compensatórias das perdas ocasionadas pela Divisão territorial do Trabalho e passa, concomitantemente a elas, a procurar desenvolver as potencialidades e os recursos específicos do território, possibilitando mais competitividade para regiões menos desenvolvidas. É possível afirmar que esse Sistema Nacional responsável pela governança na Política, juntamente a possível criação da Fundo Nacional para o Desenvolvimento Regional (FNDR), dão sustentação à centralidade da autoridade política em âmbito federal, o que segue exemplo semelhante ao federalismo brasileiro.

Em relação à intervenção do Estado, a partir do financiamento e seus respectivos critérios elegíveis, a Nova PNDR consegue timidamente, embora tenha reconhecido o mérito, alguns avanços em relação à sua antecessora. Ela mantém a existências dos fundos já criados, estima linhas de créditos para regiões com baixos indicadores socioeconômicos e retoma a necessidade de criar o FNDR como principal instrumento de financiamento, conduzido por um sistema de governança federal, macrorregional ou estadual. Entretanto a CNDR não avança na definição do caráter desse novo fundo, as possíveis fontes de arrecadação, se ele será destinado aos projetos PROESO e PROMOVER, como pensava a I PNDR, se será destinado apenas à concessão de empréstimo para atividades do setor privado, como ocorre com os demais fundos, ou se será partilhado com projetos de desenvolvimento de recursos humanos, infraestrutura ou rede de cidades, conforme pensado nos vetores de desenvolvimento.

Somado a isso, a discussão não avançou nas formas de aumentar a capacidade de financiamento de políticas regionais por parte de municípios e Estados, que, dada a atual conjuntura tributária e descentralização, têm um orçamento bastante restrito e com alto endividamento público. Há também diretrizes eleitas consideradas corretivas, sem o caráter de transformar o contexto vivenciado

e que trazem benefícios de curto prazo, como a criação de compensações tributárias ocasionadas pelas perdas da Lei Kandir, prazo diferenciado para amortização das dívidas e mais recursos provenientes do Orçamento fiscal da União, compatibilizados com os planos plurianuais.

Destaca-se, ainda, a existência de diretrizes que favorecem estratégias de desenvolvimento passadas, como os tradicionais incentivos fiscais e o financiamento para grandes polos regionais, que, apesar dos efeitos positivos de crescimento rápido, podem trazer severas consequências para as regiões, além de manter mecanismos que viabilizam a guerra fiscal entre Estados e municípios. Portanto, com a ausência de uma proposta definitiva de reforma tributária, com a concentração dos recursos na União e a viabilidade da “guerra dos lugares”, embora esteja dentre os objetivos da Nova PNDR, constata-se que várias lacunas ainda dificultam a recuperação do pacto federativo, mantendo-o próximo ao federalismo competitivo, um dos responsáveis pela manutenção das questões regionais.

Acerca dos indicadores, a Nova PNDR também demonstrou um avanço em relação à primeira, pois destacou a importância de considerar indicadores mais abrangentes e que contemplassem os vetores de desenvolvimento e os objetivos do desenvolvimento regional/territorial/sustentável. Dentre as diretrizes específicas, a Nova PNDR demonstrou, sucintamente, atenção para os seguintes critérios elegíveis: priorizar ações em relação ao tamanho e ao tipo de organização de atividades produtivas como meio de incentivar o financiamento de APLs, agricultores familiares, cooperativas e micro e pequenas empresas; indicadores que demonstrem regiões com baixo nível de inclusão, inovação, participação, organização política, pouco aproveitamento das potencialidades locais, e sustentabilidade; regiões com baixo nível socioeconômico, definidos a partir do IDH, RIDES, regiões metropolitanas, faixa de fronteira, regiões com alto índice de emigração.

Afirma-se que esses critérios são capazes de abarcar todas as dimensões do desenvolvimento regional/territorial, sustentável, democrático e participativo. Contudo se atenta para a necessidade de objetivar tais critérios para ter a possibilidade de quantificar ou mensurar as informações desejadas e poder, então, realizar diagnósticos, classificações e tipologias para a intervenção pública e monitoramento da PNDR.

Por último, após entender sobre os avanços, as limitações da I e, principalmente, da Nova PNDR, deseja-se que o Projeto de Lei do Senado que

institui essa política seja amplamente discutido e posto em prática o mais brevemente possível. Tal projeto, como observado, conseguiu incorporar de modo satisfatório a maioria dos princípios e diretrizes eleita na CNDR, garantindo a ele legitimidade e representatividade, dado o processo democrático de construção. Os desafios sobre a questão regional brasileira são muitos, assim como desafiantes são as dinâmicas e movimentos do contexto econômico nacional e global contemporâneos. Uma nova agenda regional não pode acabar aqui.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. **Desigualdades Regionais e desenvolvimento (Federalismo no Brasil)**. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.

ALBUQUERQUE, R. C.; CAVALCANTI, C. V. **Desenvolvimento Regional no Brasil**. Brasília: IPEA, 1976.

ALMEIDA-FILHO, N. Padrões de Acumulação, Industrialização e desenvolvimento: elementos para uma atualização conceitual. **Revista Economia Ensaios**. Uberlândia, vol. 08, nº 1, 1993.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos Noventa: Opções Estratégicas e Dinâmica Regional. **Revista Brasileira de estudos Urbanos e Regionais**. Rio de Janeiro, Nº 2, novembro, 1999.

\_\_\_\_\_. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In BRANDAO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Regional Brasileiro e as políticas federais do governo Lula. In SADER, E. **10 Anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

ARAÚJO, T. B.; GALVÃO, A. C. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Uma Proposta para Discussão. In: LIMONAD, E; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.). **Brasil, século XXI: Por uma nova regionalização – agentes, processos, escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

\_\_\_\_\_. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48

\_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

BAER, W.; HADDAD, F.; HEWINGS, G. O impacto regional de políticas neoliberais no Brasil. In KON, A. **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2002.

BANDEIRA, P. S. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os COREDEs do Rio Grande do Sul. **Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Publicações [recurso eletrônico]. Florianópolis: UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.cidts.ufsc.br>

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Programa de Fortalecimento da Competitividade das Empresas Localizadas em Arranjos Produtivos do Estado de São Paulo, 2008** Disponível em: [www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=679159](http://www.iadb.org/projectDocument.cfm?id=679159) .*Vários Acessos*.

BRANDÃO. C. As teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul. /dez. 2004

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BECATTINI, G. O Distrito Marshalliano. In BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia econômica**. Trad: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

BENKO, G. **Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI**. Trad: DANESE, A. de P. 2ª edição. São Paulo: Editora Hucitec, 1999a.

\_\_\_\_\_. **A Ciência Regional**. Lisboa: Celta, 1999b.

\_\_\_\_\_. A recomposição dos espaços. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, v. 1, n.2, p. 7-12, mar. 2001.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia econômica** Trad.: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

BENKO, G; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Revista Geosul**, Florianópolis, v.16, n.32, p 31-50, jul. /dez. 2001

BECKER, B. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: LIMONAD, E; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.). **Brasil, século XXI: Por uma nova regionalização – agentes, processos, escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004.

BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. **Brasil: Uma nova Potência Regional na Economia-Mundo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994

BERCOVICCI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p.729-747, dez. 2012.

BOISIER, S. O retorno do Ator Territorial ao Novo Cenário: Uma Homenagem a Walter Sthor, mestre e amigo querido. **Boletim Regional**. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, nº 10, setembro-dezembro de 2009 e janeiro-abril de 2010, Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

BOYER, R. As alternativas ao Fordismo. In BENKO, G. & LIPIETZ, A. **As Regiões Ganadoras - Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia econômica** Trad.: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

\_\_\_\_\_. **A Teoria da Regulação: Uma Análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.

\_\_\_\_\_. Estado Mercado e Desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Revista Economia e Sociedade**. Unicamp, nº2, junho de 1999.

BOUDEVILLE, J. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Ed. Difel, 1973.

BRASIL. Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**, 2ª edição, 1958.

\_\_\_\_\_, **Decreto Lei nº 1.106** de 16 de Junho de 1970 que cria o Programa de Integração Nacional (PIN), altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e da outras providencias. Publicado no Diário Oficial em 17/06/1970 004521 RET. 24/06/1970.

\_\_\_\_\_, **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1971a.

\_\_\_\_\_, **Decreto-lei nº 1.179**, de 6 de julho de 1971 que institui o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), altera a legislação do imposto de renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial em 06/07/1971b.

\_\_\_\_\_, **II Plano Nacional de Desenvolvimento**, Brasília, 1974.

\_\_\_\_\_, **III Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/> Vários acessos.

\_\_\_\_\_, **Ministério da Integração**. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_, **Ministério da Integração**. Texto de Referência para as Conferências da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_, **Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs**. Disponível em: [http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes\\_integradas\\_rides](http://www.integracao.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides) Vários acessos.

\_\_\_\_\_, **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/> Vários acessos.

\_\_\_\_\_, **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/#> Vários acessos.

\_\_\_\_\_, **Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/> Vários acessos.

\_\_\_\_\_, **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimento-regional> Vários acessos.

\_\_\_\_\_, **I Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Políticas de desenvolvimento Regional. **Fundos Constitucionais de desenvolvimento**. Brasília, 2008. Disponível em: [http://www.integracao.gov.br/pt/c/document\\_library/get\\_file?uuid=02565311-d44f-45fe-a2dc-f5a1fee35ee9&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/pt/c/document_library/get_file?uuid=02565311-d44f-45fe-a2dc-f5a1fee35ee9&groupId=10157) vários acessos.

\_\_\_\_\_, **Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional**. Incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento regional – junho de 2010, Ministério da Integração. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=090073fb-6632-499f-9af5-83fb97c80ca2&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=090073fb-6632-499f-9af5-83fb97c80ca2&groupId=10157) vários acessos.

\_\_\_\_\_, **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Texto de Referência da Nova Política Nacional Desenvolvimento Regional, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Caderno de Conceitos da Nova Política Nacional Desenvolvimento Regional, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Manual preparatório da Nova PNDR para as conferências estaduais, 2012c.

\_\_\_\_\_, **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Princípios e diretrizes eleitos pelas conferências macrorregionais da Nova PNDR para as conferências estaduais, 2012d.

\_\_\_\_\_, **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Cartas propositivas macrorregionais - Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste, 2012e.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no ano de 2011. **TC 037.079/2012-3**, Brasília, 2012f.

\_\_\_\_\_, **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Relatório Final dos Princípios e Diretrizes, 2013.

\_\_\_\_\_, **Secretaria de Políticas de desenvolvimento Regional**. Financiamento do Desenvolvimento Regional. Brasília, 2013b. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=905a5c89-8f36-447b-b604-c1a73a58df26&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=905a5c89-8f36-447b-b604-c1a73a58df26&groupId=10157) . Vários acessos.



\_\_\_\_\_, **Decreto nº 8.243**, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS – e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 13.090**, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole. Publicado no Diário Oficial Nº 8, terça-feira, 13 de janeiro de 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Economia Brasileira**: uma introdução crítica. 3ª edição. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA. O Novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set, 2006

BOBBIO, R. et al. **Dicionário de Política. A Z**. Brasília: Editora UNB, 1983

CANO, W. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, (15) 2, p. 312-320, 1994.

\_\_\_\_\_. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n.8, jun. 1997.

\_\_\_\_\_. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1970**. 3ª edição. Campinas: Global, 2007.

CAPELLO, R.; MIJKAMP, P. Revisitar teorias de Desenvolvimento Regional. In CRUZ, B. de O. et al. **Economia Regional e Urbana**: Teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CARGNIN, A. P.; RÜCKERT, A. A. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. **Confins. Revista Franco-brasileira de Geografia**, n 19, 2013. Publicado em <http://confins.revues.org/8519?lang=pt>

CARDOSO JR, J. C.; SIQUEIRA, C. H. R. **Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, v. 1, 2009.

CARDOSO JR, J. C.; BERCOVICI, G. **Diálogos para o Desenvolvimento**. República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado Brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, v 10, 2010.

CASTRO, I. E. de. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 7-28, jul./dez. 2003

CASTRO, I. E. de. **Geografia e Política: Território, Escalas de Ação e Instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Revista Economia e Sociedade**. Unicamp: n 5, dez de 1995.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. Ed. Xamã, São Paulo, 1996.

COLLETIS, G., GILLY, J. P. et al. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Societé**, n. 48, Outubro de 1999.

COSTA, J. M. da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

COLOMBO, L. A. A trajetória institucional da SUDENE: uma arena de cooperação federativa. **Revista Teoria e Pesquisa**. São Carlos: UFSCAR, Vol. 23, No 2, 2014.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. In: **Desenvolvimento Regional: Abordagens Interdisciplinares**. BECKER, D.F.; WITTMANN, M. L.(org). Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

DALLABRIDA, V. R.; SEIDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, n. 04, p. 33-62, jul/dez., 2004.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. In: **Seminário Internacional sobre Desenvolvimento local**, 3, 2006, Santa Cruz do Sul. Anais. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2006.

DALLABRIDA, V. R. **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

DINIZ, C. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: Ipea, 1994.

\_\_\_\_\_. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Textos para Discussão 159**. Brasília: Ipea, 2001

\_\_\_\_\_. A Nova configuração urbano-industrial no Brasil. In KON, A. **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v.19, n.2. maio/setembro, 2009.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. **Economia regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FERREIRA, S. M. P. Planejamento e Políticas Públicas na Amazônia: as experiências da SUDAM e SUFRAMA. In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1999.

FILHO, J. do A. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. Brasília: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, jun 2001, p. 261-286.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. **Seminário e Debate Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2013.

disponível em [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=1069](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=1069) Acesso em 03/03/2015.

FUINI, L. L. **Manifestações da governança territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulistas e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais**. Rio Claro. Tese de Doutorado. IGCE/UNESP, 2010.

\_\_\_\_\_. A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, Ano XV, Nº 28, dezembro, 2013.

\_\_\_\_\_. A territorialização do desenvolvimento: construindo uma proposta metodológica. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 21-34, jan./jun. 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. Governo terá novo obstáculo ao ajuste fiscal. **Poder**. página A9, 30 de março de 2015.

FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Iseb, 1959.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Brasil, a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **A Superação do subdesenvolvimento**. Economia e Sociedade, Campinas, (3): dez., 1994.

\_\_\_\_\_. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

\_\_\_\_\_. Os Desafios da Nova Geração. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 24, nº 4 (96), outubro-dezembro/2004.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 34ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GAROFOLI, G 1994. Os sistemas de pequenas empresas. In BENKO, G. & LIPIETZ, A. **As Regiões Ganadoras - Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia econômica** Trad.: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELOS, R. R. Política Regional à Escala Sub-Regional: uma Tipologia Territorial como Base para um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. **Textos para discussão 665**. Brasília: Ipea, 1999.

GALVÃO, A. C. F. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Resenha. **Boletim Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, n 2, p. 45-48, 2006.

GALVÃO, A. C. F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento In. BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GOMES, P. C. da C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: Conceitos e Temas**. 12ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

GONÇALVES, R. Nacional-desenvolvimentismo às Avessas. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília, IPEA, CODE, 2011.

GOTTAMN, J. A Evolução do Conceito de Território. **Boletim Campineiro de Geografia**. Campinas, v.2, n.3, 2012.

GUERRA, I. O território como Espaço de Ação Coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico dos atores” no planejamento territorial de Portugal. In: SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In SANTOS, M. et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro. Ed. Lamparina, 2007.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E. O Território em tempos de globalização. **Revista Geo**. UERJ. Rio de Janeiro, Vol. 3 (5), 7-20. Depto. de Geografia –UERJ, 1º semestre de 1999.

HAESBAERT, R.; LIMONAD, E; MOREIRA, R. **Brasil, século XXI por uma nova regionalização: agentes, processos, escalas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Trad.: PESCHANSKI, J. A. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERMANN, J. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de cultura Econômico, 1958.

HOTELLING, H. Stability in competition. **Economic Journal**, vol 39, n 153, Mar. 1929.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IANNI, O. A era do Globalismo. In OLIVEIRA, F. A. M. **Globalização, Regionalização e Nacionalismo**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Vários acessos.

JUNIOR, G. O. da S. Políticas territoriais e financiamento público. O BNDES a serviço de quem? **Espaço e Economia**. v.2. Disponível em: [www.espacoeconomia.revues.org/142](http://www.espacoeconomia.revues.org/142), 2013.

JUNIOR, R. H. A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI. **Textos para Discussão 1935**. Brasília: Ipea, 2014.

KARAM, R. A. de S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, Tese de doutorado, 2012.

KON, A. **Economia Industrial**. São Paulo: Editora Nobel, 1994

KON, A. Mensuração da desigualdade do desenvolvimento Regional no Brasil. In KON, A. **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2002.

LESSA, C. **A estratégias de Desenvolvimento: sonho e Fracasso**. Brasília: Funcep, 1998.

LEMOS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

LENCIONE, S. Região e Geografia. A noção de região no pensamento geográfico. In CARLOS, A. F. A. **Novos Caminhos da Geografia**. São Paulo: Contexto, 1999.

LENCIONE, S. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres: problemas na Industrialização no terceiro mundo**. São Paulo: Editora Nobel, 1988.

LLORENS, F.A. **Desenvolvimento Econômico Local - Caminhos e Desafios para a Construção de uma Nova Agenda Política**. Rio de Janeiro: BNDES. 2001.

MATTEO, M. Teorias do desenvolvimento Territorial. In CRUZ, B. de O. et al. **Economia Regional e Urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011

MASCARO, A. L. **Estado e Forma Política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDES, C. C.; MATTEO, M. Formação e Evolução do Pensamento Regional no Brasil. In: CRUZ, B. de O. et al. **Economia Regional e Urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011

MATIJASCIC, M. Desenvolvimento e experiências nacionais selecionadas: percepções com base nos indicadores comparativos internacionais. In: CARDOSO JR, J. C.; ACIOLY, L.; MATIJASCIC, M. **Trajetórias recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. – livro 2. Brasília: IPEA, 2009.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, Saga, 1957.

MOLLO.M. L. R. e FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, abril-junho/2013

MONASTEIRO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do Pensamento Econômico Regional. In: CRUZ, B. de O. et al. **Economia Regional e Urbana: Teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

MOREIRA, R. **Pensar e Ser em Geografia**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

MOREIRA, R. **Formação espacial brasileira: uma contribuição crítica à geografia do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2012.

NETO, L. G. desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. Brasília, Ipea, **Planejamento e Políticas Públicas**. nº 15 – jun, 1997

NOGUEIRA DIAS, C. Reflexões sobre desenvolvimento no Brasil: um estudo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 16, núm. 2, julho-dezembro, 2012, pp. 503-513

OCDE. **Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013**. OCDE. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt>

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste Planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista**. O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003a.

\_\_\_\_\_. **A Navegação Venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003b.

\_\_\_\_\_. As Contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização. In DINIZ, C. C.; CROCCO, M. **Economia regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

PECQUER, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem de desenvolvimento para as economias do sul. **Revista Raízes**, Campina Grande, Vol. 24, n. 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.

PECQUER, B.; ZIMMERMANN, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In DINIZ, C.; LEMOS, M. B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PINTO, E. C.; CARDOSO JR. J. C.; LINHARES, P. de T. **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, Livro 9, v.3, 2010.

PIRES, E. L. S. **A Intervenção Estatal e a Reprodução da Força de Trabalho: base teórica e análise crítica dos gastos sociais no Brasil pós 1964**. São Paulo: FEA, USP, Dissertação de Mestrado, 1989.



PIRES, E. L. S, **A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão**. Brasília, PPP - Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, 2010.

PIRES, E. L. S. et al. **Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades**. Rio Claro: Editora da Pós-Graduação em Geografia/ IGCE/ UNESP, 2011.

PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. **Instituições, territórios e desenvolvimento local**: delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. Geografia – Associação de Geografia Teórica, Rio Claro, SP, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.

PIRES, E. L.; NEDER, R. T. A governança territorial no Brasil: As instituições, os fatos e os mitos. Geografia e Pesquisa. Ourinhos: **Unesp**, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul/dez. 2008.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH) . Acesso em: 05 abr. 2015

POULANTZAS, N. O Estado, **O Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Editora graal, 1978.

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Chile: CEPAL, 1948.

REDESIST. **Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Locais Inovativos**. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/> Vários acessos.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, v.18, n.1, 2014, p.152-164.

RODRIGUES, J. N., MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**. Salvador: vol. 11, n. 1, julho 2015.

SADER, E. **10 Anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SAMPAIO, P. de. A. Para além da ambiguidade - uma reflexão histórica sobre constituição de 1988. **XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito e**

**Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária: 20 anos de Constituição.** Parabéns! Por quê? Crato: Fundação Araripe, 2008.

SANTOS, M. **O trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo.** Trad.: LENCIONE, S. São Paulo: Editora Hucitec, 1978.

\_\_\_\_\_. **Território, globalização e fragmentação.** São Paulo: Ed. Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção.** 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

\_\_\_\_\_. **O território e o saber local: algumas categorias de análise.** Rio de Janeiro, Cadernos do IPPUR, v. 13, n. 2, p. 15-26, 1999.

SAQUET, M. A. Proposições para estudos territoriais. **Revista Geografia.** Francisco Beltrão, Ano VIII, n. 15, p. 71-85, 2006.

SÃO PAULO. **Decreto Nº 53.670, de 10 de novembro de 2008.** Dispõe sobre a estrutura organizacional voltada à implementação do Programa de Fortalecimento da Competitividade das Empresas Localizadas em Arranjos Produtivos do Estado de São Paulo e dá providências correlatas.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. Industrial change and territorial organization: a summing up. In SCOTT, A. J.; STORPER, M. **Production, Work, Territory: the geographical anatomy of industrial capitalism.** Noston: Allen e Jwin, 1986.

SCOTT, A. J. Les moteurs régionaux de l'économie mondiale. **Géographie, économie, société,** Paris, Vol. 7, p. 231-253. Mar. 2005.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n 375 de 2015.** Brasília, 2015

SENRA, K. V. **Políticas Federais e o desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparativa dos períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1968) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009).** Brasília: UNB, Dissertação de Mestrado, 2009.

SELINGARDI-SAMPAIO, S. **Indústria e território em São Paulo: a estruturação do multicomplexo territorial paulista. 1950-2005.** Campinas: Editora Alínea, 2009.

SIDEMS. **Sistemas de Indicadores de Desenvolvimento Municipal Sustentável**. Disponível em: <http://indicadores.fecam.org.br/> Acesso em: 16 mai. 2015

SILVA, S. B. de M. O Problema Regional Brasileiro: Velhas e Novas Questões. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador: ano I, n. 6, julho, 2002.

SILVEIRA, M. L. Território Usado: dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. **Ciência Geográfica**, Bauru, n.15, Vol. 15,: Janeiro/Dezembro – 2011

SOUZA, M. L. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa em Geografia**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPOSITO, E. S. **Geografia e Filosofia**: Contribuição para o ensino do Pensamento Geográfico. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes**: Os novos paradigmas da geografia econômica. Trad.: GONÇALVES, A. Portugal: Celta Editora, 1994.

STORPER, M. A industrialização e a questão regional no Terceiro Mundo. In VALLADARES, L.; PRERECEILLE, E. **Reestruturação Urbana**: Tendências e Desafios. Rio de Janeiro: Ed.Nobel, IUPERJ, 1990.

\_\_\_\_\_. Possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. da F.; NABUCO, M. R. **Integração, Região e Regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994a.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento Territorial na Economia Global do aprendizado: o Desafio dos países em desenvolvimento. In: QUEIROZ, L. C.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Globalização, fragmentação e Reforma Urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994b.

SUDAM, **Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia**. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/> Vários acessos.

SUDECO, **Superintendência de Desenvolvimento do Centro-oeste**. Disponível em: <http://www.sudeco.gov.br/> Vários acessos.

SUDENE, **Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste**. Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/> Vários acessos.

SWEEZY, P. M. **Teoria do Desenvolvimento Capitalista**. São Paulo: Editora Abril, 1983.

THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. A formulação de Políticas Públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de estudos urbanos e regionais**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, novembro, 2012.

TOPPAN, R.N; RIBEIRO, J.R. As alternativas empregadas pelo Estado brasileiro pós-período de descentralização para o desenvolvimento econômico regional: políticas de desenvolvimento local, estruturas de governança territorial e a política nacional de desenvolvimento regional. In. **VI Jornadas Uruguayas de Historia Económica**. Montevideu (Uruguai), 2015. Disponível em: [http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/Jornadas2015/ponencias/Simp\\_04/toppan%20e%20ribeiro%20-%20artigo%20completo.pdf](http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/Jornadas2015/ponencias/Simp_04/toppan%20e%20ribeiro%20-%20artigo%20completo.pdf). Acessado em: 20 jun de 2015.