**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**

SIMONE AFFONSO DA SILVA

**O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988:
instituições, políticas e atores**

**São Paulo
2014**

SIMONE AFFONSO DA SILVA

O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988:
instituições, políticas e atores

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Geografia Humana

Orientadora: Prof^a Dra. Rita de Cássia
Ariza da Cruz.

São Paulo

2014

Nome: Simone Affonso da Silva

Título: O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988:
instituições, políticas e atores

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Geografia.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Professor(a) Dr.(a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Dr.(a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor(a) Dr.(a): _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Agradecimentos

Agradeço à minha orientadora, Rita de Cássia Ariza da Cruz, pela confiança, incentivo e apoio conferidos à mim, por sua notável competência, dedicação e profissionalismo e por compatilhar comigo seus conhecimentos e experiência.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela bolsa de estudo, que me possibilitou maior dedicação à pesquisa.

Meus agradecimentos aos professores Antônio Carlos Robert Moraes, Eduardo Marques e André Roberto Martin pela magnífica contribuição que suas disciplinas proporcionaram a esta pesquisa.

Agradeço ao grupo de orientandos da Prof^a Rita de Cássia Ariza da Cruz, do qual fiz parte, pela agradável convivência, pelo compartilhamento de ideias, sugestões e conquistas e pelo apoio nos momentos difíceis.

Meus agradecimentos ao Grupo de Estudos sobre Teoria e Método em Geografia pelas profícuas discussões e pelo companheirismo, em especial à Carolina Meirelles de Azevedo Bello, Miguel Vieira de Lima, Mariana Bezerra Macêdo, André Souza Martinello e Luciana Riça Mourão Borges.

Agradeço a todos os entrevistados pela disposição em me receber e me auxiliar no levantamento de informações e de documentos pertinentes à pesquisa: Ana Paula Vidal, Wilson Cano, Clélio Campolina Diniz, Adriana Melo Alves, Oswaldo de Deus Ferreira Júnior, Henrique Villa da Costa Ferreira, Antônio Carlos Filgueira Galvão, Agnaldo Moraes, Leandro Freitas Couto, Constantino Cronemberger Mendes, José Celso Cardoso Júnior, João Mendes da Rocha Neto, Kênia Régia Anasenko Marcelino, Carlos Henrique de Souza Marques, Adagenor Ribeiro, Edelvira Damasceno Sinumbú, Antônio Maria Zacarias Paes Marques, Everaldo de Vasconcelos Martins, Raquel Pontes, Sérgio Kelner, Tânia Bacelar de Araújo, Leonardo Guimarães Neto, Albertina de Souza Leão Pereira e Carlos Brandão. Obrigada por compartilharem parte de suas experiências e conhecimentos comigo.

Agradeço à Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira pela elaboração de grande parte dos mapas apresentados nesta pesquisa. Meus agradecimentos à Mariana Bezerra Macêdo pelas críticas ao texto.

Minha profunda gratidão à minha família e amigos, sempre pacientes, compreensivos e encorajadores, mesmo nos momentos difíceis e de relativo afastamento, que normalmente envolvem o trabalho de pesquisa acadêmica.

Resumo

SILVA. Simone Affonso da. O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores. 2014. 518 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Considerando que a Constituição Federal de 1988, além de legar uma série de inovações no plano político, econômico e social, representa um marco entre os processos de crise e de retomada do planejamento regional no país, o objetivo desta pesquisa foi analisar criticamente o planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988, buscando identificar e caracterizar mudanças de paradigmas de natureza política, administrativa e econômica imbricados nesse processo, tendo como parâmetro a comparação com o período precedente (século XX). Foram analisadas as três dimensões que compõem as políticas públicas, segundo a metodologia da *Policy Analysis*: a estrutura institucional (*polity*), o processo político que envolve a formulação, a implementação e a execução de políticas públicas (*politics*) e o conteúdo concreto das decisões políticas (*policy*), como o arcabouço legislativo e os planos e programas governamentais. No âmbito da *polity* foram identificadas e caracterizadas as instituições ligadas ao planejamento regional na esfera da Administração Pública Federal, especialmente Ministérios, Secretarias e autarquias, a saber, o Ministério da Integração Nacional, a Sudam, a Sudene, a Sudeco, a Sudesul, o Dnocs e a Codevasf, bem como suas antecessoras. A partir do exame das constantes criações, extinções, fusões e desmembramentos de instituições, bem como alterações nas suas atribuições, estrutura interna, e posição ocupada na Administração Pública, ponderamos a importância que o planejamento regional adquiriu em cada momento de sua história no país. No tocante à *politics*, foram identificados os principais atores políticos que participaram do processo de formulação das políticas regionais analisadas na pesquisa, bem como uma breve caracterização dos principais estilos políticos vigentes e seus diferentes contextos históricos. Buscamos problematizar a participação dos diversos atores no processo de formulação das políticas regionais, abordando a questão do peso relativo entre decisões técnicas e políticas no âmbito das políticas e planos examinados. No que se refere à *policy*, apresenta-se, de forma sucinta, as principais características das políticas regionais nos períodos anterior e posterior à

Constituição Federal de 1988, especialmente os Polos de Desenvolvimento, os Eixos Nacionais de Integração e de Desenvolvimento (Enids), as Mesorregiões Diferenciadas e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com destaque para esta última. À luz da Geografia, acrescentamos uma quarta dimensão na análise das políticas públicas, a territorial. Com base no exame das dimensões *polity*, *politics*, *policy* e da dimensão territorial do planejamento regional, apresentamos uma análise comparativa entre o período anterior e posterior à Constituição Federal de 1988, identificando e caracterizando os principais paradigmas norteadores do planejamento regional brasileiro, especialmente, no período recente, assinalando a forma como eles são absorvidos pelas políticas regionais e indicando os principais rebatimentos territoriais dessas políticas. Por conseguinte, no contexto de emergência da PNDR, considerada como o marco recente mais importante das políticas regionais no país, concluímos que o planejamento regional está em meio à processos simultâneos de retomada, de ressignificação e de inovação, uma vez que busca revestir-se de novos paradigmas, embora sem destituir-se completamente dos anteriores, o que acaba por lhe conferir um novo conjunto de atributos. Por fim, apresentamos uma apreciação crítica acerca dos limites e desafios do planejamento regional brasileiro na atualidade.

Palavras-chave: Planejamento Regional; Instituições; Atores; Políticas; Território.

Abstract

SILVA. Simone Affonso da. The regional planning after the Brazilian Constitution of 1988: polity, policy and politics. 2014. 518 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Considering that Brazilian Constitution of 1988, besides a number of innovations in the political, economic and social terms, it represents a milestone for the processes of crisis and resumption of regional planning in that country. The objective of this research was to critically assess the regional planning after the Brazilian Constitution of 1988, seeking to identify and characterize changes in paradigms of political, administrative and economic nature intertwined in this process, establishing the parameter of comparison with the previous period (twentieth century). The three dimensions that comprise public policies were analyzed according to the methodology of Policy Analysis: the institutional structure (polity), the political process that involves the formulation, implement and execution of public policy (politics) and the actual content of decisions policies (policy); and the legislative framework and the plans and programs from government. Within the polity, the institutions related to regional planning were identified and characterized in the sphere of the federal government, especially Ministries, Departments and authorities, namely the Ministry of National Integration, the Sudam, the Sudene, the Sudeco, the Sudesul , the Dnocs and the Codevasf, as well as its predecessors. From the examination of the recurrent creations, extinctions, mergers and spinoffs of institutions, as well as changes in their assignments, internal structure, and the position placed in Public Administration, we ponder the importance of regional planning acquired at each moment of its history in the Brazilian country. In relation to politics, the main political actors who participated in the formulation of regional policies, analyzed in this research process, as well as a brief description of the main current political styles and their different historical contexts, were identified. We seek to problematize the participation of various actors in the formulation of regional policy process, addressing the question of the relative importance between technical decisions and policy, considering the examined policies and plans. With regard to policy, it is presented here succinctly, the main features of regional policies in the earlier and later periods of 1988 Brazilian Constitution, especially the Poles of Development, the National Integration and Development Axes (Enids), Differentiated

Meso-regions and the National Policy for Regional Development (PNDR), with an emphasis on the latter. In light of Geography, we added a fourth dimension in the analysis of public policies: the territorial. Based on the examination of the dimensions polity, politics, policy and the territorial dimension of regional planning, we present a comparative analysis between the anterior and posterior periods of the Brazilian Constitution of 1988, identifying and characterizing the main guiding paradigms of Brazilian regional planning, especially in recent period, noting how they are absorbed by regional policies and indicating the key territorial repercussions of these policies. Therefore, in the context of the emergence of PNDR, considered as the most important recent milestone of regional policies in the Brazilian country, we conclude that regional planning is through the simultaneous processes of recovery, of reframing and innovation, as it seeks putting on new paradigms, although without completely dismiss the preceding. This ultimately gives you a new set of attributes. Finally, we present a critique of the limits and challenges of the Brazilian regional planning consideration nowadays.

Keywords: Regional Planning; Institutions; Actors, Policies; Territory.

Listas

Lista de Esquemas

Esquema 1 – Marcos do planejamento regional no Brasil.....	5
Esquema 2 – Representação esquemática do caminho metodológico da pesquisa.....	14
Esquema 3 – Alterações nas instituições ligadas ao planejamento regional brasileiro, de 1981 a 2009.....	20
Esquema 4 – A evolução da divisão regional brasileira oficial.....	34
Esquema 5 – Estágios das políticas públicas e esquema de elaboração do PPA 2000-2003.....	152
Esquema 6 – Bases da Visão Estratégica do <i>Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento</i>	173
Esquema 7 - Paradigmas, políticas regionais e rebatimentos territoriais.....	375
Esquema 8 – Elementos que compõem as políticas públicas.....	404
Esquema 9 – Políticas públicas no arcabouço da administração pública brasileira.....	407
Esquema 10 – As políticas de cunho regional à luz das categorias de território e região e da noção de produção do espaço.....	419

Lista de Mapas

Mapa 1 – Delimitação da área de atuação do IocS, 1909.....	45
Mapa 2 – Divisão Regional do Brasil – IBGE, 1945.....	50
Mapa 3 – Delimitação da área de atuação da CVSF, 1948.....	53
Mapa 4 – Delimitação da área de atuação da Spvea (Amazônia Legal), em 1953.....	59
Mapa 5 – Delimitação da área de atuação da Spvesud, em 1956.....	63
Mapa 6 – Delimitação da área de atuação da Sudene, em 1959.....	65

Mapa 7 – Delimitação da área de atuação da Sudam (Amazônia Legal), em 1966.....	77
Mapa 8 – Delimitação da área de atuação da Sudesul, em 1967.....	81
Mapa 9 – Delimitação da área de atuação da Sudeco, em 1968.....	83
Mapa 10 – Divisão Regional do Brasil – IBGE, 1969.....	89
Mapa 11 – Delimitação da área de atuação da Codevasf, em 1974.....	94
Mapa 12 – Polos de desenvolvimento e programas econômicos de integração nacional durante a ditadura militar.....	100
Mapa 13 – Delimitação da área de atuação da Sudeco, em 1977.....	102
Mapa 14 – Divisão Regional do Brasil atual.....	112
Mapa 15 – Delimitação da área de atuação da Sudam, desde 1988.....	113
Mapa 16 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – PPA 1996-1999 (proposta inicial).....	127
Mapa 17 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento elaborados pelo Consórcio Brasileira.....	131
Mapa 18 – Investimentos prioritários do <i>Programa Brasil em Ação</i>	134
Mapa 19 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e suas áreas de influência, PPA 2000-2003 – Programa Avança Brasil.....	135
Mapa 20 – “Os motores do desenvolvimento” segundo o Consórcio Brasileira.....	137
Mapa 21 – Principais investimentos propostos pelo <i>Programa Avança Brasil</i>	154
Mapa 22 – Mesorregiões Diferenciadas, criadas pelo Ministério da Integração Nacional.....	157
Mapa 23 – Delimitação da área de atuação do Dnocs, desde 2001.....	158
Mapa 24 – Delimitação da área de atuação da Codevasf, em 2000.....	160
Mapa 25 - Delimitação da área de atuação da Adene, em 2001.....	161
Mapa 26 – Macrorregiões, macropolos, sub-regiões e aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas definidas pelo <i>Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento</i>	175

Mapa 27 – Tipologia da PNDR I (2008-2011).....	183
Mapa 28 – Espaços Prioritários da PNDR I (2008-2011).....	185
Mapa 29 – Delimitação da área de atuação da Sudene, desde 2007.....	199
Mapa 30 – Delimitação da área de atuação da Sudeco, desde 2009.....	203
Mapa 31 – Delimitação da área de atuação da Codevasf, desde 2010.....	215
Mapa 32 – Mapa síntese das áreas de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional, 2013.....	385

Lista de Organogramas

Organograma 1 – Administração Pública Federal em 1956 [...].	62
Organograma 2 – Administração Pública Federal em 1962 [...].	73
Organograma 3 – Administração Pública Federal em 1964 [...].	76
Organograma 4 – Administração Pública Federal em 1967 [...].	85
Organograma 5 – Administração Pública Federal em 1974 [...].	96
Organograma 6 – Administração Pública Federal em 1989 [...].	114
Organograma 7 – Administração Pública Federal em 1991 [...].	119
Organograma 8 – Administração Pública Federal em 1993 [...].	122
Organograma 9 – Administração Pública Federal em 1998 [...].	141
Organograma 10 – Administração Pública Federal em 1999 [...].	143
Organograma 11 – Administração Pública Federal em 1999 [...].	145
Organograma 12 – Administração Pública Federal em 2001 [...].	164
Organograma 13 – Administração Pública Federal em 2003 [...].	168
Organograma 14 – Administração Pública Federal em 2009 [...].	214

Lista de Quadros

Quadro 1 – Atribuições da locs, em 1909.....	45
Quadro 2 – Atribuições e estrutura administrativa da CVSF, em 1948.....	53
Quadro 3 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanis- mos de financiamento da Spvea, em 1953.....	59

Quadro 4 – Atribuições da instituição responsável pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1956 [...]	62
Quadro 5 – Estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da Superintendência de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País.....	64
Quadro 6 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da Sudene, em 1959.....	69
Quadro 7 – Atribuições da instituição responsável pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1962 [...]	73
Quadro 8 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1964 [...]	76
Quadro 9 – Estrutura administrativa da Sudam, em 1966.....	78
Quadro 10 – Atribuições da Suvale, em 1967.....	80
Quadro 11 – Estrutura administrativa da Sudesul, em 1967.....	81
Quadro 12 – Estrutura administrativa da Sudeco, em 1967.....	83
Quadro 13 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento em comum da Sudam, em 1966, da Suvale, da Sudesul e da Sudeco em 1967.....	84
Quadro 14 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1967 [...]	85
Quadro 15 – Atribuições e estrutura administrativa da Codevasf, em 1974.....	94
Quadro 16 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1974 [...]	96
Quadro 17 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1989 [...]	114

Quadro 18 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1991 [...]	119
Quadro 19 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1993 [...]	122
Quadro 20 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1998 [...]	141
Quadro 21 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1999 [...]	143
Quadro 22 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1999 [...]	145
Quadro 23 – Atribuições do Dnocs, desde 2001	159
Quadro 24 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da ADA e da Adene, em 2001	162
Quadro 25 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 2001 [...]	164
Quadro 26 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 2003 [...]	168
Quadro 27 – Atribuições, estrutura administrativa, mecanismos de financiamento e diretrizes dos Planos Regionais de Desenvolvimento da Sudam e da Sudene, desde 2007	200
Quadro 28 – Conselhos Deliberativos da Sudam e da Sudene, desde 2007	202
Quadro 29 – Especificidades das atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da Sudeco, desde 2009	203

Quadro 30 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 2009 [...]	214
Quadro 31 – Planos regionais elaborados no âmbito da PNDR (2008-2011)	217
Quadro 32 – Planos regionais elaborados no contexto de revisão da PNDR	248
Quadro 33 – Dirigentes do MI, da SDR, da Sudam, da Sudene, da Sudeco, do Dnocs e da Codevasf, e de suas antecessoras, entre 1985 e 2013: formação profissional, filiação partidária e períodos de gestão	357
Quadro 34 – Execução Orçamentária do MI (2005-2010) – em %	388
Quadro 35 – Mapas: as Regionalizações do Brasil e as alterações na delimitação do polígono das secas e Semiárido e nas áreas de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional	396

Lista de Siglas

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
Adene	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
APL	Arranjo Produtivo Local
Basa	Banco da Amazônia S.A.
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
Cede	Centro de Estudos de Desenvolvimento e Planejamento Regional
Cedeplar	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CF-88	Constituição Federal da República do Brasil de 1988
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CNDR	Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e, posteriormente, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco

Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EDTP	Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento
Enids	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento
FBC	Fundação Brasil Central
FDA	Fundos de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	Fundos de Desenvolvimento do Nordeste
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fidam	Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia
Finan	Fundo de Investimento da Amazônia
Finor	Fundo de Investimento do Nordeste
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento da Região Norte
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento da Região Nordeste
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento da Região Centro-Oeste
Funocs	Fundo Nacional de Obras Contra as Secas
Funres	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
GPI	Grande Projeto de Investimento
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IIRSA	Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
Ifocs	Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
Ilpes	Instituto Latino-Americano e o Caribe de Planejamento Econômico e Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
Iocs	Inspetoria de Obras Contra as Secas
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ippur	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

Mare	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTur	Ministério do Turismo
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIS	Plano de Ação Integrada e Sustentável
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDCO	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PDNE	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PDRAE	Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PDRS	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável
PDS	Partido Democrático Social
PDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido
PDSRT	Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDTS	Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável
PFL	Partido da Frente Liberal
PIN	Programa de Integração Nacional
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND-NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PP	Partido Popular (até 1995) ou Partido Progressista (desde 1995)

PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
Promeso	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
Regics	Regiões de Influência das Cidades
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SDB	Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e, posteriormente, Secretaria de Desenvolvimento Regional
Seplan	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Spvea	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
Spvesud	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 da Região Sul, e posteriormente, Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
Suvalc	Superintendência do Vale do São Francisco

UFF	Universidade Federal Fluminense
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USP	Universidade de São Paulo

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
1.1. TEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA	1
1.2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS	8
1.3. APORTES TEÓRICOS E METODOLÓGICOS	9
<i>O diálogo com outros campos do saber.....</i>	<i>9</i>
<i>“Policy Analysis”.....</i>	<i>11</i>
A polity brasileira	14
Principais características das policies	22
Politics: atores e dinâmica	25
<i>Região, regionalização, planejamento regional e ordenamento territorial.....</i>	<i>32</i>
1.4. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	41
 PARTE 1 – DA GÊNESE À CRISE DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL	 44
 2. GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL.....	 44
2.1. ANTECEDENTES DO PLANEJAMENTO REGIONAL	44
2.2. O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL.....	54
<i>As bases de um modelo para o planejamento regional: Spvea e Sudene.....</i>	<i>58</i>
 3. AUGE DAS POLÍTICAS REGIONAIS E CRISE DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL	 74
3.1. GOVERNOS MILITARES: CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E INSULAMENTO BUROCRÁTICO DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS	75
<i>A reforma tecnocrática de 1967 e a padronização das Superintendências de Desenvolvimento Regional.....</i>	<i>79</i>
<i>O II PND e os “Polos de Desenvolvimento”</i>	<i>97</i>
<i>A Crise do Estado</i>	<i>102</i>

3.2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: EM BUSCA DE UM NOVO MODELO PARA O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL E REGIONAL.....	109
<i>Reforma Collor: consolidação do paradigma neoliberal e “enxugamento” do aparelho do Estado.....</i>	<i>116</i>
3.3. O PROCESSO DE RETOMADA DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL	123
<i>PPA 1996-1999 – Programa Brasil em Ação: ênfase no ordenamento territorial e na reforma administrativa.....</i>	<i>123</i>
Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	125
A reforma Bresser e a “administração gerencial”	137
<i>PPA 2000-2003 – Programa Avança Brasil: criação das Mesorregiões Diferenciadas e extinção da Sudam e da Sudene</i>	<i>152</i>
 PARTE II – REVITALIZAÇÃO E NOVOS PARADIGMAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO.....	 166
 4. EM BUSCA DA REVITALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL.....	 166
4.1. A REINSERÇÃO DA TEMÁTICA REGIONAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL	166
<i>PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos: inclusão social, redução das desigualdades regionais e crescimento econômico.....</i>	<i>169</i>
<i>O “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” e as Regiões de Referência.....</i>	<i>171</i>
<i>PPA 2008-2011: o “circulo virtuoso” de crescimento econômico</i>	<i>177</i>
4.2. A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR).....	180
<i>Planos regionais</i>	<i>216</i>
Atores envolvidos no processo de elaboração dos planos regionais.....	225
Diagnósticos e proposições	231
Modelos de governança	239
<i>A revisão da PNDR.....</i>	<i>240</i>
I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional	240
Planos regionais elaborados no âmbito da revisão da PNDR	247

5. PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EMERGÊNCIA E CONSOLIDAÇÃO DE NOVOS PARADIGMAS	256
5.1. ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA X ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL.....	257
<i>Descentralização e desestatização na administração pública</i>	<i>258</i>
5.2. MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DE “DESENVOLVIMENTO”: UMA MIRÍADE DE PARADIGMAS, TEORIAS, CATEGORIAS, CONCEITOS E NOÇÕES	261
<i>Crescimento x Desenvolvimento.....</i>	<i>264</i>
<i>Os paradigmas da industrialização, do agronegócio e do turismo.....</i>	<i>267</i>
<i>As noções de modernização, de inovação e de competitividade face aos paradigmas da industrialização toyotista, do desenvolvimento local e da globalização.....</i>	<i>271</i>
<i>O paradigma da urbanização.....</i>	<i>276</i>
<i>O paradigma da infraestrutura</i>	<i>278</i>
<i>Os paradigmas da globalização e do meio ambiente</i>	<i>282</i>
<i>O paradigma do desenvolvimento local.....</i>	<i>289</i>
A dimensão territorial das políticas públicas.....	296
5.3. O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	310
 PARTE III – UMA TENTATIVA DE SÍNTESE: A POLICY ANALYSIS E A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO	 315
 6. O PLANEJAMENTO REGIONAL RECENTE NO BRASIL À LUZ DA POLICY ANALYSIS.....	 315
6.1. A POLITY DO PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO.....	315
<i>Administração Pública Direta</i>	<i>316</i>
<i>Administração Pública Indireta.....</i>	<i>318</i>
<i>Implicações da polity no planejamento regional.....</i>	<i>321</i>
A instabilidade institucional.....	322
O federalismo brasileiro e a problemática da cooperação intergovernamental e da divisão de competências entre os entes federados	324

6.2. A <i>POLICY</i> E A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANEJAMENTO REGIONAL	331
<i>A problemática regional na agenda pública</i>	331
<i>O planejamento como política pública</i>	333
<i>As políticas de cunho regional pós-Constituição Federal de 1988</i>	339
6.3. ESPECIFICIDADES DA <i>POLITICS</i> BRASILEIRA E SUAS INFLUÊNCIAS NO PLANEJAMENTO REGIONAL.....	348
7. À GUIA DE CONCLUSÃO	366
7.1. CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE AS POLÍTICAS DE CUNHO REGIONAL NOS GOVERNOS MILITARES E O PLANEJAMENTO REGIONAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI	367
7.2. <i>PNDR</i> : UM PROCESSO DE RETOMADA, DE RESSIGNIFICAÇÃO OU DE INOVAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL?	379
7.3. A ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL NA ATUALIDADE	384
7.4. LIMITAÇÕES E DESAFIOS DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL	399
<i>Déficits na esfera política e institucional</i>	399
<i>As relações entre projeto nacional, ordenamento territorial, planejamento regional e políticas setoriais</i>	405
<i>A necessária reconstrução teórica, política e institucional do planejamento regional no Brasil: contribuições da Ciência Geográfica</i>	414
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	421
LEGISLAÇÃO	443
APÊNDICE A – PLANO DE TRABALHO DE CAMPO: ENTREVISTAS.....	457
APÊNDICE B – MAPAS: RECORTES REGIONAIS PRÉ-EXISTENTES ADOTADOS PELA <i>PNDR</i>.....	463
APÊNDICE C – ORGANOGRAMAS: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO E DAS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	467

APÊNDICE D – QUADROS: OBJETIVOS DOS PPAS E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS	474
APÊNDICE E – PRINCÍPIOS E DIRETRIZES ELENCADOS NA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CNDR)	480
ANEXOS CD-ROM.....	494

O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores

1. Introdução

Este capítulo corresponde à uma apresentação geral da pesquisa, no qual serão expostos de forma sucinta o tema a ser abordado e sua pertinência no âmbito da produção de conhecimento geográfico, o problema de pesquisa e os objetivos geral e específicos, além dos aportes teóricos e metodológicos que sustentam a pesquisa.

1.1. Tema de pesquisa e justificativa

Historicamente, o planejamento regional tem sido utilizado como ferramenta de Estado visando o desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades regionais, acompanhando as tendências do planejamento econômico em escala nacional.

As primeiras iniciativas governamentais de cunho regional no país ocorreram no início do século XX, voltadas às regiões Amazônica e Nordeste, marcadas pelo imediatismo e a descontinuidade. Segundo Wanderley Messias da Costa (1995), o planejamento regional, enquanto um conjunto de ações organizadas pelo Estado e dirigidas a uma ou mais macrorregiões, efetivou-se apenas na década de 1950, com a criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959.

De acordo com Maria Regina Nabuco (2007), o planejamento regional no Brasil surgiu com o propósito de promover o desenvolvimento econômico regional, reduzir as desigualdades espaciais, ampliar a integração territorial nacional e corrigir os desequilíbrios setoriais e sociais no âmbito regional.

Segundo Wanderley Messias da Costa (1995), essas características foram herdadas dos processos de formação do território nacional e do Estado-Nação, destacando-se as problemáticas da integração e segurança nacional, que nortearam as políticas regionais ao longo da história do Brasil.

No que se refere à integração nacional, o autor assinala que o objetivo central seria a superação da organização espacial baseada em “arquipélagos econômicos” que caracterizou a economia colonial, mas que mantém alguns traços até hoje. Desse modo, a partir da década de 1950, o Estado buscará a ocupação econômica e o povoamento das regiões Amazônica e Centro-Oeste e a dinamização econômica do Nordeste, regiões até então fracamente articuladas ao Centro-Sul do país, porção economicamente mais dinâmica e moderna. Como aponta Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), tratava-se de possibilitar a expansão do capitalismo em direção às áreas “atrasadas” por meio da modernização de sua base econômica.

Para alcançar esses objetivos, aos poucos foi sendo criada uma estrutura institucional no âmbito da Administração Pública Federal, composta principalmente pelos Ministérios e Órgãos da Presidência da República e pelas Agências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul, Dnocs e Codevasf)¹.

A atuação dessas instituições reflete as mudanças no cenário político-econômico ao longo das últimas décadas, no qual criações, extinções, fusões e desmembramentos de instituições, bem como alterações nas suas atribuições, estrutura interna, e posição ocupada na Administração Pública indicam a importância que o planejamento regional adquiriu em cada momento na história recente do país. Tal fato evidencia que o planejamento regional no Brasil esteve atrelado ou mesmo subordinado a uma determinada estrutura institucional.

Um marco importante desse processo foi a Constituição Federal de 1988 (CF-88), que trouxe um conjunto de transformações significativas na Administração Pública no tocante a seus elementos jurídicos, gerenciais, econômicos, sociais e políticos, inaugurando o processo de retomada das técnicas e estratégias de

¹ No âmbito desta pesquisa, entende-se por “Agências de Desenvolvimento Regional” as entidades da Administração Pública Indireta com atribuições voltadas especificamente ao desenvolvimento regional, atualmente compreendendo o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Portanto, não nos referimos às Agências Reguladoras, que surgiram no arcabouço da Administração Pública Federal a partir de 1995, no contexto da Reforma Bresser.

planificação ao eleger o Plano Plurianual (PPA) como um novo modelo para o planejamento econômico em escala nacional. Além disso, a CF-88 afetou diretamente a forma como o planejamento regional passou a ser feito no Brasil, uma vez que houve a emergência de novos paradigmas teórico-metodológicos, conceitos e estratégias operacionais.

Nesta dissertação, entende-se por planejamento regional o conjunto de políticas públicas elaboradas pelo Poder Público² ou em consonância com suas demandas e diretrizes, dirigidas a uma ou mais regiões, a fim de promover a redução das desigualdades intra e inter-regionais e promover o desenvolvimento socioeconômico. A escala geográfica dos recortes regionais a que tais políticas são destinadas pode variar conforme os seus objetivos, havendo políticas de cunho regional que visam intervir na escala macrorregional, mesorregional, microrregional, intraurbana etc.

As políticas de cunho regional são aqui entendidas como aquelas empreendidas pelos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta que apresentam dentre suas principais competências a promoção da redução das desigualdades regionais, e igualmente, direcionadas a um reordenamento do território. Portanto, as políticas de cunho regional são realizadas pelo Ministério da Integração Nacional e, em alguns, momentos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como por seus antecessores, e pelas Agências de Desenvolvimento Regional, a saber, a Sudam, Sudene, Sudeco, Sude sul, o Dnocs e a Codevasf, assim como as instituições que as precederam.

Por outro lado, o planejamento econômico nacional tem por objetivo promover o desenvolvimento socioeconômico do país, não necessariamente considerando as especificidades regionais em suas políticas e/ou objetivando a mitigação de desigualdades socioeconômicas regionais.

Historicamente, no Brasil, o planejamento econômico nacional esteve associado: i) ao crescimento econômico, baseado no comportamento de indicadores macroeconômicos, como PIB e renda *per capita*; ii) aos processos de ocupação e de

² A expressão “Poder Público” refere-se tanto à União como aos estados e aos municípios, uma vez que as políticas públicas de cunho regional podem ser elaboradas no âmbito dos três tipos de entes federados. Ressalte-se que as diversas fases do processo de políticas públicas (especialmente a elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação) podem ser realizadas diretamente pelo Poder Público ou indiretamente, quando o processo ou parte dele é atribuído a uma entidade privada, como as empresas de consultoria.

dinamização econômica do país e seus subespaços, sobretudo relacionados à expansão dos setores industrial, agropecuário e extrativista, por sua vez relacionados ao grande capital nacional e estrangeiro.

Pode-se considerar que o planejamento econômico nacional geralmente aborda a problemática das desigualdades regionais como um fator limitante ao desenvolvimento e ao crescimento econômico do país, um obstáculo à criação de um mercado nacional e, conseqüentemente, à integração nacional. No entanto, diversos autores e especialistas assinalam a existência de uma “questão regional” que vai além dessa visão economicista, como Tânia Bacelar de Araújo (2002, 2013b), Carlos Brandão (2013a) e Vitarque Lucas Paes Coelho (2014).

No âmbito desta pesquisa, entende-se por “questão regional” ou “problemática regional” as desigualdades econômicas e sociais que se manifestam espacialmente na escala regional, decorrentes do processo de formação socioespacial do território brasileiro. Em outras palavras, o processo de ocupação do território nacional legou diferenças estruturais históricas que resultaram em particularidades e peculiaridades expressas na escala regional. Tais particularidades e peculiaridades aparecem na forma de distintas relações políticas e sociais, responsáveis pela configuração de determinados perfis político-institucionais e diferentes estruturas produtivas, responsáveis pelo estabelecimento de certos perfis socioeconômicos. Porém, a questão regional não emerge apenas como resultado da diferenciação natural ou dos perfis político-institucionais e socioeconômicos entre as regiões, mas, sobretudo, pela desigualdade no tocante ao nível de desenvolvimento econômico e social entre elas, uma vez que a diversidade sem a desigualdade não culminaria numa “problemática regional”.

A partir da identificação pelo Poder Público da existência de uma “problemática regional” no país e da decisão de intervir política e economicamente visando alterar o *status quo* a ela associado, surgiram as políticas públicas de cunho regional, intrinsecamente ligadas às instituições criadas especificamente para elaborá-las, implementá-las e executá-las.

O *Esquema 1*, a seguir, apresenta os principais marcos do planejamento regional no Brasil, destacando a dinâmica institucional e os planos econômicos nacionais, uma vez que, além destes terem norteado as políticas regionais, eles permitem uma breve contextualização histórica das alterações na *polity*.

A partir de meados da década de 1990 consolida-se a “administração gerencial”, marcada pelo controle por resultados, pela flexibilização, desestatização, publicização e as noções de eficiência e eficácia (BRASIL/MARE, 1995; RIBEIRO, 2002; REZENDE, 2004; COSTA, 2008; SECCHI, 2009).

Emergência da “administração burocrática” a partir de 1930, caracterizada pela normatização, padronização, racionalização dos métodos de trabalho, impessoalidade, controle de processos, profissionalização e especialização do funcionalismo público, meritocracia, separação entre políticos e técnicos e entre o público e o privado, centralização, hierarquia etc. (RIBEIRO, 2002; REZENDE, 2004; COSTA, 2008). Destaca-se o processo de modernização do Estado relacionado à criação de novas instituições e ao insulamento burocrático (RIBEIRO, 2002; REZENDE, 2004; COSTA, 2008).

Predomínio da “administração patrimonialista” até o início da década de 1930 (COSTA, 2008; CARDOSO JÚNIOR, 2011) associada à atuação de um Estado clássico, liberal (RIBEIRO, 2002) e oligárquico (LIMA JÚNIOR, 1998; DINIZ, 2004) e largamente associado às práticas de corrupção, nepotismo, clientelismo e fisiologismo (FREY, 2000; COSTA, 2007).

Esquema 1 – Marcos do planejamento regional no Brasil, de 1909 a 2009 (Elaborado pela autora)

No período posterior à CF-88 surgiram algumas tendências importantes no plano político, econômico, institucional e territorial que passaram a influenciar as políticas públicas nacionais:

- a) a descentralização política, que por meio da municipalização delegou a municípios algumas funções de elaboração, implementação e execução de políticas públicas antes restritas à União;
- b) a busca pelo desenvolvimento em escala local, notadamente através dos arranjos produtivos locais e *clusters*, revelando um novo paradigma da gestão do território no Brasil, uma vez que a atuação do planejamento esteve durante décadas focado nas escalas nacional e macrorregional, por meio dos planos econômicos nacionais (como os PNDs) e da atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (como a Sudam e a Sudene);
- c) o destaque conferido aos consórcios públicos, regiões metropolitanas e Rides enquanto instrumentos de planejamento regional;
- d) a Administração Gerencial;
- e) a ênfase na integração econômica de regiões “atrasadas” ao centro do capitalismo internacionalizado, pois de certa forma já havia sido realizada a integração física entre as macrorregiões, embora frágil em alguns casos;
- f) o planejamento participativo, com as tentativas de inclusão da população no processo de políticas públicas.

Neste cenário, transformam-se, também, os paradigmas que orientam a sociedade e a ação do Estado, destacando-se, principalmente, o aprofundamento do processo de globalização, do neoliberalismo e a emergência e consolidação das chamadas “questões ambientais” na agenda governamental.

Apesar dessas renovações, cabe ressaltar algumas restrições que o novo modelo de planejamento econômico em escala nacional, representado pelos PPAs, possui no tocante ao planejamento regional.

Segundo Fernando Rezende (2010, p. 27), críticas a respeito dos PPAs apontam que estes mais se assemelhavam a orçamentos plurianuais, no qual são selecionados os projetos prioritários, do ponto de vista dos interesses governamentais, a fim de assegurar os recursos necessários à sua implementação e execução, sem atender, contudo, a demandas macrorregionais. Assim sendo,

mesmo com as recentes modificações que buscam relacionar a formulação dos PPAs a uma visão de longo prazo para o Brasil, estabelecendo metas que transcenderiam o período de vigência dos planos (4 anos), permanece, conforme o autor, a deficiência no tratamento da problemática regional.

Com o objetivo de superar tais limitações, foi instituída a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007), que anunciou importantes inovações no plano teórico-metodológico, visando conferir ao planejamento regional um caráter de centralidade no tocante às políticas públicas.

A emergência da *PNDR*, entendida como um novo marco para o planejamento regional brasileiro, estimulou novas discussões acerca da temática regional, que tem sido pouco valorizada no âmbito da produção acadêmica em Geografia nos últimos anos. Além disso, no que diz respeito ao planejamento regional, ressalta-se a sistemática inobservância de sua dimensão política, já que, historicamente, as análises têm privilegiado o dado material (os planos, tais como os PNDs) ou a atuação das instituições (como a Sudene). Evidencia-se, assim, a pertinência de uma análise que considere também a dimensão das relações políticas e seus atores políticos para melhor compreender as mudanças que o planejamento regional tem sofrido.

No afã de superar parte dessas deficiências, esta pesquisa busca analisar criticamente o planejamento regional pós-Constituição Federal de 1988, com base na abordagem da “Policy Analysis”, que integra o exame das instituições (*polity*) aos atores políticos (*politics*) e ao dado material das decisões políticas (*policy*).

Embora haja indícios de um processo de retomada, ressignificação e inovação do planejamento regional no período posterior à Constituição Federal de 1988, o que se evidencia pela emergência da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)* e a crescente preocupação com a escala regional no âmbito das políticas públicas, permanece, no que tange aos estudos geográficos, uma relativa escassez de análises recentes sobre este tema.

Uma vez que o planejamento regional se reveste de novos paradigmas e um conjunto de novos elementos teórico-conceituais, metodológicos e operacionais, cabe analisá-lo para melhor compreendê-lo.

Cabe ressaltar que o Estado, enquanto ator hegemônico do processo de produção do espaço, utiliza o planejamento como principal instrumento de ação, minimizando as desigualdades regionais, mantendo-as inalteradas ou aprofundando-as. Logo, considerar a ação hegemônica do Estado como norteadora do processo de produção do espaço, em sentido amplo, é de vital importância.

1.2. Problema de pesquisa e objetivos

Considerando como pressuposto que a Constituição Federal de 1988, além de legar uma série de inovações no plano político, econômico e social, representa um marco entre os processos de crise e de retomada, de ressignificação e de inovação do planejamento regional no país, assumimos como problema central dessa pesquisa:

Quais as principais características e os principais paradigmas norteadores do planejamento regional brasileiro no período posterior à Constituição Federal de 1988?

A partir deste questionamento geral e visando construir um esquema de ideias que nos pudesse conduzir a uma pesquisa em nível de Mestrado, definimos como objetivo geral dessa pesquisa: analisar criticamente o planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988, com base na metodologia da *Policy Analysis*, buscando identificar e caracterizar mudanças de paradigmas de natureza política, administrativa e econômica imbricados nesse processo.

Dentre os objetivos específicos, ressaltam-se:

- rever a abordagem da *Policy Analysis* à luz de fundamentos teórico-conceituais e metodológicos da Geografia, especialmente da Geografia Política, aplicados ao caso brasileiro;
- caracterizar o planejamento regional no período posterior à Constituição Federal de 1988, tomando como base as dimensões *polity*, *policy* e *politics* e tendo como plano de fundo a comparação com o período precedente;
- correlacionar a estrutura administrativa do Estado e sua arena política às políticas públicas de planejamento regional, especialmente aquelas

associadas ao desenvolvimento socioeconômico e ao ordenamento territorial, buscando elucidar suas implicações espaciais;

- contribuir para a produção de um conhecimento crítico e fundamentado sobre o planejamento regional recente no Brasil.

1.3. Aportes teóricos e metodológicos

O diálogo com outros campos do saber

Para Lino Rampazzo (2004, p.19) o positivismo legou a ideia de que cada ciência tem um campo delimitado de pesquisa, um objeto específico de investigação e um método pelo qual fará o controle desse conhecimento. Dessa forma, os “campos de especialização” teriam permitido, por um lado, o avanço científico e tecnológico, e por outro, teriam resultado na formulação de saberes parciais, desarticulados e incompletos.

Segundo Pessini e Barchifontaine (1996, p.57 *apud* RAMPAZZO, 2004, p.27), “o conhecimento, hoje, apresenta-se como um conjunto de especializações, por vezes desconexas, em que acabamos sabendo sempre mais de cada vez menos, até chegarmos a saber quase tudo de quase nada”.

De acordo com Antônio Carlos Robert Moraes (2005a), do ponto de vista positivista, a especificidade de cada campo disciplinar estaria no seu objeto de estudo; entretanto, na passagem do século XIX para o século XX, essa noção de distinção entre os campos disciplinares passou do “objeto” para o que poderíamos denominar de “ponto de vista”. O que estaria por trás dessa transformação seria a discussão acerca da unidimensionalidade *versus* a multidimensionalidade da realidade. Daí os campos disciplinares não se distinguirem pelos “objetos” nem pelos “pontos de vista”, mas pela dimensão da realidade que privilegiam. Neste caso, a Geografia privilegiaria a dimensão espacial da realidade, por meio do estudo da espacialidade dos fenômenos. Ainda, segundo Moraes, aceitar a multidimensionalidade da realidade não significa dizer que cada dimensão explica a

realidade por si só. Ao aceitar a existência de multidimensões, também não seria razoável isolá-las, pois a noção de totalidade implica na incapacidade explicativa de uma única dimensão, demandando a busca pela relação entre as dimensões.

Tais considerações de Moraes nos permitem inferir a necessidade da divisão do conhecimento em campos disciplinares, uma vez que o volume de informações e de conhecimentos disponíveis – sem contar o que ainda está por vir – é enorme, dificultando a apreensão da realidade e dos objetos em sua completude.

Ressalta-se ainda, que, dependendo dos objetivos de uma pesquisa e do campo disciplinar, o olhar sobre o objeto/fenômeno/dimensão da realidade é diferenciado, o que realmente confere à pesquisa um método específico – ou uma junção de métodos diferentes – e um conjunto específico de teorias e conceitos. Contudo, o fato de haver diversos campos disciplinares não impede o diálogo científico entre essas áreas. Pelo contrário, quanto maior a especialização, maior a necessidade de promover a troca de conhecimento entre os campos disciplinares.

A esse respeito, Carlos Henrique Romão de Siqueira (2011) destaca a necessidade de articular inúmeras especialidades quando tratamos da problemática do desenvolvimento e do planejamento governamental.

Baseando-se nesse conjunto de reflexões, essa dissertação buscará ressignificar, no âmbito da Geografia, os conceitos e teorias de outros campos disciplinares, partindo do diálogo referente ao posicionamento metodológico, às correntes de pensamento e às teorias. Pretende-se com isso acrescentar ideias e pontos de vista produzidos em outras áreas que sejam capazes de amplificar uma abordagem geográfica do planejamento regional, destacando-se a produção bibliográfica da Ciência Política, da Economia, do Direito e da Administração Pública.

Não se trata de uma simples transposição de conceitos e de teorias de outros campos disciplinares para a Geografia, nem de uma abordagem transdisciplinar. Trata-se de uma abordagem com caráter interdisciplinar³, na qual o objeto de estudo

³ Conforme Carlos Henrique Romão de Siqueira (2011) há várias formas de articulação dos campos disciplinares, dos quais se destacam três: a) multidisciplinaridade ou pluridisciplinaridade: tratar-se-ia da justaposição de diferentes disciplinas, ou seja, do estudo de um objeto por diferentes perspectivas disciplinares, onde haveria a aproximação destas visando alcançar a solução de problemas específicos, embora cada disciplina mantenha sua metodologia específica e, embora exista cooperação, suas fronteiras permaneceriam intactas, já que o conhecimento gerado retornaria a cada campo disciplinar traduzido em sua própria linguagem; b) interdisciplinaridade: tratar-se-ia de aplicar métodos e abordagens provenientes de um campo disciplinar em problemas estudados por outro,

será analisado tomando-se como base os pressupostos teóricos e metodológicos da Geografia, considerando-se também a contribuição de outros campos disciplinares buscando-se uma melhor compreensão desse objeto. Trata-se de um processo de reflexão e ressignificação à luz da Geografia dos conceitos e teorias oriundos de outros campos disciplinares, tomando-se o devido cuidado para não deturpá-los, mas também, para não utilizá-los de forma acrítica.

É um exercício difícil, desafiador, mas necessário para a superação da “disciplinaridade fechada”, “insuficiente em suas explicações científicas”, como aponta Maria da Conceição de Almeida (2006). Trata-se de uma tentativa de aproximação, relacionamento e diálogo com outros campos disciplinares, especialmente a Ciência Política. Para percorrer o caminho metodológico escolhido utilizamos a abordagem da “Policy Analysis”.

“Policy Analysis”

No seio das Ciências Políticas, diversas correntes de pensamento vêm buscando caracterizar o Estado e explicar suas políticas, destacadamente o Marxismo, a Teoria das Elites, o Pluralismo e o Neoinstitucionalismo.

Christopher Ham e Michael Hill (1993) assinalam a necessidade de se buscar um enfoque eclético para pensar o Estado, recorrendo a contribuições de diferentes teorias e perspectivas analíticas, já que cada teoria ou corrente de pensamento, tomada de forma isolada, é incapaz de prover elementos analíticos suficientes à compreensão do Estado em sua complexidade.

Visto que o foco dessa pesquisa não é uma análise pormenorizada do Estado, nem a comparação entre as concepções das correntes de pensamento

havendo a aproximação de disciplinas diferentes para a solução de problemas específicos, o compartilhamento de metodologias; a criação de áreas comuns de diálogo entre diferentes campos e especialidades e a possível geração de novas disciplinas; c) transdisciplinaridade: corresponderia a geração de conhecimentos que atravessassem as disciplinas, a partir da aproximação de diferentes campos disciplinares e áreas do conhecimento, o compartilhamento de metodologias unificadores, a ocupação de zonas de indefinição das diferentes áreas do conhecimento e a possível geração de novos campos disciplinares, já que a transdisciplinaridade não guardaria nenhuma fidelidade disciplinar, embora se alimentasse da matéria produzida pelo saber disciplinar e lhe fosse complementar.

supracitadas, optamos por uma caracterização geral do Estado, destacando aqueles elementos diretamente relacionados ao conteúdo desta pesquisa, notadamente a natureza do Estado e o seu papel no processo de políticas públicas, observando sua função, organização interna e atores políticos envolvidos.

Assim foi adotado o método da “Policy Analysis”, uma corrente de pensamento da Ciência Política que surgiu nos Estados Unidos na década de 1950, sendo utilizada no Brasil a partir da década de 1990 (FREY, 2000). Seu método examina as políticas públicas a partir de três dimensões: a *polity*, referente às instituições, a *politics*, que abrange os atores políticos que participam direta ou indiretamente dessas instituições, e a *policy*, que demarca os instrumentos de ação e estratégias de uma política, tais como planos, programas, ações e o arcabouço legislativo.

Na definição de Enrique Saravia (2006, p.29), uma política pública

[...] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

É importante destacar que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado [...].

Enrique Saravia (2006) destaca que cada política pública passa por diversos estágios, a saber:

- a) Agenda: é o momento da inclusão de determinada demanda social na lista de prioridades do poder público. Um fato social é incluído na agenda quando adquire *status* de “problema público”, induzindo e justificando uma intervenção do poder público.
- b) Elaboração: consiste na identificação e delimitação de um problema social atual ou potencial, além da determinação das alternativas para sua solução, a avaliação dos custos, efeitos das ações e estabelecimento de prioridades.
- c) Formulação: corresponde a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida pelos marcos jurídico, administrativo e financeiro da decisão adotada.
- d) Implementação: abrange o planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e

tecnológicos necessários para executar a política selecionada, incluindo todos os planos, programas e projetos.

- e) Execução: é o conjunto de ações que visam atingir os objetivos da política pública, ou seja, é a realização da política pública.
- f) Acompanhamento: trata-se do processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade, incluindo eventuais correções para assegurar o êxito dos objetivos estabelecidos.
- g) Avaliação: consiste na posterior mensuração e análise dos efeitos produzidos pelas políticas públicas.

Ressalte-se que, cada autor, segundo suas premissas, define as etapas ou estágios que compõem o processo de políticas públicas. A abordagem proposta por Enrique Saravia (2006) é especialmente relevante no âmbito dessa pesquisa devido à distinção feita pelo autor entre implementação e execução de políticas públicas. No entanto, a maioria dos autores citados ao longo desta pesquisa não faz esta distinção, considerando ambas as fases conjuntamente.

Por conseguinte, de acordo com o objetivo geral desta pesquisa – identificar e caracterizar as mudanças de paradigmas que envolvem o planejamento regional, especialmente no período posterior à Constituição Federal de 1988 –, os estágios que abrangem as etapas da agenda até a implementação, segundo a definição de Enrique Saravia (2006), são mais relevantes e serão abordados ao longo da pesquisa. Embora diversos autores assinalem a importância das etapas de execução, acompanhamento e avaliação, estas não constituem objeto de análise desta dissertação⁴.

Por meio do processo de formulação de políticas públicas, é possível analisar como a questão regional tem sido abordada, ou melhor, a essência de sua concepção como um problema a ser solucionado pelo poder público e os fundamentos das soluções propostas.

Assim, para atingir os objetivos dessa pesquisa, foi definido o caminho metodológico expressado, sinteticamente, no *Esquema 2*, a seguir:

⁴ É importante ressaltar que a divisão por estágios ou etapas não ocorre de forma tão ordenada na prática. Autores como Enrique Saravia (2006), Michael Hill (2006) e Maria das Graças Rua ([s.d.]) indicam que embora existam etapas no processo de políticas públicas elas não necessariamente seguem uma ordem rígida, já que muitas decisões são tomadas nas fases de implementação, execução e acompanhamento, bem como pode haver implementação na fase de decisão. Além disso, para cada política as etapas do processo têm importância diferenciada.

Esquema 2 – Representação esquemática do caminho metodológico da pesquisa (Elaborado pela autora)

O resultado da aplicação deste caminho metodológico, utilizado ao longo de toda a pesquisa, é apresentado no *Esquema 7 - Paradigmas, políticas regionais e rebatimentos territoriais*, exibida no *Capítulo 7*, na página 371.

A polity brasileira

Para analisar as mudanças nas instituições ligadas ao planejamento regional, é necessário compreender os fundamentos da organização e estruturação administrativa do Estado brasileiro⁵.

Hely Lopes Meirelles (2002) e Fábio Bellote Gomes (2006) apontam que a organização do Estado – divisão política do território nacional, estruturação dos Poderes, forma de governo, modo de investidura dos governantes e direitos e garantias dos cidadãos – é determinada pela Constituição Federal, enquanto a estruturação e a definição de competências⁶ dos órgãos da Administração Pública é

⁵ “Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-Membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, a cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território [...]” (BRASIL/MARE, 1995, p.12).

⁶ “A competência pode ser definida como um conjunto de faculdades, de poderes e de atribuições que correspondem a um determinado órgão em relação aos demais” (QUEIROZ; SANTOS, 2006, p.202).

definidas por legislação complementar e ordinária, e excepcionalmente por decretos e normas inferiores.

Para exercer suas funções constitucionais, as entidades pertencentes à Administração Pública⁷ realizam a desconcentração de suas atribuições para órgãos públicos, que não dispõem de personalidade jurídica⁸, sendo verticalmente subordinados à entidade a que pertencem (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002; GOMES, 2006; MAZZA, 2011).

Além disso, há uma distinção entre Administração Pública Direta ou Centralizada e Administração Pública Indireta ou Descentralizada⁹.

No caso da Administração Pública Direta, as competências administrativas são realizadas por uma única pessoa jurídica, a União, sendo as Secretarias da Presidência da República e os Ministérios seus órgãos, criados a partir de uma desconcentração temática, na qual há uma distribuição de competências mediante a especialização de cada órgão em determinado assunto¹⁰ (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002; QUEIROZ; SANTOS, 2006; MAZZA, 2011).

Os órgãos públicos, por sua vez, podem ser classificados de acordo com a sua posição na estrutura administrativa. Hely Lopes Meirelles (2002, p.70), Fábio Bellote Gomes (2006), João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos

⁷ Esta expressão pode ser empregada com dois sentidos: “Administração Pública” (com iniciais maiúsculas) em sentido subjetivo/formal/orgânico, referindo-se ao conjunto de agentes, órgãos e entidades públicas que exercem a função administrativa; “administração pública” (com iniciais minúsculas) em sentido objetivo/material/funcional, que diz respeito à própria função administrativa, ou seja, às atividades administrativas necessárias à realização dos serviços públicos (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002; QUEIROZ; SANTOS, 2006; CARVALHO, 2008; MAZZA, 2011).

⁸ As pessoas jurídicas são sociedades, associações, conjuntos patrimoniais e entidades às quais a legislação reconhece a condição de sujeitos de direito, ou seja, as pessoas jurídicas podem invocar seus direitos, contrair obrigações e figurar em processos judiciais. Não tendo personalidade própria, os órgãos não podem ser acionados judicialmente por prejuízos causados por seus agentes, cabendo à pessoa jurídica a que o órgão pertence a reparação de danos (MEDAUAR, 2002; MAZZA, 2011).

⁹ Hely Lopes Meirelles (2002) critica a utilização dos termos “direta” e “indireta” para caracterizar os órgãos e entidades da Administração Pública, pois entende que a Administração centralizada ou descentralizada é exercida diretamente, sendo a execução das obras e serviços públicos é que pode ser direta, quando realizada pela própria Administração (centralizada ou descentralizada), ou indireta, quando conferida a particulares. Contudo, visto que os termos “Administração Direta” e “Administração Indireta” já são consagrados no Direito Administrativo e visando não confundir os leitores, o autor opta por utilizá-los em sua obra. O mesmo será feito nesta pesquisa.

¹⁰ Além da desconcentração temática, há também: a) desconcentração territorial ou geográfica: as competências são divididas delimitando as regiões onde cada órgão pode atuar, sendo que cada órgão detém as mesmas atribuições, variando somente o âmbito geográfico de atuação, como por exemplo, subprefeituras ou delegacias de polícia; b) desconcentração hierárquica ou funcional: ocorre a repartição de competências entre diversos órgãos numa relação de subordinação, por exemplo, tribunais de primeira e segunda instância (MAZZA, 2011, p.124-125).

Souza (2006) e Alexandre Mazza (2011, p.128) descrevem as principais características dos órgãos da administração direta, dentre as quais destacam-se:

- Presidência da República: considerada como um “órgão primário”, originário da Constituição Federal e representativo do Poder Executivo, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, só sujeito aos controles constitucionais dos demais Poderes, gozando de autonomia financeira e administrativa;
- Secretarias da Presidência da República: definidas como “órgãos superiores”, pois possuem competências diretivas e decisórias, mas se encontram subordinadas a uma chefia superior, não gozando de autonomia administrativa nem financeira, que são atributos da Presidência da República, a que pertencem; sua liberdade funcional restringe-se ao planejamento e elaboração de soluções técnicas dentro da sua área de competência, com a responsabilidade de sua execução a cargo de seus órgãos subalternos ou entidades da Administração Pública Indireta; são órgãos de assessoramento da Presidência da República¹¹;
- Ministérios: considerados “órgãos autônomos”, situados imediatamente abaixo da Presidência da República, gozando de ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, sendo dotados de competências de planejamento, supervisão, coordenação e controle sobre outros órgãos, segundo as opções políticas do governo.

A desconcentração da Administração Pública Direta e a classificação dos seus órgãos segundo a posição na estrutura administrativa é resultante do chamado “poder hierárquico”, que distribui e escalona as funções dos órgãos, ordena e revê a atuação de seus agentes administrativos¹², estabelecendo as relações de subordinação (MEIRELLES, 2002; CARVALHO, 2008). Dos poderes decorrentes da hierarquia, Odete Madauar (2002) e Raquel Melo Urbano de Carvalho (2008) enumeram:

- a) poder de comando: caracteriza-se pelo dever de ordenar as atividades administrativas, mediante a expedição de normas gerais e específicas,

¹¹ Alguns órgãos superiores fogem à hierarquia devido à independência indispensável ao exercício de suas atividades, como os órgãos consultivos ou órgãos encarregados de emissão de pareceres técnicos, ocasião em que lei veda qualquer tipo de interferência alheia (CARVALHO, 2008).

¹² Pessoas físicas investidas em cargos e funções (MEIRELLES, 2002).

através das quais sejam repartidas e escalonadas as funções dos agentes e órgãos públicos subordinados;

- b) poder de fiscalização ou controle: é aquele em que o superior verifica o comportamento dos subalternos a fim de garantir o cumprimento do regime jurídico administrativo;
- c) poder de coordenação: é a faculdade de exercer atividades tendentes a harmonizar a atuação dos diversos órgãos que lhe são subordinados;
- d) poder de revisão: permite ao superior hierárquico alterar total ou parcialmente as decisões dos subordinados, podendo levar à revogação ou anulação de atos emitidos pelo subordinado;
- e) poder de delegar e avocar competências: ao delegar competência o superior hierárquico transfere ao inferior função que originalmente lhe foi atribuída, cabendo ao subordinado a responsabilidade por seus atos e medidas; ao avocar competência o superior chama para si atribuição não-exclusiva de seu subalterno;
- f) poder de decidir conflitos de competência: cabe ao superior resolver conflitos e fixar aquele que detém competências quanto há disputas para exercê-la ou não exercê-la.

É importante ressaltar que não existe subordinação/hierarquia entre a Administração Pública Direta e a Administração Pública Indireta, o que ocorre é a descentralização.

As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas e extintas por lei específica para realização de atividades, obras ou serviços da entidade estatal¹³ que as criou. Dessa forma, as autarquias nunca exercem atividade econômica, pois somente podem desempenhar atividades típicas da Administração Pública. O seu funcionamento e operação é estabelecido na lei que a instituiu e nos seus regulamentos internos. Além disso, dispõe de administração, patrimônio, órgãos, recursos, direitos e obrigações próprios (MEIRELLES, 2002; GOMES, 2006; MAZZA, 2011).

¹³ São entidades estatais a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que se distinguem das demais pessoas jurídicas por possuírem poder político, além do administrativo (MEIRELLES, 2002).

As fundações são pessoas jurídicas de Direito Público¹⁴ que realizam apenas atividades de interesse público, geralmente de natureza educacional, científica ou cultural, e conseqüentemente, sem fins lucrativos. São instituídas por lei específica mediante a doação de acervo patrimonial do Estado a uma dada finalidade pública (MEIRELLES, 2002; GOMES, 2006; MAZZA, 2011).

As empresas públicas são pessoas jurídicas de Direito Privado, criadas por autorização legislativa¹⁵, com totalidade de capital público e regime organizacional livre¹⁶, objetivando prestar serviço público que possa ser explorado no modo empresarial ou para exercer atividade econômica de relevante interesse coletivo (MEIRELLES, 2002; MAZZA, 2011).

As sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de Direito Privado criadas mediante autorização legislativa para prestar serviços públicos ou realizar atividades econômicas de interesse coletivo, mas não exclusivos do Estado¹⁷. São constituídas sob a forma de sociedades anônimas e sob o controle majoritário da União ou de outra entidade da Administração Indireta, sendo obrigatória a participação de capital privado (MEIRELLES, 2002; MAZZA, 2011).

Tais entidades da Administração Pública Indireta estão sujeitas à “supervisão ministerial”, ou seja, ao controle finalístico sobre sua atuação, que não envolve a possibilidade de revisão dos atos praticados pela entidade, mas restringe-se a fiscalizar o cumprimento da lei por parte das instituições descentralizadas (MEIRELLES, 2002; MAZZA, 2011). Segundo Odete Medauar (2002), a “supervisão ministerial” é exercida mediante a orientação, a coordenação e o controle dos órgãos e entidades na sua área de competência.

¹⁴ O Decreto-Lei nº 200, de 1967, define as fundações como entidades de Direito Público ou Privado. Contudo, a Constituição Federal de 1988 trata as fundações como entidades semelhantes às autarquias, portanto, reconhecendo sua natureza pública (MAZZA, 2011, p.133).

¹⁵ A criação mediante autorização legislativa segue três fases: a) promulgação de lei autorizadora; b) expedição de decreto regulamentando a lei; c) registro da empresa em cartório e Junta Comercial. Ao contrário das autarquias e fundações, a personalidade jurídica das empresas públicas não surge com a promulgação do diploma legislativo, mas com o registro no cartório competente (MAZZA, 2011).

¹⁶ Podem se apresentar em quaisquer das formas admitidas em direito, tais como sociedades anônimas ou limitadas.

¹⁷ As sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica, como o BNB e o Basa, não possuem imunidade tributária (pagam impostos), seus bens são privados, o Estado não tem responsabilidade pelos danos causados pela empresa e elas sofrem menos influência do Direito Administrativo – responsável pela estruturação da Administração e definição das competências de órgãos e entidades públicas. No caso de sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, tais características são inversas.

Odete Medauar (2002, p.68) adverte que embora a estrutura básica da Administração Pública Direta tenha se mantido ao longo do tempo, há significativas variações no número, nome e atribuições dos órgãos subordinados à *Presidência da República*. Estas alterações ocorrem, em geral, no início de cada mandato presidencial, mediante textos legais que alteram a estrutura administrativa.

O *Esquema 3*, a seguir, apresenta as principais alterações nas instituições ligadas ao planejamento regional no âmbito da Administração Pública Federal.

Esquema 3 – Alterações nas instituições ligadas ao planejamento regional brasileiro, de 1981 a 2009
(Elaborado pela autora)

A partir da análise que será apresentada nos capítulos posteriores, acerca das atribuições dos Ministérios, Órgãos da Presidência da República e Agências de Desenvolvimento Regional, é possível observar algumas tendências gerais que marcaram as transformações de tais instituições. É importante ressaltar que tais tendências relacionam-se às mudanças de paradigmas na Administração Pública, presentes nas diversas propostas de reformas administrativas, implementadas ou não. Dentre tais paradigmas, cabe destacar aqueles referentes ao modelo de administração pública patrimonialista, burocrático e gerencial.

Como assinala Olavo Brasil de Lima Júnior (1998, p.27)

[...] a nossa realidade administrativa tem se caracterizado [...] pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos. Não se pode efetivamente afirmar que a história administrativa brasileira se caracterize por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à administração burocrática, que no momento deveria ser substituída pela administração gerencial [...].

A coexistência de modelos diferenciados de administração pública seria em parte decorrente das dificuldades em se implantar reformas administrativas, já que estas alteram o funcionamento do jogo político e a participação de atores no processo de políticas públicas.

As reformas administrativas também se relacionam a mudanças de paradigmas que norteiam a organização da sociedade e a atuação do Estado, como as concepções acerca do desenvolvimento econômico e a relação entre Estado e mercado, que serão abordadas posteriormente.

De forma geral, o exame da *polity* indica a ampliação do número de órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública Direta e Indireta ao longo de todo o período examinado, fato, que segundo João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos (2006, p.154) estaria relacionado ao aumento do número de atividades atribuídas à Administração Federal e sua crescente complexidade.

No entanto, há outros elementos imbricados nesse processo de expansão da Administração Pública, que, juntamente às principais características da Administração Pública Direta e Indireta relacionada ao planejamento regional, serão analisados nos capítulos seguintes.

Principais características das políticas

Maria das Graças Rua ([s.d.], p.4) aponta que “[...] a política compreende um conjunto de procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos [...]”.

A autora distingue política pública de decisão política, enfatizando que uma política pública envolve mais do que uma decisão, pois requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Dessa forma, nem toda decisão política resulta numa política pública. Uma decisão política representa apenas um conjunto de intenções sobre a solução de um problema, expresso na forma de determinações legais, como decretos, leis, resoluções etc. Porém, não há garantias de que a decisão se transforme em ação, ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e sua implementação. Da mesma forma, não existe relação direta entre o conteúdo da decisão e os resultados da implementação.

Partindo desses pressupostos, buscaremos apresentar de forma sucinta nos próximos capítulos, as principais características das políticas públicas, o contexto de emergência da problemática regional na agenda pública na década de 1950 e em meados dos anos 2000 e as limitações e desafios do planejamento regional.

A princípio, cabe ressaltar que as políticas públicas possuem duas vertentes: a esfera normativa, na qual é possível identificar seus fundamentos teórico-metodológicos, a visão de mundo dos atores políticos envolvidos, as ideologias etc., e a esfera concreta, na qual a execução das ações previstas nos planos e programas produzem certa materialidade, que em parte contém os elementos do plano normativo. Em parte porque nos estágios de implementação e execução as políticas públicas perdem relativamente sua originalidade. Logo, elas não são apenas decisões, já que os estágios de implementação/execução influenciam nos resultados finais.

Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz (2006, p.67) apontam que frequentemente as políticas públicas se apresentam na forma de planos, de caráter geral ou setorial. Assim sendo, “[...] a relação das políticas públicas com o planejamento é de extrema importância, pois a definição dessas

políticas é que refletirá no planejamento a ser elaborado, ou seja, diretamente nas decisões a serem tomadas em torno do melhor modelo de planejamento”.

No entanto, Eduardo Marques¹⁸ argumenta que a formulação de políticas públicas não se assemelharia a um processo industrial, mas sim artesanal, pois não há modelos aplicáveis a todas as ocasiões, problemas e lugares. Seria possível apenas observar o que deu certo numa dada situação e inventar algo novo, adaptado às especificidades locais.

É importante reconhecer que as políticas públicas não são necessariamente escolhas racionais nem individuais, selecionadas somente do ponto de vista técnico. Toda política pública baseia-se em teorias que pressupõem o conhecimento sobre o tema e sobre o resultado desejado da solução elaborada, indicando que a decisão não é pontual, pois há todo um processo subjacente. No entanto, existem decisões mais técnicas e outras mais políticas, sendo que a tendência seria a de que quanto mais especializada fosse uma dada instituição, mais técnica seriam suas decisões, e também mais demoradas¹⁹.

Nesse aspecto, Luis F. Aguilar Villanueva (2006, p.62-63) argumenta que

otro enfoque de análisis intelectual y decisorio de las políticas es verlas como juegos de fuerzas entre grupos con intereses propios, con victorias y derrotas. La política es entonces una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes. No hay tal cosa como un decisor soberano, informado, capaz de estimar con precisión los costos y beneficios de sus acciones. La política no resulta de un cálculo desapasionado de cuáles son las consecuencias más probables y menos costosas de las acciones estratégicas que toman en consideración y anticipan las movidas de opositores igualmente fríos, calculadores y maximizadores. Tampoco resulta de un cálculo realista acerca de la capacidad instalada de las organizaciones gubernamentales, de sus tecnologías y su capital humano, tratando de encontrar las decisiones que puedan ser efectivamente desarrolladas conforme a las especializaciones y habilidades que el gobierno posee en sus cuadros y operadores. [...] En el fondo, *policy* es la vieja *politics* de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas. [...]

Ademais, o processo de políticas públicas envolve decisões tanto de caráter incremental como estrutural. Além disso, a “não-decisão”, ou seja, o fato de não

¹⁸ Informação fornecida por Eduardo Marques em 10/10/11 na aula da disciplina *Estado e Políticas Públicas*, ministrada no programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP.

¹⁹ Essa caracterização corresponde à síntese de minhas reflexões pessoais, baseadas nas discussões e anotações realizadas ao longo da disciplina *Estado e Políticas Públicas*, ministrada pelo Prof. Eduardo Marques, no programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, durante o segundo semestre de 2011.

fazer algo já é uma decisão, que tem por objetivo principal evitar que algumas questões sejam incluídas na agenda pública ou impedir ações contrárias aos interesses dominantes²⁰.

Conforme aponta Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.4),

aceita-se a concepção de que às políticas públicas correspondem ações institucionais oriundas de diversos agentes da estrutura do aparelho do Estado, visando a objetivos e fins desejados pelo poder público, e de que tais políticas poderiam se relacionar a campos econômicos (como políticas financeiras, tributárias, fiscais etc.), sociais (políticas educacionais, previdenciárias, de saúde etc.) e territoriais (MORAES, 1994, p.29-30)²¹, sendo estas percebidas como atividades estatais nas quais há “uma dada concepção do espaço” conjugada a “uma estratégia de intervenção a nível da estrutura territorial”, bem como à existência de “mecanismos concretos” para viabilizar tais políticas (COSTA, 2001, p.13)²² [...]

A esse respeito, John Wells Kingdon (2006b) ressalta que muitas vezes a inserção de um problema na agenda pública está relacionada a uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções ou chamem atenção para problemas que considerem relevantes. O autor denomina esses momentos de “janelas para políticas públicas”, que por sua vez seriam abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. Buscaremos ao longo da pesquisa caracterizar os dois momentos principais em que tais janelas se abriram para a problemática regional, que entrou na agenda pública brasileira e ganhou certo destaque no âmbito do planejamento econômico nacional e regional: o final da década de 1950 e meados da década de 2000.

Por outro lado, de forma complementar, Maria das Graças Rua ([s.d.], p.7) argumenta que ao longo da formulação de alternativas/soluções para a resolução de um problema, as divergências e preferências se dão em torno de *issues*, ou seja, de aspectos de uma decisão que afetam os interesses de vários atores, mobilizando suas expectativas no tocante aos resultados da política e catalisando o conflito entre eles. Dependendo da definição de alguns aspectos (*issues*) e das decisões associadas, alguns atores políticos ganham e outros perdem no jogo político²³.

²⁰ Idem.

²¹ MORAES, Antônio Carlos Robert. *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994.

²² COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 10ª ed. São Paulo: Contexto, 2001.

²³ Para esclarecer a definição de *issues*, termo que não possui um correspondente em português, Rua aponta exemplos relacionados à questão da reforma agrária, definindo os conceitos de terra improdutiva e as formas de indenização nas desapropriações como *issues*.

Destarte, no tocante à questão das desigualdades regionais, pode-se considerar como *issues* a própria definição de desenvolvimento, de subdesenvolvimento e de região, os critérios de regionalização do território nacional, as formas de financiamento das políticas públicas e até mesmo os fundamentos das técnicas de planificação. Por conseguinte, serão abordados alguns desses *issues*, especialmente os fundamentos das técnicas de planificação e as formas e critérios de regionalização do espaço relacionados ao planejamento regional.

Politics: atores e dinâmica

A dimensão da *politics* abrange fenômenos relativos ao poder político, como a representação política, os partidos e os conflitos associados à distribuição de poder (GIOVANNI, 2009). Segundo Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes (2006), nessa dimensão estão implícitos os enfrentamentos, as disputas, as negociações, os acordos e as coalizões entre os atores políticos, sendo a esfera na qual se decide os que ocuparão os cargos públicos e os que ficarão excluídos do poder, os aliados e os adversários.

Geraldo di Giovanni (2009) define como atores políticos “[...] todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma política”. Dessa forma, são atores políticos os partidos políticos, as empresas privadas, os grupos econômicos, os grupos da sociedade civil organizada etc.

Os atores políticos podem ser classificados de diversas formas, dentre as quais sobressai a distinção feita por John Wells Kingdon (2006b) entre atores políticos visíveis e invisíveis: o grupo de atores políticos visíveis são aqueles que recebem considerável atenção da imprensa e do público, incluindo o chefe de Estado e de Governo, seus assessores de alto escalão, membros do Congresso, a mídia e atores políticos relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha. O grupo de atores políticos invisíveis inclui acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas e funcionários do Congresso.

Rua ([s.d.]) destaca outros atores políticos importantes, que também poderiam ser acrescentados nesse último grupo, como os agentes internacionais (organizações supranacionais e governos de outros países) e grupos de pressão/lobbies. Ademais, conforme Carolina Todesco (2013), empresas de consultoria podem ser consideradas, igualmente, como atores políticos invisíveis, presentes, sobretudo, nas primeiras fases do processo de políticas públicas.

Segundo John Wells Kingdon (2006b), o grupo de atores políticos visíveis atua mais intensamente na definição da agenda pública, enquanto os atores políticos invisíveis têm maior poder de influência na escolha de alternativas para solucionar os temas ou questões presentes na agenda. Por conseguinte, o autor destaca que as chances de um tema ou questão ganhar destaque na agenda pública aumentam se forem levantados por participantes do grupo visível e diminuem se forem depreciados por tais participantes. Por outro lado, os participantes visíveis não conseguem necessariamente impor suas vontades na especificação de alternativas ou na implementação de decisões, já que, nesse caso, os atores políticos invisíveis são mais relevantes, pois seu trabalho relaciona-se diretamente ao planejamento e à avaliação de políticas públicas.

John Wells Kingdon (2006b) observa que os participantes invisíveis formam comunidades de especialistas que atuam de forma relativamente coordenada, já que algumas são bastante fragmentadas e outras bem coesas. Para o autor,

[...] cada comunidade é composta de pessoas alocadas nos vários setores do sistema, que potencialmente seguem orientações e possuem interesses bastante diversos, mas que compartilham uma mesma condição: a de especialistas em questões daquela área em particular.

Maria das Graças Rua ([s.d.]) assinala que o critério mais simples e eficaz para se identificar os atores políticos em uma política pública é estabelecer quem tem alguma coisa em jogo na política em questão, ou melhor, quem poderia ganhar ou perder com tal política. Não obstante, no caso das políticas de cunho regional, haveria, a princípio, inúmeros atores políticos que teriam seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem as políticas públicas.

Outro elemento da dimensão da *politics* são as discussões acerca dos estilos políticos, definidos por Klaus Frey (2000) como padrões de comportamento que caracterizam certos sistemas políticos, decorrentes da interação e inter-relacionamento permanentes de atores e grupos de atores políticos. Os estilos

políticos seriam influenciados por uma grande variedade de fatores, não somente pela cultura política, definida por Klaus Frey como a representação de valores, ideias, sentimentos, orientações e atitudes predominantes na sociedade. Geraldo di Giovanni (2009) ressalta que os “estilos políticos” correspondem a configurações específicas de relações de poder, institucionalizadas, recorrentes e estruturadas.

Entre os estilos políticos historicamente presentes na política brasileira destacam-se o patrimonialismo, o personalismo, o clientelismo, o coronelismo, o populismo e o nepotismo (FREY, 2000; GIOVANNI, 2009, COSTA, 2007). No entanto, a Constituição Federal de 1988, por meio de novos procedimentos e novos arranjos institucionais, abriu espaço para novos estilos políticos, como os conselhos populares, o orçamento e planejamento participativo e os fóruns de debate, cada vez mais atuantes no cenário político nacional, coexistindo com os estilos precedentes.

A dinâmica das transformações no âmbito da estrutura administrativa do Governo Federal (*polity*), relativas ao planejamento regional, suscita indagações sobre quais seriam os atores políticos envolvidos nessas instituições e quais cenários políticos os envolve.

Como destacado anteriormente, a Administração Pública está organizada em órgãos e entidades, que por sua vez, dispõem de funções, cargos e agentes. Segundo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2011, p.65), os cargos dos órgãos públicos são ocupados por agentes públicos, que de acordo com a legislação brasileira, “[...] é toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública”. Os agentes públicos estariam aptos para exteriorizar a vontade do Estado, em quaisquer dos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) e nos três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Dentre os agentes públicos, destacam-se os agentes políticos e os agentes administrativos:

os agentes políticos são os integrantes dos mais altos escalões do poder público, aos quais incube a elaboração das diretrizes de atuação governamental, e as funções de direção, orientação e supervisão geral da administração pública (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.66)

As competências dos agentes políticos estão previstas na Constituição e a investidura nos cargos seria realizada por eleição, nomeação ou designação. São agentes políticos os chefes do Poder Executivo (Presidente da República,

governadores e prefeitos), seus auxiliares imediatos (secretários e ministros) e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores).

Por outro lado,

os agentes administrativos são todos aqueles que exercem uma atividade pública de natureza profissional e remunerada, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico estabelecido pelo ente federado ao qual pertencem. São os ocupantes dos cargos públicos, de empregos públicos e de funções públicas nas administrações direta e indireta das diversas unidades da Federação, nos três Poderes (Ibid., p.67).

A literatura acerca do processo de políticas públicas denomina de “político” e “burocrata”, respectivamente, os agentes políticos e os agentes administrativos definidos pela legislação. Além do mais, discussões no âmbito acadêmico comumente utilizam o termo “atores políticos” para designar todas as pessoas físicas e jurídicas que influenciam o processo de políticas públicas, sejam elas individuais ou coletivas. Portanto, são adotados nesta dissertação os termos “atores políticos”, “político” e “burocrata”, já consolidados na literatura relacionada às políticas públicas.

Outros conceitos ligados à dinâmica política que envolve o planejamento regional são o de Estado, governo, burocracia e sociedade civil.

Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995b), o Estado é formado pelo governo, pela burocracia ou tecnoburocracia, pela força policial e militar e um ordenamento jurídico impositivo, que extravasa o aparelho do Estado e se exerce sobre toda a sociedade.

Assim, Estado é uma organização burocrática ou aparelho que se diferencia essencialmente das demais organizações porque é a única que dispõe do poder extroverso – de um poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais [...] Ao deter esse poder, o Estado torna-se maior do que o simples aparelho do Estado. Esse aparelho, regulado pelo direito administrativo, e dividido em três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), é uma organização burocrática. [...]

A elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem o aparelho do Estado. O Estado, porém, é mais do que seu aparelho, porque inclui todo o sistema constitucional-legal que regula a população existente no território sob sua jurisdição. Esta população, por sua vez, assume o caráter de povo, ao se tornar detentora do direito da cidadania, e se organiza como sociedade civil. Sociedade Civil e Estado constituem o Estado-Nação (Ibid., p.8)

Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995b, p.18) aponta que o Estado deve ser visto como uma organização sob influência de três tipos de agentes sociais:

1) a alta tecnoburocracia operando em seu interior; 2) as classes ou elites dirigentes, formadas pelos grandes empresários, pelos intelectuais de todos os tipos, e pelos políticos e líderes corporativos; e, finalmente, 3) a sociedade civil como um todo, que engloba os dois primeiros, mas é mais ampla que os mesmos.

Na realidade esses três tipos de agentes sociais mantêm relações por vezes tão íntimas que é difícil delimitar suas esferas de atuação e identificar claramente as influências de cada um no processo de políticas públicas.

A esse respeito, Odete Medauar (2002) aponta a difícil delimitação de fronteiras entre Governo e Administração, uma vez que na prática, na atuação do Executivo há um emaranhado entre ambos, no qual a Administração participa cada vez mais das atividades que são típicas de Governos, tais como a fixação do conteúdo de projetos de lei, do teor de regulamentos e decretos etc..

Ainda assim, Odete Medauar (2002, p.49) ressalta a distinção entre Governo²⁴ e Administração, onde o Governo é dotado de função primordialmente política, competindo-lhe fixar as diretrizes para a atuação do Estado, cabendo à Administração a simples tarefa de cumprir tais diretrizes, de tal modo que a Administração aparece como dependente do Governo ou submetida às diretrizes do Governo²⁵.

Hely Lopes Meirelles (2002, p.64) assinala que o Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; por outro lado, a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração seria, portanto, o instrumental de que dispõe o Estado para por em prática as opções políticas de Governo. No entanto, o autor ressalta que a Administração também possui poder de decisão, mas somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, podendo opinar e

²⁴ Segundo Alexandre Mazza (2011, p.40), a concepção clássica da expressão “Governo” refere-se à somatória dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas é possível utilizar tal conceito em seu sentido subjetivo, que se refere à cúpula diretiva do Estado responsável pelos altos interesses estatais e pelo poder político, cuja composição pode ser alterada mediante eleições. Nessa acepção, pode-se falar em “governo FHC”, “governo Lula” etc.

²⁵ No ordenamento brasileiro, há uma distinção entre entidades políticas ou estatais e entidades administrativas. As entidades políticas compreendem a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, detentores de autonomia política. As entidades administrativas não possuem tal autonomia, e compreendem os órgãos públicos e as entidades da Administração Pública Indireta (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002).

decidir apenas sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política.

Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar (2006, p.133) fazem as seguintes observações acerca da distinção entre políticos e burocratas:

[...] podem ser considerados políticos todos aqueles atores públicos cujas carreiras tenham por fundamento mandatos conquistados por intermédio do voto. Dentre as características do comportamento dos políticos, destacam-se a formulação e defesa de concepções ou projetos relativos às ordens política, econômica e social; a legítima representação de interesses; o exercício da negociação mediante alianças duradouras, composições transitórias baseadas em interesses tangenciais, barganhas e pactos envolvendo atores públicos e privados; e a competição, a partir dos mais diversos recursos de poder, tendo por alvo decisões orientadas tanto por conceitos e preferências políticas de amplo escopo e longo prazo, quanto por perspectivas setoriais imediatas.

Em contrapartida, podem ser considerados burocratas aqueles membros do governo cujas carreiras não estejam subordinadas à competição eleitoral. Idealmente, as suas atividades são desempenhadas na esfera administrativa, sendo orientadas por conhecimentos especializados e perspectivas organizacionais relativos a questões setoriais. [...]

Políticos e burocratas se apresentem como tipos de agentes públicos distintos, logo, Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar (2006) apontam que há significativas diferenças em cada grupo, que se traduzem em divergências e falta de coesão interna na organização político-administrativa do Estado.

No tocante aos burocratas, Rua e Aguiar (2006) destacam que tais agentes administrativos não são neutros, mas sim dotados de interesses próprios, os quais buscam maximizar, além de possuírem a capacidade de mobilizar recursos políticos, tais como informações e apoio de grupos de interesses da sociedade. Para as autoras, os burocratas são capazes de competir com os políticos visando a decisões favoráveis às suas propostas relacionadas a *policies* específicas e também pelo controle do processo político.

Citando Peters²⁶, Rua e Aguiar destacam que a burocracia é capaz de formular metas políticas próprias, por meio de visões de mundo específicas defendidas por cada agência governamental, além da habilidade de impor obstáculos a projetos e planos de ação considerados contrários a seus interesses ou prestar apoio a estes quando conveniente. Em ambos os casos, os burocratas

²⁶ PETERS, B. G. *The problem of bureaucratic government*. In: Journal of Politics, vol. 43, nº1, fev/1981.

utilizam argumentos técnicos e/ou operacionais para defender a posição de suas agências e as alternativas políticas em jogo. No entanto, é importante ressaltar que tais capacidades variam de acordo com cada instituição, segundo sua importância na estrutura da administração pública.

De acordo com Eugenio Lahera Parada (2006, p.67), o objetivo dos políticos seria estabelecer políticas públicas de sua preferência, ou bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes. John Wells Kingdon (2006b) ressalta que

[...] na dinâmica política, os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação.

As considerações anteriores demonstram que o Estado não é um mero receptáculo, ou seja, ele não é capaz de adquirir livremente todas as características do Governo, nem se desfazer completamente delas quando há mudança de Governo. Em parte isso ocorre porque o Estado não é formado apenas por políticos, sejam eles eleitos democraticamente ou não. Parte significativa do funcionamento do Estado está relacionada à burocracia, que em sua maior porção tende a permanecer nas instituições públicas ao longo da sucessão dos Governos, conferindo ao Estado e ao seu aparelho características e interesses próprios, independentes da cúpula do Governo no Poder.

Além da atuação da burocracia e dos representantes políticos, é importante considerar a participação da sociedade civil no jogo político. Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995b, p.10)

[...] na sociedade civil, o povo constituído pelos cidadãos se organiza, formal e informalmente, das formas mais variadas: como classes sociais, frações de classes, grupos de interesse, associações. Dessa forma, pode-se afirmar que a sociedade civil é o povo organizado e ponderado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos.

[...] A legitimidade do poder do Estado, ou mais precisamente, a legitimidade da elite política governamental que dirige o Estado em nome da sociedade, depende de sua capacidade de estabelecer uma hegemonia ideológica sobre o resto da sociedade. A sociedade civil – as classes socialmente organizadas ou alianças de classes e grupos sociais que possuem poder sobre o Estado – dispõe de uma série de instituições que funcionam como aparelhos ideológicos. A principal delas é o próprio Estado, que, além de aparelho ideológico e coercitivo, é também aparelho regulador da economia, na medida em que se responsabiliza cada vez mais por políticas econômicas de curto e longo prazo.

Essa distinção da sociedade civil apontada por Bresser-Pereira é bastante relevante na medida em que a participação popular no processo de políticas públicas não se refere a indivíduos, ou melhor, aos cidadãos. Ela dirige-se especificamente ao grupo definido como “sociedade civil organizada”.

Assim, Bresser-Pereira (1995b) conclui que a ação do Estado não é apenas a expressão das classes dominantes, nem da burocracia pública, muito menos uma manifestação dos interesses gerais da sociedade.

Complementando as observações de Bresser-Pereira, pode-se dizer que as ações do Estado resultam do jogo político dentro e fora dele, no qual participam diversos grupos sociais (classes, frações de classes, grupos de interesse, partidos políticos, burocracia etc.), com poderes diferenciados e escalas de atuação diversas. Em outras palavras, no seio do Estado não há um único grupo que domine a política de forma abrangente, do ponto de vista temático, e contínua no tempo.

Portanto, Luis F. Aguilar Villanueva (2006, p.55) argumenta que o jogo político entre os atores da *politics* se orienta de acordo com as políticas públicas (*policies*) em função dos benefícios e vantagens que os atores esperam obter das ações que o governo empreende em resposta a demandas sociais. As disputas políticas entre os atores giram em torno da busca por poder e por influência sobre as políticas públicas.

Diante do exposto, foram selecionados, para o exame da dimensão *politics* referente ao planejamento regional no período posterior à CF-88, os seguintes conjuntos de atores políticos: i) o chefe do Poder Executivo (Presidente da República) e seus auxiliares imediatos (secretários e ministros) associados aos órgãos com competências voltadas à redução das desigualdades regionais; ii) os dirigentes das Agências de Desenvolvimento Regional; iii) os consultores e colaboradores que atuaram na elaboração das políticas de cunho regional.

Região, regionalização, planejamento regional e ordenamento territorial

No âmbito das discussões da geografia Regional, há divergências acerca da natureza do conceito de região, consubstanciado no embate entre as noções de

região como um dado da realidade ou como uma construção intelectual. A essência de tais discussões reside nos questionamentos acerca do que define a realidade e, por conseguinte, determina a diferenciação de áreas. As grandes perguntas são: “Quais são os fenômenos que caracterizam uma região?” e por extensão, “Quais são os critérios de diferenciação?” (SILVA, 2010).

Para alguns autores é a relação Sociedade-Natureza que define a geografia da realidade, e conseqüentemente, é no seio dessa relação que surgem as regiões. Contudo, seria necessário precisar o que é a relação Sociedade-Natureza e como ela se transforma ao longo do tempo, passando a modificar também as regiões. Além disso, seria imprescindível delimitar quais são os elementos da relação Sociedade-Natureza que agem na diferenciação de áreas.

Conseqüentemente, o processo de regionalização do espaço pode ser entendido de duas formas: i) como um fato em si, um dado da realidade, a partir das diferenciações de áreas produzidas por dinâmicas naturais ou pela história social, em ambos os casos, decorrentes da realidade em transformação, ii) como uma construção intelectual, decorrente da leitura dessas diferenciações (SILVA, 2010).

No segundo caso, cabe ressaltar a forte ligação entre regionalização e planejamento regional, onde uma dada regionalização do espaço baseia-se na escolha de determinados critérios de regionalização, que variam conforme o fenômeno a ser regionalizado e o uso que se pretende conferir aos recortes regionais.

A esse respeito, Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) destaca que, “[...] quando voltada a reflexões sobre o planejamento, a geografia adotou amplamente, sobre diferentes bases teóricas, a noção segundo a qual a mais completa definição do conceito de “região” estaria próxima daquela de uma “*área programada*”; assim sendo, uma regionalização estaria “[...] centrada numa divisão objetivando o máximo de eficácia de um programa, o qual se inclui no plano de desenvolvimento do conjunto do território [...]” (p.197-198).

Dentre as principais regionalizações para fins estatísticos e de planejamento na esfera do Governo Federal, ressaltam-se as divisões regionais do Brasil, elaboradas pelo IBGE, apresentadas no *Esquema 4*, abaixo.

Esquema 4 – A evolução da divisão regional brasileira oficial
 Fonte: SILVA (2010).

Dentre as regionalizações²⁷ apresentadas no Esquema 4, destaca-se a Divisão Regional do Brasil em Grandes Regiões, oficializada em 1970 e em vigor até o momento, embora com algumas alterações. Essa regionalização norteou relativamente o planejamento regional nas últimas décadas, sobretudo no tocante à atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Além das macrorregiões, mesorregiões, microrregiões e das Regiões de Influência das Cidades (Regics), elaboradas e adotadas pelo IBGE, Bianca Nasser (2000) indica a existência de outros tipos de recortes regionais utilizados no âmbito do planejamento regional brasileiro, como os eixos, os polos, os *clusters* e os

²⁷ Conforme apresentamos em trabalho anterior (SILVA, 2010), de forma geral, a regionalização de 1942 baseou-se em critérios físico-naturais e estabeleceu a Divisão Regional do Brasil em sete macrorregiões; a divisão de 1945 promoveu a regionalização do país em 228 zonas fisiográficas, baseadas em critérios socioeconômicos; em 1970, o IBGE oficializou a regionalização elaborada em 1969, que instituiu cinco macrorregiões, fundamentadas em critérios físico-naturais, e 361 microrregiões homogêneas, pautadas em critérios socioeconômicos; em 1972, as Regiões Funcionais Urbanas foram elaboradas com base na teoria centro-periferia e nos estudos de hierarquia urbana; em 1987, as Regiões de Influência das Cidades mantiveram como critério de regionalização a hierarquia urbana; as Microrregiões e Mesorregiões Geográficas, adotadas em 1990, basearam-se em critérios socioeconômicos e no conceito de organização espacial.

corredores. Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal)²⁸ também destaca as Regiões Metropolitanas (RMs), as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), as aglomerações urbanas e os consórcios públicos como instrumentos significativos do planejamento regional, denominando-os de “arranjos federativos territoriais”.

Dentre a diversidade de recortes regionais formulados para subsidiar as políticas de cunho regional, especialmente aquelas relacionadas ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento socioeconômico, serão abordados, no âmbito dessa pesquisa, os *Polos de Desenvolvimento*, os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* – ambos relacionados ao ordenamento territorial –, o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, especialmente as Regiões de Referência, e as regionalizações associadas à *PNDR* – políticas relacionadas à questão regional. Esse conjunto de políticas corresponde aos principais instrumentos formulados desde a CF-88, abrangendo alguns dos recortes e instrumentos apontados por Bianca Nasser e Constantino Cronemberger Mendes.

Embora apresentem caráter técnico, os recortes regionais, bem como as políticas públicas ligadas ao planejamento regional, possuem um viés político e também um caráter conflituoso, sendo isentos de neutralidade. A esse respeito, Francisco de Oliveira (1981, p.23) assinala que o planejamento é

[...] uma forma transformada do conflito social, e sua adoção pelo Estado em seu relacionamento com a sociedade é, antes de tudo, um indicador do grau de tensão daquele conflito, envolvendo as diversas forças e os diversos agentes econômicos, sociais e políticos. [...]

Para Francisco de Oliveira, além de o planejamento regional conter, de forma inerente, os conflitos sociais, o mesmo possui a tendência de homogeneização monopolista do espaço econômico, sobretudo no caso dos países subdesenvolvidos, já que haveria uma clara subordinação desses países ao capital internacional.

Nas palavras de Octávio Ianni (1991):

[...] as duas faces conexas do planejamento são a estrutura econômica e a estrutura de poder. Mas os planejadores não tratam, em geral, senão das relações e processos relativos à estrutura

²⁸ Informação fornecida por Constantino Cronemberger Mendes (Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA) na Mesa *Questões centrais para o aprimoramento do federalismo brasileiro*, realizada no dia 21/03/13, durante a 3ª Conferência do Desenvolvimento, realizada pelo IPEA na Semana do Desenvolvimento Regional, em Brasília.

econômica. Todavia, as relações e processos políticos também estão sempre envolvidos na mesma configuração. Aliás, pode-se dizer que, em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder.

Em geral, o planejamento destina-se, explicitamente, a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômica e social. Em concomitância, e em consequência, ele implica na transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder. As relações e os processos políticos e econômicos estão sempre imbricados, influenciando-se e determinando-se reciprocamente [...] (p.310).

Segundo Priscila de Góes Pereira (2009, p.33), o planejamento governamental constitui-se num instrumento capaz de despertar disputas e conflitos em torno de “[...] quem planeja, o que planeja, como planeja e para que se planeja”. Logo, é necessário abarcar, além da dimensão técnico-administrativa, a dimensão política no estudo do planejamento, defende a autora.

Partindo dessas observações, consideramos que os conteúdos da política econômica consubstanciados nos planos econômicos nacionais e regionais podem esclarecer alguns aspectos relevantes das relações entre o Estado e a Sociedade e, também, do Estado enquanto agente hegemônico da produção do espaço. Contudo, além de buscar identificar as diretrizes e os objetivos dos planos nacionais e regionais no que se refere ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento socioeconômico das diversas regiões do país, buscaremos analisar a dimensão territorial²⁹ do planejamento regional, com especial atenção às teorias e ideologias subjacentes.

Segundo Wanderley Messias da Costa (1995) alguns aspectos dos discursos e das práticas oficiais a respeito das questões territoriais, em especial as manifestações constantes de alguns segmentos do aparelho do Estado, que formulam e executam tais políticas, ou mesmo de alguns representantes do poder político em suas várias escalas, compõem, em conjunto, “ideologias territoriais” de natureza institucional.

A esse respeito, duas questões emergem para reflexão: i) a possibilidade de considerar o próprio planejamento regional como uma “ideologia territorial”, fundamentada por um conjunto de paradigmas hegemônicos; ii) a pertinência de considerar os instrumentos utilizados pelo planejamento regional, como as

²⁹ A noção de ‘dimensão’ contida na expressão “dimensão territorial” refere-se à ideia de elemento. Assim, o território é considerado como um elemento, uma parte constituinte de algo, ou seja, um elemento do planejamento regional. Ao longo de toda a pesquisa a noção de “dimensão territorial” será utilizada segundo essa acepção, que, portanto, não se refere à ideia de extensão espacial.

regionalizações do espaço nacional e as recentes formas de cooperação e associativismo na escala local (APLs, *clusters*, consórcios públicos, dentre outros) também como “ideologias territoriais”. Tais aspectos serão abordados ao longo da pesquisa e retomados nos capítulos finais.

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) ressalta que ao longo das décadas de 1960 e 1970 as políticas territoriais eram exclusivas do Estado e conduzidas por um instrumental básico: o planejamento. Contudo, atualmente o Estado não é mais o agente único do poder político no contexto da globalização, havendo novas formas de poder capazes de influenciar a gestão do território, como grandes corporações transnacionais e as Organizações Não-Governamentais (ONGs). Além de novos atores políticos, haveria também novas demandas, como as questões ambientais, fronteiriças e a cooperação internacional.

Embora o Estado não seja um ator único, ele busca orientar a ação de outros atores por meio do planejamento nas escalas nacional e regional e do ordenamento territorial, segundo Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), fazendo uso de instrumentos, teorias e ideologias, a partir de escolhas bastante seletivas, a fim de atingir seus objetivos.

Atualmente, o planejamento regional tem como fundamentos a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional e a superação das desigualdades inter e intra-regionais. Por outro lado, conforme aponta Antônio Carlos Robert Moraes (2005b), a noção de ordenamento territorial remonta à geografia regional francesa da década de 1960, relacionada à escola do *aménagement du territoire*. Esta buscava utilizar o arsenal teórico e técnico criado para a análise regional em programas de planejamento e estímulo ao desenvolvimento, tendo como objetivo a articulação das diferentes políticas públicas numa base territorial. No caso do planejamento brasileiro, essa corrente teria se associado inicialmente às teorias cepalinas, ajudando a compor a doutrina governamental do “nacional-desenvolvimentismo”.

Segundo a concepção clássica da geografia política, Antônio Carlos Robert Moraes (2005b) define o território como o

[...] espaço de exercício de um poder que, no mundo moderno, apresenta-se como um poder basicamente centralizado no Estado. Trata-se, portanto, da área de manifestação de uma soberania estatal, delimitada pela jurisdição de uma dada legislação e de uma

autoridade. O território é, assim, qualificado pelo domínio político de uma porção da superfície terrestre (p.43).

Por outro lado, de acordo com o autor, o ordenamento territorial

[...] diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais (biomas, macrorregiões, redes de cidades, etc) e espaços de interesse estratégico ou usos especiais (zona de fronteira, unidades de conservação, reservas indígenas, instalações militares, etc). Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, atentando para a densidade da ocupação, as redes instaladas e os sistemas de engenharia existentes (de transporte, comunicações, energia, etc). [...]

O ordenamento territorial busca, portanto, captar os grandes padrões de ocupação, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e econômicas e a direção prioritária dos fluxos (demográficos e de produtos). Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas setoriais, com vistas a realizar os objetivos estratégicos do governo (Ibid., p.45).

Aldomar Arnaldo Rückert (2005) ressalta que as diferentes conceituações de ordenamento territorial contêm, explícita ou implicitamente, a ideia de regular ou organizar o uso, ocupação e transformação do território com fins a seu aproveitamento ótimo. Tal aproveitamento se associaria com o uso sustentável dos recursos naturais, pressupondo padrões adequados de assentamentos e de atividades econômicas. Logo, o objetivo maior do ordenamento territorial estaria intimamente relacionado às políticas de desenvolvimento socioeconômico, as quais deveriam se articular de forma harmônica e complementar. Portanto, no âmbito da *Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)* emergiriam três questões importantes: “O que ordenar?”, “Para que ordenar?” e “Como ordenar?”.

Segundo Bertha Becker (2005), o que se ordenam são os usos múltiplos do território e seus recursos. Por outro lado, os principais propósitos de uma política nacional de ordenamento territorial seriam: o desenvolvimento socioeconômico e equilibrado das regiões; a melhoria da qualidade de vida; a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; a utilização racional do território. Tais objetivos estariam apoiados na experiência da Carta Europeia de Ordenação do Território, formulada em 1983 e considerada como a mais importante referência no atual processo de formulação da *PNOT* brasileira³⁰. Finalmente, o ordenamento

³⁰ Informações complementares sobre a *PNOT* serão abordadas ao longo da dissertação, especialmente no Capítulo 7.

exigiria considerar as alternativas de usos possíveis e aceitáveis, supondo a definição de um modelo territorial futuro, ou seja, um cenário desejável de país que se pretende atingir por meio do ordenamento. Destarte, Thereza Carvalho Santos (2005) ressalta que a ordenação do território implica nas seguintes etapas: legislar, elaborar planos e executar os planos aprovados.

Dentre os temas importantes que deveriam integrar a *PNOT* brasileira, Aldomar Arnaldo Rückert (2005b) destaca: a redistribuição da população e das atividades econômicas em todo o território; a formulação de diretrizes para a planificação setorial com vistas a integrá-las numa proposta para todo o território nacional; a formulação de diretrizes para o planejamento urbano e o zoneamento do território segundo problemáticas específicas (áreas litorâneas, metropolitanas etc.).

Ainda, segundo o autor, o ordenamento territorial seria necessário, especialmente para o Brasil e aos demais “países do sul”, em decorrência: da crise do “nacional-desenvolvimentismo” e do planejamento centralizado; das redefinições da geopolítica clássica que teria perdido seus sentidos originais; da tendência às economias flexíveis e à “flexibilização dos lugares”, pela alta mobilização do capital e inserção subordinada dos territórios nacionais periféricos no processo de globalização financeira e de mercados; e, da emergência dos processos políticos descentralizantes na face do processo de redemocratização.

Nesse panorama, haveria a necessidade de se analisar os novos significados que adquirem os usos políticos do território e as novas formas e conteúdos territoriais, já que se trata de um momento histórico de rupturas de paradigmas e de mudanças de padrões políticos de desenvolvimento.

Wanderley Messias da Costa (2005) destaca dois equívocos comuns relacionados ao conceito de ordenamento territorial: i) a ideia de que o ordenamento equivale ao planejamento *stricto sensu*; ii) sua imediata redução ao zoneamento, em suas várias modalidades.

Antônio Carlos Robert Moraes (2005b) assinala outro equívoco: a confusão entre os conceitos de ordenamento territorial e regulamentação do uso do solo. Estes se diferenciariam por se tratarem de escalas espaciais distintas, relacionadas a diferentes competências legislativas e executivas, sendo o ordenamento territorial, segundo Bertha Becker (2005), uma atribuição da União a ser encarada em escala

nacional, a partir de objetivos e estratégias nacionais. Por conseguinte, a autora argumenta que

o ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços de interesses estratégicos ou usos especiais. Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, numa visão de contiguidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do território. [...] A atribuição do governo federal é a implementação de macroestratégias de ocupação e uso do espaço, instalação de equipamentos e infraestruturas, defesa da soberania e das fronteiras e ações especiais em áreas críticas ou prioritárias [...] (Ibid., p.75).

No entanto, apesar da escala de concepção de uma *PNOT* ser a do território nacional, suas ações realizar-se-iam em múltiplas escalas (BECKER, 2005), daí sua relação com as políticas de cunho regional. Por conseguinte, o ordenamento territorial seria mais abrangente que o planejamento regional, sendo que este estaria parcialmente incluído naquele.

Pode-se considerar que nem toda política relativa ao ordenamento territorial está voltada essencialmente para o desenvolvimento regional, sob a ótica da superação das desigualdades regionais, assim como nem toda política relacionada ao planejamento regional tem como fundamento o ordenamento do território. Por conseguinte, embora o ordenamento territorial e o planejamento regional sejam complementares, apresentando algumas sinergias e objetivos em comum, há significativas diferenças entre as duas modalidades de planejamento, que não chegam a ser divergentes ou contraditórias.

Conforme Bertha Becker (2005), as políticas de ordenamento territorial, além de atentar para as desigualdades sociais, devem assegurar o crescimento econômico e a competitividade, bem como administrar conflitos no uso e na apropriação do território. Nesse contexto, elas deveriam, inclusive, administrar conflitos entre as próprias regiões e o uso ordenado do território nacional. Por outro lado, as políticas relacionadas ao planejamento regional teriam como prioridade a atuação em áreas com menor renda e baixo dinamismo econômico, correspondendo a um dos instrumentos do ordenamento territorial.

Outra importante distinção diz respeito aos conceitos de desigualdade social e desigualdade territorial e regional: a primeira diz respeito aos indivíduos, grupos sociais, classes e frações de classes e a segunda se refere à configuração espacial. Destarte, Antônio Carlos Filgueira Galvão (2013) adverte que as políticas voltadas

ao combate das desigualdades sociais devem ser focadas nos indivíduos, enquanto as políticas voltadas ao combate das desigualdades territoriais/regionais devem ser focadas na espacialidade das estruturas de produção.

Neste aspecto, o documento “A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e olhar pós 2010” (BRASIL/MI/SDR, 2010) assinala que a *PNDR* não é uma política de combate à pobreza *stricto sensu*, uma vez que sua atuação é voltada para áreas onde se expressa a coincidência espacial entre pobreza individual e territorial/regional.

1.4. Estrutura da dissertação

Após esta Introdução, segue-se, na *Parte 1*, dedicada à gênese e a crise do planejamento regional no Brasil, o segundo capítulo, no qual apresentamos um breve histórico do planejamento regional no Brasil, desde o surgimento das primeiras Agências de Desenvolvimento Regional, no início do século XX, até a ruptura desencadeada pelo Golpe Militar, em 1964. O terceiro capítulo aborda as principais características do planejamento regional e suas políticas ao longo dos governos militares e nos primeiros anos da Nova República, período marcado tanto pelo auge como pela crise das políticas de cunho regional no âmbito da administração pública brasileira. Em ambos os capítulos são apresentados diversos mapas das áreas de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional (Sudene, Sudam, Sudeco, Sudesul, Dnocs e Codesvasf, bem como de suas antecessoras), seguidos de quadros que mostram suas principais atribuições e estrutura administrativa em diferentes momentos, de forma a caracterizar e demonstrar as alterações na dimensão *polity*. Para complementar tais informações, são exibidos vários organogramas da estrutura da Administração Pública Federal a fim de demonstrar as principais alterações que impactaram a *polity* do planejamento regional brasileiro, seguidos por quadros que expõem as principais atribuições e estrutura administrativa das instituições responsáveis pelo planejamento econômico nacional e pelo planejamento regional. No âmbito da *policy*, são abordados os Polos

de Desenvolvimento e os *Enids*, bem como os mapas de suas áreas geográficas de abrangência.

Na *Parte 2*, dedicada ao processo de revitalização do planejamento regional brasileiro e aos seus paradigmas norteadores, o quarto capítulo apresenta as implicações, sobre o planejamento nacional e regional, do processo de ruptura promovido pela Constituição Federal de 1988, em parte responsável pela institucionalização de paradigmas emergentes assim como pelo surgimento de novos paradigmas, associados a um novo contexto político-econômico nacional e internacional, além das principais políticas relacionadas à redução das desigualdades regionais no período, a saber, as Mesorregiões Diferenciadas, o “Estudo a Dimensão Territorial para o Planejamento” e a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, destacando-se esta última. O quinto capítulo apresenta uma análise dos paradigmas que têm norteado o planejamento regional no período posterior à Constituição Federal de 1988 à luz da Geografia e de suas implicações para o planejamento regional, com especial atenção à suas interrelações.

A *Parte 3* é dedicada à síntese e à apreciação crítica do planejamento regional brasileiro com base na “*Policy Analysis*”, onde o sexto capítulo traz um exame pormenorizado das dimensões *polity*, *policy* e *politics*, abordadas nos capítulos precedentes, buscando identificar suas interações e a importância de cada uma no tocante ao planejamento regional. Ademais, acrescentamos uma quarta dimensão na análise das políticas públicas, a territorial, que discutimos no capítulo anterior, enquanto atributo das políticas públicas, e retomamos nesse sexto capítulo considerando o planejamento regional.

No sétimo e último capítulo, dedicado às considerações finais da pesquisa, apresentamos algumas convergências e divergências do planejamento regional entre os períodos anterior e posterior à Constituição Federal de 1988, a partir das quais ponderamos os processos de retomada, de ressignificação e de inovação do planejamento regional no país, relacionado à emergência da *PNDR*. Destacamos também a problemática envolvendo a atuação das Agências de Desenvolvimento Regional e do Ministério da Integração Nacional no panorama atual. Encerramos o capítulo com a apreciação crítica acerca dos limites e desafios do planejamento regional brasileiro na atualidade.

A pesquisa foi realizada por meio de análise documental e bibliográfica e da realização de entrevistas com funcionários, ex-funcionários, consultores e ex-consultores das Agências de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com especialistas da área. Cabe ressaltar, que a maioria dos mapas, quadros, organogramas e esquemas apresentados ao longo dos capítulos foi organizada e elaborada a partir da coleta de dados em fontes primárias ou correspondem à proposta da autora, construída com base em aportes teórico-metodológico e conceituais, sendo, portanto, inéditos.

As entrevistas foram realizadas ao final do processo de pesquisa, a fim de corroborar ou refutar as principais linhas interpretativas que foram formuladas ao longo da análise bibliográfica e documental, possibilitando também o levantamento de algumas informações específicas.

Considerando que as contribuições das entrevistas seriam melhor aproveitadas se apresentadas no bojo das reflexões – e não de forma apartada num capítulo específico sobre esta etapa da pesquisa – os seus conteúdos foram utilizados ao longo dos capítulos, segundo a pertinência das observações e dos relatos dos entrevistados aos temas abordados.

Visto que as entrevistas foram largamente utilizadas ao longo dos capítulos, para facilitar a leitura desta dissertação, adicionamos notas de rodapé apenas no primeiro relato, suprimindo-as nos demais. Além disso, alguns relatos não apresentam a identificação do entrevistado, a fim de evitar possíveis constrangimentos em decorrência do teor das informações expostas. Destacamos que as informações pertinentes as entrevistas, como o questionário aplicado e a lista dos entrevistados, estão disponíveis no *Apêndice A*.

PARTE 1 – DA GÊNESE À CRISE DO PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL

2. Gênese e consolidação do planejamento regional no Brasil

Este capítulo apresentará um breve histórico dos antecedentes do planejamento regional no Brasil e do período marcado pelo processo de consolidação das técnicas de planificação, destacando a criação da estrutura institucional no arcabouço do Estado e a identificação e caracterização dos principais paradigmas norteadores do planejamento nesse período.

O período que marca a gênese das políticas de cunho regional no Brasil remonta ao início do século XX e perdura até o início de seu processo de consolidação, que tem como marcos a criação da Spvea em 1953, passando pela criação da Sudene em 1959, e o Golpe Militar de 1964. Como será apresentado a seguir, este período destaca-se pela primeira interpretação acerca das desigualdades regionais no Brasil, que, dentre outros atributos, considerava o regional a partir de suas particularidades e especificidades na escala macrorregional.

2.1. Antecedentes do planejamento regional

A partir das transformações verificadas no âmbito da Administração Pública Federal no Brasil ao longo do Século XX, é possível contextualizar a emergência do planejamento regional enquanto ferramenta de Estado, que busca racionalizar suas ações a fim de alcançar o desenvolvimento socioeconômico e diminuir as desigualdades regionais.

Conforme Wanderley Messias da Costa (1995) e Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003), as primeiras iniciativas governamentais indicativas da existência de um planejamento regional no Brasil ocorreram no início do século XX, voltadas para as regiões Amazônica e Nordeste, mas com caráter pontual, emergencial e efêmero.

Os primeiros registros oficiais acerca do problema das secas na atual região Nordeste datam de 1729, no entanto, a primeira instituição responsável pela promoção de políticas de caráter regional foi a Inspetoria de Obras Contra as Secas (locs), instituída pelo Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909, no governo de Nilo Peçanha, e vinculada ao Ministério da Viação e Obras Públicas³¹. O *Mapa 1* expõe a área de atuação da locs e o *Quadro 1* destaca suas principais atribuições.

Mapa 1 – Delimitação da área de atuação do locs, 1909

Fonte: BRASIL, 1909; IBGE, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Atribuições:

- Coleta de dados meteorológicos, geológicos, topográficos e outros necessários aos estudos e construção de obras contra os efeitos das secas;
- estudo, projeto, orçamento e execução das obras especiais que fossem ordenadas pelo Ministério da Viação e Obras Públicas;
- conservação e exploração das obras que ficassem a cargo do Governo Federal;
- fiscalização das obras executadas pelos estados, municípios ou particulares com auxílio ou prêmios da União

Quadro 1 – Atribuições da locs, em 1909

Fonte: BRASIL, 1909 (Organizado pela autora).

³¹ O Decreto nº 1142, de 22 de novembro de 1892, regulamenta a Secretaria de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, que em 1909 é transformada em Ministério da Viação e Obras Públicas. Contudo, a partir do Decreto-Lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967 (BRASIL, [27 fev.] 1967), o Ministério da Viação e Obras Públicas é transformado em Ministério dos Transportes.

Segundo o Dnocs (2010), a locs teria demonstrado, desde o início, preocupações em desvendar os aspectos geográfico, geológico, climático, botânico, social e econômico, visando adquirir dados confiáveis para nortear um programa de combate aos efeitos das secas. Contudo, repetidas intromissões de alguns setores políticos na orientação das pesquisas científicas e a incompreensão destes setores no tocante à sua pertinência fizeram com que a locs concentrasse seus esforços na construção de obras, de caráter fortemente imediatista. Ainda assim, ressalta-se o início da coleta sistemática de dados plúvio-fluviométricos, que no futuro permitiram à instituição traçar o regime hidrológico da região atingida pelas secas.

Já, no governo de Hermes da Fonseca, o Decreto nº 9.521, de 17 de abril de 1912, criou a Superintendência de Defesa da Borracha, como uma repartição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

No governo de Delfim Moreira, o Decreto nº 13.687, de 9 de julho de 1919, transformou a locs em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs), somando às suas atribuições anteriores a responsabilidade pela piscicultura nos açudes (BRASIL, 1919). No tocante à execução de suas atribuições, a Ifocs teria pautado seus esforços na construção de açudes e rodovias, passando a um segundo plano os estudos hidrológicos.

A atuação da locs, depois transformada em Ifocs, ocorreu no âmbito do que Frederico Lustosa da Costa (2008) e José Celso Cardoso Júnior (2011) denominam de “administração patrimonialista”³², largamente associada às práticas de corrupção, nepotismo, clientelismo e fisiologismo. Esses elementos associados à *politics* esclarecem as dificuldades enfrentadas pela instituição no tocante às dimensões sociais e econômicas ligadas ao combate das secas e sua ação limitada às obras de infraestrutura paliativas.

Até o início da década de 1930, haveria a atuação de um Estado clássico liberal (RIBEIRO, 2002) e oligárquico (BRASIL/MARE, 1995; LIMA JÚNIOR, 1998;

³² O patrimonialismo é considerado por Costa (2007) como uma variante da dominação tradicional, cuja legitimidade se baseia na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais, existentes desde sempre. Assim, o patrimonialismo se apoia na existência de um quadro administrativo puramente pessoal do senhor, formado de companheiros ou súditos, recrutados por critério de afetividade, lealdade e confiança e remunerados com prebendas ou feudos. Segundo o Mare (BRASIL/MARE, 1995, p.15). “[...] no patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real [...]. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração [...]”.

DINIZ, 2004), no arcabouço do qual teriam ocorrido poucas tentativas de planejamento (MATOS, 2002).

Para Frederico Lustosa da Costa (2008), entre a Revolução de 1930 e o final do século XX, o Brasil empreendeu um processo de modernização do aparelho de Estado no qual a criação de novas instituições fez parte da dinâmica de instauração da modernidade no país, marcando a passagem do Brasil agrário ao Brasil industrial.

No primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) ocorreu uma grande concentração de poderes nas mãos do Executivo Federal com a adoção do modelo de Estado intervencionista, inaugurado com a reforma administrativa de 1937. Esta, além de institucionalizar a ditadura do “Estado Novo”³³, objetivava reformar as velhas estruturas do Estado oligárquico patrimonialista. Em vista disso, uma série de mudanças foram inseridas buscando-se a implantação de uma “administração burocrática”, caracterizada pela: normatização, padronização, racionalização dos métodos de trabalho, impessoalidade, controle de processos, profissionalização e especialização do funcionalismo público, meritocracia, separação entre políticos e técnicos e entre o público e o privado, centralização, hierarquia etc. (RIBEIRO, 2002; REZENDE, 2004; COSTA, 2008).

Para Octávio Ianni (1991), no período de 1930 a 1945, o Estado foi levado a participar de modo cada vez mais amplo e sistemático na economia do país, sendo aos poucos incorporadas a ideia e a prática da planificação na política econômica governamental. É nesse contexto que a ideia de “políticas públicas” se torna cada vez mais relevante, já que a atuação da Administração Pública vai se tornando cada vez mais complexa, planejada, regular e duradoura (PESSOA, 2006).

Segundo Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), a modernização econômica exigiu a modernização institucional, ou seja, para viabilizar a industrialização do país seria necessário aparelhar o Estado e superar a forma patrimonialista de administração pública. Assim, ocorreu o crescimento do aparelho do Estado, que passou a se apresentar como arena de conflitos entre os interesses agrários e os representantes da indústria emergente, fato também destacado por Octávio Ianni (1991).

³³ O período conhecido como “Estado Novo” teve início no dia 10 de novembro de 1937 com um golpe de Estado liderado pelo próprio presidente Getúlio Vargas, que ambicionava manter-se à frente do governo central. O regime durou até 1945, quando uma crise política levou a queda da ditadura.

Destarte, a adoção de um modelo de administração burocrática, em parte, visava alterar a dinâmica do jogo político (*politics*) por meio: i) de mudanças nas regras e normas de funcionamento das instituições (*polity*), objetivando alterar os estilos políticos vigentes até o momento; ii) da inclusão/exclusão/alteração da participação de atores no processo de políticas públicas, sejam esses atores novas instituições, agentes econômicos, agentes políticos etc.

Wanderley Messias da Costa (1995), Olavo Brasil de Lima Júnior (1998), Eli Diniz (2004), Frederico Lustosa da Costa (2008) e Leonardo Secchi (2009) destacam nesse contexto a criação de inúmeros órgãos, entidades e grupos técnicos, muitos ligados à regulamentação das atividades econômicas, até então essencialmente privadas. Tais instituições teriam sido comandadas por burocratas nomeados pelo Presidente da República e estrategicamente

[...] colocados à margem da estrutura administrativa convencional, destinados a abrigar os interesses específicos de cada setor. Estes órgãos, nos quais acreditamos que se dava a dinâmica real de funcionamento do governo, escapam aos processos de racionalização técnica, tornando clara a ambiguidade da estrutura: ao mesmo tempo em que é criado na administração direta procedimentos mais rígidos e formais, por outro lado, na administração indireta são criados espaços para a inserção de interesses (CAPELLA, 2000)³⁴.

Eli Alves Penha (1993) assinala a primazia da tomada de decisões no âmbito do Poder Executivo por meio de seus órgãos técnicos, em detrimento do Poder Legislativo. No entanto, Octávio Ianni (1991) argumenta que as intervenções do Estado possuíam certo caráter conjuntural, dando-se a partir das demandas e necessidades percebidas pelo governo e não necessariamente a partir de estratégias pré-estabelecidas.

Portanto, a consolidação, no âmbito da arena política nacional (*politics*), de um Estado ditatorial e interventor, teve, dentre outros desdobramentos, a construção de um novo arranjo institucional (*polity*), necessário à viabilização de políticas públicas (*policy*) que se pretendia, a partir de então, levar a termo.

Em meio aos processos de centralização, burocratização e racionalização do Estado, Eli Alves Penha (1993) destaca a criação do Instituto Brasileiro de Geografia

³⁴ Note que a distinção formal entre Administração Direta e Administração Indireta ocorreu apenas com o Decreto-Lei nº 2000, de 1967. Portanto, é mais pertinente considerar nesse momento a distinção entre administração convencional/tradicional e paralela.

e Estatística (IBGE)³⁵, que expressava as preocupações da administração pública acerca da necessidade de ampliar o conhecimento geográfico acerca do território – a fim de que subsidiassem as políticas para a sua administração – e ordenar o quadro territorial do país. Assim sendo, além da tarefa de organizar e incrementar as informações sobre o território nacional, o autor destaca que a instituição foi concebida como um importante instrumental técnico-científico de administração do território, devendo atuar sobre as estruturas político-administrativas a partir da perspectiva da integração nacional.

A criação do IBGE também correspondeu à demanda pela racionalização e sistematização do quadro territorial, ou seja, os estudos sobre a divisão territorial e a proposição de novos limites estaduais e municipais, bem como propostas de “ordenamento territorial”, relacionados à prioridade das políticas governamentais do período: o planejamento econômico. Do mesmo modo, por estar diretamente vinculado à Presidência da República, em seus primórdios o IBGE exerceu algumas funções de órgão central de planejamento (PENHA, 1993).

Nesse momento, a principal política com rebatimentos territoriais indiretos implementada pelo IBGE foi a divisão político-administrativa de 1942, considerada pela instituição um “imperativo histórico” para sanar os problemas relativos à coesão nacional (PENHA, 1993).

Conforme destacado em estudo anterior (SILVA, 2010), a Divisão Regional do Brasil de 1942 baseou-se no conceito de “região natural”, definida segundo critérios físico/naturais, objetivando criar um quadro estável para servir de base aos estudos estatísticos. Assim sendo,

[...] O objetivo principal foi sistematizar as várias "divisões regionais" que vinham sendo propostas, de forma que fosse organizada uma única Divisão Regional do Brasil para a divulgação das estatísticas brasileiras. Como resultado, a Secretaria da Presidência da República, através da Circular nº1 de 31 de janeiro de 1942, determina que seja adotada a divisão regional definida pelo IBGE. Assim, nasce a primeira divisão oficial do país em grandes regiões. Dessa forma, as “regiões naturais” basearam a divisão em macrorregiões para fins didáticos e estatísticos e as “regiões humanas” foram a base para a divisão em pequenas áreas,

³⁵ Para auxiliar a Administração Pública nesse novo contexto foram criados o Instituto Nacional de Estatística (INE), pelo Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934, e o Conselho Brasileiro de Geografia, pelo Decreto nº 1.527, de 24 de março de 1937, incorporado ao INE. O Decreto-Lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938, alterou o nome do INE para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sediado no Rio de Janeiro, capital da República (BRASIL, 1938).

denominadas de zonas fisiográficas, para fins administrativos, realizada pelo IBGE em 1945 (SILVA, 2010).

O *Mapa 2*, a seguir, apresenta a referida Divisão Regional do IBGE em macrorregiões, após a criação do Território Federal de Fernando de Noronha, ainda em 1942, e dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguaçu, em 1943.

Mapa 2 – Divisão Regional do Brasil – IBGE, 1945

Fonte: IBGE, [s.d.] (Organizado pela autora; Elaborado por Rafael Fonseca de Oliveira).

Seguidamente à adoção da regionalização do espaço brasileiro elaborada pelo IBGE, que vigorou por quase 25 anos, houve o incremento do aparelho estatal relacionado às políticas de caráter regional.

Em substituição à Superintendência do Desenvolvimento da Borracha, o Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, criou o Banco de Crédito da Borracha S.A., sediado na cidade de Belém e vinculado ao Ministério da Fazenda. O objetivo da instituição era promover o desenvolvimento da produção da borracha e a sua defesa econômica (BRASIL, 1942).

O Banco de Crédito da Borracha surgiu durante a Segunda Guerra Mundial com o objetivo de financiar a produção de borracha destinada aos países “aliados”,

pois, naquele momento, os japoneses dominavam as principais fontes produtoras, situadas na Ásia. Daí a participação dos Estados Unidos na criação da instituição, garantindo uma parte de suas ações e a representação na diretoria do Banco, que seria constituída por um presidente e um diretor brasileiros, e um diretor estadunidense (BANCO DA AMAZÔNIA, 2012; BRASIL, 1942).

Como aponta Dulce Portilho Maciel (2011), nessa época as comunicações no Brasil eram realizadas quase exclusivamente pela navegação costeira, e quando era necessário alcançar regiões do interior, se recorria às vias fluviais de penetração ou a precários meios de transporte terrestre.

Face às ameaças externas à segurança da costa brasileira em decorrência do ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial, em 1942, surgiu de forma prioritária e imediata a missão de implantar uma rota de comunicações pelo interior do Brasil, entre as cidades do Rio de Janeiro e Manaus. Tal missão foi atribuída à Expedição Roncador-Xingu. Além de promover a integração física entre a capital federal e a região amazônica, esta missão tinha por objetivo mobilizar um contingente de trabalhadores para as áreas de extração de látex – sobretudo oriundas do Nordeste –, a fim de aumentar a produção de borracha e incrementar as exportações destinadas aos Estados Unidos. A Expedição Roncador-Xingu estava inserida na Campanha “Marcha para o Oeste” do governo de Getúlio Vargas, que desde a Revolução de 1930 pregava a unidade territorial e a integração nacional por meio da ocupação do oeste do país (MACIEL, 2011).

Para Eli Alves Penha (1993) e Dulce Portilho Maciel (2011) essa campanha demonstrava o interesse em povoar e explorar economicamente as regiões “desertas” do país, sobretudo porções das atuais regiões Norte e Centro-Oeste.

Embora tenha apresentado resultados débeis, seus desdobramentos a longo prazo teriam sido expressivos, destacando-se a criação da Fundação Brasil Central, instituída pelo Decreto-Lei nº 5.878, de 4 de outubro de 1943, com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro e vinculada diretamente à Presidência da República (BRASIL, [04 out.] 1943). O objetivo da fundação era “desbravar e colonizar as zonas compreendidas nos altos rios Araguaia, Xingu e no Brasil Central e Ocidental” (BRASIL, [04 out.] 1943), competindo-lhe: promover a colonização, com pelo menos metade de população natural, administrando as atividades econômicas e sociais e estabelecendo os serviços públicos que julgar necessários; explorar as riquezas

naturais do solo e do subsolo, bem como a força hidráulica, observando o disposto nas leis vigentes (BRASIL, 1944).

A atuação do Estado nas porções territoriais consideradas como “vazios demográficos” e com baixo aproveitamento econômico foi aos poucos ganhando destaque e importância no cenário político nacional, bem como a necessidade de dinamizar economicamente a região Nordeste.

Contudo, o desgaste político do Estado Novo, além de ter culminado com a redemocratização do país, teria causado o esvaziamento de algumas instituições criadas por Getúlio Vargas, como a Ifocs. Assim sendo, o Decreto-Lei nº 8.486, de 28 de dezembro de 1945, já no governo de José Linhares, alterou a denominação da Ifocs para Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), e mesmo que não tenham ocorrido significativas alterações em suas atribuições, a partir desse momento os recursos destinados à instituição foram aplicados quase exclusivamente nas obras hidráulicas de acumulação (açudes), em detrimento das obras de irrigação e dos serviços de piscicultura (BRASIL, 1945; DNOCS, 2010).

No tocante ao planejamento regional, a maior alteração decorrente do final do Estado Novo teria sido a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, que além de marcar a redemocratização do país, teria fortalecido o federalismo cooperativo por meio de novos mecanismos de coordenação e transferências de renda entre as regiões brasileiras, conforme apontam Gilberto Bercovici (2008) e Frederico Lustosa da Costa (2008).

A Constituição definiu uma série de dotações constitucionais para o desenvolvimento regional, destinadas à Amazônia (Art. 199), ao Nordeste (Art. 198) e ao Vale do São Francisco (Art. 29). Ademais, em decorrência do Art. 29 de suas Disposições Transitórias, foi instituída a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), regulamentada pela Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948, uma empresa pública com autonomia financeira e administrativa, diretamente vinculada à Presidência da República. As entidades já existentes na região com a mesma finalidade passariam a ser orientadas e fiscalizadas pela CVSF (BRASIL, 1948).

O *Mapa 3*, a seguir, demonstra a área de atuação da CVSF, e o *Quadro 2*, apresenta suas atribuições e estrutura administrativa.

Mapa 3 – Delimitação da área de atuação da CVSF, 1948

Fonte: BRASIL, 1948; IBGE, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira)

Atribuições da CVSF:

- organizar e submeter ao Presidente da República, para aprovação do Congresso Nacional, o plano geral de aproveitamento do Vale do São Francisco, objetivando a regularização do curso de seus rios, a melhor distribuição de suas águas, a utilização de seu potencial hidroelétrico, o fomento da indústria e da agricultura, o desenvolvimento da irrigação, a modernização dos seus transportes, o incremento da imigração e da colonização, a assistência à exploração de suas riquezas;
- a execução do referido plano;
- assistir e encaminhar para outras áreas as populações que forem desapropriadas;
- coordenar a ação dos entes federados em sua área de atuação

Estrutura administrativa da CVSF:

- um Diretor-Superintendente e mais dois Diretores, nomeados pelo Presidente da República.

Quadro 2 – Atribuições e estrutura administrativa da CVSF, em 1948

Fonte: BRASIL, 1948 (Organizado pela autora).

Wanderley Messias da Costa (1995) assinala que esses dispositivos incluídos na Carta Magna conferiram um estatuto político-institucional de cunho nacional às medidas, até então esparsas, dirigidas aos problemas regionais. Gilberto Bercovici (2008) ressalta que foi sob a vigência da Constituição de 1946 que a problemática

regional ganhou importância no debate político nacional, e desde então, os textos constitucionais mantêm instrumentos para a superação das desigualdades regionais.

Além da consolidação de instrumentos relacionados ao planejamento regional, Olavo Brasil de Lima Júnior (1998), Frederico Lustosa da Costa (2008), Simone Uderman (2008b) e José Celso Cardoso Júnior (2011) apontam que a Constituição de 1946 consolidou o “nacional-desenvolvimentismo”, que teria perdurado até 1985³⁶, sendo este o principal paradigma norteador do planejamento regional até o desencadeamento de seu processo de crise no final dos anos 1970.

2.2. O processo de consolidação do planejamento regional

José Celso Cardoso Júnior (2011) associa a emergência do “nacional-desenvolvimentismo” aos países de desenvolvimento tardio, que buscariam a transformação das estruturas sociais e econômicas por meio da industrialização, demandando a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental.

Como aponta Simone Uderman (2008a), o “nacional-desenvolvimentismo” vinculou-se ao paradigma da industrialização, baseado na ideia de que a “deterioração dos termos de troca” dos produtos primários não permitiria a superação do subdesenvolvimento por parte dos países de “industrialização tardia”, sendo o processo de industrialização o único meio para se alcançar o desenvolvimento socioeconômico e a superação da pobreza e das desigualdades.

Segundo Clélio Campolina Diniz (2001), a questão do desenvolvimento econômico tornou-se tema central na agenda dos governos e das instituições de coordenação econômica e política do mundo ocidental capitalista, sobretudo nos Estados Unidos e na Europa. No âmbito brasileiro, Octávio Ianni (1991, p.68) assinala que o planejamento governamental teve origem numa combinação privilegiada de condições que transformou a linguagem e as técnicas de planificação num componente do sistema político-administrativo, destacando-se:

³⁶ Alguns autores consideram que o nacional-desenvolvimentismo surgiu após a Revolução de 1930, sendo perceptível já no primeiro governo de Getúlio Vargas. Cf. nota 191 na página 371.

- a) economia de guerra: drástico declínio e reorientação do comércio externo, além da substituição de importações;
- b) perspectivas de desenvolvimento industrial: investimentos e incentivos do Estado para a industrialização, em associação com o capital estrangeiro;
- c) defesa da economia nacional: promoção do desenvolvimento das forças produtivas do país com vistas a desenvolver o capitalismo nacional, cujas decisões econômicas e políticas, tanto governamentais como privadas, fossem tomadas em função dos interesses nacionais, em contraposição aos interesses de empresas e governos estrangeiros;
- d) reestruturação do poder político e do Estado: cabia ao Estado planificar a economia a fim de promover o desenvolvimento econômico nacional, pois a iniciativa privada não estava preparada para fazer frente às novas exigências de capital, tecnologia, *know how*, organização, liderança, etc., daí as perspectivas de desenvolvimento econômico exigirem a formulação e utilização de novos instrumentos de ação, inclusive o planejamento;
- e) nova constelação de classes sociais: relacionada à redemocratização do país após o término do “Estado Novo” e a crescente diferenciação social, econômica e política da sociedade brasileira no período.

Bianca Nasser (2000), Gilberto Bercovici (2001) e José Celso Cardoso Júnior (2011) ressaltam que a problemática regional só ganhou importância no âmbito da agenda governamental na década de 1950³⁷, devido às concepções elaboradas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) de que a atuação do Estado e o planejamento seriam elementos essenciais para o desenvolvimento. Conforme a Cepal, o subdesenvolvimento seria causado pela deterioração dos termos de troca

³⁷ Conforme Joan Subirats (2006), os problemas a serem resolvidos pelo poder público, bem como as soluções propostas, não são objetivos, ao contrário, são construídos socialmente, e da mesma maneira que há muitas definições possíveis para um problema, há diversas soluções para um mesmo problema, que inclusive variam ao longo do tempo. O autor também ressalta que nem todos os problemas são considerados como temas ou questões por parte do poder público, sendo suscetíveis de fazer parte de sua agenda. Muitas vezes, há disputas em torno da própria definição do problema a fim de que este possa ser considerado como um tema ou questão de relevância pública. John Wells Kingdon (2006a, p.222) também reflete sobre a inclusão de problemas na agenda pública, definindo-a como “[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. John Wells Kingdon (2006b) argumenta que os problemas recebem a atenção das autoridades governamentais de acordo com os meios pelos quais esses atores políticos tomam conhecimento das situações e segundo a forma como os problemas são definidos.

entre países centrais e periféricos, já que estes se especializaram na produção de bens primários, de menor valor no mercado (DINIZ, 2001).

Tais concepções de desenvolvimento elaboradas pela Cepal e o fortalecimento do “nacional-desenvolvimentismo” na década de 1950 levaram os governos a valorizar um enfoque mais industrial nos programas de desenvolvimento regional (NASSER, 2000). Como destaca Simone Uderman (2008b), o “nacional-desenvolvimentismo” encarava as desigualdades regionais como empecilho à criação de um mercado nacional. Simone Uderman (Ibid, p.108) argumenta que,

embora as desigualdades regionais acentuadas pelo intenso processo de industrialização não parecessem constituir obstáculos determinantes para a continuidade do crescimento econômico nacional, tornava-se cada vez mais evidente que o empobrecimento progressivo de áreas como o Nordeste poderia impedir o florescimento de um grande mercado. Essa expansão de consumo, atendendo às necessidades de acumulação capitalista no Brasil, ampliaria as possibilidades de novas inversões lucrativas e criaria condições de escala compatíveis com os requisitos da indústria.

Desde então, os sucessivos governos brasileiros têm criado políticas visando a superação das desigualdades regionais, baseadas no processo de industrialização de “regiões atrasadas” e no incremento de infraestrutura econômica³⁸.

No contexto brasileiro, Olavo Brasil de Lima Júnior (1998, p.10) destaca que o “nacional-desenvolvimentismo” caracterizou-se pela intensa criação de autarquias e sociedades de economia mista e pela formação de fundos específicos, responsáveis pela vinculação de impostos e taxas a finalidades definidas. Para o autor, essas tendências evidenciariam a intenção de contornar a ação política de órgãos convencionais/tradicionais da Administração Pública, promovendo o estabelecimento de uma “segunda via” administrativa.

Nessa conjuntura, a partir da Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950, o Banco de Crédito da Borracha S.A. passou a denominar-se Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BRASIL, 1950), já que houve a ampliação do financiamento para outras atividades produtivas e a instituição assumiu o caráter pioneiro de banco regional misto. Essa ampliação do escopo do banco teve por objetivo compensar a queda na

³⁸ Dentre as diversas causas identificadas por Joan Subirats (2006), que levariam um problema a ser inserido na agenda dos poderes públicos ou serem ignorados e até excluídos, a que mais se aproxima da inserção da questão das desigualdades regionais na agenda pública brasileira no início do século XX, e mais especificamente de sua consolidação nos anos 1950, seria aquela que o autor define como “a possibilidade de agravamento do problema no futuro”, tendo como objetivo principal evitar uma situação de crise.

produção da borracha, resultante da concorrência com a produção asiática após o término da Segunda Guerra Mundial (BANCO DA AMAZÔNIA, 2012).

A Lei nº 1.184 também instituiu no Banco de Crédito da Amazônia S.A. o Fundo de Fomento à Produção, correspondente a 10% (dez por cento) das dotações anuais, previstas no Art. 199 da Constituição Federal de 1946, para a valorização da Amazônia durante o prazo de vinte anos (BRASIL, 1950).

Conforme Ianni (1991), no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), simultaneamente ao *Plano Salte* (1950-1954)³⁹ – considerado “o primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil”⁴⁰ –, houve a criação de órgãos destinados a favorecer o desenvolvimento econômico e a realização de estudos técnico-científicos sobre os problemas econômicos brasileiros (IANNI, 1991), como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁴¹ e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)⁴².

Todavia, Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003) e Wanderley Messias da Costa (1995) apontam a consolidação do planejamento regional no Brasil a partir da criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA, em 1953) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene, em 1959), sobre as quais trataremos a seguir.

³⁹ Embora se assemelhasse mais a uma programação orçamentária do que um plano econômico completo, o plano reunia a sugestão de vários Ministérios, priorizando as áreas de saúde, alimentação, transportes e energia, daí a sigla Salte (BRASIL/MPOG, 2002; MATOS, 2002). Segundo Octávio Ianni (1991), o plano não resultou de um diagnóstico objetivo da realidade nacional, mas sim da reunião de vários estudos que vinham sendo realizados em diferentes Ministérios, com pouca articulação entre eles. Os recursos para sua execução seriam provenientes da União e de empréstimos externos (BRASIL/MPOG, 2002), mas como o governo não teria conseguido garantir seu financiamento, o *Plano Salte* foi interrompido em menos de um ano (MATOS, 2002).

⁴⁰ “No Brasil, as tentativas iniciais de organizar a economia através de planejamento datam da década de 1940, resumidas no Relatório Simonsen (1944-1945), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e no *Plano Salte* (1946). Porém não consistiram em práticas efetivas de coordenação global, restringindo-se a medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário, como no último caso. A primeira experiência que considerasse o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicada no país, data de 1956, com o *Plano de Metas* do governo de Kubitschek” (KON, 1999b, p.15).

⁴¹ Criado a partir da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, ao qual competia fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira, principalmente por meio de suporte técnico e financeiro à atuação do setor privado (BRASIL/MPOG, 2002; MATOS, 2002).

⁴² Instituído pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, trata-se de uma sociedade de economia mista com sede na cidade de Fortaleza e filiais em cada um dos estados compreendidos no “Polígono das Secas”. Cabia-lhe prestar assistência, mediante empréstimo, a empreendimentos de caráter produtivo na área do Polígono das Secas, inclusive aos municípios, sendo vedado conceder empréstimos a pessoas físicas ou jurídicas que não estivessem estabelecidas ou que não possuíssem atividades na referida área. O Banco também poderia realizar todas as operações habituais dos corretores, bancos ou sociedades de investimento (BRASIL, 1952).

As bases de um modelo para o planejamento regional: Spvea e Sudene

Para Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), em meio à retórica do “projeto geopolítico brasileiro” na década de 1950, a Amazônia tornou-se o *locus* preferido da ação estatal, na medida em que o Estado foi se apropriando tecnicamente dos “vazios territoriais”. O “sertão amazônico” foi considerado “[...] enquanto região de estágio de desenvolvimento pré-industrial, de larga extensão territorial “não homogênea”, isolado geograficamente [e] ligado, de maneira débil, ao “sistema econômico nacional [...]” (COSTA, 1968, p.245-246⁴³ *apud* BOMFIM, 2007, p.235).

Nesse contexto, no segundo governo de Getúlio Vargas, foi instituída a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (Spvea), pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que também dispôs sobre o *Plano de Valorização Econômica da Amazônia*, previsto no Art. 199 da Constituição Federal de 1946⁴⁴. Vinculada diretamente à Presidência da República, a Spvea seria o órgão executivo do referido Plano e abrangeria a área geográfica que, a partir daí, ficou conhecida como Amazônia Legal.

O *Plano de Valorização Econômica da Amazônia* seria realizado em planos quinquenais, destinando-se, sobretudo, a: promover o desenvolvimento da produção agrícola, tendo em vista as condições ecológicas da região na realização de zoneamento e de seleção de áreas de ocupação; produção extrativa da floresta; promover o aproveitamento dos recursos minerais da região; incrementar a industrialização das matérias primas de produção regional; realizar um plano de viação da Amazônia, tendo em vista as peculiaridades do complexo hidrográfico; estabelecer uma política de energia regional em bases econômicas; imigração de correntes de população; promover o agrupamento populacional em áreas

⁴³ COSTA, J. M. M. da. *Planejamento regional e diversificação da economia*. In: Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, maio/junho, 1968, ano XV, nº83, p.245-268.

⁴⁴ “Art. 199 - Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.

Parágrafo único - Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal” (BRASIL, [18 set.]1946).

escolhidas, onde possam constituir núcleos rurais permanentes e desenvolver a produção econômica; incentivar o capital privado a promover iniciativas destinadas ao desenvolvimento das riquezas regionais (BRASIL, [7 jan.] 1953).

O *Mapa 4*, a seguir, apresenta a área de atuação da Spvea, e o *Quadro 3*, suas atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento.

Mapa 4 – Delimitação da área de atuação da Spvea (Amazônia Legal), em 1953

Fonte: SUDAM, 2011; BRASIL, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira)

Atribuições da Spvea:

- Elaborar e executar o *Plano de Valorização Econômica da Amazônia*, que tinha por objetivos principais: promover o desenvolvimento das atividades econômicas, especialmente o extrativismo vegetal e mineral e a industrialização; promover a ocupação populacional da região, em núcleos previamente selecionados; incrementar o sistema de viação regional.

Estrutura administrativa da Spvea:

- O Superintendente presidiria a Comissão de Planejamento da Valorização Econômica da Amazônia, composta de quinze membros, sendo seis técnicos correspondentes aos setores gerais de atividade que integraram o Plano e nove representantes dos estados e territórios amazônicos designados pelos respectivos governos. O Superintendente e os membros técnicos da Comissão seriam todos nomeados pelo Presidente da República.

Mecanismos de financiamento das políticas regionais empreendidas pela Spvea:

- Fundo de Valorização Econômica da Amazônia, constituído por 3% da renda tributária da União, 3% da renda tributária dos estados, territórios e municípios, total ou parcialmente compreendidos na área da Amazônia brasileira,
- rendas oriundas dos serviços do *Plano de Valorização Econômica da Amazônia*, o produto de operações de crédito e de dotações extraordinárias dos entes federados.

Quadro 3 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da Spvea, em 1953

Fonte: BRASIL, [7 jan.] 1953 (Organizado pela autora).

Nesse momento, a Spvea representou um esboço do modelo de Superintendência de Desenvolvimento Regional posteriormente adotado pelo Estado, embora, de acordo com Sylvio Mário Puga Ferreira (1999), a instituição tenha apresentado importantes limitações financeiras, técnicas (desconhecimento científico da região e escassez de funcionários qualificados) e políticas (ingerências externas que acabaram comprometendo a eficácia de sua atuação).

Esse esboço foi aprimorado ainda no governo de Juscelino Kubitscheck, notadamente no âmbito do *Plano de Metas* (1956-1960)⁴⁵. Segundo Octávio Ianni (1991), nesse contexto o poder público já havia incorporado a ideia e a prática do planejamento, associando-o a ideia de desenvolvimento econômico.

Partindo do diagnóstico de uma incompatibilidade entre a estrutura burocrática vigente e seu novo projeto nacional, o governo de Juscelino Kubitscheck teria criado estruturas “flexíveis”, não burocráticas, para viabilizar a implementação do *Plano de Metas* (IANNI, 1991; RIBEIRO, 2002).

A política adotada pelo presidente, de governar por meio da Administração paralela, estaria associada à tendência de não alterar ou extinguir órgãos da

⁴⁵ A principal diretriz do *Plano de Metas* era dar continuidade ao processo de industrialização iniciado na década de 1930, porém, enfatizando uma maior participação e expansão do setor privado na economia. O Plano era composto por 36 objetivos, destacando-se quatro setores-chave: energia, transporte, indústria e alimentação e teria sido a primeira tentativa de submeter o desenvolvimento nacional à supervisão sistemática do Estado (BRASIL/MPOG, 2002; COSTA, 2008). Segundo Costa (1995), alguns projetos realizados pelo governo brasileiro no âmbito do *Plano de Metas* causaram importantes impactos na escala regional e no ordenamento territorial do país, como a construção de Brasília e os intensos investimentos no setor de transportes, notadamente a criação de rodovias federais, como a Belém-Brasília, a Fortaleza-Brasília e a Belo Horizonte-Brasília, objetivando promover a integração do território nacional ao conectar as atuais regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste às áreas economicamente mais dinâmicas do país, reconfigurando as relações inter-regionais. Costa (1995, p.54-55) aponta que o *Plano de Metas*, embora tenha apresentado efeitos significativos na estrutura territorial do país, não contemplava o planejamento regional, estrito senso, já que não se tratava de um plano para o território, mas de um plano para a expansão no país do capitalismo em sua etapa industrial. “Por isso mesmo, dada a característica dos capitais, que necessitam geografizar-se para reproduzir-se, resulta como lógica a reestruturação e adequação do território que lhes servirá de suporte, palco e objeto de reprodução [...]”.

Administração convencional/tradicional. Dessa forma, para cada novo problema ou demanda incluído na agenda pública teria ocorrido a criação de uma nova entidade (IANNI, 1991; LIMA JÚNIOR, 1998).

Neste caso fica evidente que as alterações na Administração Pública Federal (*polity*) foram promovidas segundo as características do jogo político (*politics*) vigente, a fim de efetivar as políticas públicas (*policy*) eleitas pelo referido governo.

Nessa conjuntura, Sheila Maria Reis Ribeiro (2002) ressalta a criação do Conselho de Desenvolvimento pelo Decreto nº 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, responsável pela formulação de políticas públicas, enquanto as atividades de rotina ficavam sob responsabilidade da burocracia convencional/tradicional.

O Conselho de Desenvolvimento, vinculado diretamente à Presidência da República, foi a primeira instituição a deter atribuições de coordenação e planejamento da política econômica, sendo composto pelos Ministros de Estado, Chefes de Gabinete Militar e Gabinete Civil da Presidência da República, pelos Presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BRASIL, [1 fev.] 1956).

Em seguida, o *Organograma 1* e o *Quadro 4* apresentam a estrutura da Administração Pública Federal em 1956.

Organograma 1 – Administração Pública Federal em 1956, de acordo com a Lei nº 2.976, de 26 de novembro de 1956, o Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956, a Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, a Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, a Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950, a Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948, o Decreto-Lei nº 8.486 de 28 de dezembro de 1945, e dados da Biblioteca da Presidência da República.

Fonte: BRASIL ([4 out.] 1943, 1945, 1948, 1950, 1952, [7 jan.] 1953, [1 fev.] 1956, [29 nov.] 1956, [8 abr.] 2012c). (Organizado pela autora).

Conselho de Desenvolvimento

Atribuições:

- elaborar planos e programas visando aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada;
- analisar relatórios e estatísticas sobre evolução dos vários setores da economia;
- estudar e preparar projetos de leis, decretos e atos administrativos, bem como acompanhar a implementação das medidas aprovadas.

Quadro 4 – Atribuições da instituição responsável pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1956, de acordo com o Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956.

Fonte: BRASIL ([1 fev.] 1956). (Organizado pela autora).

Além da criação do Conselho de Desenvolvimento no âmbito do planejamento na escala nacional, manteve-se a tendência de criação de Agências de Desenvolvimento Regional para atender às demandas relacionadas à promoção do desenvolvimento em “áreas atrasadas”, de tal modo, que a Lei nº 2.976, de 26 de novembro de 1956, criou o *Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País*⁴⁶ e a Superintendência responsável por sua elaboração e execução, vinculada à Presidência da República (BRASIL, [29 nov.] 1956).

O *Mapa 5*, a seguir, apresenta a delimitação geográfica da área de atuação da Spvsud e o *Quadro 5* suas atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento.

Mapa 5 – Delimitação da área de atuação da Spvesud, em 1956

Fonte: BRASIL, [29 nov.] 1956, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

⁴⁶ O *Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País* tinha por principais objetivos elevar o padrão de vida das populações da região e promover o incremento das atividades produtivas, e seria executado durante vinte anos, em quatro programas quinquenais, abrangendo as ações a serem realizadas na região pelo Governo Federal e pelas administrações estaduais e municipais. (BRASIL, [29 nov.] 1956).

Atribuições da Spvesud:

- Elaboração e execução do *Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País*, que tinha por objetivos elevar o padrão de vida das populações da região e promover o incremento das atividades produtivas.

Estrutura administrativa da Spvesud:

- A autarquia seria dirigida por um Superintendente nomeado em comissão pelo Presidente da República, o qual seria assistido por um Conselho Deliberativo, constituído de representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Saúde, Ministério da Viação e Obras Públicas, Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, Instituto Nacional de Imigração e Colonização, Serviço Social Rural e um membro do Estado Maior das Forças Armadas.
- Os governos do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso poderiam designar três representantes, cada um, para o Conselho Deliberativo.

Mecanismos de financiamento das políticas regionais empreendidas pela Spvesud:

- Fundo de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, constituído de dotações orçamentárias a ele destinadas, suprimentos ou contribuições das demais entidades ou pessoas interessadas na sua realização; juros de depósitos bancários; produto de operações de crédito.

Quadro 5 – Estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da Superintendência de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País

Fonte: BRASIL, [29 nov.] 1956 (Organizado pela autora).

Conforme Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003), a política de desenvolvimento regional ganhou impulso a partir da criação, em 1956, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), no governo de Juscelino Kubitschek, sob coordenação de Celso Furtado.

Segundo Bianca Nasser (2000) e José Celso Cardoso Júnior (2011), o GTDN foi o responsável pela primeira interpretação teórica acerca das desigualdades regionais no Brasil, fundamentada no amplo diagnóstico da região Nordeste e consubstanciado no documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”. Influenciado pelas teorias cepalinas, sobretudo relativas ao desenvolvimento, o relatório do GTDN propôs como solução ao problema do subdesenvolvimento da região Nordeste o estímulo ao processo de industrialização, especialmente por meio da instalação da indústria de base.

A transformação do GTDN em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) propiciou a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) (COSTA, 1995; MOREIRA, 2003; UDERMAN, 2008b), instituída pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, como autarquia vinculada à Presidência da República e sediada na cidade de Recife. A ação da Sudene foi norteadada por planos

diretores plurianuais, estabelecidos por lei e formulados a partir de pesquisas, estudos e diagnósticos.

O *Mapa 6*, a seguir, mostra a delimitação da área de atuação da Sudene, e o *Quadro 6* suas atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento.

Mapa 6 – Delimitação da área de atuação da Sudene, em 1959

Fonte: BRASIL, 1959, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Atribuições da Sudene:

- estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste;
- supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento;
- executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos;
- coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, no Nordeste.

Estrutura administrativa da Sudene:

- a Sudene seria dirigida por um Superintendente, nomeado pelo Presidente da República, assistido por um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva.
- o Conselho Deliberativo seria constituído por vinte e dois membros, sendo
 - nove indicados pelos Governadores dos estados do Nordeste,
 - três membros natos: o Superintendente da Sudene, o Diretor Geral do Dnocs e o Superintendente da CVSF
 - um representante do Estado Maior das Forças Armadas

- um representante de cada um dos seguintes Ministérios: da Agricultura; da Educação e Cultura; da Fazenda; da Saúde; do Trabalho, Indústria e Comércio; da Viação e Obras Públicas;
- um representante de cada uma das seguintes instituições financeiras: Banco Brasil; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; Banco do Nordeste do Brasil.

Mecanismos de financiamento das políticas regionais empreendidas pela Sudene:

- incentivos fiscais inicialmente deduzidos do imposto de renda das empresas da região e, a partir de 1974, captados pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e geridos pelo Banco do Nordeste do Brasil.

Quadro 6 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da Sudene, em 1959

Fonte: BRASIL, 1959 (Organizado pela autora).

Segundo Gilberto Bercovici (2008), houve uma importante inovação política relacionada ao planejamento regional no arcabouço da Sudene: a participação direta dos governadores pertencentes à sua área de atuação no Conselho Deliberativo, o que possibilitaria a influência dos estados nas decisões da instituição, legitimando-as e dando espaço à manifestação e exercício das vontades regionais no âmbito do Governo Federal. Isso porque a proposta original da Sudene preconizava planos elaborados na região, discutidos pelos governadores eleitos no Conselho Deliberativo e posteriormente enviados para discussão e aprovação no Congresso Nacional.

Para o autor, esse modelo rompia com a prática de planejamento centralizada no Governo Federal, além de reforçar os princípios do federalismo cooperativo. Portanto, ao incluir os governadores no processo de formulação das políticas voltadas à região, o funcionamento do Conselho Deliberativo da Sudene, em seus primórdios, alterou a dinâmica da arena política vigente até então.

Como aponta Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003), o Conselho Deliberativo apresentava caráter político, enquanto a Secretaria Executiva possuía natureza técnica. Esta autora argumenta que o Estado tinha por objetivo criar um órgão de planejamento para administrar os incentivos fiscais que seriam investidos no Polígono das Secas. Caberia à Sudene promover o desenvolvimento regional por meio do financiamento de projetos que “induzissem o crescimento econômico” e “corrigissem as desigualdades”.

Francisco de Oliveira (1981) critica os mecanismos de financiamento das políticas regionais empreendidas pela Sudene, pois os incentivos fiscais deduzidos

do imposto de renda constituíam uma parte da riqueza nacional captada pelo Estado como impostos e utilizada como crédito no movimento de concentração dos capitais, realizado pela expansão capitalista nacional pautada na indústria, por sua vez controlada pela burguesia do Centro-Sul do país. Dessa forma, a “integração nacional” seria na verdade o processo de expansão do capitalismo monopolista industrial do Centro-Sul para o restante do país.

Francisco de Oliveira (1981) ressalta três grupos principais que compunham a elite político-econômica regional nordestina no momento de criação da Sudene: a oligarquia açucareiro-têxtil, a oligarquia algodoeiro-pecuária e a burguesia industrial. A burguesia industrial nordestina seria favorável à criação da Superintendência, ao passo que as elites agrárias se opunham fortemente à criação da nova instituição, já que a expansão do capitalismo monopolista industrial do Centro-Sul para o Nordeste representava uma ameaça a seus interesses. Esses conflitos de classes inter e intrarregional teriam ocorrido também no Congresso Nacional por ocasião do processo parlamentar que instituiu a autarquia.

Wanderley Messias da Costa (1995) traça as características gerais do nordeste no contexto de criação da Sudene: relativo atraso econômico da região quando comparada ao Centro-Sul, suscitando o problema das disparidades regionais; predominância de estruturas econômicas tradicionais, destacadamente uma incipiente agricultura comercial em pequenas e médias propriedades do Agreste; presença de latifúndios improdutivos e milhares de minifúndios incapazes de prover as necessidades básicas de uma família; a existência de relações de trabalho marcadas pelo semi-servilismo nas zonas rurais; nos centros urbanos o nível da atividade econômica não era suficiente para sustentar um desenvolvimento econômico autônomo, promover uma modernização regional e absorver a mão de obra oriunda das zonas rurais em decorrência das secas; enorme desemprego e miséria generalizadas no campo e na cidade; o coronelismo como prática política arraigada na região.

A esse respeito, André Silva Pomponet (2009, p.60) destaca que até o início da década de 1950

a promiscuidade política produzira muitas obras com recursos públicos em propriedades particulares, o sistema social se estruturara de forma que a população sertaneja era mantida sob as amarras dos poderosos locais e a questão fundiária, uma das raízes do drama das secas, permanecia um tabu.

Para Celso Furtado (1998), a problemática da seca no sertão nordestino estaria relacionada, essencialmente, à “superpopulação” da zona semiárida, à concentração fundiária e à “indústria da seca”, tratando-se, portanto de um problema de ordem política e econômica, não necessariamente de um problema natural, embora as características do meio físico contribuam com a situação de fome e pobreza da massa da população. Destarte, a solução apontada por Furtado se basearia:

- a) na emigração de parte da população da zona semiárida para a sub-região nordestina da Zona da Mata, que estaria subutilizada devido ao declínio da atividade canavieira, e para a região Amazônica, especialmente algumas porções dos estados do Maranhão e Tocantins;
- b) a reforma agrária associada a políticas públicas de incentivo à produção de alimentos;
- c) a irrigação em áreas desapropriadas destinadas à reforma agrária.

De acordo com Simone Uderman (2008b, p.107), foi com a criação da Sudene que se completou a estruturação de um modelo de intervenção regional associado ao governo federal que obedecia aos princípios desenvolvimentistas e respondia aos anseios das elites regionais.

Octávio Ianni (1991) ressalta que a Sudene foi criada para controlar as tensões sociais, políticas e econômicas presentes na região Nordeste. Maria Regina Nabuco (2007), por sua vez, ressalta que, ao intervir nas regiões menos desenvolvidas, o Estado brasileiro buscava não apenas reduzir as disparidades regionais, mas também criar infraestruturas objetivando atrair investimentos, tornando tais regiões mais atraentes para o mercado capitalista.

Segundo Francisco de Oliveira (1981), o planejamento é uma forma de conflito social, sendo destituído de qualquer neutralidade. Para o autor, a emergência e o desenvolvimento do planejamento regional brasileiro, a partir da década de 1950, ocorreu sob a ótica da divisão regional do trabalho no conjunto nacional, que, a cada vez que é redefinida, promove alterações nas relações inter-regionais.

Por conseguinte, Oliveira assinala que no caso da região Nordeste, especificamente no contexto de criação da Sudene, havia uma explícita associação entre o planejamento e o capitalismo monopolista, pautada no processo de

acumulação do capital e de homogeneização do espaço econômico brasileiro, já que a porção Centro-Sul do país havia se tornado hegemônica, sobretudo, após o desencadeamento de seu processo de industrialização. Deste modo,

as contradições da reprodução do capital e das relações de produção em cada uma ou, pelo menos, nas duas principais “regiões” do país [Centro-Sul e Nordeste], sinal de uma redefinição da divisão regional do trabalho no conjunto do território nacional, começam a aparecer como conflito entre as duas regiões, uma em crescimento, outra em estagnação. É nesse contexto, e tendo por objetivo explícito a atenuação ou pelo menos a contenção da intensificação das disparidades regionais, a correção dos “desequilíbrios regionais,” que nasce o planejamento regional para o Nordeste (Ibid., p.37)

Francisco de Oliveira (1981) assinala, entretanto, que a ação planejada do Estado no Nordeste não surgiu para combater a miséria da população ou simplesmente para reverter seu quadro de estagnação econômica. A principal motivação teria sido permitir a ascensão da burguesia industrial regional, até então submissa à oligarquia agrária. Não obstante, essa transformação na hierarquia do poder entre as classes dominantes regionais no Nordeste necessitava da “descaptação” do Estado por parte das oligarquias agrárias, que se dava, inclusive por meio do Dnocs.

Oliveira assinala que este atuava privilegiando as oligarquias agrárias ao concentrar seus esforços na implantação de benfeitorias em grandes propriedades privadas e na construção de estradas para o escoamento da produção de monoculturas de exportação. Assim, a instituição reforçava as condições da própria estrutura social e produtiva, baseada na concentração de terra e renda. A partir de tais considerações, conclui-se que o Estado buscou, por meio da Sudene, promover alterações na dinâmica da *politics*, modificando as relações de poder entre os atores políticos e econômicos interessados na região.

Documento do Dnocs (2010) ressalta que, de 1909 até por volta de 1959, a instituição foi praticamente a única agência governamental federal executora de obras de engenharia na região Nordeste, sendo responsável pela construção de açudes, estradas, pontes, portos, ferrovias, hospitais, campos de pouso, redes telegráficas e de energia elétrica, usinas hidrelétricas etc., sendo considerado como a maior “empreiteira” da América Latina.

Para Francisco de Oliveira (1981), embora o Dnocs e seus antecessores não tenham avançado no entendimento acerca da estrutura socioeconômica da região

Nordeste, a instituição discordava relativamente das políticas meramente paliativas que realizava.

Segundo Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), a criação de estruturas flexíveis na Administração paralela ao longo do governo de Juscelino Kubitscheck, como o Conselho de Desenvolvimento e a Sudene, objetivava evitar conflitos diretos no Congresso Nacional, mas acarretou o crescimento irracional da Administração Pública, inclusive com a sobreposição de instituições, a exemplo da Sudene, o Dnocs e a CVSF, que além de áreas de atuação sobrepostas, apresentavam diversas competências em comum.

A criação da Sudene, no governo de Juscelino Kubitscheck, pode ser relacionada à descentralização da ação e centralização do controle para aumentar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, sobretudo no âmbito do *Plano de Metas*, pois a burocracia tradicional seria vista como um empecilho à própria ação do Estado (RIBEIRO, 2002; REZENDE, 2004).

Como aponta Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), esse processo de criação de instituições na Administração paralela foi conceitualmente definido como “insulamento burocrático”, um instrumento de centralização política utilizado pelo Poder Executivo Federal para proteger o núcleo técnico do Estado contra a interferência de atores políticos, tais como o Congresso Nacional e os partidos, propiciando o isolamento e a autonomia de determinada instituição.

Segundo Octávio Ianni (1991), o insulamento burocrático decorria das tensões entre o Executivo, associado à burguesia industrial, e o Legislativo, ligado à elite agrária, que desde a reforma burocrática de 1930 passou a caracterizar a Administração Pública brasileira. Dessa forma, a formulação das políticas públicas seria controlada por uma elite tecnocrática modernizante, sob a responsabilidade exclusiva do Governo Federal. Haveria, portanto, uma clara separação entre política e administração, a partir da criação de tais ilhas de racionalidade e especialização técnica, produzidas pelo insulamento burocrático.

Celso Furtado (1998, p.65-66) relata o insulamento burocrático da Sudene durante o período em que foi seu Superintendente:

[...] a virtude da Sudene é que ela ficou fora da disputa partidária. Havia um consenso. Preservava-se a Sudene. Tanto assim que fiquei lá três governos diferentes. Comecei com Juscelino, passei para Jânio Quadros, que me confirmou, e depois para João Goulart.

[...] Tive total liberdade e autonomia política para consolidar a Sudene, lançar projetos [...].

Tais observações são relevantes na medida em que indicam que tanto a Sudene como Celso Furtado sofreram significativa oposição da elite político-econômica nordestina, temerosa das perdas que teria caso a reforma agrária e outras mudanças estruturais propostas por Furtado realmente ocorressem⁴⁷.

Apesar do período compreendido entre o fim do governo de Juscelino Kubitschek, em 1960, até o Golpe de 1964 ser marcado pela instabilidade política e econômica, no plano institucional não teriam ocorrido rupturas no padrão de centralização estabelecido a partir de 1930 (LIMA JÚNIOR, 1998; RIBEIRO, 2002), mantendo-se a tendência de criação de novas instituições (LIMA JÚNIOR, 1998).

Nesse aspecto, a Lei Delegada nº1, de 25 de setembro de 1962, no governo de João Goulart, criou o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento, conferindo as atribuições do Conselho de Desenvolvimento ao Ministro Extraordinário, que, equiparado aos Ministros de Estado, passou a compor o Conselho de Ministros da Presidência da República (BRASIL, 1962).

Cabe destacar também a alteração promovida pela Lei nº 4.229, de 1º de junho de 1963, que transformou o Dnocs, vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, em autarquia, e instituiu o Fundo Nacional de Obras Contra as Secas (BRASIL, 1963).

⁴⁷ Note que, enquanto o paradigma industrial ganhava força nas políticas regionais realizadas pela Sudene no Nordeste, o paradigma agropecuário gradativamente se destacava na região Centro-Oeste, associado às políticas de ocupação econômica e colonização realizadas no âmbito da Fundação Brasil Central. Octávio Ianni (1991) ressalta o incentivo à agricultura moderna na região a partir da década de 1960, baseado em políticas de incentivo de crédito, preços e assistência técnica, visando aumentar a produtividade, por sua vez considerada o cerne da questão agrária, desconsiderando-se a problemática da estrutura fundiária e da justiça social. Nesse contexto, o Decreto nº 47.834, de 4 de março de 1960, definiu mudanças nas atribuições da FBC, considerando: i) a transferência prevista da capital do Rio de Janeiro para Brasília, em abril do mesmo ano; ii) a integração física da nova capital a todas as regiões do país, inclusive por meio da abertura das estradas de penetração de Belém-Brasília, Fortaleza-Brasília e Belo Horizonte-Brasília; iii) o fomento de novas atividades e iniciativas destinadas ao desbravamento, colonização e aproveitamento econômico do planalto central. Logo, o referido decreto definiu que a FBC passaria a ter sede e foro em Brasília, e sua prioridade seria a criação de núcleos habitacionais complementados por loteamentos agrícolas na região centro-oeste, especialmente ao longo das rodovias que unem essa região à Amazônia e ao Nordeste. Para tanto, seria estabelecido um sistema de cooperação entre a FBC e os demais órgãos da Administração Federal, especialmente a Spvea, a CVSF, o Instituto de Imigração e Colonização e a Sudene. Dessa forma, os empreendimentos da FBC, segundo sua natureza e localização, poderiam ser incluídos na esfera de atuação do Banco de Crédito da Amazônia e do Banco do Nordeste (BRASIL, 1960).

Nesse contexto, foi formulado o *Plano Trienal* (1963-1965)⁴⁸, sob coordenação de Celso Furtado, Ministro Extraordinário para o Planejamento durante o governo de João Goulart. Wanderley Messias da Costa (1995) ressalta dentre suas diretrizes o esforço governamental destinado a corrigir as disparidades regionais, que, de acordo com o Plano, seriam decorrentes da grande concentração do desenvolvimento econômico em poucas áreas do país. Dentre os instrumentos previstos, destacavam-se os incentivos fiscais, que segundo o autor, legitimavam e reforçavam as políticas regionais realizadas pela Sudene.

O *Organograma 2* e o *Quadro 7*, a seguir, apresentam a estrutura da Administração Pública Federal em 1962, após a criação do Ministério Extraordinário para o Planejamento.

⁴⁸ Octávio Ianni (1991) destaca que o *Plano Trienal* foi o primeiro diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios, estrangulamentos e perspectivas da economia nacional formulado no âmbito da administração pública brasileira. O plano apresentava fortes influências de economistas brasileiros e latino-americanos, especialmente aqueles vinculados à Cepal, e diretrizes ligadas aos interesses do capital estrangeiro, principalmente relativo ao governo norte-americano e ao FMI. Conforme Patrícia de Oliveira Matos (2002), o Plano foi criado para promover o desenvolvimento econômico rápido e estabilizar a inflação, tendo como metas principais a promoção de reformas de base, como a Reforma Agrária, o refinanciamento da dívida externa do país e a redução das desigualdades regionais e sociais. O *Plano Trienal* teria inovado o planejamento econômico no Brasil por ter apresentado maior abrangência temática, uma visão global da economia e amplas reformas estruturais. Octávio Ianni (1991) ressalta que o *Plano Trienal* foi formulado num contexto desfavorável à sua execução: a luta contra a inflação demandava o sacrifício do populismo, que servia como suporte político do governo; a política cambial exigia o sacrifício do “nacional desenvolvimentismo”, um dos principais elementos da ideologia governamental; a luta pela Reforma Agrária mobilizava contra o governo todas as forças políticas tradicionais, dominantes no Congresso Nacional. Por conseguinte, a instabilidade política do período, que culminou com o Golpe Militar de 1964, teria dificultado a implementação e execução do plano (MATOS, 2002).

Organograma 2 – Administração Pública Federal em 1962, de acordo com a Lei Delegada nº1, de 25 de setembro de 1962, a Lei nº 2.976, de 26 de novembro de 1956, a Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, a Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, a Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950, a Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948, o Decreto-Lei nº 8.486 de 28 de dezembro de 1945, e dados da Biblioteca da Presidência da República.

Fonte: BRASIL ([4 out.] 1943, 1945, 1948, 1950, 1952, [7 jan.] 1953, [29 nov.] 1956, 1959, 1962, [8 abr.] 2012a). (Organizado pela autora).

Ministério Extraordinário para o Planejamento

Atribuições:

- elaborar planos e programas visando aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada;
- analisar relatórios e estatísticas sobre evolução dos vários setores da economia;
- estudar e preparar projetos de leis, decretos e atos administrativos, bem como acompanhar a implementação das medidas aprovadas.

Quadro 7 – Atribuições da instituição responsável pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1962, de acordo com o a Lei Delegada nº1, de 25 de setembro de 1962, e o Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956.

Fonte: BRASIL ([1 fev.] 1956, 1962). (Organizado pela autora).

3. Auge das políticas regionais e crise do planejamento regional no Brasil

Este capítulo abordará as políticas regionais no período de 1964 a 2003, que pode ser considerado a partir de três marcos importantes para as políticas regionais no país: o Golpe Militar de 1964, a Constituição Federal de 1988 e o início das discussões sobre a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* em 2003.

No primeiro momento, de 1964 a 1988, houve o enfraquecimento da abordagem macrorregional que marcou o período precedente, uma vez que a *polity* relacionada ao planejamento regional foi gradativamente esvaziada e as políticas de desenvolvimento regional perderam espaço para as políticas de ordenamento territorial e as políticas de crescimento/desenvolvimento econômico na escala nacional, ligadas ao projeto geopolítico brasileiro denominado de “Brasil Potência”. Em outras palavras, as políticas regionais passaram a ser consideradas a partir de um viés nacional, sendo concebidas, sobretudo, a partir das necessidades e premissas do planejamento econômico nacional.

Esse período também poderia ser subdividido em dois intervalos menores: de 1964 a 1979, momento no qual a literatura especializada aponta como o auge das políticas econômicas nacionais e regionais no país, e o intervalo entre 1979 e 1988, no qual teria ocorrido de fato o declínio das técnicas de planificação econômica nacional, e conseqüentemente, o declínio do planejamento regional.

No entanto, o exame da aparente contradição entre o auge e o esvaziamento do planejamento regional no intervalo entre 1964 e 1979, que será realizado ao longo do capítulo, nos permite identificar elementos que corroboram a interpretação sobre o declínio do planejamento regional já neste período e não somente a partir de 1979, como tem sido apontado por alguns autores. Assim, uma vez que o foco desta pesquisa é o planejamento regional e considerando-se que este possui uma trajetória relativamente distinta do planejamento econômico nacional, a organização deste capítulo não tomará como base o marco de 1979, que corresponde à emergência do *III PND*, mesmo que este tenha representado uma importante ruptura para o planejamento econômico nacional.

No segundo momento, de 1988 a 2003, embora a questão regional tenha ganhado destaque no arcabouço da Constituição Federal, a análise das políticas

elaboradas e implementadas pela União indica que não houve espaço na agenda governamental para o planejamento regional, em parte, devido ao contexto político e econômico que enfatizou o planejamento econômico nacional de curto prazo.

Portanto, embora o recorte temporal deste capítulo compreenda momentos distintos da trajetória do planejamento regional no país, ele é marcado por uma característica peculiar: o planejamento regional manteve-se subordinado ao planejamento econômico nacional, havendo a primazia de políticas voltadas ao ordenamento territorial e ao crescimento econômico nacional em detrimento das políticas de desenvolvimento regional, como se verificará a seguir.

3.1. Governos militares: centralização política e insulamento burocrático das instituições governamentais

O Golpe Militar de 1964, além de inaugurar um novo período na história política brasileira, representou a inclusão da reforma administrativa na agenda governamental. Inicialmente houve apenas alterações pontuais na estrutura da Administração Pública Federal (LIMA JÚNIOR, 1998; REZENDE, 2004; COSTA, 2008), como a criação do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, pelo Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, durante o governo de Humberto Castelo Branco, que incubiu a coordenação econômica ao respectivo Ministro Extraordinário (BRASIL, [11 mai.] 1964), e a criação do Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, a partir da Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, ao qual foram vinculadas as Agências de Desenvolvimento Regional, com exceção do Dnocs (BRASIL, [23 jun.] 1964).

O *Organograma* 3 apresentado a seguir, exhibe a estrutura da Administração Pública Federal em 1964, de acordo com a Lei nº 4.344 e o Decreto nº 53.914, e o *Quadro 8* apresenta as atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal em 1964, de acordo com a legislação supracitada.

Organograma 3 – Administração Pública Federal em 1964, de acordo com a Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, o Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, e dados da Biblioteca da Presidência da República. Fonte: BRASIL ([11 mai.] 1964, [23 jun.] 1964, [8 abr.] 2012b). (Org. Simone Affonso da Silva).

Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica

Atribuições:

- dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico, em cooperação com os Ministérios e demais órgãos da administração pública federal;
- coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos da administração pública, entidades paraestatais, sociedades de economia mista, e empresas subvencionadas pela União;
- conhecer e coordenar os planos de ajuda externa, econômica, financeira e de assistência técnica prestadas aos órgãos da administração pública federal;
- coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades da administração pública federal, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico;
- assessorar o Presidente da República na decisão de assuntos relacionados com o plano de desenvolvimento econômico e na formulação de planos e projetos de desenvolvimento econômico e social.

Ministro Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais

Atribuições:

- coordenar as atividades dos órgãos e entidades que lhe foram vinculados.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia;
- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País;
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);
- Comissão do Vale do São Francisco (CVSF);
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Fundação Brasil Central;
- Administração dos Territórios Federais;
- Serviço Nacional de Municípios;
- Comissão de Desenvolvimento do Centro Oeste;
- Comissão Especial de Faixa de Fronteiras;
- Parque Nacional do Xingu.

Quadro 8 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1964, de acordo com a Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964, e o Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964. Fonte: BRASIL ([11 mai.] 1964, [23 jun.] 1964). (Org. Simone Affonso da Silva).

Tendo em vista que desde o início da década de 1950 a região Amazônica adquiria cada vez maior importância para o projeto de integração nacional, a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, promoveu algumas alterações no *Plano de Valorização Econômica da Amazônia* e extinguiu a Spvea, criando sem seu lugar a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), entidade autárquica, com sede na cidade de Belém e vinculada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais.

Segundo a Lei supracitada, dentre as principais diretrizes específicas do *Plano de Valorização Econômica da Amazônia*, destacam-se: a fixação de populações regionais, especialmente nas zonas de fronteira, e o ordenamento da exploração das espécies e essências nobres nativas da região, inclusive através da silvicultura e aumento da produtividade da economia extrativista, sempre que esta não puder ser substituída por atividade mais rentável (BRASIL, [31 out.] 1966).

A seguir, o *Mapa 7* revela a área de atuação da Sudam e o *Quadro 9* expõe sua estrutura administrativa.

Mapa 7 – Delimitação da área de atuação da Sudam (Amazônia Legal), em 1966

Fonte: SUDAM, 2011; IBGE, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Estrutura administrativa da Sudam:

- A Sudam seria dirigida por um Superintendente, nomeado pelo Presidente da República, a partir da indicação do Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais.
- O Conselho de Desenvolvimento da Amazônia seria integrado pelo Superintendente da Sudam e por um representante:
 - do Estado-Maior das Forças Armadas;
 - de cada Ministério Civil da República;
 - de cada estado e território integrante da Amazônia;
 - das seguintes instituições financeiras: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Banco da Amazônia S.A.;
 - de cada Universidade Federal da Amazônia;
 - dos empregadores e dos empregados dos setores rural, comercial e industrial, mediante indicação das Federações estaduais e dos territórios federais, ou das Confederações Nacionais respectivas.

Mecanismos de financiamento da Sudam:

- quantia não inferior a 2% (dois por cento) da renda tributária da União, dos recursos a que se refere o Art. 199 da Constituição Federal de 1946;
- 3% (três por cento) da renda tributária dos estados, territórios e municípios da Amazônia;
- os recursos do Fundo para Investimentos Privados no Desenvolvimento da Amazônia (Fidam).

Quadro 9 – Estrutura administrativa da Sudam, em 1966

Fonte: BRASIL, [31 out.] 1966 (Organizado pela autora).

Para Gilberto Bercovici (2008), a criação da Sudam e do Basa foram decorrentes de uma transposição do modelo de planejamento regional do Nordeste para a Amazônia, realizada sem nenhum estudo prévio das diferenças entre as regiões e das falhas do modelo utilizado, representado pela Sudene e pelo BNB.

A esse respeito, Francisco de Oliveira (1981) ressalta a reprodução para a Sudam do mecanismo de incentivos fiscais criados para a Sudene conhecido como 34/18, definido pelo autor como uma das formas de financiamento da expansão monopolista no Brasil pós-64, utilizado para propiciar tal expansão para outras regiões e setores econômicos, destacadamente a Amazônia.

A análise realizada até o momento nos permite inferir que a Sudam já nasceu esvaziada politicamente, pois, em decorrência da instauração do regime militar em 1964, os governadores passaram a ser indicados pelo Presidente da República, dificultando a representação dos interesses regionais na instituição. Além disso, o Conselho Deliberativo da Sudam não teve como prerrogativas a elaboração de planos de desenvolvimento regionais fundamentados em debates realizados pelos governadores, posteriormente transformados em lei pelo Congresso Nacional, como o modelo proposto pela Sudene em seus primórdios (1959-1964).

A reforma tecnocrática de 1967 e a padronização das Superintendências de Desenvolvimento Regional

Em 1964 o governo militar instituiu a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (Comestra), cujo trabalho resultou na edição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no governo de Artur da Costa e Silva. Este decreto definia preceitos claros de organização e funcionamento da Administração Pública, resultando na revisão de diversas instituições da Administração Federal (LIMA JÚNIOR, 1998; REZENDE, 2004).

No que se refere ao planejamento, o Decreto-Lei nº 200/67 alterou o nome do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica para Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e houve a criação do Ministério do Interior a partir da extinção e absorção das atribuições do Ministro Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais e do desmembramento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (BRASIL, [27 fev.] 1967).

A princípio, os ministérios extraordinários deveriam ser temporários, já que seriam criados para realizar uma atividade específica, devendo ser extintos quando atingido seus objetivos (QUEIROZ; SANTOS, 2006, p.203). Porém, a extinção do Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais não correspondeu ao pleno atendimento das demandas que incitaram sua criação, pois, para substituí-lo, o Decreto-Lei nº 200/67 criou o Ministério do Interior, que manteve sob sua coordenação as Agências de Desenvolvimento Regional, com exceção de certos períodos em que algumas agências foram vinculadas a outros ministérios.

Segundo Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), foi durante os governos militares que pela primeira vez os Ministros de Estado foram compelidos a pensar em seus programas setoriais considerando a programação geral do governo. Ronaldo Coutinho Garcia (2000) destaca que, justamente nessa conjuntura, os governantes teriam percebido que o planejamento é um processo que extrapola a elaboração de planos. Logo, a competência de coordenar a execução dos diversos programas e projetos nacionais foi atribuída ao ministério responsável pelo planejamento.

Conforme aponta Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.278), o Ministério do Interior teria expandido a estratégia de criação da Sudene, ou seja,

criar outras superintendências regionais com o objetivo de cooptar e neutralizar as elites locais, abrindo caminho para o planejamento centralizado.

Assim sendo, em meio às alterações promovidas pelo Decreto-Lei nº 200/67, a CVSF foi substituída pela Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale) criada pelo Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967. Com o *status* de autarquia e vinculada ao Ministério do Interior, seu Diretor-Superintendente passou a ser nomeado pelo Ministro do Interior (BRASIL, [28 fev.] 1967a). Suas principais atribuições estão destacadas no *Quadro 10*, a seguir

Atribuições da Suvale:

- fomentar o aproveitamento econômico dos recursos naturais;
- explorar as oportunidades de investimento, sobretudo, aquelas ligadas às atividades industriais e agropecuárias;
- programar e executar serviços e obras necessários à regularização do Rio São Francisco e seus afluentes e disciplinar o uso de suas águas;
- conceder assistência ao agricultor e ao pecuarista através de:
 - prestação de serviços técnicos;
 - revenda de aparelhos, máquinas e instrumentos agrícolas e seus implementos, adubos, inseticidas, produtos veterinários, sementes, mudas, animais selecionados etc;
 - arrendamento ou empréstimo de máquinas, aparelhos e instrumentos agrícolas e seus implementos;
 - compra e venda de safras;
 - doação de sementes ou mudas aos agricultores extremamente necessitados;
 - realização de cursos de capacitação para a mão de obra.

Quadro 10 – Atribuições da Suvale, em 1967

Fonte: BRASIL, [28 fev.] 1967a (Organizado pela autora).

A Suvale deveria atuar, prioritariamente, por meio de áreas-programas para concentrar os seus investimentos, adotando as diretrizes estabelecidas pela Sudene e seus Planos Diretores de Desenvolvimento. Na área da Bacia do São Francisco não compreendida no Nordeste, a Suvale atuaria de modo compatível com os planos, programas e projetos a serem executados na região nordestina. Os projetos públicos de irrigação situados no vale do Rio São Francisco, que até então estavam sob responsabilidade do Dnocs, foram transferidos à Suvale (DNOCS, 2010).

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967, extinguiu a Superintendência do *Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País* e criou a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (Sudesul), autarquia vinculada ao Ministério do Interior, com sede e foro

em Porto Alegre (BRASIL, [28 fev.] 1967b). A seguir, o *Mapa 8* exibe a área geográfica de atuação da Sudesul e o *Quadro 11* sua estrutura administrativa.

Mapa 8 – Delimitação da área de atuação da Sudesul, em 1967

Fonte: BRASIL, [28 fev.] 1967b (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Estrutura administrativa da Sudesul:

- seria dirigida por um Superintendente, nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Comporia sua administração o Conselho Deliberativo, o gabinete do Superintendente e a Secretaria Executiva.
- o Conselho Deliberativo seria composto pelo Superintendente e um representante:
 - do Estado-Maior das Forças Armadas;
 - de cada estado da Fronteira Sudoeste;
 - do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária;
 - do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário;
 - do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul;
 - dos seguintes Ministérios: Agricultura, Educação e Cultura, Fazenda, Minas e Energia, Planejamento, Relações Exteriores e Viação e Obras Públicas.

Quadro 11 – Estrutura administrativa da Sudesul, em 1967

Fonte: BRASIL, [28 fev.] 1967b (Organizado pela autora).

Dentre as especificidades das diretrizes dos Planos de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste destacam-se o estudo, o incentivo e a orientação ao comércio

internacional e o incentivo aos setores secundário e terciário da atividade econômica (BRASIL, [28 fev.] 1967b).

Complementando a reforma na Administração Pública Federal promovida pelo Decreto-Lei nº 200/67, o Decreto nº 60.900, de 26 de junho de 1967, vincula o Dnocs, o Basa e o BNB ao Ministério do Interior, e o IBGE ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (BRASIL, [26 jun.] 1967).

A atuação governamental na porção Centro-Oeste do país também sofreu alterações a partir da Lei nº 5.365, de 01 de dezembro de 1967, que extinguiu a Fundação Brasil Central e criou a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) (BRASIL, [4 dez.] 1967).

A instituição foi vinculada ao Ministério do Interior como autarquia, com sede e foro no Distrito Federal, devendo dotar sua área de atuação de infraestruturas que facilitassem o desenvolvimento econômico regional para que auxiliassem no processo de ocupação e valorização econômica (ABREU, 2001). A Lei nº 5.365/67 também confiava à Sudeco a elaboração de uma proposta para a criação de um banco de desenvolvimento para a Região Centro-Oeste.

A substituição da Fundação Brasil Central pela Sudeco pode ser considerada um exemplo do processo de centralização política e de desconcentração e descentralização administrativa no âmbito do Governo Federal, pois como assinala Dulce Portilho Maciel (2011, p.18), em nenhuma época, a FBC

teve que pautar sua atuação segundo planos ou programas de longo prazo e caráter abrangente, aprovados por alguma instância superior, fossem seus próprios, regionais ou nacionais. Por achar-se vinculada diretamente à presidência da República, sua relação de subordinação limitava-se à pessoa do presidente. Deste modo, em realidade, a instituição era livre para definir e, eventualmente, redefinir seus programas de trabalho.

Maciel (2011) adverte que a falta de controle sobre a instituição possibilitou o afastamento de suas ações em relação aos propósitos iniciais estabelecidos pelo Governo Federal, fato agravado pela carência de delimitação territorial do “Brasil Central” e do “Brasil Ocidental”, porções sobre as quais deveria recair a atuação da fundação, bem como das áreas dos rios Araguaia e Xingu, que eram praticamente desconhecidas. Ademais, a noção de “desbravamento” que norteou a atuação da FBC era destituída de clara definição conceitual, aponta a autora.

A seguir, o *Mapa 9* exhibe a área geográfica de atuação da Sudeco e o *Quadro 12* a sua estrutura administrativa.

Mapa 9 – Delimitação da área de atuação da Sudeco, em 1968⁴⁹

Fonte: BRASIL, [4 dez.] 1967, [20 jun.] 1968 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Estrutura administrativa da Sudeco:

- A Sudeco seria constituída por um Conselho Deliberativo e uma Secretaria Executiva.
- O Conselho Deliberativo seria presidido pelo seu Superintendente, tendo como membros um representante:
 - dos Ministérios da Agricultura, Comunicações, Educação e Cultura, Fazenda, Indústria e Comércio, Minas e Energia, Planejamento, Saúde e Transportes;
 - do Estado-Maior das Forças Armadas;
 - do estado de Goiás e Mato Grosso;
 - da Sudam.

Quadro 12 – Estrutura administrativa da Sudeco, em 1967

Fonte: BRASIL, [4 dez.] 1967 (Organizado pela autora).

A partir das alterações ocorridas no âmbito da reforma administrativa de 1967, cabe ressaltar que a criação da Sudesul e da Sudeco também foram uma transposição para outras regiões do país do modelo de planejamento regional inaugurado pela Sudene (BERCOVICI, 2008), fato amplamente criticado pela literatura. Portanto, a semelhança nas atribuições, nas estruturas administrativas e

⁴⁹ A Lei nº 5.457, de 20 de junho de 1968, inclui o território federal de Rondônia na área de abrangência da Sudeco (BRASIL, [20 jun.] 1968).

nos mecanismos de financiamento das políticas regionais empreendidas pela Sudam, Sudeco, Sudesul e de certa forma também pela Suvale não é mera coincidência nesse momento histórico. O *Quadro 13*, apresentado a seguir, demonstra os elementos que estas instituições apresentavam em comum.

Atribuições da Sudam, da Sudesul e da Sudeco

- elaborar e revisar anualmente seu respectivo plano regional de desenvolvimento, coordenar sua execução e avaliar seus resultados;
- supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e a execução de programas e projetos promovidos, na região, pelos diferentes setores da Administração Federal, inclusive por meio da prestação de assistência técnica;
- julgar a prioridade de projetos e empreendimentos privados, visando a concessão benefícios fiscais ou de colaboração financeira;
- sugerir a criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos ou entidades atuantes na região;
- promover e divulgar pesquisas, estudos e análises, visando o reconhecimento das potencialidades regionais.

Diretrizes dos Planos de Desenvolvimento Regional da Sudam, da Sudesul e da Sudeco

- buscar o conhecimento dos recursos naturais da região e avaliação de seu potencial econômico e social, através de estudos e pesquisas;
- a determinação e fixação de polos de desenvolvimento capazes de dinamizar e liderar o crescimento de áreas vizinhas;
- a orientação do povoamento e a ocupação econômica da região;
- o incentivo e amparo à agricultura, à pecuária, à silvicultura e à piscicultura, como base da economia regional;
- a promoção do desenvolvimento industrial da região;
- adoção de intensiva política de estímulos fiscais e creditícios;
- a coordenação e a concentração da ação governamental nas tarefas de pesquisa, planejamento e implantação e expansão de infraestrutura econômica e social reservando para a iniciativa privada as atividades agropecuárias, industriais, mercantis e de serviços básicos rentáveis.

Mecanismos de financiamento das políticas regionais da Suvale e da Sudesul:

- o produto das operações de crédito e de juros de depósitos bancários, de multas e de emolumentos devidos à autarquia;
- o resultado líquido dos investimentos nas empresas de que participe;
- os auxílios, subvenções, contribuições e doações de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais e estrangeiras;
- as rendas provenientes de serviços prestados e sua renda patrimonial;
- o produto da alienação de bens do seu patrimônio.

Quadro 13 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento em comum da Sudam, em 1966, da Suvale, da Sudesul e da Sudeco em 1967

Fonte: BRASIL ([31 out.] 1966, [28 fev.] 1967a, [28 fev.] 1967b, [4 dez.] 1967). (Organizado pela autora).

O *Organograma 4* e o *Quadro 14*, a seguir, representam a Administração Pública Federal após as transformações da reforma administrativa de 1967, iniciadas pelo Decreto-Lei nº 200/67.

Organograma 4 – Administração Pública Federal em 1967, de acordo com a Lei nº 5.365****, de 1º de dezembro de 1967, o Decreto nº 60.900***, de 26 de junho de 1967, Decreto-Lei nº 301**, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto-Lei nº 292*, de 28 de fevereiro de 1967, e o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
Fonte: BRASIL ([27 fev.] 1967, [28 fev.] 1967a, [28 fev.] 1967b, [26 jun.] 1967, [4 dez.] 1967). (Organizado pela autora).

Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

Atribuições:

- elaboração e coordenação do Plano Geral do Governo;
- promover a integração dos planos regionais ao Plano Geral do Governo;
- estudos e pesquisas socioeconômicos, inclusive setoriais e regionais;
- a programação orçamentária;
- a coordenação da assistência técnica internacional;
- os sistemas estatístico e cartográfico nacionais;
- a organização administrativa.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)***.

Ministério do Interior

Atribuições:

- desenvolvimento regional;
- radicação de populações, a ocupação do território e as migrações internas;
- territórios federais;
- saneamento básico;
- beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas e inundações e a irrigação;
- assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas;
- assistência ao índio;
- assistência aos municípios;
- programa nacional de habitação.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Banco Nacional da Habitação;
- Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale)*;
- Superintendência de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (Sudesul)**;
- Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)***;
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)***;
- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)***;
- Superintendência da Zona Franca de Manaus***;
- Banco da Amazônia S.A. (Basa)***;
- Banco do Nordeste do Brasil (BNB)***;
- Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco)****.

Quadro 14 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1967, de acordo com a Lei nº 5.365****, de 1º de dezembro de 1967, o Decreto nº 60.900***, de 26 de junho de 1967, Decreto-Lei nº 301**, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto-Lei nº 292*, de 28 de fevereiro de 1967, e o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
Fonte: BRASIL ([27 fev.] 1967, [28 fev.] 1967a, [28 fev.] 1967b, [26 jun.] 1967, [4 dez.] 1967). (Organizado pela autora).

Para Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), a reforma de 1967 correspondeu ao apogeu do projeto de modernização do Estado e da economia inaugurado na década de 1930, caracterizado pela economia industrial, a substituição de importações, a estatização da economia e o estabelecimento dos princípios de administração científica no setor público. Além disso, as agências internacionais de financiamento incentivaram a adoção do planejamento como instrumento de governo para o desenvolvimento⁵⁰.

Conforme Hely Lopes Meirelles (2002), visando diminuir o tamanho da máquina estatal, simplificar os procedimentos administrativos e reduzir o déficit público, a Reforma Administrativa de 1967 se baseou em cinco princípios:

- a) planejamento: referente ao estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deveriam orientar a ação governamental, por meio de planos gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, além de orçamento-programa anual e de programação financeira de desembolso;
- b) coordenação: visava harmonizar as atividades da Administração, buscando evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções, submetendo-a ao que foi planejado e poupando-a de desperdícios;
- c) descentralização: partiria da existência de uma pessoa jurídica distinta do Estado, que investida dos necessários poderes de administração, exercitaria a atividade pública ou de utilidade pública; corresponderia à

⁵⁰ Concomitantemente ao crescimento da máquina estatal promovido pela Reforma de 1967, houve a elaboração do *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1967-1976), o primeiro plano de longo prazo no Brasil, como enfatizou José Celso Cardoso Júnior (2011). Lançado no governo de Emílio Médici, o *Plano Decenal* baseava-se em orçamentos regulares pautados na previsão de investimentos dos governos federal, estaduais e municipais, incluindo as entidades da Administração Pública Indireta a nível federal, além de projeções estimadas de investimentos do setor privado (CARDOSO JÚNIOR, 2011). No tocante às políticas territoriais, sobretudo aquelas voltadas ao desenvolvimento regional, destacavam-se a questão da integração nacional, sobre a qual se pautavam as políticas voltadas para a ocupação econômica da Amazônia e do Centro-Oeste, visando a construção de um mercado nacional, e apontamentos sobre a necessidade de criação de “polos de desenvolvimento” (COSTA, 1995). No entanto, Wanderley Messias da Costa (1995) e Patrícia de Oliveira Matos (2002) apontam que o *Plano Decenal* não foi implementado/executado, embora suas diretrizes tenham sido mantidas no *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (1968-1971), um programa de investimentos econômicos voltados notadamente ao setor privado. Patrícia de Oliveira Matos (2002) destaca que as mudanças na política macroeconômica realizadas no âmbito do *Programa Estratégico de Desenvolvimento* (PED) possibilitaram o acelerado crescimento econômico e industrial entre os anos 1968 e 1973, período conhecido como “Milagre Econômico”. Octávio Ianni (1991) argumenta que ao longo dos governos militares, sobretudo durante o governo de Emílio Médici, o planejamento econômico nacional de longo prazo tornou-se secundário, uma vez que o Poder Executivo controlava totalmente os sistemas de informação e decisão, estando livre para informar-se, diagnosticar e formular diretrizes para sua própria ação.

institucionalização da Administração Indireta, que abrangeria as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e, posteriormente, as fundações;

- d) delegação de competência: o Presidente da República, os Ministros e demais autoridades da Administração Pública transfeririam atribuições a seus subordinados, a partir de norma específica, indicando a autoridade delegante, a autoridade delegada e o objeto de delegação;
- e) controle: o órgão superior controlaria o inferior, fiscalizando o cumprimento da lei e das instruções e a execução de suas atribuições, bem como os atos e o rendimento de cada servidor.

Além de destacar esses cinco princípios presentes na reforma de 1967, Frederico Lustosa da Costa (2008) também ressalta o fortalecimento e a expansão do sistema de mérito, o novo plano de classificação de cargos, o reagrupamento de órgãos subordinados aos Ministérios – inclusive no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e no Ministério do Interior – e a fixação na estrutura do Poder Executivo Federal de órgãos de assistência imediata ao Presidente da República e de órgãos essenciais comuns aos diversos Ministérios.

Hely Lopes Meirelles (2002) destaca duas tendências a partir do Decreto-Lei nº200/67: a desconcentração administrativa e a distinção entre as atividades de direção e de execução. Gilberto Bercovici (2006), Frederico Lustosa da Costa (2008), Eli Diniz (2004) e Flávio da Cunha Rezende (2004) também apontam a intensificação da separação entre direção/elaboração e implementação/execução de políticas públicas, reforçando a dicotomia entre Administração Direta e Administração Indireta e permitindo a reprodução das práticas clientelistas ao manter o ingresso de funcionários públicos sem concurso.

A esse respeito, Gileno Fernandes Marcelino⁵¹ (1988 *apud* COSTA, 2008) adverte que embora tenha se verificado o crescimento da Administração Direta devido ao aumento do número de Ministérios, houve um crescimento mais significativo da Administração Indireta, opondo órgãos burocráticos formais e defasados a entidades tecnocráticas modernas.

O resultado dessa dicotomia, de acordo com Flávio da Cunha Rezende (2004), foi o alto grau de especialização e autonomia conferido às entidades da

⁵¹ MARCELINO, Gileno Fernandes. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília: Funcep, 1988.

Administração Indireta, tornando-as mais importantes que os Ministérios que deveriam supervisioná-las e controlá-las. Nesse contexto, Fernando Rezende (2010) destaca a criação e atuação do Epea (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada), responsável pela elaboração e coordenação dos planos nacionais de desenvolvimento.

Segundo Eli Diniz (2004), tal fato demonstra o reforço do estilo tecnocrático, baseado na valorização do saber técnico, e da racionalidade da ordem econômica, considerados superiores à racionalidade da instância política. Logo, a burocracia da Administração Pública Indireta teria monopolizado a tomada de decisões, já que haveria uma elite acima dos questionamentos do restante da sociedade. Para Sheila Maria Reis Ribeiro (2002) esse padrão dicotômico perdurou até os anos 1990, quando houve a emergência do planejamento participativo e do modelo *bottom-up*, dentre outras inovações que serão analisadas posteriormente.

Uma vez que a Reforma de 1967 acirrou tal dicotomia, Frederico Lustosa da Costa (2008) argumenta que não ocorreu a institucionalização de uma administração propriamente burocrática, de tipo weberiano, pois não teria sido realizada a profissionalização dos servidores públicos em toda a sua extensão nem a adoção do concurso público como principal fonte de recrutamento.

No tocante ao planejamento regional, esse período caracterizou-se pela permanência dos objetivos ligados à necessidade de ocupar e povoar as regiões Amazônica e Centro-Oeste e dinamizar a economia nordestina. As mudanças relacionaram-se às estratégias utilizadas para alcançar tais objetivos, destacando-se a Teoria dos Polos de Crescimento, que conforme Wanderley Messias da Costa (1995), foi bastante utilizada ao longo da década de 1970 pelo Governo Federal.

Além disso, houve a reformulação da regionalização do espaço nacional, concretizada na Divisão Regional do Brasil de 1969, elaborada pelo IBGE, com o objetivo de criar novas bases para o planejamento regional no país⁵².

⁵² Após uma série de publicações do IBGE e de seus geógrafos objetivando justificar a necessidade de uma nova regionalização do país, o IBGE divulgou, em 1968, a obra "Subsídios à Regionalização". Fizeram parte da equipe técnica Marília Velloso Galvão, Pedro Pinchas Geiger, Speridião Faissol, Lysia Bernardes e Elza Keller, além da contribuição de Michel Rochefort. A obra expôs sete estudos/temas (domínios ecológicos, população, regiões agrícolas, indústria, transportes, atividades terciárias e centralidade), a partir dos quais foram gerados diversos mapas e cartogramas para orientar uma síntese. Os estudos referentes aos domínios ecológicos resultaram na delimitação de macrorregiões, definidas segundo as noções de "homogeneidade" e de "regiões naturais", e os estudos de indústria, transportes, atividades terciárias e sobretudo de centralidade levaram à delimitação de microrregiões homogêneas, divulgadas em 1972 pelo IBGE na publicação "Regiões

O *Mapa 10*, a seguir, apresenta a Divisão Regional do Brasil em macrorregiões divulgada pelo IBGE em 1969.

Mapa 10 – Divisão Regional do Brasil – IBGE, 1969

Fonte: IBGE, 2002 (Organizado pela autora; Elaborado por Rafael Fonseca de Oliveira).

Paulo Pedro Perides (1994) assinala três argumentos utilizados para justificar tal revisão: o primeiro destacava as alterações no conceito de região no âmbito da Ciência Geográfica, fato que teria possibilitado uma visão mais apurada das realidades regionais brasileiras; o segundo argumento apontava que a divisão regional anterior, com base nas regiões naturais, “[...] não forneceriam quadros territoriais apropriados que pudessem ser utilizados pelas políticas de planejamento e de desenvolvimento que se intensificaram a partir do final dos anos 50” (p.87); o terceiro argumento ressaltava as transformações relacionadas aos processos de urbanização e de industrialização e também um maior conhecimento sobre o território brasileiro, sendo ambos inexistentes na regionalização vigente.

Funcionais Urbanas”. Por conseguinte, em 24 de novembro de 1970 o Decreto 67.647, com retificação em 4 de dezembro do mesmo ano, instituiu a Divisão Regional do Brasil elaborada pelo IBGE em 1967, divulgada pela Resolução nº 1 da Comissão Nacional de Planejamento e Normas Geográfico-Cartográficas em 8 de maio de 1969.

Como destacamos em trabalho anterior (SILVA, 2010, p.5),

a Geografia se vinculou às ideias de desenvolvimento que tomaram corpo no Brasil na década de 1950, ressaltando o planejamento territorial. Neste contexto, a desigualdade espacial do desenvolvimento econômico passou a ser vista como um problema a ser resolvido por meio do planejamento regional, no qual as regiões cada vez mais passaram a ser concebidas em função de sua aplicabilidade, ou seja, às necessidades do planejamento, seguindo uma finalidade específica, menos acadêmica e mais política, pragmática.

Segundo Paulo Pedro Perides (1994), a Divisão Regional do Brasil de 1969 foi feita para atender às necessidades de aplicação de planos, investimentos e políticas específicas. Assim sendo, pode-se inferir que as próprias políticas realizadas no âmbito das Superintendências de Desenvolvimento Regional foram privilegiadas pela nova regionalização, já que o novo recorte, em comparação com o anterior, de 1945, se ajustava melhor à área de atuação das Superintendências⁵³.

Provido de uma nova estrutura administrativa e uma nova regionalização político-administrativa, o governo de Emílio Médici elaborou o *Plano Metas e Bases para a Ação do Governo (MBAG)*⁵⁴, que deveria abranger os anos de 1970 a 1973. Segundo Patrícia de Oliveira Matos (2002), o MBAG foi complementado pelo Orçamento Plurianual de Investimentos para o período de 1971 a 1973 e o *I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)*⁵⁵, que abrangia os anos de 1972 a 1974. Segundo Amaury Patrick Gremaud e Julio Manuel Pires (1999a, p.47-48),

⁵³ Esse “ajuste” é demonstrado pelos seguintes fatos: i) na divisão macrorregional de 1942, os estados de Sergipe e da Bahia pertenciam à região Leste, que foi extinta na regionalização de 1969, já que ambos passaram a compor a região Nordeste; a esse respeito, Angélica Alves Magnago (1995) assinala que na criação da Sudene, em 1959, já se considerava que Sergipe e Bahia pertenciam ao Nordeste; ii) a nova delimitação da região Sul demarcada na regionalização de 1969 coincide com a área de atuação da Sudesul, definida em 1967. Note que simultaneamente à divulgação da nova regionalização político-administrativa do Brasil, o Decreto-Lei nº 576, de 8 de maio de 1969, alterou a denominação do *Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste* e da Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, criados pelo Decreto-lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967, respectivamente, para Plano de Desenvolvimento da Região Sul e Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul, mantendo a sigla Sudesul (BRASIL, 1969).

⁵⁴ Como objetivo síntese, o MBAG estabeleceu o ingresso do país no mundo desenvolvido até o final do século, e como prioridades o plano elegeu os investimentos em educação, saúde, saneamento, agricultura e abastecimento e o avanço no desenvolvimento científico e tecnológico (MATOS, 2002).

⁵⁵ O I PND apresentava os seguintes objetivos nacionais: alavancar o país à categoria de nação desenvolvida; fomentar o crescimento econômico; realizar investimentos nas áreas de siderurgia, petroquímica, transportes, construção naval, energia elétrica e mineração; priorizar na esfera social a agricultura, saúde, educação, saneamento básico; promover a expansão do mercado consumidor e da poupança interna (MATOS, 2002).

o I PND deixa bem claro que seu objetivo básico é o crescimento econômico em detrimento de outros objetivos possíveis, como o de estabilização ou de melhoria da distribuição de renda. [...]

Apesar de se fazer algumas referências à importância da economia de mercado, o I PND mostra-se ainda fortemente vincado pela hegemonia das idéias keynesianas, ou seja, pela confiança bastante ampla na capacidade e necessidade do Estado articular políticas públicas conducentes a um maior nível de crescimento econômico.

Gremaud e Pires ressaltam que, no contexto do *I PND*, o governo pretendia consolidar o processo de expansão econômica baseando-se no crescimento do setor industrial, sobretudo através do aumento da produtividade e de ganhos tecnológicos. Segundo os autores, houve a busca pela criação de um “modelo brasileiro de capitalismo industrial”, pautado na criação e apoio à grande empresa nacional, destacando-se as empresas estatais, que por meio de incentivos fiscais, fusões e incorporação de empresas, promoveriam a concentração de capitais e seriam capazes de competir com as empresas multinacionais, reforçando a tentativa de firmar o “Brasil Potência”. Tais observações evidenciam as influências do paradigma da industrialização, do paradigma técnico-econômico fordista e do paradigma do “nacional-desenvolvimentismo”.

No tocante ao planejamento regional, somando-se à perda significativa de autonomia das Agências de Desenvolvimento Regional decorrentes da reforma de 1967, a partir do *I PND*, os planos regionais passaram a compor capítulos do plano nacional, diminuindo ainda mais a autonomia de tais instituições.

A esse respeito, Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003) afirma que as Superintendências de Desenvolvimento Regional perderam suas funções de elaboração e supervisão das ações dos órgãos federais em suas regiões, passando de formuladoras a executoras das estratégias de desenvolvimento regional.

Segundo Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.80),

[...] o I PND buscou, na aliança entre os estados da federação e a União e, também, na aproximação entre Estado, enquanto fornecedor de infra-estrutura e empresa privada nacional, a equação para a consolidação de uma economia de mercado, valendo-se o governo do planejamento como instrumento para a melhor rentabilidade dessa política. Mas, tratava-se de um planejamento confessadamente a cargo da União, definidora das estratégias e prioridades das políticas públicas, limitando-se as unidades da federação a executar obras em escala local.

Bomfim (2007) aponta que no âmbito do *I e II PNDs* a expansão das fronteiras econômicas em direção ao “sertão”, sobretudo sobre a Amazônia, associava-se à busca pela mitigação de conflitos sociais – especialmente no Nordeste – e à

redistribuição da população no território nacional, diretrizes amplamente reproduzidas nos planos regionais.

É importante ressaltar que o I PND elencou como política territorial o *Programa de Integração Nacional (PIN)*, o qual, por sua vez, reforçou as iniciativas do Estado na promoção da integração nacional e na expansão das fronteiras econômicas do país, do Sudeste-Sul em direção ao Centro-Oeste, Amazônia e Nordeste, e também a estratégia de desenvolvimento nacional baseada nos “polos de desenvolvimento” (COSTA, 1995).

Segundo Anita Kon (1999b, p.22), o PIN pautava-se na “[...] disseminação dos resultados do progresso econômico a partir de centros de crescimento regional e de seus efeitos multiplicadores, baseando-se nas vantagens comparativas do país”. Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) argumenta que a noção de “polos de desenvolvimento” utilizada no arcabouço do *PIN* e a busca pela urbanização e industrialização de áreas “atrasadas” pautaram as políticas públicas, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, indicando, mais uma vez, a presença dos paradigmas da industrialização, da urbanização e da polarização econômica⁵⁶. Assim sendo, o autor argumenta que

[...] o Estado interventor operou através de uma combinação entre a execução local do planejamento, a cargo das superintendências e a aplicação dos chamados programas especiais de integração nacional [como o PIN e os “Polos de Desenvolvimento”], nos quais atuavam as próprias superintendências e/ou órgãos especialmente criados para tal fim (BOMFIM, 2007, p.278).

Destarte, embora o papel das Superintendências de Desenvolvimento Regional tenha sido reforçado no contexto dos PNDs, devido à criação de programas especiais que seriam por elas administrados, a centralização das políticas de cunho regional no âmbito Federal e as alterações nas estruturas administrativas da Sudesul⁵⁷, da Sudene⁵⁸, da Sudeco⁵⁹ e da Sudam⁶⁰ agravaram o

⁵⁶ Segundo Gremaud e Pires (1999a, p.57), “além do PIN, esta política de integração nacional deveria incluir também o *PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste)*. O *PIN* compreendia como projetos prioritários: a construção de sistemas rodoviários de interligação do Nordeste e da Amazônia e de corredores de transporte, inclusive para exportação; levantamento geográfico (*Projeto Radam [Radar da Amazônia]*); programa de colonização e de estabelecimento de infra-estrutura na Amazônia, e o *Plano de Irrigação do Nordeste*. Já o *PROTERRA* buscava apoiar a agroindustrialização do Nordeste, a expansão da empresa agrícola e dar apoio ao pequeno produtor, principalmente o desprovido de terra. Apesar de alguma intenção social, estes projetos, por meio de uma série de incentivos, “serviriam para financiar a modernização, dentro da concepção geral de apoiar as grandes empresas, industriais e agrícolas, que eram mais eficientes e, portanto, competitivas” (VERMULM, 1985, p.146)”.

⁵⁷ Decreto nº 72.775, de 11 de setembro de 1973.

seu processo de esvaziamento no tocante à autonomia política e administrativa, o que pode ser notado pelo fato de tais Superintendências passarem a apresentar a mesma organização interna.

Por outro lado, no governo de Ernesto Geisel, houve relativo fortalecimento dos órgãos ligados ao planejamento econômico nacional por meio da Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974, que criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico⁶¹ e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) em substituição ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (BRASIL, [2 mai.]1974).

Para Ronaldo Coutinho Garcia (2000), a criação da Seplan partiu da visão de que o planejamento era um importante instrumento para a condução das ações do governo, sendo necessário elevar o órgão na estrutura da Administração Pública Federal. Com *status* de Ministério e ligada à Presidência da República, a Seplan teria se tornado, pelo comando de seus ministros no período, o centro das decisões econômicas do país (LIMA JÚNIOR, 1998; BRASIL/MPOG, 2011).

No tocante ao planejamento regional, a Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, criou a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) para suceder a Suvale, vinculada como empresa pública ao Ministério do Interior e com sede e foro no Distrito Federal.

A seguir, o *Mapa 11* exibe a área geográfica de atuação da Codevasf e o *Quadro 15* suas atribuições e estrutura administrativa.

⁵⁸ Decreto nº 72.776, de 11 de setembro de 1973.

⁵⁹ Decreto nº 72.777, de 11 de setembro de 1973.

⁶⁰ Decreto nº 73.630, de 13 de fevereiro de 1974.

⁶¹ O Conselho de Desenvolvimento Econômico tornou-se órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, responsável por auxiliá-lo na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento. O Conselho de Desenvolvimento Econômico seria presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado da Fazenda, da Indústria e do Comércio, da Agricultura e do Interior e, como seu Secretário-Geral, pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento (BRASIL, [2 mai.]1974).

Mapa 11 – Delimitação da área de atuação da Codevasf, em 1974

Fonte: BRASIL, [17 jul.] 1974; IBGE, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira)

Atribuições:

- o aproveitamento dos recursos de água e solo do Vale do São Francisco para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais, buscando a promoção do desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários;
- a instituição poderia:
 - coordenar ou executar, diretamente ou mediante contratação, obras de infraestrutura, sobretudo relacionadas à captação de água para irrigação, à construção de canais primários ou secundários, e também obras de saneamento básico, eletrificação e transportes.
 - promover a organização e participar do capital de empresas de produção, beneficiamento e industrialização de produtos primários;
 - elaborar, em colaboração com os demais órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, que atuam na área, planos anuais e plurianuais de desenvolvimento;
 - promover a desapropriação de áreas destinadas à implantação de projetos de desenvolvimento.

Estrutura administrativa:

- A instituição seria gerida por um Presidente e três Diretores, todos nomeados pelo Presidente da República.

Quadro 15 – Atribuições e estrutura administrativa da Codevasf, em 1974

Fonte: BRASIL, [17 jul.] 1974 (Organizado pela autora).

A lei que instituiu a Codevasf previa a atuação coordenada na elaboração de programas e de projetos nas áreas coincidentes com a Sudene, a fim de garantir a unidade de orientação da política econômica e eficiência dos investimentos públicos e privados, oriundos de incentivos fiscais.

Entretanto, com as limitações de suas atividades verificadas desde o início do I PND, em 1972, coube às Superintendências de Desenvolvimento Regional, basicamente, a administração dos sistemas de incentivos fiscais (MOREIRA, 2003).

Assim sendo, o Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, criou o Fundo de Investimento da Amazônia (Finan), operado pelo Basa e supervisionado pela Sudam, e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), operado pelo BNB e supervisionado pela Sudene.

Caberia a ambas Superintendências definir prioridades, analisar e aprovar projetos para aplicação dos incentivos fiscais, acompanhar e fiscalizar a sua execução, bem como autorizar a liberação por parte dos bancos operadores dos referidos recursos fiscais (BRASIL, [12 dez.] 1974).]

A seguir, o *Organograma 5* e o *Quadro 16* apresentam a estrutura da Administração Pública Federal a partir da criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Seplan.

Organograma 5 – Administração Pública Federal em 1974, de acordo com a Lei nº 6.088*, de 16 de julho de 1974, e a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974.
 Fonte: BRASIL ([2 mai.] 1974, [17 jul.] 1974). (Organizado pela autora).

<p>Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan)</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Assistir o Presidente da República: <ul style="list-style-type: none"> na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento; na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social; na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros; na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério. <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Financiadora de Estudos e Projetos; Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Conselho Nacional de Pesquisas; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. 	<p>Ministério do Interior</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <p>São mantidas as atribuições estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967.</p> <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Banco de Crédito da Amazônia S.A.; Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco); Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs); Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf)*.
---	--

Quadro 16 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1974, de acordo com a Lei nº 6.088*, de 16 de julho de 1974, e a Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974.
 Fonte: BRASIL ([2 mai.] 1974, [17 jul.] 1974). (Organizado pela autora).

O II PND e os “Polos de Desenvolvimento”

Como assinala Simone Uderman (2008a), desde meados da década de 1950 as políticas econômicas e, sobretudo, as políticas de desenvolvimento regional, basearam-se na ideia de polarização da produção econômica no espaço como ferramenta para solucionar os problemas relativos ao crescimento/desenvolvimento de regiões “estagnadas”. Segundo a autora, a teoria inicial formulada por Perroux era essencialmente uma teoria sobre o desenvolvimento – concebido de forma ampla –, adotada em diversas partes do mundo por formuladores de políticas públicas que buscavam uma solução para a problemática das desigualdades regionais. Dessa forma, a teoria elaborada por Perroux, e as contribuições de autores como Myrdal e Hirschman, foram consubstanciadas na chamada Teoria dos Polos de Crescimento⁶².

Para Simone Uderman (2008a) e Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) o argumento básico desse conjunto de proposições que resultaram na Teoria dos Polos de Crescimento era o de que a expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada pelo espaço, mas sim de forma concentrada em pontos ou polos, a partir dos quais o desenvolvimento se irradiaria para o entorno. Haveria três conceitos fundamentais na Teoria:

[...] indústria motriz, complexo de indústrias e pólos de crescimento. As chamadas indústrias motrizes, exercendo um papel indutor do crescimento de outras firmas (indústrias movidas) pela compra de bens de natureza diversa, teriam a capacidade de fomentar a formação de um complexo de indústrias localizadas próximas umas das outras, promovendo a formação de um polo regional (UDERMAN, 2008a, p.234).

Embora boa parte das proposições que fundamentam a Teoria dos Polos de Crescimento tenha sido formulada tendo em vista o desenvolvimento de regiões “deprimidas” em “países centrais”, Simone Uderman ressalta que as ideias e conceitos dessa teoria serviram de inspiração para análises e políticas públicas aplicadas a regiões periféricas de países de “industrialização tardia”, “[...] uma vez

⁶² Apesar de autores como Perroux, Myrdal e Hirschman utilizarem mais frequentemente o conceito de polo de crescimento, a aplicação da referida teoria no Brasil, por parte do Estado, resultou na criação de estruturas econômicas denominadas de “polos de desenvolvimento”.

que a característica de insuficiência de renda e mercado frente aos requisitos de escala industrial fordista é comum a esses espaços” (Ibid, p.235).

Para Simone Uderman (2008a), as propostas de criação de “polos de desenvolvimento” se apoiavam numa visão intervencionista do Estado, já que havia a crença de que sua ação incisiva seria o impulso inicial para desencadear o processo de desenvolvimento em áreas “deprimidas”. Tais pressupostos resultaram na criação e no fortalecimento de instituições públicas ligadas ao planejamento e no reforço do modelo de Estado “desenvolvimentista”, presente na maioria dos países “periféricos” entre as décadas de 1950 e 1970, conforme a autora, revelando, portanto, a influência dos paradigmas científicos sobre a estruturação da *polity* nesses países.

Dentre os principais pressupostos da Teoria dos Polos de Crescimento, haveria a necessidade de aplicação de elevados volumes de investimentos em capitais fixos, a atração de capitais externos para viabilizar os processos de industrialização e a supervisão e as garantias do Estado para reduzir os riscos dos investimentos internacionais (BOMFIM, 2007). Nota-se, portanto, a estreita relação dessa Teoria com os pressupostos do modelo de Estado “desenvolvimentista” e com o paradigma da industrialização, ambos apoiados por instituições de fomento internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (UDERMAN, 2008a).

Como ressaltado anteriormente, o “desenvolvimentismo” consolidou-se no Brasil a partir da Constituição de 1946, mas foi no contexto do II PND (1975-1979), elaborado no governo de Ernesto Geisel, que a Teoria dos Polos de Crescimento ganhou destaque e que o “[...] o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social” (REZENDE, 2010, p.14).

No âmbito do planejamento regional, a Teoria dos Polos de Crescimento respaldou as políticas públicas implementadas pelas Agências de Desenvolvimento Regional (RIBEIRO, 2002), que se voltaram para a industrialização baseada em “polos geradores do progresso pela economia de aglomeração” (SILVA, 2010).

No entanto, como ressalta Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.175) o uso do conceito de “polos de desenvolvimento” nem sempre associava-se à indústria como “atividade motriz”, havendo também programas regionais de polos

agrícolas, “[...] cuja viabilidade foi frequentemente pensada – isto é fundamental – em termos de simples dotação de infra-estrutura (transportes, comunicações e energia) e de meios de financiamento público [...]”.

Por conseguinte, no âmbito do *II PND*, destacaram-se os programas especiais do *Polamazônia*, do *Polonordeste* e do *Polocentro*, que privilegiaram as atividades mineradoras e agropecuárias e basearam-se em mecanismos de incentivos fiscais administrados pelas respectivas Superintendências de Desenvolvimento Regional (TRÉRY, MELLO, 2009) ⁶³.

Para Simone Uderman (2008a), além do paradigma da industrialização e da teoria de desenvolvimento relacionada à polarização econômica, o modelo de Estado “desenvolvimentista” fundamentava-se no paradigma técnico-econômico fordista, que apresentava como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais capazes de gerar “economias de escala”.

A esse respeito, Wanderley Messias da Costa (1995) assinala que a política de ocupação baseada na criação de “polos de desenvolvimento”, além de concentrar investimentos em megaempreendimentos estatais e privados, permitiu relacioná-los ao “esforço nacional de exportações”, especialmente no caso da Amazônia.

Nesse contexto o paradigma fordista estava relacionado, segundo Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), a um processo de modernização da economia mundial, por sua vez baseado na expansão e seletividade espacial do capital, ou seja, tratava-se de uma “estratégia de descentralização concentrada”.

Destarte, a escala macrorregional e as políticas a serem realizadas pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional a partir das demandas, particularidade e peculiaridades regionais se esfraqueceram em decorrência da ênfase nas políticas associadas à polarização econômica, que privilegiavam pontos no território mas não logravam o desenvolvimento macrorregional.

⁶³ Segundo Maria Regina Nabuco (2007), diversos programas foram criados para fomentar o desenvolvimento econômico em regiões específicas: através do Decreto-Lei nº 1.192, de 8 de novembro de 1971, foi instituído o *Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste)*, para atuar nos estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal; o Decreto-Lei nº 1.207, de 7 de fevereiro de 1972, instituiu o *Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale)*; o Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974, instituiu o *Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia)*; o Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974, criou o *Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste)*; o Decreto nº 75.320, de 30 de janeiro de 1975, criou o *Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro)*, abrangendo a região Centro-Oeste e a porção oeste do estado de Minas Gerais; dentre outros.

O *Mapa 12*, a seguir, apresenta a abrangência territorial de alguns desses programas econômicos de integração nacional e outras áreas.

Fonte: Becker e Egler, *Brasil, uma Potência Econômica Regional na Economia-mundo*, 1995

Mapa 12 – “Polos de desenvolvimento” e programas econômicos de integração nacional durante a ditadura militar

Fonte: TRÉRY; MELLO (2009, p.269) (Adaptado).

Wanderley Messias da Costa (1995) e Simone Uderman (2008b) assinalam que o I e o II PND demonstravam o caráter centralizador das políticas regionais no país, com certo enfoque inter-regional coordenado pelo Governo Federal, que priorizava a exploração das potencialidades regionais de acordo com as necessidades da indústria da porção Centro-Sul.

Assim, embora os PNDs manifestassem interesse em diminuir as disparidades regionais, os mesmos fizeram exatamente o contrário ao promover a concentração de investimentos produtivos nas regiões mais dinâmicas do país, mantendo, como ressalta Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), a estrutura centro-periferia – tanto no âmbito inter-regional como nas relações entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”.

Além disso, os “Polos de Desenvolvimento” criaram deseconomias de escala, como graves problemas nas áreas sociais e de meio ambiente, mostrando-se incapazes de resolver o problema das desigualdades regionais e fomentado até a sua intensificação (ABLAS, 2003; UDERMAN, 2008b).

Ademais, para Wanderley Messias da Costa (1995), a estratégia governamental adotada para o *II PND* voltou-se para o grande empreendimento da fase monopolista do capitalismo, privilegiando os capitais privados (nacionais e estrangeiros) e estímulos governamentais de todo tipo, destinados principalmente a investimentos em infraestrutura.

Amaury Patrick Gremaud e Julio Manuel Pires (1999b, p.72) assinalam que, apesar de algumas adaptações, o *II PND* reafirmou os ideais do “desenvolvimentismo” ao propor o avanço do processo de industrialização como meio para se alcançar o pleno desenvolvimento da nação. Assim, é possível concluir que, igualmente aos planos anteriores, o *II PND* apresentou grandes influências:

- a) dos paradigmas keynesiano e do “nacional-desenvolvimentismo”: “[...] dada a incapacidade do mercado em operar as transformações estruturais necessárias, impunha-se a atuação incisiva do Estado, seja mediante seus investimentos diretos, seja apoiando o setor privado nacional, a “perna fraca do tripé” (Ibid., p.73)⁶⁴;
- b) do paradigma da industrialização: ênfase no modelo de substituição de importações como motor do crescimento;
- c) do paradigma fordista: imperativo para estruturar no país grandes empresas por meio de fusões ou incorporações ou pela constituição de conglomerados financeiros ou industriais-financeiros (Ibid., p.74).

Nesse período, a Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, estabeleceu a criação do estado do Mato Grosso do Sul, a partir do desmembramento do estado do Mato Grosso. Por conseguinte, a área de atuação da Sudeco passou a compreender os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, o Distrito Federal e também o território federal de Rondônia (BRASIL, 1977), como mostra o *Mapa 13*, abaixo.

⁶⁴ Patrícia de Oliveira Matos (2002) distingue a participação das empresas estatais na execução do plano, em parte realizada mediante a contração de dívidas externas para lhe dar suporte financeiro. Tal prática estaria relacionada a duas importantes características do modelo “desenvolvimentista”: o papel do Estado em captar e orientar o uso de recursos financeiros e a realização de investimentos diretos em setores nos quais a presença da iniciativa privada fosse insuficiente (UDERMAN, 2008a).

Mapa 13 – Delimitação da área de atuação da Sudeco, em 1977

Fonte: BRASIL, 1977 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

A Lei Complementar nº 31/77 definiu que a Amazônia Legal, área de atuação da Sudam, abarcaria todo o estado de Mato Grosso. Porém, não houve mudanças na área de atuação da Sudam. Ademais, o território federal de Rondônia e o estado de Mato Grosso mantiveram-se como áreas sobrepostas da Sudam e da Sudeco.

A Crise do Estado

Embora diversos autores, como Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000), Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), Simone Udeman (2008b) e Fernando Rezende (2010), apontem o início do declínio das estratégias de planificação econômica nas escalas nacional e regional no final da década de 1970, como demonstramos ao longo deste capítulo, o processo de declínio do planejamento regional iniciou-se com o Golpe de 1964, uma vez que as instituições responsáveis pelas políticas de cunho regional

foram gradativamente esvaziadas e as políticas de desenvolvimento regional perderam espaço para as políticas nacionais associadas ao ordenamento territorial.

Tal esvaziamento se deu pela perda de autonomia política e administrativa e pela padronização institucional, que acarretou certa inflexibilidade nas formas de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional; por outro lado, embora os Polos de Crescimento tivessem relação com as políticas de desenvolvimento regional, em sua essência, eles representaram uma política de ordenamento territorial, associada, sobretudo, ao paradigma da industrialização.

Octávio Ianni (1991) ressalta que ao longo dos governos militares (1964-1985) houve o aperfeiçoamento do *status quo*, ou seja, o fortalecimento do capitalismo dependente, por meio da ênfase na iniciativa privada, especialmente aquela associada ao capital internacional, sem pretensões de modificar as estruturas sociais e políticas, nem mesmo no âmbito das políticas regionais.

Octávio Ianni (1991) assinala que os governos militares não estavam interessados em realizar as políticas de cunho regional destinadas ao Nordeste, mesmo tornando-se evidente que o desenvolvimento econômico da região e a própria eficácia da Sudene dependeriam de reformas sociais e políticas.

De forma semelhante, as atuações do Dnocs e da Codevasf pautaram-se no incentivo à irrigação como suporte para o desenvolvimento econômico regional, voltado, todavia, à ampliação da agroindústria, reforçando a concentração fundiária e os problemas sociais, políticos e econômicos já existentes (BOMFIM, 2007).

Consequentemente, houve a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico baseado na expansão da fronteira econômica para as regiões Amazônica e Centro-Oeste, articuladas por suas respectivas Superintendências de Desenvolvimento Regional, em vez da promoção de reformas estruturais nas áreas já integradas à economia nacional (IANNI, 1991).

No caso da região Amazônica, Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) argumenta que, embora a reestruturação espacial baseada em grandes projetos tenha logrado êxito na conexão da região aos centros econômicos nacionais, houve grande desarticulação das tentativas de povoamento. Somada à “pretensão civilizadora” das políticas regionais estas tentativas levaram à “[...] um custo ambiental trágico, ao estopim de violentos conflitos fundiários e, ainda, a uma invasão da ‘civilização’ em modos de vida de grupos indígenas atropelados pela

ânsia de lucro que a Amazônia passa a oferecer para o capital [...]” (Ibid., p.271). Portanto, “o processo de concentração de terras na Amazônia” e a “questão ambiental” foram as “maiores consequências negativas da ocupação engendrada pelo planejamento durante o regime militar” (Ibid., p.273).

No Centro-Oeste, o planejamento regional nas décadas de 1950 a 1980 buscou “[...] realizar uma das premissas do *projeto geopolítico brasileiro*, qual seja, a ocupação (pela *agricultura tecnificada*) da hinterlândia, intenção que os Planos Nacionais do regime militar levariam à exaustão [...]” (BOMFIM, 2007, p.281). Em meio à “intensificação do processo de quimificação do cerrado” e à ocupação da região pela “empresa rural” – ligada à pecuária e à agricultura, mormente voltada à produção de soja –, as políticas regionais teriam “impulsionado uma urbanização precoce” e “freado as condições de melhor acesso à terra” (Ibid., p.285).

Tais consequências apontadas por Octávio Ianni e Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim no tocante ao Nordeste, à Amazônia e ao Centro-Oeste decorreriam, a nosso ver, da ausência de um planejamento regional, nos governos militares, pautado numa leitura sobre as desigualdades regionais e em estratégias voltadas especificamente à sua redução, ou seja, na elaboração de diagnósticos e proposições a partir de demandas, particularidades e peculiaridades regionais, considerando-se períodos de médio e longo prazos. Assim, embora houvesse políticas regionais, estas eram fragmentadas e dispersas, em grande medida subordinadas ao planejamento econômico nacional, alinhando-se à busca pela ampliação da reprodução do capital no interior de uma divisão territorial do trabalho na escala nacional, engendrada pelo poder central.

A padronização da *polity* ligada ao planejamento regional e o esvaziamento da *politics* e da *policy* nesse período demonstram que o declínio do planejamento regional precede a crise do planejamento econômico nacional, que passou a evidenciar-se no final da década de 1970, por sua vez, associada ao colapso fiscal do Estado, à descrença na sua capacidade de planejamento, ao “inchamento” do aparelho estatal e à sua ineficiência e corrupção (CAPELLA, 2000; RIBEIRO, 2002; DINIZ, 2004; REZENDE, 2004; COSTA, 2008, UDERMAN, 2008b).

Segundo Patrícia de Oliveira Matos (2002), o endividamento público causado pelos empréstimos estrangeiros para financiar a atuação das empresas estatais, especialmente durante o *II PND*, levou à deterioração da capacidade de

financiamento do Estado brasileiro na década de 1980. Esta foi agravada pela Crise do Petróleo de 1979, que reduziu a ampla liquidez do mercado internacional verificada nos anos precedentes e causou o desaquecimento das economias nacional e internacional, comprometendo a implementação e execução do *II PND*.

Tal crise, além de acarretar o fim da Ditadura Militar, levou ao “[...] processo de esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (REZENDE, 2010, p.16), tanto na escala nacional como regional, devido à associação da planificação ao regime totalitário e centralizador⁶⁵, à deterioração da capacidade de investir por parte do Estado, à intensificação das medidas de estabilização fiscal e monetária de curto prazo e à ênfase dada às políticas de cunho macroeconômico e de âmbito setorial (GALVÃO; BRANDÃO, 2003; UDERMAN, 2008b).

Nesse cenário, destaca-se a emergência da ideologia neoliberal nos cenários nacional e internacional, segundo a qual o Estado seria considerado um obstáculo ao livre-comércio e ao progresso das nações, e o planejamento visto como uma prática de intervenção numa esfera que deveria estar sujeita à autorregulação dos mercados, ou melhor, à lógica do setor privado (SIQUEIRA, 2011).

Destarte, verifica-se o declínio do planejamento de médio e longo prazos que, segundo José Celso Cardoso Júnior (2011), foi reduzido à esfera técnico-operacional, destituída de sentido estratégico e de discricionariedade, passando a ser uma dentre as diversas funções da administração pública. Haveria, portanto, o predomínio de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo.

No âmbito do planejamento regional, Simone Uderman (2008b) destaca a perda relativa da capacidade de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional no processo de políticas públicas, se tornando “incapazes de exercer a função para a qual foram criadas”.

Num contexto de esvaziamento das técnicas de planificação, foram elaborados o *III PND* (1980-1985)⁶⁶, no governo de João Baptista Figueiredo, e o *I*

⁶⁵ Bomfim (2007, p.41) ressalta que os planos elaborados durante a Ditadura Militar não contaram com a participação da sociedade civil, já que foram concebidos por uma “[...] burocracia propensa a pensar, na vacuidade de um discurso de fortalecimento do Estado-Nação, a referida modernização às expensas da questão social; papel político sem dúvida *moderno*, porém, pleno de vínculos com tradições elitistas e autoritárias”.

⁶⁶ Bomfim (2007) aponta que o *III PND* manteve as estratégias em vigor, ou seja, por meio da atividade industrial buscava promover a desconcentração geográfica da economia e minimizar as desigualdades regionais, mas com maior ênfase às políticas migratórias e urbanas. Dessa forma

Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), preparado para o período de 1986 a 1989, no governo de José Sarney. Este plano teria “apresentado de forma explícita a falência do planejamento no Brasil”, pois conforme Patrícia de Oliveira Matos (2002) o descrédito quanto ao seu potencial e os questionamentos acerca de sua capacidade de induzir o desenvolvimento e as ações da iniciativa privada teriam levado à criação de um plano sem metas quantitativamente mensuráveis. Assim, a autora argumenta que o *I PND-NR* não foi sequer um plano de investimentos públicos e/ou guia aos investimentos privados.

Ao longo da década de 1980 teria havido grande sobreposição de planos, e embora eles tenham demonstrado preocupações em comum, como o crescimento econômico, a redução da inflação e do déficit público, as estratégias adotadas teriam se diferenciado muito, levando a implementações e execuções parciais e a descontinuidades das políticas públicas (MATOS, 2002).

Consequentemente, a Seplan teria se tornado um órgão coordenador das ações econômicas imediatas do governo, sendo que diversos órgãos que formulavam, executavam e fiscalizavam o planejamento setorial foram transferidos da Secretaria. Com essas mudanças, a Seplan teria perdido não apenas o controle da execução de ações na área econômica como também funções ligadas ao seu próprio campo de atuação (BRASIL/MPOG, 2011).

De forma semelhante, o processo de esvaziamento das Agências de Desenvolvimento Regional prosseguiu no governo de José Sarney. Como exemplo, o Decreto nº 92.395, de 12 de fevereiro de 1986, transferiu o Dnocs e a Codevasf para o Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação, instituições até então vinculadas ao Ministério do Interior (BRASIL, 1986).

Todavia, de acordo com Patrícia de Oliveira Matos (2002), o *Plano de Ação Governamental (PAG)*, elaborado para os anos de 1987 a 1991, ainda no governo de José Sarney, retomava os programas setoriais, buscando intensificar os investimentos em “polos de desenvolvimento” considerados promissores. Para a autora, o *PAG* buscou restaurar o planejamento de médio e longo prazos, embora não tenha logrado sucesso devido à redução de investimentos públicos e privados.

sobressaíram-se os “polos de desenvolvimento” industriais e o avanço das fronteiras agropecuárias sobre a Amazônia e o Cerrado. Não obstante, Patrícia de Oliveira Matos (2002) afirma que o plano foi interrompido no segundo semestre de 1980 devido às crises nacional e internacional.

As políticas de cunho regional realizadas ao longo da história brasileira demonstraram-se insuficientes para a superação das disparidades regionais.

No caso do Nordeste, embora se tenha verificado expressivo incremento no dinamismo econômico nos anos 60, 70 e 80, muitas vezes superior à média nacional, isto não resultou na superação das desigualdades regionais, conforme aponta Tânia Bacelar de Araújo (2002). Houve a integração do Nordeste às demais regiões do país, especialmente ao Centro-Sul, mas as diferenciações inter e intrarregionais, tanto na estrutura produtiva como no nível socioeconômico, permaneceram significativas, revelando uma realidade regional “diferenciada e complexa”. Acompanhando as principais tendências da economia nacional, houve no Nordeste a emergência de subespaços dotados de estruturas econômicas modernas e dinâmicas⁶⁷, mas de forma bastante restrita e seletiva, o que propiciou a permanência de velhas estruturas econômico-sociais na maior parte da região.

Segundo Leonardo Guimarães Neto (1999, p.257),

a política de desenvolvimento regional, na prática, terminou sendo sobretudo uma política estritamente econômica, sem uma correspondente ação governamental na dimensão social. À ênfase nos estímulos fiscais e financeiro, na ampliação e modernização da infra-estrutura de transporte e energia elétrica – que significou, sem dúvida, um tratamento prioritário ao Nordeste –, não correspondeu um tratamento diferencial para a região com relação a educação, saúde, saneamento básico e habitação.

Sylvio Mário Puga Ferreira (1999) assinala que a estratégia de desenvolvimento regional adotada ao longo das últimas décadas, sobretudo durante os PNDs, procurou adequar o planejamento regional ao planejamento econômico nacional, muitas vezes desconsiderando-se as especificidades regionais. Segundo o autor, as políticas voltadas para a Amazônia alteraram o processo de ocupação regional, comprometendo o equilíbrio ecológico da região, intensificando a problemática fundiária e resultando numa crescente concentração de renda.

A partir dos apontamentos de Tânia Bacelar de Araújo (2002), Leonardo Guimarães Neto (1999) e Sylvio Mário Puga Ferreira (1999) é pertinente questionar se houve, de fato, um planejamento regional com vistas a superar as disparidades regionais e promover um desenvolvimento social e econômico, ou se o que ocorreu

⁶⁷ “Entre as áreas dinâmicas e que se modernizaram, vários estudos têm feito referência ao pólo petroquímico de Camaçari (Bahia), ao pólo têxtil e de confecções de Fortaleza (Ceará), ao complexo minero-metalúrgico do Maranhão, ao complexo agroindustrial de Petrolina-Juazeiro (Pernambuco e Bahia), às áreas da moderna agricultura de grãos (oeste da Bahia, oeste do Piauí e sul do Maranhão) e ao pólo de fruticultura do Vale do Açu (Rio Grande do Norte).” (NETO, 1999, p.244).

foi a adaptação de políticas econômicas nacionais à escala regional, em outras palavras, a regionalização de políticas nacionais de caráter intrinsecamente econômico, visando criar condições para a “expansão do mercado interno” a partir da incorporação de novas áreas ao centro econômico do país.

A esse respeito, Wilson Cano (informação verbal)⁶⁸ assinala que os governos militares não tinham uma política de desenvolvimento regional, visto que as ações incluídas nos PNDs relacionavam-se ao projeto “Brasil Potência” e eram necessárias na medida em que se buscava o acesso rápido e intensivo aos recursos naturais. Como exemplo, o economista assinala que, embora a Sudene tivesse dado continuidade à elaboração de seus Planos Diretores, tal fato associava-se à necessidade de atender à legislação vigente, uma demanda meramente burocrática. Para Wilson Cano, o objetivo não era desenvolver o Nordeste ou a Amazônia, portanto, não houve de fato políticas regionais entre 1964 e 2003.

Por outro lado, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal)⁶⁹ argumenta que os governos militares ressignificaram o modelo de planejamento regional erigido para a Sudene em seus primórdios (1959-1964), e o expandiram para a Amazônia e para o Centro-Oeste nos anos seguintes. Segundo o economista, nos anos de governo do General Médici (1969-1974), o planejamento era “super ousado e inovador na área regional, pois ele reconhecia que não tinha sentido fazer políticas para cada região, sendo necessário pensar a política regional nacionalmente [...]”.

Sem pretender resolver o embate entre esta divergência de opiniões, entendemos ser possível afirmar que no período entre 1964 a 1979 as políticas regionais gradativamente passaram a ser elaboradas a partir do viés nacional, ou seja, as políticas não partiam das especificidades regionais, elas eram pensadas a partir da escala nacional, considerando-se a questão da integração e da segurança nacional. Embora, em seus primórdios, a Sudene tenha pensado o Nordeste enquanto região inserida num contexto nacional, sua abordagem partia da escala regional, das especificidades e particularidades da região, um olhar que foi esmaecido durante os governos militares e só tentará ser resgatado recentemente, mesmo que com outras características.

⁶⁸ Informação fornecida por Wilson Cano em entrevista concedida à autora em 06/11/13.

⁶⁹ Informação fornecida por Antônio Carlos Filgueira Galvão em entrevista concedida à autora em 21/11/13.

Deste modo, concluímos que, embora o planejamento regional estivesse em declínio – enquanto processo técnico e político de tomada de decisões voltado à redução das desigualdades regionais, envolvendo desde a elaboração de planos e programas até sua implementação e avaliação e abrangendo o estabelecimento de um arcabouço institucional, legislativo e orçamentário –, houve políticas de cunho regional entre 1964 e 1979, em grande parte revestidas do discurso da redução das disparidades regionais, mas que apresentavam o viés do planejamento econômico nacional, em grande medida, dessassociando-se de uma leitura crítica sobre a questão regional. Portanto, embora o auge da implementação e execução de políticas de cunho regional no Brasil tenha ocorrido neste período, o planejamento regional, enquanto estratégia de combate às desigualdades regionais, já apresentava indícios de debilidade, uma vez que ele havia sido esvaziado e subordinado às premissas do planejamento econômico nacional.

Segundo a acepção destacada acima, consideramos que houve uma breve, mas significativa, experiência de planejamento regional entre 1959 e 1964, com algumas peculiaridades decorrentes do contexto histórico. Por outro lado, o planejamento regional passou por um gradativo enfraquecimento entre 1964 e 2003 – período que pode ser subdividido, uma vez que apresenta marcos importantes no tocante à questão regional, como a CF-88, conforme já assinalamos. Assim, nos itens a seguir, abordaremos o sub-período de 1988 a 2003, de forma a caracterizar e contextualizar o processo de retomada do planejamento regional ancorado na caracterização supracitada, que emergiu a partir de 2003, consubstanciando-se na *PNDR*, como examinaremos no próximo capítulo.

3.2. Constituição Federal de 1988: em busca de um novo modelo para o planejamento econômico nacional e regional

Além das limitações das políticas de desenvolvimento regional examinadas anteriormente, a severa crise econômica da década de 1980 teria desencadeado crescentes desigualdades sociais e também distorções no aparelho administrativo que dificultariam sua própria reversão, tornando urgente a criação de um sistema administrativo capaz de promover o desenvolvimento (COSTA, 2008).

Neste contexto, além de nortear o processo de redemocratização do país, a CF-88 também pode ser considerada como uma reforma administrativa, já que promoveu um conjunto de transformações significativas no âmbito da *polity*, seguida por mudanças no plano normativo, gerencial, econômico, social e político.

João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos (2006), retomando as considerações do jurista José Eduardo Martins Cardoso, ressaltam que as Constituições são sempre a síntese das relações de poder existentes na sociedade em um dado momento histórico.

Segundo Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), no processo de redemocratização do país, iniciado em 1985, a expansão da Administração Indireta, decorrente da descentralização implementada pelo Decreto-Lei nº 200/67, pode ser considerada danosa ao Estado, pois este teria perdido o controle operacional de seu aparelho devido ao excesso de flexibilidade administrativa. Logo, os governos seguintes buscaram reformar o aparelho do Estado visando revalorizar a Administração Direta.

Sheila Maria Reis Ribeiro (2002), Flávio da Cunha Rezende (2004) e Fernando Luiz Abrúcio e Cibele Franzese (2007) destacam a descentralização promovida pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), sobretudo a transferência de recursos da União para os estados e municípios, juntamente com a competência para execução de serviços sociais e de infraestrutura. Os autores também ressaltam os problemas decorrentes da coordenação e da divisão de funções entre os órgãos da Administração Pública. Para Celina Souza (2005), a CF-88 também caracterizou-se pela suposição de que o arcabouço legislativo e as políticas públicas federais se impõem às instâncias subnacionais, uniformizando as regras para essas esferas e limitando sua liberdade em legislar sobre questões específicas de interesse local.

Para Frederico Lustosa da Costa (2008), além de ter promovido uma reforma do Estado e possibilitado o aumento da participação civil nas decisões do poder público, a CF-88 buscou resgatar o planejamento de médio e longo prazos, ao estabelecer um novo Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, enfatizando os Planos Plurianuais como modelo de planificação econômica a nível nacional⁷⁰.

⁷⁰ Segundo Patrícia de Oliveira Matos (2002, p.19), até a CF-88, o Poder Executivo Federal elaborava um Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), um orçamento plurianual de investimentos e três orçamentos anuais (Orçamento da União, Orçamento Monetário e Orçamento das Empresas Estatais). Atualmente, o Governo Federal utiliza o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, formado pelos Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal reflete a busca pela criação de um instrumento que explicita os objetivos do governo, dê coerência às ações ao longo do tempo e organize as intervenções parlamentares nos orçamentos, assim visa reforçar as tentativas de avaliar e controlar as ações de forma regular, sobretudo no tocante às despesas públicas (MATOS, 2002, p.22).

O PPA tem por objetivo formular o planejamento estratégico nacional, a partir de planos e programas nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social, tendo em vista, sobretudo, diminuir as desigualdades espaciais e sociais ao aperfeiçoar a infraestrutura econômica (BRASIL/MPOG, 2002).

Para Ronaldo Coutinho Garcia (2000), “o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas”.

No tocante à escala regional, Gilberto Bercovici (2001) destaca a inclusão da redução das desigualdades sociais e regionais no Artigo 3º da Constituição Federal de 1988, que apresenta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conferindo à problemática regional o *status* de “princípio geral” de toda ordem jurídica nacional. Consequentemente, a redução das desigualdades regionais seria um imperativo que deveria permear todas as políticas públicas.

Deste modo, a CF-88 incorporou diversos dispositivos para a redução das desigualdades regionais, daí resultando a criação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989⁷¹ (BRASIL, [28 set.] 1989).

Com a CF-88, a Divisão Regional do Brasil em macrorregiões foi alterada devido: à criação do estado de Tocantins (desmembrado de Goiás), incorporado à região Norte; à extinção do território federal de Fernando de Noronha (transformado em Distrito Estadual pertencente à Pernambuco); à transformação dos territórios

Orçamentos Anuais (LOA) (BRASIL, 1988). Em conjunto, essas leis materializam o planejamento e a execução das políticas públicas no âmbito Federal, sendo que as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais deveriam ser compatíveis com o que dispõe o PPA (BRASIL/MPOG, 2011).

⁷¹ Principais diretrizes na formulação dos programas de financiamento dos Fundos Constitucionais: concessão de financiamentos exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas; tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas e microempresas; preservação do meio ambiente; conjugação do crédito com assistência técnica; apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas; proibição de aplicação de recursos a fundo perdido (BRASIL, [28 set.] 1989).

federais de Amapá e de Roraima em estados, sendo este último anexado à região Norte. Note que anteriormente, por meio de lei complementar, já havia ocorrido a transformação do estado da Guanabara em município do Rio de Janeiro em 1974, a criação do estado do Mato Grosso do Sul em 1977 (desmembrado de Mato Grosso) e a transformação do território federal de Rondônia em estado em 1982 (IBGE, 2002). O *Mapa 14*, abaixo, apresenta essas alterações na regionalização do país.

Mapa 14 – Divisão Regional do Brasil atual

Fonte: IBGE, 2002 (Organizado pela autora; Elaborado por Rafael Fonseca de Oliveira).

Tais alterações na regionalização do Brasil repercutiram também na delimitação da área de atuação da Sudam, já que o recém-criado estado do Tocantins passou a compor a Amazônia Legal. Por outro lado, desde 1966 a porção de Goiás a norte do paralelo 13º compunha sua área de abrangência, sendo que a fronteira na porção sul do estado do Tocantins está nas proximidades desse paralelo. O Mapa 15, a seguir, expõe a área de atuação da Sudam estabelecida em 1988, e em vigor até a atualidade.

Mapa 15 – Delimitação da área de atuação da Sudam, desde 1988

Fonte: BRASIL, 1988, 2011 (Org. Simone Affonso da Silva; Elaboração: Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Após a CF-88, a Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989, incorporou à Seplan os assuntos da Secretaria de Administração Pública, ligada à Presidência da República. Por outro lado, para o Ministério do Interior foram transferidas as matérias atribuídas ao extinto Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social. Também foi extinto o Ministério Extraordinário para Assuntos de Irrigação, e o Dnocs e a Codevasf foram transferidos para o Ministério da Agricultura (BRASIL, [20 mar.] 1989). Depois, o Decreto nº 98.356, de 3 de dezembro de 1989, ajustou a estrutura básica da Seplan e definiu suas atribuições (BRASIL [6 nov.] 1989). O *Organograma 6* e o *Quadro 17*, a seguir, exibem tais alterações na Administração Pública Federal.

Organograma 6 – Administração Pública Federal em 1989, de acordo com o Decreto nº 98.356, de 3 de dezembro de 1989, e a Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989. Fonte: BRASIL ([20 mar.] 1989, [6 nov.] 1989). (Organizado pela autora).

<p>Secretaria de Planejamento e Coordenação</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; elaboração do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias; elaboração da proposta orçamentária anual e de créditos adicionais relativos aos orçamentos fiscal, de investimento de empresas estatais e da seguridade social, bem assim do orçamento de outros dispêndios de empresas estatais; acompanhamento da execução dos planos e programas de desenvolvimento e dos orçamentos da União; realização e promoção de estudos e pesquisas socioeconômicos, inclusive setoriais e regionais; coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social; coordenação do Sistema de Planejamento Federal, do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e do Sistema de Serviços Gerais; modernização e informatização da Administração Federal direta, autárquica e fundacional; desenvolvimento e coordenação do Sistema Estatístico Nacional; financiamento externo e interno de programas de desenvolvimento; desenvolvimento de recursos humanos para a administração federal; coordenação de assuntos afins e interdependentes que interessem a mais de um Ministério. <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Fundo Nacional de Desenvolvimento; Instituto de Planejamento Econômico e Social; Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação Centro de Formação do Servidor Público; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. 	<p>Ministério do interior</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <p>São mantidas as atribuições estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, e incorporadas as competências do Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, a ser extinto.</p> <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco); Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul).
---	--

Quadro 17 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1989, de acordo com o Decreto nº 98.356, de 3 de dezembro de 1989, e a Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989. Fonte: BRASIL ([20 mar.] 1989, [6 nov.] 1989). (Organizado pela autora).

Embora algumas tentativas de reformas administrativas mais amplas tenham ocorrido após a CF-88, a principal estratégia adotada foi a racionalização dos meios, ou seja, o “enxugamento da máquina pública” (COSTA, 2008).

Tânia Bacelar de Araújo (1999) destaca três movimentos que alteraram profundamente a dinâmica e a forma de funcionamento da economia mundial no final do século XX: i) a emergência da globalização; ii) “a crise do regime de acumulação anterior” e “consolidação de uma importante reestruturação produtiva”, por sua vez ligada à “produção flexível”, à formação de grandes blocos econômicos e à emergência de novos setores dinâmicos na economia mundial (como a informática e as telecomunicações) e ao “paradigma microeletrônico”; iii) o processo de financeirização da riqueza.

Nesse contexto, Aldomar Arnaldo Rückert (2005a) destaca que a década de 1990 foi marcada por rupturas de paradigmas socioeconômicos e políticos, destacadamente a crise do nacional-desenvolvimentismo e do planejamento centralizado, a emergência da descentralização política e a intensificação dos processos de globalização e de flexibilização da economia e dos lugares.

Sheila Maria Reis Ribeiro (2002) aponta os anos 1990 como um marco das transformações econômicas, políticas e institucionais para a inserção do Brasil na nova ordem mundial. A passagem de um “Estado empresário” para um “Estado regulador de bens e serviços e provedor de políticas sociais” se deu num contexto de democratização política e de abertura econômica.

Logo, verificar-se-iam alterações nos mecanismos de tomada de decisão, a tendência de descentralização político-administrativa, a emergência da responsabilização dos agentes públicos e a abertura do Estado à participação e ao controle social. Ressalte-se que tais modificações estavam associadas à emergência do neoliberalismo como novo paradigma político, pelo qual reduz-se a intervenção estatal nos âmbitos nacional e mundial, segundo Tânia Bacelar de Araújo (1999).

No que tange à descentralização político-administrativa promovida pela CF-88, Aldomar Arnaldo Rückert (2005b) argumenta que as políticas de desenvolvimento endógeno nas escalas local e regional ganharam força, possibilitando a emergência de novos atores políticos distantes do poder central.

O estímulo às “vocações regionais e locais” seria visto como uma nova forma de articular os subespaços nacionais, privilegiando-se o aproveitamento de recursos para incitar o crescimento econômico.

Reforma Collor: consolidação do paradigma neoliberal e “enxugamento” do aparelho do Estado

Para Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000), o tema do Estado em crise esteve largamente presente nas campanhas presidenciais das eleições de 1989: de um lado a direita entendia que a reforma do Estado deveria se pautar no liberalismo econômico e na diminuição da intervenção estatal, notadamente de seu aparelho burocrático; por outro lado, a esquerda posicionava-se favoravelmente à intervenção do Estado na economia, identificando a crise no “encapsulamento” do Estado por parte de grupos particulares, propondo o rompimento com práticas patrimonialistas. A vitória de Fernando Collor de Mello teria consagrado a vitória da direita e de sua postura neoliberal.

A Reforma Collor baseou-se no consenso de que as causas do esgotamento financeiro do Estado seriam a crise do próprio Estado, a ineficiência do setor público e o “gigantismo estatal” (REZENDE, 2010; CAPELLA, 2000; RIBEIRO, 2002). Portanto, baseando-se em ideias pluralistas (SECCHI, 2009), neoliberais (CARDOSO JÚNIOR, 2011; CAPELLA, 2000; COSTA, 2008; SECCHI, 2009) e no paradigma da globalização (DINIZ, 2004; RIBEIRO, 2002; SECCHI, 2009), a reforma buscou reduzir a máquina estatal e implantar o Estado mínimo por meio da desestatização⁷² e da racionalização do setor público (COSTA, 2008; DINIZ, 2004; RIBEIRO, 2002; LIMA JÚNIOR, 1998).

No tocante ao planejamento, ocorreu sua redução à esfera técnico-operacional e ao orçamento (BERCOVICI, 2006; CARDOSO JÚNIOR, 2011), além do esgotamento e “desmonte” de suas instituições (CARDOSO JÚNIOR, 2011).

⁷² “A desestatização parte da premissa de que não cabe ao Estado realizar determinadas funções, e a racionalização se apoia no critério da eficiência e parte do pressuposto de que, entre as funções indelegáveis, o Estado pode, com menos recursos, realizar o mesmo volume de atividades ou, em outros casos, com o mesmo volume de recursos, realizar um maior número de atividades” (COSTA; CAVALCANTI, 1991 *apud* COSTA, 2008).

Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000), Sheila Maria Reis Ribeiro (2002) e Frederico Lustosa da Costa (2008) advertem que embora não houvesse balizamento conceitual, conteúdo estratégico nem o planejamento da implementação, as mudanças organizacionais promovidas pela redistribuição de autoridade e responsabilidade por diferentes áreas de especialização, organismos e níveis hierárquicos constituíram uma verdadeira reforma administrativa.

Capella (2000) destaca que na ausência de uma proposta formal de reforma, as atitudes tomadas foram dirigidas por um grupo restrito de assessores da presidência e adotadas por meio de Medidas Provisórias ou atos administrativos internos. A autora argumenta que essas intervenções desorganizaram o setor público ao invés de modernizá-lo, já que foram pautadas em mudanças quantitativas (enxugamento da máquina estatal e redução dos gastos) e não qualitativas (nova forma de administração).

Com relação ao planejamento, a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, criou o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, em substituição ao Ministério da Fazenda e à Seplan; instituiu a Secretaria do Desenvolvimento Regional, em substituição ao Ministério do Interior; e extinguiu o Conselho de Desenvolvimento Econômico (BRASIL, [13 abr.] 1990).

A Seplan, que havia sido criada para atender a demanda de planejamento, foi reduzida à condição de Secretaria Nacional, vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento recém-criado (MPOG, 2011).

Segundo Fernando Rezende (2010, p.21), “[...] o planejamento, relegado a uma secretaria de menor importância, limitava-se às atividades rotineiras de elaboração e acompanhamento dos orçamentos [...]”. Para Ronaldo Coutinho Garcia (2000), tais alterações evidenciavam novamente a redução do planejamento à esfera econômica, num processo de retrocesso em relação às prerrogativas do Sistema de Planejamento erigido pela CF-88.

No âmbito do planejamento regional, ainda no governo de Fernando Collor de Mello, a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, autorizou a extinção da Sudeco e da Sudesul (BRASIL, [23 abr.] 1990), efetivada pelo Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990 (BRASIL, [8 mai.] 1990).

Os planos, programas, projetos e as dotações orçamentárias da Sudeco e da Sudesul foram transferidos à Secretaria do Desenvolvimento Regional da

Presidência da República, que teve sua estrutura regimental aprovada posteriormente, pelo Decreto nº 79, de 5 de abril de 1991.

A extinção da Sudeco e da Sudesul relacionou-se ao relativo enfraquecimento do planejamento regional somado ao desmonte do aparato estatal iniciado no período posterior à redemocratização do país.

A esse respeito, Silvana Abreu (2001) argumenta que a expansão da “fronteira agrícola” sobre o Centro-Oeste, a partir da década de 1970, conferiu à região um processo de modernização pautado na agroindústria, que embora não tenha alterado significativamente a baixa concentração populacional, possibilitou a integração da região às áreas economicamente mais dinâmicas do país.

Contudo, a expansão da “fronteira agrícola” teria sido promovida mais pela ação da iniciativa privada do que pelo Estado (ABREU, 2001), logo, a modernização da região não teria sido um mérito da Sudeco. De forma semelhante, a dinâmica econômica da região Sul relacionar-se-ia ao fato de esta estar relativamente integrada ao centro econômico do país e não à atuação da Sudesul. Portanto, a Sudeco e a Sudesul apresentavam menor importância quando comparadas à Sudam e à Sudene, o que justificaria sua extinção, reforçada pelas acusações de corrupção e ineficiência.

Observe a seguir o *Organograma 7* e o *Quadro 18*, que apresentam respectivamente, a estrutura da Administração Pública Federal e as atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento de acordo com o Decreto nº 79, o Decreto nº 99.240 e a Lei nº 8.028.

Organograma 7 – Administração Pública Federal em 1991, de acordo com o Decreto nº 79*, de 5 de abril de 1991, o Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990, e a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Fonte: BRASIL ([13 abr.] 1990, [8 mai.] 1990, 1991). (Organizado pela autora).

Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento

Atribuições:

- moeda, crédito, instituições financeiras, capitalização, seguros privados e poupança popular;
- administração tributária;
- administração orçamentária e financeira, auditoria e contabilidade pública;
- administração patrimonial;
- comércio exterior;
- negociações econômicas e financeiras com governos e entidades estrangeiras;
- desenvolvimento industrial e comercial;
- abastecimento e preços;
- elaboração de planos econômicos, projetos de diretrizes e propostas orçamentárias;
- estudos e pesquisas socioeconômicas;
- sistemas cartográfico e estatísticos nacionais.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Banco da Amazônia (Basa);
- Banco do Nordeste do Brasil (BNB);
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Secretaria de Desenvolvimento Regional

Atribuições:

- planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação dos órgãos e entidades federais que atuem em programas e projetos de desenvolvimento regional;
- articular-se com órgãos congêneres dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- e supervisionar, controlar e normatizar as ações do setor sucroalcooleiro e de programas e projetos especiais que lhe sejam atribuídos*.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).
- Superintendência da Zona Franca de Manaus*;
- Instituto Brasileiro de Turismo*;
- Companhia de Desenvolvimento de Barcarena*.

Quadro 18 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1991, de acordo com o Decreto nº 79*, de 5 de abril de 1991, o Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990, e a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.

Fonte: BRASIL ([13 abr.] 1990, [8 mai.] 1990, 1991). (Organizado pela autora).

Complementando tais alterações na Administração Pública, o *PPA 1991-1995*, nomeado de *Projeto Brasil Novo*, do governo de Fernando Collor de Mello, “[...] propôs um modelo de desenvolvimento nacional baseado na abertura econômica, no controle dos gastos públicos e na privatização de funções exercidas pelo Estado” (SENRA, 2010).

Para Ronaldo Coutinho Garcia (2000) e Patrícia de Oliveira Matos (2002), o *PPA 1991-1995* apresentava forte caráter economicista devido à sua redução ao orçamento, assemelhando-se mais a um orçamento plurianual de investimentos do que a um planejamento econômico de médio prazo. Os autores também ressaltam que o governo Collor teria cumprido apenas a exigência constitucional ao elaborar o plano, que apresentou somente alguns itens implementados e executados devido à carência de balizamento conceitual e técnico e à dissociação do plano com as intenções reais do governo. Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003) destacam que a instabilidade política que culminou com o processo de *impeachment* do presidente e a insuficiência de recursos financeiros também dificultaram a implementação e execução do plano.

Embora apresentasse o conjunto de problemas assinalado acima, a partir da leitura do *Projeto Brasil Novo* consideramos como avanço o reconhecimento de que o crescimento econômico não ocorria de forma homogênea pelo espaço, sendo necessário formular políticas específicas para cada região, devido às peculiaridades regionais, abordagem explicitada no próprio documento.

Com a ascensão de Itamar Franco ao governo, a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, substituiu a Secretaria do Desenvolvimento Regional pelo Ministério da Integração Regional e o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento foi suprimido para dar lugar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República (BRASIL, 1992). Esta mesma lei conferiu à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, criada em 1990, atribuições ligadas ao planejamento econômico, tais como: coordenar o planejamento estratégico nacional; promover estudos; elaborar, coordenar e controlar planos, programas e projetos de natureza estratégica, inclusive referentes ao macrozoneamento geopolítico e econômico.

Complementando a Lei nº 8.490/92, o Decreto nº 749, de 8 de fevereiro de 1993, vinculou o IBGE à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da

Presidência da República. Não obstante, conforme Fernando Rezende (2010), “[...] a Secretaria de Planejamento ressurgiu enfraquecida tanto na sua capacidade técnica quanto no seu poder de influência nas decisões governamentais [...]”.

Por meio do *Organograma 8* e do *Quadro 19* pode-se observar a organização da Administração Pública Federal de acordo com a Lei nº 8.490/92 e o Decreto nº 749/93.

Organograma 8 – Administração Pública Federal em 1993, de acordo com o Decreto nº 749*, de 8 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.
Fonte: BRASIL (1992, 1993). (Organizado pela autora).

<p>Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Assistir o Presidente da República:<ul style="list-style-type: none">na coordenação do sistema de planejamento e orçamento;na formulação de estudos e pesquisas socioeconômicas;na elaboração e acompanhamento dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais;na supervisão dos sistemas cartográfico e estatístico nacionais. <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*;Fundo Nacional de Desenvolvimento*;Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*;Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*.	<p>Ministério da Integração Regional</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none">programas e projetos de integração regional;desenvolvimento urbano;relação com estados e municípios;irrigação e defesa civil;macrossaneamento. <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).
---	---

Quadro 19 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1993, de acordo com o Decreto nº 749*, de 8 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.
Fonte: BRASIL (1992, 1993). (Organizado pela autora).

3.3. O processo de retomada do planejamento econômico nacional

Apesar da importância dada à problemática regional na Constituição Federal de 1988, a década de 1990 e a primeira metade da década de 2000 apresentaram um relativo esvaziamento do planejamento regional (BERCOVICI, 2001). Nesse período, enfatizou-se o planejamento econômico nacional, representado pelos Planos Plurianuais (PPAs), que fundamentaram parte de suas ações no plano espacial tendo em vista “[...] o território como a base logística capaz de assegurar as condições de desenvolvimento regional” (THÉRY; MELLO, 2009, p.284).

Conforme Carlos Henrique Romão de Siqueira (2011), as sucessivas crises econômicas no cenário nacional e internacional ao longo das décadas de 1990 e 2000 levaram ao declínio do neoliberalismo mais ortodoxo, abrindo espaço para a revalorização da importância da regulação estatal. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a reforma de sua estrutura organizacional teriam revitalizado o planejamento econômico.

Nessa conjuntura, destaca-se, a criação dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids)*, a reforma administrativa do governo FHC, as alterações na *polity* relacionada ao planejamento regional e a criação das Mesorregiões Diferenciadas, adotadas nas políticas regionais mais recentes.

PPA 1996-1999 – Programa Brasil em Ação: ênfase no ordenamento territorial e na reforma administrativa

O PPA 1996-1999, nomeado de *Programa Brasil em Ação*, do governo de Fernando Henrique Cardoso, apontava em seu diagnóstico três problemas fundamentais a serem combatidos pelo governo brasileiro:

- a) a cultura inflacionária;
- b) o atraso do Estado (associado à sua hipertrofia, onerosidade e ineficiência em diversos setores), das empresas (excessiva regulamentação dos

mercados e à ampla indexação dos preços) e da sociedade (relativo ao baixo nível de instrução e à formação técnica deficiente);

- c) o corporativismo presente nas empresas, nas organizações da sociedade civil e na máquina do Estado, por sua vez responsável pela ineficiência e altos custos do setor público (BRASIL/MPOG, 2001).

O *Programa Brasil em Ação* destacava: dar seguimento à estabilização monetária por meio da consolidação do saneamento das finanças públicas e do aprofundamento do programa de desestatização, que previa a generalização da concessão de serviços públicos ao setor privado e o crescimento econômico (BRASIL/MPOG, 2001; 2011). Logo, o programa elegeu três estratégias:

- a) implementação de uma reforma do Estado, visando sua modernização e eficiência, tendo como diretrizes: o processo de saneamento das finanças públicas; a descentralização de políticas públicas para estados e municípios, para o setor privado e para organizações não governamentais; o aprofundamento do programa de desestatização;
- b) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, destacando-se como diretrizes: o aproveitamento das potencialidades regionais; o fortalecimento da infraestrutura das regiões menos desenvolvidas; o fortalecimento da política de desconcentração industrial;
- c) aumento da competitividade e a modernização produtiva da economia brasileira, destacando-se como diretrizes: a modernização e ampliação da infraestrutura; o aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento; o fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva; a abertura comercial, desregulamentação e garantia da concorrência (BRASIL/MPOG, 2001, 2011).

Dentre os projetos e ações previstos pelo *PPA 1996-1999*, aqueles ligados aos setores de energia, telecomunicações, ciência e tecnologia, educação, agricultura e transportes foram considerados prioritários devido a seus potenciais efeitos dinamizadores e estruturadores de outros projetos e ações (MATOS, 2002)⁷³.

⁷³ Ronaldo Coutinho Garcia (2000) destaca que os principais avanços do *Programa Avança Brasil* foram a seleção de projetos prioritários e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais. Entretanto, tal sistema seria bem sucedido no tocante a obras, já que estas dispõem de projetos técnicos detalhados, geralmente executados pelo setor privado, que tende a manter o monitoramento das obras. No caso dos serviços públicos o monitoramento e a avaliação das ações e programas não

O PPA 1996-1999 estava explicitamente ligado ao paradigma da administração gerencial e, segundo Uderman (2008b), consolidou a gestão por resultados ao definir o programa como unidade de referência, generalizar uso de instrumentos gerenciais e indicadores de desempenho, designar gerentes responsáveis pelo cumprimento das metas de cada um dos projetos, reforçar o novo viés da atuação do Estado por meio da explicitação de critérios, como a maximização da participação privada e o aumento da competitividade. Por conseguinte, Senra (2010) destaca a orientação neoliberal do referido PPA.

Embora o texto legal tivesse apontado que a alocação de recursos da União deveria ser direcionada preferencialmente para as regiões de bases econômicas mais frágeis, Uderman (2008b) e Acseirad (2001) argumentam que o *Programa Brasil em Ação* concentrou investimentos em áreas atrativas, reforçando as desigualdades regionais. Ressalta-se que a escolha dos projetos no âmbito do referido PPA atendeu à lógica dos *Enids*, criados para orientar o setor público e o setor privado na alocação de investimentos produtivos, sociais, ambientais e de informação e conhecimento (RIBEIRO, 2002).

Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

De acordo com Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003), a proposta original dos Eixos surgiu num contexto político-econômico bastante específico, marcado pela eleição de um novo presidente carregado de expectativas favoráveis por parte da população e das instituições após um período politicamente conturbado, pela relativa estabilidade monetária alcançada pelo Plano Real e pela retomada dos fluxos de investimento direto estrangeiro destinados ao Brasil. A pré-condição básica para a retomada do planejamento seria a estabilidade monetária, cuja ausência explicaria o insucesso dos planos econômicos imediatamente anteriores. Não obstante, apesar da viabilidade de promover rupturas e mudanças, os autores apontam que a proposta dos *Eixos Nacionais de Integração*

seria tão bem sucedido, uma vez que os processos envolvidos nem sempre são bem estruturados, o número de variáveis relevantes é maior e nem todas estão sob o controle do agente executor, os atores políticos envolvidos não apresentam interesses convergentes etc.

e *Desenvolvimento* representou a continuidade das políticas públicas neoliberais assumidas no início da década de 1990 pelo governo anterior. As rupturas e inovações se deram em relação aos governos denominados “desenvolvimentistas”.

De acordo com o *Programa Brasil em Ação*, os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* levariam em conta a geografia econômica do país, especialmente os fluxos de bens e serviços, desconsiderando, para fins de planejamento, os limites dos estados e das regiões.

Luiz Ablas (2003) argumenta que não havia a ideia de substituir a divisão regional do país em vigor, mas sim utilizar a regionalização dos Eixos como um instrumento particular no âmbito do PPA. Embora os *Enids* apresentem um discurso voltado ao desenvolvimento regional, eles estão mais próximos à uma política de ordenamento territorial, visão compartilhada por Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal)⁷⁴. Para Mauro Borges Lemos (2004), os *Enids* foram

[...] concebidos de acordo com a ideia de integração logística à oferta de matérias primas para mercados nacionais e internacionais, ou seja, os eixos delimitavam áreas geográficas de acordo com o mapeamento da origem e destino de cargas – de modo a captar a lógica da produção em termos da região de mercado sob sua influência – e da estruturação da rede urbana hierarquizada, refletindo a ótica do consumo.

Luiz Ablas (2003) argumenta que “a distância econômica, mais que a física, passou a ser considerada a real medida do mundo globalizado [...]”, ou seja, a infraestrutura teria passado de um objetivo geopolítico, relacionado à ocupação do território, para uma perspectiva geoeconômica, na qual fatores como recursos naturais e outras potencialidades seriam secundários em favor da infraestrutura como elemento essencial para o sucesso. Assim sendo, alguns estudos preliminares resultaram na elaboração dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, que tinham por objetivo sanar as deficiências de infraestrutura econômica do território nacional, visando o desenvolvimento econômico do país.

Claudio Antônio G. Egler (2001) destaca como influência para formulação dos *Enids* os estudos da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot), que apontavam os entraves nos corredores de transportes que resultavam na onerosidade das exportações de produtos agroindustriais, elevando o “custo Brasil”.

⁷⁴ Informação fornecida por Tânia Bacelar de Araújo em entrevista concedida à autora em 05/12/13.

No entanto, de acordo com Claudio Antônio G. Egler (2001), Luiz Ablas (2003) e Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003), a maior influência para a criação dos *Enids* teria sido a experiência da Companhia Vale do Rio Doce, consubstanciada no documento “Infraestrutura para o desenvolvimento sustentado e integração da América Latina”, elaborado por uma equipe coordenada por Eliezer Batista, gestor da referida empresa e Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República durante o governo de Itamar Franco. Segundo o relatório, o sucesso da empresa estava ligado à redução dos custos de transportes entre a fonte de extração de minérios e os mercados consumidores por meio da utilização de tecnologias e melhorias no sistema multimodal.

Claudio Antônio G. Egler (2001) destaca que o relatório de Eliezer Batista apresentava um mapa preliminar com os principais corredores logísticos necessários para superar as limitações de infraestrutura e aumentar a integração do território nacional à economia mundial. Tal relatório foi apresentado à Fernando Henrique Cardoso, presidente então recém-eleito, que teria acolhido suas ideias principais, incorporando-as no *PPA 1996-1999* por meio da proposta inicial dos *Enids* (Idem).

O Mapa 16, exibido a seguir, apresenta a delimitação inicial dos Enids.

Mapa 16 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, PPA 1996-1999 – Programa Brasil em Ação (proposta inicial)
Fonte: FREITAS (2012, adaptado).

O presidente Fernando Henrique Cardoso, durante o seu segundo mandato, buscou revisar os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* para reforçar sua utilização no *PPA 2000-2003*, objetivando mitigar os entraves da economia brasileira referentes à infraestrutura. Destarte, em 1998, o Governo Federal encomendou ao Consórcio Brasiliana⁷⁵ a revisão dos *Enids* e a elaboração de uma carteira de investimentos públicos e privados.

A partir das análises de Claudio Antônio G. Egler (2001), Luiz Ablas (2003), Weder David de Freitas (2012) e Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003), inferimos que, dentre as diretrizes apontadas pelo estudo, sobressai a busca pelo aumento da competitividade internacional do país por meio da redução das disparidades regionais, já que a integração das regiões e sua inserção internacional seriam fatores para alavancar a competitividade brasileira. Fica explícita a associação entre o aumento da inserção internacional e da competitividade à noção de desenvolvimento.

Segundo Weder David de Freitas (2012), no plano teórico-metodológico a revisão dos *Enids* baseou-se na tradicional Teoria dos Polos de Crescimento. Dessa forma, a polaridade de uma via de comunicação (rodovia, ferrovia ou hidrovia) serviu como parâmetro à delimitação dos Eixos e suas áreas de influência, que formariam regiões de planejamento.

Para selecionar as vias de comunicação e delimitar sua área de influência utilizou-se como critérios a existência ou potencialidade de uma rede multimodal de transportes de mercadorias, a estruturação produtiva nesse subespaço pela presença de um conjunto de setores interligados e a existência de efeitos multiplicadores dentro da região que seriam mais fortes que a média da economia como um todo (ABLAS, 2003; FREITAS, 2012).

No caso da delimitação das áreas de influência de cada eixo, considerou-se a hierarquia urbana e a funcionalidade das cidades presentes nas proximidades

⁷⁵ O Consórcio Brasiliana, vencedor da licitação pública realizada pela União, foi formado pelas empresas Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores, Bechtel Internacional Incorporation e Banco ABN Amro, sendo coordenado pelo BNDES e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). As três empresas são transnacionais e ligadas a setores que seriam beneficiados pelos projetos previstos na carteira de investimentos elaborada pelo Consórcio. O projeto de revisão dos *Enids* durou dezoito meses e contou com a participação de cerca de 100 consultores de diversas instituições públicas e privadas, além de três universidades federais (Universidade de Brasília, Universidade Federal de São Carlos e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul) (NASSER, 2000; EGLER, 2001).

dessas vias, segundo dados apresentados na publicação do IBGE “Região de influência das Cidades” (ABLAS, 2003).

Outra referência teórico-metodológica presente na elaboração dos *Enids* foi a associação entre o poder transformador de uma grande obra de infraestrutura e o desenvolvimento econômico. Nesse aspecto Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003) ressaltam que há muito tempo as obras de infraestrutura, especialmente aquelas ligadas ao transporte e à energia, constituem o ponto de partida clássico das intervenções governamentais em busca do desenvolvimento, especialmente no plano macroeconômico. Isso ocorreria porque “[...] além de possuir porte e capacidade elevada de mobilização de recursos de várias espécies, a grande obra de infraestrutura clássica também permite revalorizar os empreendimentos produtivos existentes no seu entorno e suscitar o desenvolvimentos de novos” (Ibid., p.194).

Henri Acselrad (2001) destaca, também, a recorrente vinculação entre infraestrutura de transportes e desenvolvimento econômico. No caso brasileiro, antes dos anos 1930 os investimentos em infraestruturas de transportes se relacionaram à ocupação e posse efetiva do território⁷⁶; entre os anos 1930 e o início da década de 1990, a infraestrutura de transportes foi associada à problemática da integração nacional e ao alargamento da base econômica do país por meio do povoamento e da interiorização do desenvolvimento via estradas de penetração, além da viabilização do aproveitamento de recursos inexplorados; no período recente, os investimentos em infraestrutura de transportes se transformaram num custo adicional de produção, ou seja, são vistos como um fator de restrição da competitividade, relacionando-se à busca pela integração competitiva das porções dinâmicas da economia nacional ao mercado mundial globalizado, trazendo à tona a revalorização de sistemas multimodais.

Thereza Carvalho Santos (2005, p.49) assinala que o paradigma da industrialização e o paradigma da infraestrutura⁷⁷, tidos como elementos essenciais

⁷⁶ Segundo Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.64), o incentivo ao “processo de ocupação populacional dos vazios demográficos” foi considerado como uma forma de “aliviar tensões sociais e políticas” das regiões mais densamente povoadas, sobretudo o Nordeste.

⁷⁷ O conjunto de infraestruturas implantadas no território geralmente abarcam os setores de transportes, de energia e de comunicações.

à promoção do desenvolvimento, relacionavam-se também ao paradigma da urbanização, que

[...] se apresentava como pré-condição para a criação de oportunidades de desenvolvimento além do nível de subsistência, aproveitando-se das economias de aglomeração, condição fundamental para o almejado crescimento.

As relações entre infraestrutura e desenvolvimento urbano e regional têm, portanto, demonstrado interdependência crescente [...].

Dessa forma, a identificação de deficiências de infraestrutura, que por sua vez dificultariam a integração e articulação das regiões e causariam graves entraves ao desenvolvimento, fez com que a superação desses entraves se tornasse a principal questão presente na agenda pública do Governo Federal durante a década de 1990.

Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003) ressaltam o amplo apoio político e do setor administrativo do governo à essa abordagem. Não obstante, os autores ressaltam que no seio das instituições ligadas ao planejamento – destacadamente a Seplan, o Ipea, o IBGE, o MMA e a Secretaria Especial de Políticas Regionais – haveria certa apreensão a respeito da unidimensionalidade da visão que sustentava a proposta inicial dos *Enids*. Henri Acselrad (2001) afirma que esse espaço unidimensional seria um espaço de negócios, logo, a delimitação dos *Enids* serviria essencialmente para justificar e legitimar cientificamente as ações e a distribuição espacial dos investimentos públicos e privados.

Para Galvão e Brandão (2003), seria justamente a contraposição de alguns atores políticos governamentais a essa visão unidimensional que levou o Consórcio Brasileira a considerar e ampliar as áreas de influência adjacentes aos eixos propriamente ditos. Como resultado, houve a transformação dos eixos em regiões de planejamento, a partir da caracterização de alguns elementos socioeconômicos e sugestão de ações no âmbito do PPA que ultrapassassem a questão do aprimoramento das infraestruturas de transportes. No entanto, permaneceu a primazia das vias de comunicação e das políticas voltadas a seu aperfeiçoamento.

Os autores argumentam que tal fato causava imprecisões conceituais e variações significativas nos critérios de regionalização adotados na elaboração dos *Enids*, desde sua proposta original no *PPA de 1996-1999*. Além disso, nem todos os eixos eram verdadeiros eixos, sendo que essa forma de regionalização seria insuficiente para abarcar todas as ações de um PPA.

O estudo realizado pelo Consórcio Brasileira promoveu a redivisão do território nacional em nove eixos, correspondendo à grandes rotas de transportes. No entanto, diferentemente da visão inicial, essa nova regionalização do espaço brasileiro pretendia superar a antiga divisão regional e suas políticas de desenvolvimento já consolidadas no país, vistas como intrinsecamente compensatórias e pontuais (BRASIL/MPOG, sd, p.14).

Mapa 17 – *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* elaborados pelo Consórcio Brasileira

Fonte: FREITAS (2012, adaptado).

Segundo Weder David de Freitas (2012, p.52), partia-se dos pressupostos de que não havia necessidade de seguir os limites territoriais impostos pela regionalização do IBGE⁷⁸ nem restringir-se às tradicionais políticas de caráter compensatório mantidas pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional, associadas à ineficiência e à corrupção. Ademais, a regionalização do IBGE não mais atenderia às necessidades do planejamento, pois não representava a “nova geografia econômica do país”.

Em outras palavras, para promover a inserção do país na economia mundial globalizada seria necessário promover uma nova regionalização do espaço nacional,

⁷⁸ Cf. Mapa 14 – *Divisão Regional do Brasil atual*, apresentado na página 112.

que identificasse as porções territoriais mais propícias à internacionalização econômica, já que nem todas são atrativas do ponto de vista do capital.

Cláudio Antônio G. Egler (2001) descreve as principais características de cada um dos nove eixos propostos pelo Consórcio Brasiliana:

1. Arco-Norte: abarcava os Estados de Roraima e Amapá e correspondia à combinação de duas regiões não contíguas. Na proposta inicial se caracterizava pela ligação entre a Zona Franca de Manaus, o Estado de Roraima e importantes zonas de consumo da Venezuela e da Guiana, permitindo o acesso brasileiro a portos do Caribe. Após a revisão do Consórcio Brasiliana, foi incluída outra saída para o Norte, correspondendo à área de influência da rodovia BR-156, que estava sendo implantada no Amapá. Tratava-se do único Eixo não contínuo, mas a nova proposta apontava a perspectiva de uma futura interligação rodoviária no extremo norte do continente, incluindo as duas rodovias brasileira citadas e a interligação rodoviária já existente entre as capitais das três Guianas.
2. Madeira-Amazonas: associava-se à hidrovia do rio Madeira e aos gasodutos de Urucu-Porto Velho e Coari-Manaus. Destacava-se também a pavimentação de várias rodovias, tais como a BR-364, e a ampliação de aeroportos e terminais fluviais em Manaus, Porto Velho e Santarém.
3. Araguaia-Tocantins: estruturado em torno do complexo portuário de São Luís, das ferrovias Carajás e Norte-Sul e das hidrovias do Araguaia e do Tocantins, este Eixo foi considerado pelo estudo como essencial para a integração intermodal do sistema rodoviário da região Centro-Oeste e o sistema ferroviário da região Norte, possibilitando o escoamento da produção agropecuária e agroindustrial dos Cerrados e minero-metalúrgica da Amazônia Oriental através do Porto de Itaqui.
4. Transnordestino: este Eixo foi configurado e delimitado a partir do rearranjo de três eixos originalmente propostos para o Nordeste: Transnordestino, Costeiro do Nordeste e parte do eixo São Francisco. A principal via de transporte associada era a Ferrovia Transnordestina.
5. São Francisco: relacionado à hidrovia do rio São Francisco em toda sua extensão navegável, às rodovias litorâneas (BR-101 e BR-116), inúmeras

rodovias transversais que saiam de Salvador/Feira de Santana em direção ao interior e os portos marítimos de Aracaju, Aratu, Salvador e Ilhéus.

6. Oeste: formado pelos eixos originais do Oeste e Paraguai-Paraná, estava associado à rodovia BR-364, sendo considerado importante para a ligação entre as áreas de fronteira agropecuária do extremo oeste e a região central com o restante do país, através da integração dessa rodovia com os sistemas rodoviário, hidroviário e ferroviário das regiões Sudeste e Sul.
7. Sudoeste: sua principal via de transporte era a Hidrovia Tietê-Paraná, que teria papel fundamental no escoamento de produtos agroindustriais para os vizinhos do Mercosul, favorecendo a integração regional sul-americana.
8. Rótula: substituiria os dois eixos do Sudeste da proposta original, denominados de Centro-Leste e São Paulo. Entretanto, não constituía propriamente um eixo, pois desempenhava a função de articulação nacional e internacional das demais regiões. Dentre os principais projetos previstos para o Eixo Rótula, destacavam-se o Porto de Sepetiba, a ampliação e melhoria dos portos de Santos e Vitória, a construção e melhoramentos de aeroportos, ramais ferroviários e rodoviários. A interligação com o Gasoduto Brasil-Bolívia e a Bacia de Campos (petróleo e gás) possibilitaria também a construção de usinas termoeletricas a gás natural para ampliar a oferta de energia para a região. Foram previstos também investimentos no sistema de telecomunicações, especialmente a interligação das principais cidades por meio de fibras óticas.
9. Mercosul: representava a fusão dos eixos Costeiro do Sul e Franja de Fronteira, originalmente propostos no âmbito do *PPA 1996-1999*. Devido à sua posição geográfica, este Eixo foi considerado fundamental para a integração econômica com o Uruguai e a Argentina, sendo seus principais empreendimentos a Rodovia do Mercosul, o Gasoduto Brasil-Bolívia e o Porto de Rio Grande.

O *Mapa 18*, exibido a seguir, apresenta as principais linhas de comunicação e portos, que receberiam os investimentos prioritários no âmbito *PPA 1996-1999 – Programa Brasil em Ação*.

Mapa 18 – Investimentos prioritários do PPA 1996-1999 – Programa Brasil em Ação
 Fonte: THÉRY; MELLO (2009, p.285).

De acordo com Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003), para evitar problemas metodológicos e políticos, a delimitação dos *Enids* adotada pelo PPA 2000-2003 foi alterada, a fim de que cobrisse todo o território nacional, como demonstra o Mapa 19 a seguir.

Mapa 19 – *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e suas áreas de influência*⁷⁹, PPA 2000-2003 – Programa Avançar Brasil
 Fonte: EGLER (2001).

Conforme Bianca Nasser (2000), Luiz Ablas (2003) e Weder David de Freitas (2012), os nove eixos foram reagrupados em quatro grandes porções espaciais:

1. Rede Sudeste e aos Eixos Sudoeste e Sul, primeiro grande espaço caracterizado pela centralidade e dinamismo econômico, uma vez que possuía as atividades mais relevantes e estratégicas da economia nacional, sendo a indústria majoritária em termos de produção na Rede Sudeste e a agroindústria e a indústria de transformação predominantes nos Eixos Sudoeste e Sul, ambos destacando-se como periferia dinâmica desse grande espaço. Dentre os principais objetivos e diretrizes para a Rede Sudeste salientavam-se a necessidade de aumentar a competitividade econômica, introduzir inovações e de reduzir o desemprego estrutural. No caso do Eixo Sul, o foco também era o aumento da competitividade com a redução das disparidades regionais, o

⁷⁹ Houve apenas duas alterações de nomenclatura, sem modificação nas áreas de influências de cada eixo: substituiu-se o nome “Rótula” por “Rede Sudeste” e o nome “Mercosul” por “Sul” (EGLER, 2001; FREITAS, 2012).

incremento de oportunidades com o Mercosul e de investimentos na indústria automotiva, na indústria petroquímica e no setor de serviços.

2. Eixos Oeste e Araguaia-Tocantins, segundo grande espaço que apresenta colonização recente, baixa densidade populacional, economia predominantemente agrícola e grande possibilidade de crescimento por meio da agropecuária, desempenhando um papel complementar à Rede Sudeste e ao Eixo Sul. Dentre os principais objetivos e diretrizes citavam-se o incentivo ao crescimento apoiado na produção agropecuária e no extrativismo mineral, além da melhoria de infraestrutura de comunicações.
3. Eixos São Francisco e Transnordestino, terceiro grande espaço, delineado pela elevada densidade populacional, elevado nível de pobreza e marginalização no processo de desenvolvimento (devido aos problemas da seca e ao caráter complementar ao centro hegemônico da economia nacional). No entanto, a faixa litorânea se constituiria num espaço homogêneo, baseado num dinamismo econômico de origens variadas, sobressaindo-se o turismo, e a porção sul teria se transformado num fornecedor de insumos para a Rede Sudeste e seu entorno. Dentre os principais objetivos e diretrizes para os Eixos do Nordeste destacavam-se a redução das disparidades regionais por meio da promoção da integração econômica, a busca de novas oportunidades e o incentivo ao turismo.
4. Eixos Arco-Norte e Madeira-Amazonas, quarto grande espaço, que apresenta características peculiares relacionadas à conservação ambiental e às atividades ligadas à biodiversidade e ao turismo ecológico, bem como grande potencial de integração com os Eixos Oeste, Araguaia-Tocantins e o exterior por meio do transporte hidroviário. Dentre os principais objetivos e diretrizes elaborados para os Eixos da Amazônia destacavam-se a promoção do desenvolvimento sustentável com ênfase na conservação ambiental e na integração com o exterior.

Os fatores locais de dinamismo, denominados de “motores do desenvolvimento” pelo Consórcio Brasileira, apresentados no *Mapa 20*, abaixo, deveriam nortear a elaboração da carteira de investimentos do *PPA 2000-2003*.

Mapa 20 – “Os motores do desenvolvimento” segundo o Consórcio Brasiliana
 Fonte: THÉRY; MELLO (2009, p.288).

Para Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003, p.200), os *Enids* eram concorrentes e não complementares, tendendo a acirrar as desigualdades regionais. Eles potencializaria os fluxos econômicos imediatos, não propiciaria o surgimento de novas estruturas produtivas e não propunha romper o isolamento das áreas de pouca densidade econômica e demográfica.

Tais características ficaram explícitas no mapa acima. Portanto, embora autores como Luiz Ablas (2003), Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003) e Weder David de Freitas (2012) reconheçam que a criação dos *Enids* tenha possibilitado a retomada dos debates acerca do planejamento regional no Brasil, estes apresentaram importantes limitações no que tange à sua real capacidade de promover o desenvolvimento regional.

A reforma Bresser e a “administração gerencial”

No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi elaborado o *Plano Diretor para a Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE)*, baseado em dois pressupostos: a crise do Estado e a carência de governança.

A crise do Estado teria sido causada pelo intervencionismo estatal na economia e na sociedade, o inchaço da máquina estatal, o esgotamento do modelo industrializante de substituição de importações e a incapacidade do Estado em suprir as crescentes demandas por políticas de bem-estar social, tendo como principais consequências a redução das taxas de crescimento econômico e o desequilíbrio fiscal. Haveria, portanto, a necessidade de promover, simultaneamente, uma reforma do Estado e também de seu aparelho⁸⁰. Além disso, o governo brasileiro não careceria de governabilidade, ou seja, poder para governar, mas de governança, de capacidade de implementar políticas públicas, que havia sido limitada pela rigidez e ineficiência da Administração Pública (BRASIL/MARE, 1995; COSTA, 2008).

Assim, a proposta do *PDRAE* apoiava-se em três dimensões: os níveis de atuação do Estado, as formas de propriedade e os tipos de administração pública.

A respeito da distinção de níveis de atuação do Estado, destacavam-se:

- a) *central* ou *estratégico*: incumbido de formular, supervisionar e avaliar a implementação das políticas públicas compostas pelo governo, correspondendo aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder Executivo, à Presidência da República e aos Ministérios;
- b) *descentralizado*⁸¹: responsável pela execução das políticas e atividades exclusivas, tais como regulação, fiscalização e segurança;
- c) *funções não exclusivas do Estado*: o Estado forneceria bens e serviços públicos por meio de organizações públicas não-estatais e privadas.

⁸⁰ Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000) e José Celso Cardoso Júnior (2011) destacam que esse conjunto de diagnósticos e recomendações para a crise do Estado desenvolvimentista na América Latina ficou conhecido como “Consenso de Washington”, largamente apregoado por organizações internacionais, tais como o Banco Mundial e o FMI. Simone Uderman (2008a, p.238) aponta que “[...] tais exigências, associadas à percepção de que o equilíbrio macroeconômico sobrepunha-se aos objetivos imediatos de desenvolvimento e subordinava o processo de reestruturação produtiva, reforçam os preceitos liberalizantes e a soberania do mercado, redefinindo as atribuições, prioridades e o próprio desenho institucional do Estado”.

⁸¹ Segundo o *PDRAE*, o nível de atuação descentralizado abrangeria as entidades da Administração Indireta, inclusive as Agências de Desenvolvimento Regional, que seriam transformadas em agências autônomas com poder de Estado, “[...] geridas por contratos de gestão, com autonomia para gerenciar os recursos humanos e financeiros à sua disposição e condicionadas ao cumprimento de objetivos/resultados e ao acompanhamento de indicadores de desempenho” (RIBEIRO, 2002, p.12).

Logo, além da propriedade privada e da propriedade pública, já existentes, haveria a subdivisão desta em dois tipos: a propriedade pública estatal, envolvendo os bens sob controle do Estado, e a propriedade pública não-estatal, abarcando os bens que embora não fossem propriedade do Estado serviriam ao interesse público. Esta última categoria seria composta por entidades sem fins lucrativos, orientadas para o atendimento do interesse público (BRASIL/MARE, 1995; COSTA, 2008).

O objetivo geral do *PDRAE* era limitar a ação do Estado às funções do núcleo estratégico, reservar os serviços não-exclusivos à propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços destinados ao mercado e à iniciativa privada⁸². No tocante à escala regional, o objetivo era transferir as ações da União aos estados.

Segundo as mudanças sugeridas pela Reforma-Bresser, o Estado passaria de empresário e intervencionista a regulador, ou seja, deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar seu promotor, assumindo um papel menos executor e prestador direto de serviços, ao mesmo tempo em que realizaria a progressiva descentralização vertical das funções executivas ligadas à prestação de serviços sociais e de infraestrutura para os níveis estadual e municipal (BRASIL/MARE, 1995; CAPELLA, 2000; RIBEIRO, 2002; REZENDE, 2004; RÜCKERT, 2005; COSTA, 2008; UDERMAN, 2008b).

Para efetivar tal reforma do Estado e de seu aparelho, seria necessário promover mudanças: no plano institucional-legal, por meio da reforma da CF e demais leis; no plano cultural, através da internalização de um novo modelo de administração pública, baseado nas experiências do setor privado; no plano da gestão, onde se concretizaria a reforma (BRASIL/MARE, 1995; COSTA, 2008).

No caso dos modelos de administração pública, o *PDRAE* tinha por objetivo substituir o modelo de “administração burocrática” pela “administração gerencial”, baseada principalmente nas noções de: descentralização, racionalização, governança (BERCOVICI, 2006; BRASIL/MARE, 1995; COSTA, 2008; DINIZ, 2004; REZENDE, 2004; RIBEIRO, 2002; SECCHI, 2009), controle por resultados,

⁸² No tocante aos recursos humanos, segundo *PDRAE*, o núcleo estratégico seria um misto de administração burocrática e gerencial, sendo que nos núcleos descentralizado e de funções não-exclusivas do Estado haveria somente a administração gerencial. Portanto, haveria políticas de profissionalização, de carreiras, de concursos públicos e de educação continuada apenas no núcleo estratégico. Os demais núcleos relacionar-se-iam com o Estado por meio de contratos de gestão, e seus funcionários passariam a ser empregados celetistas, não gozando dos mesmos benefícios e da estabilidade que os funcionários do núcleo estratégico. Para Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000), isso é uma estratégia de proteção do núcleo técnico do Estado por meio do insulamento burocrático.

desestatização⁸³, publicização⁸⁴ (BERCOVICI, 2006; RIBEIRO, 2002), flexibilização (DINIZ, 2004), *marketization*⁸⁵, *accountability*⁸⁶ (REZENDE, 2004; SECCHI, 2009), orientação para o cidadão-cliente, competição entre órgãos e entre estes e instituições privadas e/ou organizações da sociedade civil, além de valores como eficiência e eficácia (BRASIL/MARE, 1995).

Porém, a “administração gerencial” proposta pelo *PDRAE* buscava manter alguns princípios da “administração burocrática”, tais como a impessoalidade, os sistemas de mérito e de remuneração, a organização em carreiras, a avaliação de desempenho e o treinamento constantes. O objetivo era mesclar os dois modelos de administração, visando extinguir as práticas patrimonialistas que persistiam no modelo burocrático. Por outro lado, a principal diferença seria o controle por resultados e não por processos (BRASIL/MARE, 1995; COSTA, 2008).

Essa reforma administrativa foi iniciada, no governo de FHC, pela Medida Provisória nº 803, de 1º de janeiro de 1995, que transformou a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, em Ministério do Planejamento e Orçamento, extinguiu o Ministério da Integração Regional e criou a Secretaria Especial de Políticas Regionais, vinculada ao recém-criado Ministério do Planejamento e Orçamento (BRASIL, [28 mai.] 1998).

Além de reafirmar essas alterações, a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, apontava que o Poder Executivo deveria rever a estrutura, as funções e as atribuições da Codevasf e do Dnocs, com o objetivo de transferi-las para a Secretaria Especial do Ministério do Planejamento e Orçamento. Porém, até o momento não houve tal reestruturação do Dnocs e da Codevasf, permanecendo, portanto, a sobreposição de suas funções e áreas de atuação.

O *Organograma 9* e o *Quadro 20* demonstram, respectivamente, a estrutura da Administração Pública Federal em 1998.

⁸³ Abrange a privatização, a terceirização e a desregulamentação (COSTA, 2008).

⁸⁴ Seria a transferência para organizações públicas não-estatais de atividades não exclusivas do Estado, tais como saúde e educação (BRASIL/MARE, 1995; COSTA, 2008).

⁸⁵ Refere-se à adoção de mecanismos de mercado na administração pública (SECCHI, 2009).

⁸⁶ Embora o termo não possua um correspondente na língua portuguesa, de forma geral, ele refere-se à transparência e à prestação de contas do poder público perante a sociedade.

Organograma 9 – Administração Pública Federal em 1998, de acordo com a Medida Provisória nº 803, de 1º de janeiro de 1995, e a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Fonte: BRASIL ([28 mai.] 1998). (Organizado pela autora).

Ministério do Planejamento e Orçamento

Atribuições:

- formulação do planejamento estratégico nacional;
- coordenação e gestão do sistema de planejamento e orçamento federal;
- formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais;
- elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento;
- realização de estudos e pesquisas socioeconômicas;
- formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano;
- administração dos sistemas cartográficos e de estatísticas nacionais;
- acompanhamento e avaliação dos gastos públicos federais;
- formulação de diretrizes, avaliação e coordenação das negociações com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras, relativas a financiamentos de projetos públicos.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- **Secretaria Especial de Políticas Regionais**

Atribuições:
 - integração dos aspectos regionais das políticas setoriais, inclusive desenvolvimento urbano;
 - política e controle da aplicação dos fundos constitucionais de desenvolvimento;
 - defesa civil.

Órgãos e Entidades vinculadas:
 - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);
 - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);
 - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
 - Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus.

Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo

Atribuições:

- formular as políticas públicas setoriais, cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério.

Quadro 20 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1998, de acordo com a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Fonte: BRASIL ([28 mai.] 1998). (Organizado pela autora).

141

O PDRAE desencadeou um processo de reforma administrativa, no qual as alterações relativas à *polity* tiveram início pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, citada anteriormente, perdurando até 2002, já no final do segundo governo de FHC.

Destarte, fez parte desse processo o desmembramento do Ministério do Planejamento e Orçamento em duas instituições: o Ministério do Orçamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação da Presidência da República, realizado pela Medida Provisória nº 1.795, de 1º de Janeiro de 1999, que também transferiu a Secretaria Especial de Políticas Regionais para a Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, e vinculou à esta secretaria a Sudam, a Sudene e a Codevasf a (BRASIL, [1 jan.] 1999).

Em seguida, a Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999, alterou as diretrizes do Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, que instituiu o Finor e o Finan, permitindo que os recursos decorrentes da dedução em favor de tais fundos de financiamento pudessem ser aplicados em empreendimentos não-governamentais de infraestrutura (energia, telecomunicações, transportes, abastecimento de água, produção de gás, instalação de gasodutos e esgotamento sanitário), além das destinações legais previstas anteriormente (BRASIL, [21 jul.] 1999).

O *Organograma 10*, a seguir, representa a estrutura da Administração Pública Federal de acordo com a Medida Provisória nº 1.795, e o *Quadro 21* com as atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições ligadas ao planejamento.

Legenda:

- Órgãos superiores da Administração Direta com relação hierárquica
- Órgãos autônomos da Administração Direta com relação hierárquica
- Entidades da Administração Indireta sem relação hierárquica
- Órgãos subordinados da Administração Direta com relação hierárquica

Organograma 10 – Administração Pública Federal em 1999, de acordo com a Medida Provisória nº 1.795, de 1º de Janeiro de 1999.
Fonte: BRASIL ([1 jan.] 1999). (Organizado pela autora).

Ministério do Orçamento e Gestão:

Atribuições:

- condução, coordenação e gestão dos sistemas de orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;
- formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais;
- elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual e de projetos especiais de desenvolvimento;
- formulação e coordenação das políticas nacionais de desenvolvimento urbano;
- administração patrimonial;
- acompanhamento e avaliação dos gastos públicos federais;
- formulação de diretrizes, avaliação e coordenação das negociações com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras, relativas a financiamentos de projetos públicos.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação da Presidência da República

Atribuições:

- Assistir o Presidente da República:
 - na formulação do planejamento estratégico nacional de médio e longo prazos;
 - na avaliação dos impactos socioeconômicos de programas do Governo Federal;
 - nos estudos especiais com vistas à recomendação de políticas;
 - na realização de estudos e pesquisas socioeconômicos;
 - na administração dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais.

Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo

Atribuições:

- são mantidas as atribuições definidas pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Órgãos e Entidades vinculadas:

Secretaria Especial de Políticas Regionais

Atribuições:

- integração dos aspectos regionais das políticas setoriais, inclusive desenvolvimento urbano;
- defesa civil;
- fixação das diretrizes, acompanhamento e avaliação dos programas de financiamento relacionados ao desenvolvimento regional.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);
- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf).

Quadro 21 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1999, de acordo com a Medida Provisória nº 1.795, de 1º de Janeiro de 1999.

Fonte: BRASIL ([1 jan.] 1999). (Organizado pela autora).

Por meio da Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, o Ministério do Orçamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação do Ministério da Fazenda se uniram para formar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Também foi criado o Ministério da Integração Nacional, mediante transferência das competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais, até então vinculada à Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo. Dessa forma, a Sudam, a Sudene e a Codevasf foram transferidas para o Ministério da Integração Nacional.

Complementando a referida medida provisória, o Decreto nº 3.131, de 9 de agosto de 1999, vinculou o Dnocs ao Ministério da Integração Nacional e o Basa e o BNB ao Ministério da Fazenda (BRASIL, [10 ago.] 1999).

A seguir, o *Organograma 11* revela a estrutura da Administração Pública Federal de acordo com a Medida Provisória nº 1.911-8 e o *Quadro 22* apresenta as atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições ligadas ao planejamento segundo a Medida Provisória nº 1.911-8 e o Decreto nº 3.131.

Organograma 11 – Administração Pública Federal em 1999, de acordo com o Decreto nº 3.131*, de 9 de agosto de 1999, e a Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999.
Fonte: BRASIL ([30 jul.] 1999, [10 ago.] 1999). (Organizado pela autora).

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Atribuições:

- formulação do planejamento estratégico nacional;
- avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;
- realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais;
- elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;
- viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;
- formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais;
- coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e serviços gerais;
- formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais;
- acompanhamento do desempenho fiscal do setor público;
- administração patrimonial;
- política e diretrizes para modernização do Estado.

Órgãos e Entidades vinculados:

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada;
- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- Fundação Escola Nacional de Administração Pública.

Ministério da Integração Nacional

Atribuições:

- formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada;
- formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;
- estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;
- estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento relativos ao desenvolvimento regional;
- estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do FINOR, do FINAM e do FUNRES;
- estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;
- acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;
- defesa civil;
- obras contra as secas e de infraestrutura hídrica;
- formulação e condução da política nacional de irrigação;
- ordenamento territorial.

Órgãos e Entidades vinculados:

- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).
- Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);
- Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs)*;
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo

Atribuições:

- são mantidas as atribuições definidas pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Quadro 22 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 1999, de acordo com o Decreto nº 3.131*, de 9 de agosto de 1999, e a Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999.
Fonte: BRASIL ([30 jul.] 1999, [10 ago.] 1999). (Organizado pela autora).

Tais mudanças na Administração Pública relacionaram-se a um contexto de abertura econômica associada à globalização, no qual as agências internacionais de financiamento incentivaram as reformas institucionais no âmbito dos programas de ajuste fiscal. Nesse cenário, o modelo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização por substituição de importações deu lugar à economia pautada no setor de serviços (BRASIL/MARE, 1995; CAPELLA, 2000; RIBEIRO, 2002; COSTA, 2007; UDERMAN, 2008b).

Simone Uderman (2008a) aponta que as reformas administrativas realizadas na passagem dos anos 1980 para os anos 1990, em diversos países, relacionavam-se ao declínio do paradigma de desenvolvimento fordista e a emergência de um novo modelo de desenvolvimento pautado na flexibilidade e no dinamismo da economia⁸⁷. As políticas de caráter fordista apresentavam altos custos e longos prazos de maturação, não mais atendendo aos requisitos dos mercados, cada vez mais fragmentados e dinâmicos no contexto da globalização, caracterizada por aceleradas mudanças tecnológicas, produtivas, institucionais e políticas.

Cabe ressaltar que existem diversas críticas ao *PDRAE* e à reforma administrativa realizada ao longo da segunda metade dos anos 1990 no Brasil.

De acordo com Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000) e Eli Diniz (2004), a Reforma Bresser aprofundou tanto o processo iniciado pela Reforma Collor como também o insulamento burocrático, agora não mais das entidades da Administração Indireta, mas dos órgãos responsáveis pela elaboração e implementação da reforma, a saber, o Mare e o MPOG. Tal insulamento teria se associado à visão de que a negociação no processo de políticas públicas arruinaria a sua coerência técnica, considerada inquestionável. No entanto, Capella argumenta que, ao eliminar os custos da negociação política no curto prazo, surgiram dificuldades ligadas à implementação no longo prazo, uma vez que não haveria o consentimento dos atores políticos envolvidos, o que debilitaria a própria democracia.

Olavo Brasil de Lima Júnior (1998), Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000), Eli Diniz (2004) e Fernando Rezende (2010) afirmam que no Brasil nunca houve uma administração propriamente burocrática, weberiana, logo, o discurso do *PDRAE*, em

⁸⁷ Trata-se do paradigma técnico-industrial “toyotista”, baseado na flexibilidade, na redução de imobilização de capitais fixos, na produção sob encomendas para a redução de estoques (*just in time*), em unidades de produção menores, mais tecnológicas e automatizadas e no perfil multitarefa do funcionário colaborador.

parte, não faria sentido. Segundo Lima Júnior (1998), os problemas fundamentais da administração pública brasileira seriam o patrimonialismo e o clientelismo, e não o modelo burocrático.

Para Eli Diniz (2004), Leonardo Secchi (2009) e Fernando Rezende (2010), o *PDRAE* pautou-se no diagnóstico da crise do Estado como consequência de uma crise fiscal e da hipertrofia do setor público, levando a uma simples associação entre a crise do Estado e a crise econômica. Destarte, Eli Diniz (2004) alerta para o fato de que a crise do Estado não se resumiria à esfera econômica e financeira, havendo também a dimensão política, ou seja, a relação entre os poderes, o papel dos partidos e a articulação Estado-Sociedade.

Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995a), reformar o Estado significava superar a crise fiscal, a crise do modo de intervenção e a crise do aparelho estatal.

Contudo, do nosso ponto de vista, se a motivação da reforma proposta pelo *PDRAE* era, sobretudo, resolver uma crise fiscal e dotar o aparelho do Estado de maior eficiência, além do diagnóstico e das proposições acerca da crise do Estado, talvez fosse necessário também diagnosticar e propor mudanças ao modelo econômico em vigor.

A esse respeito, Flávio da Cunha Rezende (2009) destaca que as reformas gerenciais dos anos 1990 colocaram como problema central a necessidade de redefinir os modelos de gestão pública a partir de novos modelos organizacionais que permitissem ampliar a capacidade de governar, a legitimidade política e a eficiência na provisão de bens e serviços para a sociedade.

O autor afirma que a reforma gerencial surgiu do conflito das sociedades com o modelo burocrático que não enfatizava o desempenho e a produtividade, ou seja, as próprias sociedades que desejavam descentralização, mecanismos de controle por parte da sociedade, flexibilidade e inclusão social. O autor destaca ainda que o fundamento de tais reformas seria fazer a Administração Pública “funcionar melhor, a um menor custo”, mas que não seria suficiente apenas o controle fiscal e a redução do tamanho e da intervenção do Estado, mas também novos modelos institucionais, baseados em agências que formassem e agências que executassem as políticas. Ele resume tudo na relação entre delegação e desempenho, ou seja, no controle de resultados.

Consideramos que tal discurso possui fortes influências economicistas e neoliberais, bem como a abordagem realizada por Luiz Carlos Bresser-Pereira (1995a), pautada na ideia de que a crise econômica foi causada pela crise do Estado. Daí a insuficiência em reformar apenas o aparelho do Estado, mesmo que em busca de seu aprimoramento operacional e funcional, visando a adoção de uma administração gerencial.

No entanto, uma vez que o mal funcionamento da economia era visto como consequência do mal funcionamento do Estado não haveria motivos para questionar o modelo econômico vigente. Do contrário, para se ajustar às mudanças econômicas no cenário nacional e internacional é que surgiu a necessidade de adequar o Estado brasileiro, buscando-se inclusive redefinir suas funções.

Neste aspecto, Maria Helena de Castro Santos (1996) aponta que houve fatores exógenos e endógenos nas causas da crise do Estado brasileiro, como a crise do petróleo de 1973 e 1979 e a consequente crise da dívida externa, que transferiu para os países em desenvolvimento o ônus de ajustar a economia aos novos padrões de relações econômicas e financeiras. Por outro lado, na dimensão interna constatava-se o esgotamento do modelo desenvolvimentista baseado na industrialização por substituição de importações, com consequente desgaste da ordem político-institucional, fortemente centralizada no Estado.

Frederico Lustosa da Costa (2007) argumenta que o *PDRAE* desconsiderou alguns fatores externos que levaram à crise do Estado, tais como a internacionalização da economia e mudanças no padrão tecnológico que teriam ocasionado o desemprego estrutural e a crise do “Welfare State”, consequentemente, tornando o mercado livre disfuncional à sociedade pós-industrial, pois não seria capaz de gerar empregos e financiar o Estado Social. Além desses aspectos, destacavam-se também o intenso endividamento interno e externo. Assim sendo, Gilberto Bercovici (2006) observa que o processo de formulação de políticas públicas trata-se de uma complexa e dinâmica interação entre fatores econômicos, políticos e ideológicos.

Vinícius de Carvalho Araújo (2002) apresenta outra observação relevante: a relação existente entre a temática da governabilidade/governança e a da reforma do Estado e do seu aparelho: a governança se relacionaria, de forma mais direta, com a reforma do aparelho (*polity*), devido a seu caráter essencialmente instrumental. Por

outro lado, a governabilidade se relacionaria com a reforma do Estado, por se tratar da redefinição das relações do Estado com a sociedade e com o mercado e entre os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) (*politics*).

Assim, consideramos que a justificativa de uma reforma do Estado a partir do diagnóstico apresentado pelo *PDRAE* possui sérios problemas teórico-conceituais, pois a ineficiência de governança (e não de governabilidade), somada a uma crise econômica (que não necessariamente teve origem numa crise do Estado) não poderia justificar uma reforma do Estado, já que se tratariam de dimensões distintas.

Vinícius de Carvalho Araújo (2002, p.8) também aponta que a própria tipologia de governabilidade/governança de Luiz Carlos Bresser-Pereira destacava a relação da governança apenas com o aparelho estatal e a governabilidade com a reforma do Estado. Além disso, Maria Paula Dallari Bucci (2002) ressalta que o aparelho do Estado (*polity*) pode ser reformado sem se reformar o Estado, embora o contrário seja impossível.

Em nossa avaliação, houve um misto de crise política e econômica no período compreendido entre os primeiros sinais de desgaste dos governos militares e os anos imediatamente posteriores à redemocratização do país, que de certa forma demandaram mudanças no Estado. Entretanto, a discussão não é se houve ou não uma crise do Estado e suas dimensões, mas como o discurso sobre essa crise afetou o conteúdo da reforma administrativa realizada a partir do *PDRAE*.

Além dos problemas relacionados ao diagnóstico da crise do Estado, haveria também limitações na proposta para solucioná-la. Neste caso, Fernando Rezende (2010) alega que o *PDRAE* seguiu o modelo de Administração Pública adotado na Inglaterra sem se importar em adaptar tal modelo ao caso brasileiro.

De forma semelhante, Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000) e Frederico Lustosa da Costa (2007) acusam o *PDRAE* de preconizar as diretrizes dos manuais de organismos multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que enfatizavam a necessidade de promover uma reconfiguração do Estado a fim de solucionar a sua referida crise. Maria Paula Dallari Bucci (2002) argumenta que a adoção das diretrizes e métodos desses organismos demonstra a posição subalterna do Brasil aos interesses econômicos transnacionais.

O que se verifica no *PDRAE* seria o enaltecimento das medidas adotadas pelo Decreto-Lei nº 200/67 e a crítica à CF-88, ou seja, a reforma de 1967 teria

ampliado, acertadamente, a transferência de atividades para as entidades da Administração Indireta. Por outro lado, a CF-88 teria retrocedido os avanços rumo à implantação de uma “administração gerencial” ao estender à Administração Indireta as normas que regiam a Administração Direta, promovendo um “engessamento” do aparelho estatal ao retirar a flexibilidade operacional das fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista (BRASIL/MARE, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1995a).

A ênfase dada à divisão já estabelecida no âmbito das políticas públicas – de um lado a Administração Direta, de caráter político, responsável pela elaboração de políticas públicas, e, de outro lado, a Administração Indireta, de caráter técnico/administrativo, incumbida da execução de tais políticas –, seria justamente um dos maiores problemas ligados ao ciclo das políticas públicas (CAPELLA, 2000, KINGDON, 2006b).

Enrique Saravia (2006) e Gilberto Bercovici (2006) reprovam a adoção acrítica de fórmulas administrativas do setor privado na administração pública, como preconizado pelos artífices da reforma administrativa gerencial, já que, segundo Saravia, as decisões no setor público deveriam levar em consideração diversas variáveis que no setor privado não são ponderadas, visto que os objetivos organizacionais seriam diferentes e muitas vezes até opostos.

Nesse aspecto, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos (2006) ressaltam que a mera cópia de técnicas da administração privada seria um equívoco, sendo necessário não somente adaptar tais técnicas ao setor público como também promover a inovação dentro do setor, a partir de suas necessidades e peculiaridades.

Por outro lado, Fernando Luiz Abrúcio (2007) ressalta a ocorrência de avanços relacionados à Reforma Bresser, como a melhoria na organização e na produção de informações referentes à administração pública, o fortalecimento das carreiras de Estado, o estabelecimento de limites para o gasto com o funcionalismo e a introdução do princípio de eficiência no direito administrativo.

Além desses aspectos, José Celso Cardoso Júnior (2011) ressalta o reforço da meritocracia, a estruturação e o fortalecimento de carreiras típicas de Estado, a informatização do processo de planejamento e a adoção de técnicas de gerenciamento na tomada de decisões.

Não obstante, o autor destaca como maior avanço relacionado à Reforma Bresser a emergência da gestão de políticas públicas no âmbito do planejamento, já que ao longo de quase todo o século XX o planejamento governamental estaria dissociado da gestão pública. Apesar disso, o autor critica a primazia da gestão pública sobre o planejamento, reforçada pela Reforma Bresser, já que as

[...] funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, porquanto relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado, como se apenas da eficiência – fazer mais com menos – fosse possível chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio desse expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos (Ibid., p.9).

Leandro Freitas Couto (informação verbal)⁸⁸ também assinala a confusão entre planejamento e gestão de políticas públicas, corroborando os apontamentos de José Celso Cardoso Júnior (2011) ao defender a necessidade de reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões. Para o entrevistado, o planejamento sem gestão estaria sujeito a fracassos e descontinuidades de várias ordens, e a gestão pública sem planejamento se converteria apenas num manual de racionalização de procedimentos burocráticos do Estado.

Sheila Maria Reis Ribeiro (2002) ressalta que houve uma continuidade no processo de reforma administrativa entre 1995 e 2002, destacando-se como principais tendências: o governo eletrônico, o planejamento participativo, a transparência, a terceirização de serviços, a profissionalização da burocracia, a descentralização administrativa e a publicização.

José Celso Cardoso Júnior (2011) ressalta os princípios gerencialistas como orientações gerais no âmbito do planejamento econômico nacional e regional, destacadamente o conceito de *accountability*, a gestão por resultados, a descentralização e responsabilização individual, e a flexibilização, desregulamentação, privatização e regulação no âmbito da administração pública.

No âmbito do planejamento regional destacam-se a atuação em rede, que significa uma ruptura com as estruturas verticais típicas das burocracias tradicionais (SECCHI, 2009), e a inclusão de agentes sociais no processo de planejamento (UDERMAN, 2008b).

⁸⁸ Informação fornecida por Leandro Freitas Couto em entrevista concedida à autora em 22/11/13.

PPA 2000-2003 – Programa Avança Brasil: criação das Mesorregiões Diferenciadas e extinção da Sudam e da Sudene

O PPA 2000-2003, denominado de *Programa Avança Brasil*, foi formulado para dar seguimento às diretrizes do PPA 1996-1999, tendo em vista a regionalização dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Assim sendo, pautou-se na liberalização econômica, no fortalecimento da economia de mercado e na reforma do Estado. Por meio da disseminação da ideia de “custo Brasil”, relacionada aos obstáculos ao desenvolvimento econômico, o Governo Federal buscou eliminar as restrições ao capital estrangeiro, a quebra dos monopólios de empresas estatais e a promoção de novas regulamentações para os setores de energia, telecomunicações e portos (SENRA, 2010).

A maior novidade em relação aos planos e PPAs anteriores foi a organização de todas as ações do governo sob a forma de programa, além do incentivo para a formação de parcerias com o setor privado e a orientação das ações para a solução de problemas (RIBEIRO, 2002, p.14). O *Esquema 5*, a seguir, demonstra os estágios das políticas públicas, conforme apresentado por Henrique Saravia (2006), e o esquema de formulação do PPA 2000-2003.

Esquema 5 – Estágios das políticas públicas e esquema de elaboração do PPA 2000-2003
Fonte: BRASIL/MPOG (2002, p.20). (Organizado pela autora).

A partir de um novo conceito de programa, as ações e os recursos do governo seriam organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, ou melhor,

segundo a obtenção de resultados concretos, abandonando o modelo de distribuição de recursos para órgãos burocráticos que orientavam as ações e despesas por função de governo. A ideia baseava-se na otimização de resultados com a redução de prazos e custos ao delinear soluções para problemas precisamente identificados, estabelecer e responsabilizar unidades e gerentes de programas, definir um público-alvo, traçar objetivos, indicadores de desempenho quantitativos e metas físicas, orçamentárias e financeiras. Além disso, todos os programas teriam sua execução monitorada e seus resultados avaliados para servirem como critério à alocação de recursos orçamentários em anos seguintes (GARCIA, 2000; MATOS, 2002).

Todavia, Ronaldo Coutinho Garcia (2000) ressalta a falta de definição do conceito de “problema” no contexto da reformulação do modelo de planejamento realizada pelo MPOG para a elaboração do *PPA 2000-2003*, o que teria atribuído ao *Programa Avança Brasil* certa inconsistência⁸⁹. Ademais, José Celso Cardoso Júnior (2011) ressalta que a estrutura da administração pública não estava preparada para um modelo de planejamento pautado em programas ao invés de setores.

Inicialmente foram elencadas quatro diretrizes estratégicas para o *Programa Avança Brasil*: consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; e, consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos (BRASIL/MPOG, 2002). Entretanto, o Congresso Nacional agregou mais duas diretrizes, incluídas na LDO para o ano de 2000: reduzir as desigualdades inter-regionais e promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação (BRASIL/MPOG, 2001).

Essas seis diretrizes deram origem a 28 macroobjetivos⁹⁰ agrupados por temas e distribuídos em programas, por sua vez agrupados em cinco agendas públicas: “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, “Gestão do Estado”, “Meio Ambiente”, “Empregos e Oportunidades de Renda” e “Informação e Conhecimento” (BRASIL/MPOG, 2002, p.33).

O *Mapa 21*, a seguir, apresenta os principais investimentos propostos pelo *Programa Avança Brasil* e os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*.

⁸⁹ Para mais detalhes sobre as mudanças no modelo de planejamento implantadas com o *PPA 2000-2003*, consultar Garcia (2000), o Decreto nº 2 829, de 28/10/98 e a Portaria MOG nº 42, de 14/04/99.

⁹⁰ Cf. Apêndice D, *Quadro 1 – Macroobjetivos do PPA 2000-2003: Programa Avança Brasil*, p.476.

Mapa 21 – Principais investimentos propostos pelo *Programa Avançar Brasil*
 Fonte: THÉRY; MELLO (2009, p.286).

A respeito da escala regional, o Plano argumenta que

os países que sabem tirar proveito da integração de suas regiões saem na frente na competição internacional. Consciente disso, o governo construiu um Plano orientado para uma melhor distribuição da riqueza entre as regiões e os cidadãos brasileiros (BRASIL/MPOG, 2001).

Conforme Hervé Théry e Neli Aparecida de Mello (2009), o *Programa Avançar Brasil* concentrou os investimentos ao longo dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, privilegiando os setores ligados à infraestrutura. Para os autores, o território nacional seria visto como uma série de redes (energéticas, de transporte, informação etc.), que passaram a orientar o planejamento nas escalas nacional e regional, dirigindo os investimentos para as redes escolhidas.

Henri Acselrad (2001, p.75) critica o *PPA 2000-2003*, argumentando que

o gerente de projetos é definido como ator central do processo de execução, administrando recursos que se querem alocados a 'problemas e soluções'. A figura do funcionário-empREENDEDOR, responsável por atrair investidores que permitam transformar um portfólio de investimentos-candidatos em projetos, é emblemática desta interpenetração entre o mercado e a política. O negócio determina a ação política, o *marketing* substitui o debate público, o investidor potencial assume o posto de comando. E este modelo de gestão de portfólio de investimentos expresso em 365 projetos evidenciará assim a preocupação central com a eficiência administrativa, tendo por contrapartida a desconsideração da perspectiva dos atores sociais – não empresariais – que poderiam dar legitimidade política aos projetos.

O *Programa Avança Brasil* representaria, em suma, a adoção do modelo de administração gerencial no âmbito do planejamento econômico nacional. Por conseguinte, Patrícia Oliveira de Matos (2002) critica esse novo modelo de planificação, apontando que não se trataria de um pleno sistema de planejamento, denunciando seu forte caráter economicista que ignoraria o jogo político.

Para Simone Uderman (2008b), a construção de uma retórica gerencial sustentava uma imagem de racionalidade e coerência, porém, relegou para segundo plano as preocupações com o desenvolvimento estrutural de áreas mais carentes, que apresentavam menor capacidade relativa de atração de projetos privados. Assim, a consolidação de territórios mais dinâmicos do país como espaços mais atraentes para os investimentos públicos e privados, somado ao desmantelamento das instituições da Administração Pública Federal ligadas ao desenvolvimento regional, acirrou a chamada “guerra fiscal” entre estados e municípios, fato em certa medida responsável por uma crise no sistema federalista brasileiro.

Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) apontam que a “guerra fiscal” no Brasil pauta-se numa acirrada competição entre estados e municípios pela instalação de novas fábricas e também pela transferência das já existentes. Fundamentando-se “num discurso eficaz sobre o desenvolvimento” (Ibid., p.112), os governos estaduais e municipais oferecem diversos subsídios, como isenções de impostos, concessão de terrenos, instalação de infraestruturas e acesso facilitado a empréstimos e créditos. Assim, o território passa a ser organizado e usado a partir da lógica do capital privado,

mas, quando analisamos as condições técnicas e normativas criadas, entendemos que esse processo de criação de valor acaba tendo, para a sociedade como um todo, um alto custo e produz uma

alienação advinda da extrema especialização urbana e regional numa produção exclusiva. Mais tarde, a cidade descobre que essa produtividade espacial, esforçadamente criada, não é duradoura e, quando envelhece, o lugar é chamado a criar novos atrativos para o capital. Mas as empresas também convocam o resto do território a trabalhar para seus fins egoístas, mas também inconstantes, de modo a assegurar um enraizamento do capital que é sempre provisório. E, como um capital globalmente comandado não tem fidelidade ao lugar, este é constantemente extorquido. O lugar deve, a cada dia, conceder mais privilégios, criar permanentemente vantagens para reter as atividades das empresas, sob ameaça de um deslocamento (2001, p.116)

Conforme Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) os fundamentos da “guerra fiscal” podem ser locais, regionais, nacionais ou mundiais. Destarte, a disputa pela instalação de empresas corresponde à uma verdadeira “guerra global entre os lugares”, que pode ter consequências nefastas nos níveis escalares inferiores, como “[...] a drenagem dos cofres públicos para o subsídio das atividades, a monofuncionalidade de portos e outras infra-estruturas, os *royalties* e o aumento da dívida externa [...]” (ibid., p.112).

Para Fernando Cézar de Macedo e Ângelo de Angelis (2013, p.207) o estabelecimento da “Guerra Fiscal” no país relacionou-se à crise fiscal e financeira do Estado nos anos 1980 e o avanço do neoliberalismo na década seguinte, culminando no abandono das políticas regionais por parte do Governo Federal.

Os autores afirmam que a emergência do paradigma do desenvolvimento local contribuiu significativamente para acirrar “a guerra dos lugares”. Desde meados da década de 1990 diversas unidades federadas buscaram soluções isoladas para alavancar o crescimento econômico, fazendo uso das políticas *bottom-up* sem articulá-las com políticas em outras escalas espaciais. O resultado teria sido a oneração das contas públicas, a diminuição de investimentos na área social e o esgarçamento das relações federativas.

Os *Enids* foram abandonados no início do primeiro mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2007), que passou a concentrar esforços na criação da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, discutida e elaborada entre 2003 e 2007, ano em que foi instituída por meio de decreto.

Outra iniciativa no âmbito do *PPA 2000-2003* foi a criação do *Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso)*, do Ministério da Integração Nacional, apresentado no Mapa 22 abaixo.

Mapa 22 – Mesorregiões Diferenciadas, criadas pelo Ministério da Integração Nacional
Fonte: THÉRY; MELLO (2009, p.272).

Segundo Kelson Vieira Senra (2010), o MI elegeu 13 Mesorregiões, “[...] envolvendo diferentes unidades da federação e/ou com potencial de articulação transfronteiriças, que teriam uma homogeneidade histórica e cultural, de base produtiva e social, permitindo subsidiar processos endógenos de desenvolvimento numa escala subregional”. O objetivo era fortalecer a base socioeconômica regional, formular projetos de desenvolvimento participativos e articular os entes federados.

Segundo Hervé Théry e Neli Aparecida de Mello (2009), as Mesorregiões Diferenciadas localizam-se prioritariamente em regiões periféricas e apresentam dimensões e problemas bastante distintos. Todavia, Henrique Villa da Costa Ferreira e Marcelo Moreira (2007) apontam que “[...] as circunstâncias de definição dos treze programas, bem como os critérios que estabeleceram as prioridades territoriais na gênese, não são bem conhecidos” [...], isso porque esse novo recorte regional não corresponde às mesorregiões estabelecidas pelo IBGE.

O Promeso teve atuação efetiva somente a partir de sua inserção no *PPA 2004-2007*, conforme assinalam Henrique Villa da Costa Ferreira e Marcelo Moreira (2007). Posteriormente, as Mesorregiões Diferenciadas foram adotadas como principal recorte regional da *Política Nacional de Desenvolvimento regional (PNDR)*, junto da qual serão analisadas de forma mais aprofundada.

Não obstante, em meio às críticas acerca da eficiência das Agências de Desenvolvimento Regional, surgiu a discussão sobre a necessidade de reestruturá-las. A primeira medida foi a extinção do Dnocs em 1999, que segundo Raquel Pontes (informação verbal)⁹¹ não foi planejada, uma vez que as ações em curso foram simplesmente interrompidas. A extinção da autarquia foi revogada semanas depois por não haver outro órgão capaz de gerir seu patrimônio e ações, relata a entrevistada. Em seguida, a Lei nº 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, alterou as atribuições do Dnocs e a sua área de abrangência, segundo mostram o *Mapa 23* e o *Quadro 23* (BRASIL, [23 fev.] 2001).

Mapa 23 – Delimitação da área de atuação do Dnocs, desde 2001

Fonte: BRASIL, [23 fev.] 2001, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

⁹¹ Informação fornecida por Raquel Pontes em entrevista concedida à autora em 02/12/13.

Atribuições do Dnocs:

- contribuir para a elaboração do plano regional de recursos hídricos, em ação conjunta com a Sudene e os governos estaduais de sua área de atuação;
- elaborar projetos de engenharia e executar obras públicas de captação, acumulação, condução, distribuição, proteção e utilização de recursos hídricos, conforme a Política e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- implantar e apoiar a execução dos planos e projetos de irrigação e, em geral, de valorização de áreas, inclusive de áreas agricultáveis não irrigáveis;
- promover ações para regenerar ecossistemas hídricos e áreas degradadas, com visando corrigir impactos ambientais decorrentes da implantação de suas obras;
- desenvolver e apoiar atividades voltadas à organização e capacitação administrativa das comunidades usuárias dos projetos de irrigação, visando sua emancipação;
- promover a desapropriação de terras destinadas à implantação de projetos e proceder à concessão ou à alienação das glebas em que forem divididas;
- colaborar na concepção, instalação, manutenção e operação da rede de estações hidrológicas e na promoção do estudo sistemático das bacias hidrográficas;
- promover estudos, pesquisas e difusão de tecnologias destinados ao desenvolvimento sustentável da aquicultura e atividades afins;
- realizar operações de crédito e financiamento, internas e externas;
- cooperar com os órgãos públicos especializados na colonização de áreas que possam absorver os excedentes demográficos;
- transferir, mediante convênio, conhecimentos tecnológicos nas áreas de recursos hídricos e aquicultura às instituições de ensino situadas em sua área de atuação.

Quadro 23 – Atribuições do Dnocs, desde 2001

Fonte: BRASIL, [23 fev.] 2001 (Organizado pela autora).

O exame das principais atribuições do Dnocs a partir da Lei nº 10.204/2001 revela a inserção de novos paradigmas no âmbito do processo de políticas públicas: a utilização de conceitos como “desenvolvimento sustentável”, “impactos ambientais” e “regeneração de ecossistemas” está vinculada ao paradigma ambiental, e a noção de “comunidades usuárias” e sua “emancipação” possivelmente se relaciona ao paradigma do desenvolvimento local.

A Lei nº 10.204/2001 também determinou que o Diretor-Geral e os Diretores seriam nomeados pelo Presidente da República após indicação do Ministro de Estado da Integração Nacional, sendo que o Diretor-Geral deveria ser um engenheiro de notoriedade. O Procurador-Chefe seria nomeado após anuência da Advocacia Geral da União e o Auditor-Chefe após aprovação da Controladoria Geral da União. Os Coordenadores, Assessores Técnicos, o Auditor-Chefe e o Chefe de Gabinete seriam escolhidos dentre os servidores do quadro de pessoal da autarquia que tivessem qualificação e formação profissional compatível, e excepcionalmente poderiam ser providos por pessoa sem vínculo com a autarquia após comprovada

sua reputação e experiência técnica e administrativa. Os demais cargos seriam ocupados por servidores da autarquia (BRASIL, [23 fev.] 2001)⁹²

Conforme Kênia Régia Anasenko Marcelino (informação verbal)⁹³, a Codevasf quase foi extinta junto com o Dnocs. No entanto, devido às falhas ocorridas no processo de extinção desta autarquia, o Poder Público manteve a Codevasf na estrutura administrativa, sendo que a Lei nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000, alterou a razão social da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco para Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, mantendo a sigla Codevasf e sua área de atuação, como exhibe o *Mapa 24*, a seguir.

Mapa 24 – Delimitação da área de atuação da Codevasf, em 2000

Fonte: BRASIL, [7 jan.] 2000, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Não obstante, um dos marcos mais importantes acerca das Agências de Desenvolvimento Regional nesse período foi a substituição da Sudam e da Sudene, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela

⁹² Cf. Apêndice C, *Organograma 1 – Estrutura organizacional do Dnocs*, p.469.

⁹³ Informação fornecida por Kênia Régia Anasenko Marcelino em entrevista concedida à autora em 26/11/13.

Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Estas iniciativas foram autorizadas pela Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001, que também criou os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) em substituição ao Finam e ao Finor (BRASIL, [3 mai.] 2001).

A decisão de extinguir a Sudam e a Sudene foi tomada após várias críticas quanto à corrupção e ineficiência dessas autarquias, e a extinção do Finam e do Finor, para a implantação do FDA e do FNDE, ocorreu em meio a diversas denúncias de fraudes no sistema de incentivos fiscais (MOREIRA, 2003)⁹⁴.

Após uma série de medidas provisórias reeditadas, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, [27 ago.] 2001a), extinguiu a Sudene e instituiu a Adene como autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com sede e foro na cidade de Recife. O Mapa 25, abaixo, representa a área geográfica de atuação da Adene.

Mapa 25 – Delimitação da área de atuação da Adene, em 2001

Fonte: BRASIL, [27 ago.] 2001a, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

⁹⁴ Consultar Moreira (2003, p.213-215) para mais informações acerca das principais falhas/irregularidades encontradas nos órgãos e entidades envolvidas nos sistemas de incentivos fiscais.

De forma semelhante, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001 (BRASIL, [27 ago.] 2001b), extinguiu a Sudam e instituiu a ADA como autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com sede e foro na cidade de Belém, mantendo sua área de atuação.

A ADA e a Adene tinham por objetivo implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento regional. As competências atribuídas pela legislação às extintas Sudam e Sudene e aos seus Conselhos Deliberativos também foram transferidas à União, por intermédio do MPOG (BRASIL, [27 ago.] 2001a; [27 ago.] 2001b). Ambas as autarquias possuíam o mesmo desenho institucional e atribuições, como revelado no *Quadro 24*, a seguir.

Atribuições da ADA e da Adene:

- propor e coordenar a implantação do Plano de Desenvolvimento Regional, sob supervisão do Ministério da Integração Nacional;
- gerir seus respectivos fundos de desenvolvimento regionais (FDA e FDNE) e aprovar projetos a serem executados em seu âmbito;
- implementar estudos e pesquisas destinados à identificação de potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais e propor estratégias e ações compatíveis com o espaço regional;
- fortalecer as estruturas produtivas da região;
- promover ações voltadas ao desenvolvimento social;
- promover a cooperação técnica, tecnológica e financeira com organismos nacionais ou internacionais;
- elaborar estudos de viabilidade de projetos de desenvolvimento regional;
- implementar programas de capacitação gerencial, de formação e qualificação de recursos humanos;
- realizar estudos de ordenamento e gestão territoriais e avaliar impactos, sobretudo ambientais, das ações de integração e de desenvolvimento na região.

Estrutura Administrativa da ADA e da Adene:

- ambas as Agências seriam dirigidas em regime de colegiado por uma diretoria composta de um Diretor-Geral e três Diretores, todos nomeados pelo Presidente da República, com pelo menos um deles escolhido dentre servidores públicos federais.

Mecanismos de financiamento das políticas empreendidas pela ADA e pela Adene:

- As receitas das Agências seriam compostas, principalmente, por dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União, transferências do FDA e do FDNE, equivalente a 2% do valor de cada liberação de recursos, a título de remuneração pela gestão daquele Fundo.
- constituía recursos do FDA e do FDNE:
 - dotações orçamentárias do Tesouro Nacional;
 - eventuais resultados de aplicações financeiras dos seus recursos;
 - produto da alienação de valores mobiliários e dividendos de ações a ele vinculados.

Quadro 24 – Atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da ADA e da Adene, em 2001

Fonte: BRASIL ([27 ago.] 2001a, [27 ago.] 2001b). (Organizado pela autora).

A ADA e a Adene foram criadas com *status* de agências reguladoras, ou seja, autarquias especiais que possuem todas as características jurídicas das autarquias comuns, diferenciando-se apenas por possuírem dirigentes estáveis – protegidos de exoneração imotivada – com mandatos de prazo determinado (MAZZA, 2011).

Alexandre Mazza (2011) e João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos (2006) apontam que a criação de agências reguladoras no Brasil tem relação direta com o processo de privatizações e a reforma do Estado iniciados pela Reforma-Bresser. Sua origem estaria ligada ao paradigma neoliberal, visto que as agências reguladoras foram introduzidas no direito brasileiro para fiscalizar e controlar a atuação da iniciativa privada, que passou a exercer tarefas que antes eram desempenhadas pelo próprio Estado. Tais entidades relacionar-se-iam à diminuição das características burocráticas do Estado e à ampliação de seu caráter negociador, que marcaram a passagem da administração burocrática à gerencial.

Enquanto agências reguladoras, a administração da ADA e da Adene seriam regidas por um contrato de gestão, firmado pelo Ministro de Estado da Integração Nacional e pelo Diretor-Geral da respectiva agência, previamente aprovado pelo Conselho Deliberativo responsável. Esse contrato deveria estabelecer os parâmetros para sua administração interna (BRASIL, [27 ago.] 2001a, [27 ago.] 2001b). Assim, a ADA e a Adene surgiram como órgãos de execução e não de formulação de políticas ligadas ao desenvolvimento regional. Para Simone Uderman (2008b) tais agências não possuíam prestígio nem recursos financeiros necessários para viabilizar uma intervenção relevante, indicando a perda de importância e de influência das instituições e das políticas federais de desenvolvimento regional.

Complementando o desmonte da *polity* ligada ao planejamento regional, a Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, extinguiu a Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, transferindo para o MI: o Conselho Deliberativo do FCO; o Conselho Administrativo da Ride do Distrito Federal e Entorno; o Conselho Nacional de Defesa Civil; o Conselho Deliberativo para Desenvolvimento da Amazônia; o Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste; o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo; as competências da Secretaria Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas Regionais (BRASIL, [1 set.] 2001). O *Organograma 13* e o *Quadro 25* exibem a estrutura da Administração Pública decorrente desta Medida Provisória.

Organograma 12 – Administração Pública Federal em 2001, de acordo com a Medida Provisória nº 2.157-5**, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.156-5*, de 24 de agosto de 2001, e a Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.
Fonte: BRASIL ([1 set] 2001, [27 ago.] 2001a, [27 ago.] 2001b). (Organizado pela autora).

<p>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none">▪ formulação do planejamento estratégico nacional;▪ avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;▪ realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais;▪ elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;▪ viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;▪ formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais;▪ coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;▪ formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais;▪ acompanhamento do desempenho fiscal do setor público;▪ administração patrimonial;▪ política e diretrizes para modernização do Estado. <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">▪ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	<p>Ministério da Integração Nacional</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none">▪ formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada;▪ formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento;▪ estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais;▪ estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste;▪ estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais;▪ acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional;▪ defesa civil;▪ obras contra as secas e de infraestrutura hídrica;▪ formulação e condução da política nacional de irrigação;▪ ordenamento territorial;▪ obras públicas em faixas de fronteiras. <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">▪ Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)**;▪ Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene)*;▪ Departamento Nacional da Obras Contra as Secas (Dnocs);▪ Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).
--	--

Quadro 25 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 2001, de acordo com a Medida Provisória nº 2.157-5**, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.156-5*, de 24 de agosto de 2001, e a Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.
Fonte: BRASIL ([1 set] 2001, [27 ago.] 2001a, [27 ago.] 2001b). (Organizado pela autora).

Nesse contexto de alterações no planejamento econômico nacional e no planejamento regional, Fernando Luiz Abrúcio (2007) ressalta que os PPAs do governo FHC avançaram mais em termos de programação orçamentária do que na programação de políticas públicas, funcionando mais como um “orçamento plurianual”⁹⁵, no qual foram selecionados projetos prioritários visando assegurar os recursos necessários à sua implementação (REZENDE, 2010).

Bercovici (2006) argumenta que a vinculação do plano ao orçamento é uma característica positiva do sistema de planejamento brasileiro, já que representa uma forma de controle da atividade planejadora pelo setor público. No entanto, as críticas mais comuns referem-se à redução dos planos ao orçamento, não necessariamente a vinculação entre ambos, aspecto amplamente ressaltado por Wilson Cano (informação verbal) e Adriana Melo Alves (informação verbal)⁹⁶.

Para Fernando Luiz Abrúcio (2007), a ênfase ao orçamento nos governos FHC seria decorrente de sua visão demasiadamente economicista, possibilitando à equipe econômica uma sobreposição em relação às demais esferas governamentais e a ausência de uma estratégia de gestão pública.

Ainda assim, o autor ressalta uma série de ações inovadoras no governo de FHC, tais como: aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal; maior participação social no campo das políticas públicas; mecanismos de avaliação de políticas; formas de coordenação administrativa e financeira; ações intersetoriais; governo eletrônico; desenvolvimento local; regionalização e utilização de indicadores para nortear o plano plurianual.

Conforme apontaremos adiante, tais inovações foram relativamente mantidas no governo Lula, contudo, seus impactos teriam sido fragmentados e dispersos.

⁹⁵ As críticas mais comuns referem-se à redução dos planos ao orçamento, não necessariamente a vinculação entre ambos. Citando Eros Grau, Bercovici (2006) argumenta que a vinculação do plano ao orçamento é uma característica positiva do sistema de planejamento brasileiro, já que representa uma forma de controle da atividade planejadora pelo setor público.

⁹⁶ Informação fornecida por Adriana Melo Alves em entrevista concedida à autora em 18/10/13.

PARTE II – REVITALIZAÇÃO E NOVOS PARADIGMAS DO PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO

4. Em busca da revitalização do planejamento regional no Brasil

O planejamento regional, apoiado em reflexões sobre a superação das desigualdades espaciais e sociais, passou a apresentar uma certa revitalização a partir de 2003, quando teve início a elaboração da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*.

Neste capítulo, serão apresentados o contexto político-econômico no qual houve a reinserção da temática regional na agenda governamental, a partir de 2003, e a apreciação crítica da *PNDR*, instituída em 2007.

4.1. A reinserção da temática regional na agenda governamental

Segundo Anita Kon (1999a), a Sudene, a Sudam e a Suframa foram as experiências mais significativas do planejamento regional brasileiro, enquanto as políticas da Sudeco e a Sudesul “nada mais foram do que indicadores de diretrizes e objetivos que se integravam e se apoiavam nos grandes programas nacionais e não apresentaram resultados que se destacassem no contexto de planejamento federal” (Ibid., p.12). Para a autora, o planejamento regional da região Nordeste

[...] influenciou, no decorrer de algumas décadas, não só o destino econômico da região, com uma importância política e administrativa em todo país, em razão das discussões que provocou, do movimento político ao qual esteve associada e do surgimento, em praticamente todas as regiões brasileiras, de formas de planejamento regional pensadas e criadas a partir das experiências da Sudene (Ibid., p.13).

Assim sendo, a extinção da Sudam e da Sudene e a reformulação do sistema de incentivos fiscais no início dos anos 2000 levaram à retomada das discussões acerca das políticas e estratégias adotadas para o desenvolvimento regional (MOREIRA, 2003). Foi nesse contexto que surgiram as discussões acerca da *PNDR*,

no governo de Luís Inácio Lula da Silva, iniciadas formalmente no final do ano de 2003, quando a equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional elaborou a proposta original da política (BRASIL/MI/SDR, 2010). O processo de discussão e de negociação em torno da nova política durou até 2007, quando esta foi instituída por decreto.

Em meio às discussões para a elaboração da *PNDR*, o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo. A instituição tinha a finalidade de formular diretrizes relacionadas às problemáticas da integração nacional e do desenvolvimento regional, bem como coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais. O decreto também definiu as atribuições do Ministério do Interior perante à *PNDR* (BRASIL, [24 jul.] 2003).

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo seria integrada pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidiria; pelos ministros da Integração Nacional, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Educação, da Fazenda, da Saúde, das Cidades, das Comunicações, de Minas e Energia, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Meio Ambiente, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Trabalho e Emprego, do Turismo e dos Transportes; pelos secretários da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República e da Secretaria-Geral da Presidência da República. Diferentemente de outras instituições, seu presidente poderia convidar para participar das reuniões representantes de órgãos da administração pública federal, estadual e municipal e de entidades privadas, inclusive organizações não-governamentais, cuja participação, em razão de matéria constante da pauta da reunião, fosse justificável (BRASIL, [24 jul.] 2003).

O *Organograma 13* e o *Quadro 26* apresentam a estrutura da Administração Pública Federal de acordo com o Decreto nº 4.793 e as atribuições da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Ministério do Interior, no tocante à *PNDR*.

Organograma 13 – Administração Pública Federal em 2003, de acordo com o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, e o Decreto nº 4.566*, de 1 de janeiro de 2003. Fonte: BRASIL ([3 jan.] 2003, [24 jul.] 2003). (Organizado pela autora).

Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo

Atribuições:

- estabelecer diretrizes para a operacionalização da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*;
- promover a articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR;
- propor critérios e aprovar as diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros necessários à *PNDR*;
- apreciar os Relatórios de Monitoramento dos planos, programas e ações da *PNDR*.

Ministério da Integração Nacional

Atribuições na execução da PNDR:

- definir e manter atualizada a tipologia da *PNDR*;
- promover o planejamento participativo nas diversas instâncias da sociedade civil organizada;
- articular com os demais Ministérios a integração de programas e ações setoriais, visando a execução dos planos, programas e ações da *PNDR*;
- operacionalizar, juntamente com suas entidades vinculadas, os planos, programas e ações da *PNDR*, atendendo às prioridades definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;
- coordenar e manter o sistema de informação e monitoramento dos planos, programas e ações da *PNDR*;
- estabelecer as diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento.

Órgãos e Entidades vinculadas:

- Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)*;
- Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene)*;
- Departamento de Obras Contra as Secas (Dnocs)*;
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf)*.

Quadro 26 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 2003, de acordo com o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, e o Decreto nº 4.566*, de 1 de janeiro de 2003. Fonte: BRASIL ([3 jan.] 2003, [24 jul.] 2003). (Organizado pela autora).

PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos: inclusão social, redução das desigualdades regionais e crescimento econômico

O *PPA 2004-2007*, designado *Plano Brasil de Todos*, do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, pautou-se em três megaobjetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Esses três megaobjetivos se desdobravam em 30 desafios⁹⁷, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcavam aproximadamente 4.300 ações, organizadas em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática (BRASIL/MPOG/SPI, 2003).

Acerca do modelo de planejamento, o *Plano Brasil de Todos* definiu como elementos fundamentais: o programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão democrática; o fortalecimento do conceito de revisão periódica do plano (anuais); e, o planejamento participativo (BRASIL/MPOG/SPI, 2003).

Dessa forma, o *PPA 2004-2007* manteve a ênfase nos programas, mas teria se diferenciado no plano anterior por substituir o gerente de programa por comitês gestores, formados por representantes dos órgãos e entidades que possuísem ações em cada programa, denominados de coordenadores das ações.

Segundo Simone Uderman (2008b) o *PPA 2004-2007* trazia uma forte oposição ao modelo *top down*⁹⁸ e buscava promover o desenvolvimento endógeno e sistemas participativos, de acordo, portanto, com os paradigmas vigentes. Leandro Freitas Couto (informação verbal) também ressalta a inserção da participação social e do diálogo intergovernamental a partir desse PPA.

Visando “superar a visão tecnocrática de planejamento”, a partir da qual “o Estado define diretrizes e metas de forma centralista e autoritária”, foram realizados 27 fóruns de participação social ao longo da elaboração do PPA, abrangendo todos os estados da federação e 2.170 organizações da sociedade civil, que puderam

⁹⁷ Cf. Apêndice D, *Quadro 2 – Megaobjetivos e Desafios* elencados pelo *PPA 2004-2007*, p.477-478.

⁹⁸ No modelo *top-down* as políticas públicas são impostas de cima para baixo no âmbito da hierarquia da Administração Pública, apresentando nenhuma ou baixa participação de níveis hierárquicos inferiores e da população civil.

discutir e fazer sugestões ao plano (BRASIL/MPOG/SPI, 2003a). Houve também reuniões com os secretários de planejamento dos estados e reuniões com representantes dos ministérios para que os programas que compusessem o *PPA 2004-2007* fossem formulados, definidos e detalhados. A participação ocorreria também nos processos de avaliação e revisão periódica do plano (Idem). Segundo Kelson Vieira Senra (2010),

a participação da sociedade na elaboração do PPA 2004-2007 foi um passo importante para conferir maior transparência ao orçamento público federal. A interferência da sociedade neste instrumento, no entanto, parece ainda muito distante de obter resultados concretos. Os constantes contingenciamentos da programação orçamentária contribuem para desacreditar o processo participativo. A proposta de constituir fóruns de desenvolvimento local não foi levada adiante e a ideia de construir pactos de concertação ficou limitada a duas iniciativas piloto.

De acordo com a bibliografia sobre o assunto aponta, as limitações e dificuldades da participação social no âmbito do processo de políticas públicas não ocorreram apenas no contexto de formulação do *Plano Brasil de Todos*; elas estavam presentes nas mais diversas políticas públicas e níveis governamentais, conforme abordaremos no capítulo seguinte.

Na esfera macroeconômica, os objetivos do *PPA 2004-2007* eram: atingir bons resultados nas contas externas por meio de saldos positivos em conta corrente, baseados sobretudo no superávit primário para diminuir a vulnerabilidade do país em relação a mudanças nos fluxos de capitais internacionais; manter a dívida pública sobre controle; conservar a inflação baixa e estável (BRASIL/MPOG/SPI, 2003).

De acordo com Kelson Vieira Senra (2010), o PPA em questão teria explicitado que a integração competitiva do território nacional passaria também pela coordenação e pelo investimento seletivo em infraestrutura, atacando de imediato os “gargalos” em transporte, energia, telecomunicações e recursos hídricos.

Ao examinarmos o PPA 2004-2007, fica evidente que os investimentos em infraestrutura estavam associados à busca pelo aumento da competitividade da economia brasileira no cenário internacional, embora essa abordagem tenha um peso relativamente menor no conjunto de diretrizes e objetivos apresentados no *Plano Brasil de Todos* quando o comparamos aos PPAs anteriores, visto que a dimensão social também ganhou destaque.

Por outro lado, o *Plano Brasil de Todos* atribuiu um enfoque maior às políticas sociais, que tinham em vista ações voltadas à expansão da renda e do consumo da população mais pobre, com o propósito de criar um “círculo virtuoso” de crescimento econômico baseado no consumo de massa do mercado interno e de desenvolvimento social pautado na inclusão de classes sociais de baixa renda, por meio de políticas de geração de emprego, aumento salarial e inclusão social. Dessa forma, o *PPA 2004-2007* anunciou ultrapassar as políticas tradicionais de transferência de renda (BRASIL/MPOG/SPI, 2003).

Dentre os desafios assumidos pelo PPA, destacava-se a redução das desigualdades regionais e intrarregionais e a integração de múltiplas escalas espaciais – nacional, macrorregional, sub-regional e local (SENRA, 2010). A esse respeito, o Plano afirmava que as políticas de desenvolvimento deveriam ter um componente regional com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais (BRASIL/MPOG/SPI, 2003).

Senra (2010) aponta que o reconhecimento da forte concentração de atividades econômicas em parcelas do território e vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza, inclusive nas grandes metrópoles, teria aberto espaço para a visão de que as desigualdades sociais possuem uma dimensão regional e que seu enfrentamento passaria por uma nova política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial, duas ideias fortemente presentes no *PPA 2004-2007*.

O “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” e as Regiões de Referência

Para Leandro Freitas Couto (informação verbal), desde meados da década de 1990 houve algumas estratégias do MPOG para inserir a dimensão territorial no planejamento. A primeira delas foi o estudo dos *Enids*, que tinham a pretensão de apresentar uma trajetória de desenvolvimento territorial de longo prazo para o país a partir de uma carteira de projetos que lhe daria sustentação. A “filosofia política” por trás dessa trajetória pautava-se nos corredores de exportação e nos grandes

projetos para diminuir o custo Brasil e desenvolver o país, dando-se preferência às questões ligadas à competitividade e à integração nacional, correspondendo a um planejamento territorial seletivo e de cima para baixo (*top-down*).

Segundo Leandro Freitas Couto (informação verbal), a retomada da discussão regional partiu desse contexto, pois houve duras críticas contra os *Enids* por parte de importantes pesquisadores, como Antônio Carlos Filgueira Galvão, Tânia Bacelar de Araújo, Clélio Campolina Diniz, Carlos Brandão e Constantino Cronemberger Mendes.

Deste modo, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), elaborou o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, a fim de subsidiar o *PPA 2008-2011*.

Conforme relata Leandro Freitas Couto (informação verbal), baseado em outra “filosofia política”, que inclusive incorporava os atores supracitados que criticaram os *Enids*, o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” (EDTP) reconhece que o foco das políticas públicas deveria ser o combate às desigualdades regionais e sociais, apontando a necessidade de superar a visão setorial e “[...] olhar o território como base do desenho das políticas públicas de médio prazo que dialogue com a visão de longo prazo” (BRASIL/MPOG/SPI, 2008a, p.9).

Para estabelecer as diretrizes e objetivos da organização territorial pretendida e os valores, fundamentos e meios que deveriam servir de alicerces para a Visão Estratégica⁹⁹ foram considerados: o *PPA 2004-2007*; a *Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND)*¹⁰⁰; o *Projeto Brasil 3 Tempos (BR3T)*¹⁰¹, a Visão Estratégica Sul-Americana (VESA); a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA); a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*¹⁰²; e, o *Plano da Amazônia Sustentável (PAS)*¹⁰³.

⁹⁹ Foram publicados sete volumes: I – Sumário Executivo; II – Visão Estratégica Nacional; III – Regiões de Referência; IV – Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas; V – Carteira de Investimentos; VI – Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos; VII – Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos (BRASIL/MPOG/SPI, 2008).

¹⁰⁰ Formulada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BRASIL/MPOG/SPI, 2008a). Corresponde aos valores apresentados no *Esquema 6*, exibido a seguir.

¹⁰¹ Coordenado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), orientado para referenciais estruturais e de longo prazo da economia e sociedade brasileiras (BRASIL/MPOG/SPI, 2008a).

¹⁰² Cf. item 4.2 deste capítulo, sobre a *PNDR*, apresentado a seguir.

O Esquema 6 sintetiza as bases da Visão Estratégica do referido estudo:

Esquema 6 – Bases da Visão Estratégica do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”

Fonte: BRASIL/MPOG/SPI (2008b).

O Volume III da publicação, intitulado “Regiões de Referência”, foi elaborado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG) e apresenta a proposta de uma nova regionalização para o Brasil. Clélio Campolina Diniz, coordenador do referido volume e pesquisador do Cedeplar, argumenta que “as regiões atuais não compreendem

¹⁰³ Cf. item 4.2 deste capítulo, sobre a *PNDR*, apresentado a seguir.

mais ao recorte adequado para políticas públicas”, sendo o objetivo da nova regionalização do país “melhor distribuir a população, as atividades econômicas, a rede de cidades, a infraestrutura do território e assim reduzir desigualdades econômicas e sociais” (CGEE, 2008).

Na elaboração e delimitação das Regiões de Referência, foram considerados critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos, ponderando principalmente a polarização urbana. A proposta de regionalização foi feita em duas escalas, a macrorregional e a sub-regional, além da eleição de 29 polos para a ação governamental, com vistas a criar uma rede policêntrica de cidades no país. Segundo a publicação, a proposta levaria em consideração a necessidade de abordar múltiplas escalas para possibilitar a intervenção adequada segundo as especificidades de cada dimensão espacial (BRASIL/MPOG/SPI, 2008a).

O resultado dos cálculos de polarização, seguido de ajustes baseados em critérios ambientais (sobretudo no caso da Amazônia, onde a lógica de polarização urbana não corresponderia ao principal elemento de organização do espaço), de identidade cultural e política levaram à divisão do país em: 11 macrorregiões e 118 sub-regiões, além da identificação de 11 macropolos consolidados, 7 novos macropolos, 17 aglomerações sub-regionais, 3 aglomerações locais e 2 aglomerações geopolíticas (BRASIL/MPOG/SPI, 2008a).

O *Mapa 26*, apresentado a seguir, mostra as novas macrorregiões e macropolos propostos localizados na área centro-ocidental do país, compostos basicamente por capitais estaduais que buscariam reforçar as cidades a fim de que polarizem o grande espaço econômico do Centro-Oeste brasileiro e contenham a concentração urbana e econômica no sudeste-sul, a concentração demográfica no litoral do nordeste e evitem a ocupação da Floresta Amazônica; no caso das aglomerações também se buscou evitar a porção centro-sul do país, excetuando-se três subpolos na região Sul que objetivam facilitar a integração sul-americana no âmbito do Mercosul (BRASIL/MPOG/SPI, 2008b).

Ainda que critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos tenham sido utilizados, verificamos que estes tiveram peso considerável na delimitação das regiões somente quando a polaridade urbana foi considerada um atributo frágil, destacadamente no tocante à região Amazônica. No caso da escolha das aglomerações, a polaridade também foi o atributo principal.

Segundo Leandro Freitas Couto (informação verbal), tanto os *Enids* como o “EDTP” foram formulados num contexto de grande restrição fiscal, no qual o Estado tinha pouca capacidade de investimento. Assim, na falta de um conjunto estruturante de investimentos ou de uma estratégia robusta de investimentos em infraestrutura, lançava-se carteiras de investimentos, inclusive para atração de investimentos privados, tratados como oportunidades de negócios nos portfólios dos *Enids*.

O entrevistado assinala que embora o “EDTP” apresentasse uma abordagem diferente em comparação aos *Enids*, ele reproduzia esse modelo em decorrência do momento político de transição no qual estava inserido, pautando-se numa estratégia de desenvolvimento territorial associada a uma carteira de investimentos para lhe dar sustentação. No entanto, quando estava sendo construída sua carteira de investimentos, surgiu o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*, “que elevou o nível de investimentos em infraestrutura a outro patamar, por meio de uma carteira robusta de investimentos”. Tal fato teria limitado, num primeiro momento, as possibilidades de apresentação de uma carteira alternativa de investimentos por parte do “EDTP”. Logo, “a dinâmica do *PAC* gera uma outra reflexão, pois não havia mais espaço para outra proposta de desenvolvimento territorial, então seria necessário primeiro entender o que estava sendo feito a partir do *PAC*.”

Leandro Freitas Couto (informação verbal) também aponta que o *PPA 2008-2011* tinha uma base muito robusta pautada no *PAC*, no *Programa Bolsa Família* e no *Plano de Desenvolvimento da Educação*, portanto, “não havia espaço para outras coisas”. Além disso, seria um momento político delicado para promover mudanças estruturais no perfil das políticas públicas em decorrência do escândalo do “mensalão” e da busca pela reeleição presidencial. Assim, quando se concretiza a reeleição de Luís Inácio Lula da Silva, “o Governo já vem com o *PAC* na mesa”, pois o *PPA 2008-2011* já estava sendo construído tendo como base o *PAC*.

Portanto, apesar dos esforços empreendidos na formulação do “EDTP”, apontando para um possível resgate da escala regional no planejamento voltado para a totalidade do território, segundo Fernando Rezende (2010), a regionalização apresentada não foi adotada pelo *PPA 2008-2011*, como previsto originalmente.

Carlos Brandão (2011) aponta “a lógica orçamentária e os interesses setorialistas e conservadores” como entraves ao avanço de iniciativas estruturantes como o “EDTP”, apartando das políticas públicas a dimensão regional/espacial.

Assim, programas como o *PAC* seriam incapazes de lograr o desenvolvimento, já que estariam desvinculados de um processo permanente de planejamento territorial.

Jeroen Klink (2013) também critica o *PAC* por se sobrepor à *PNDR* e por desconsiderar o “EDTP”, a multiescalaridade e os atores sociais, reforçando “[...] uma longa tradição de negociações bipartites entre burocracias federais e o capital nacional e internacional em torno do formato, escopo e financiamento dos investimentos setoriais”, voltados, sobretudo, aos grandes projetos estruturantes.

Não obstante, Leandro Freitas Couto (informação verbal) argumenta que o “EDTP” trouxe alguns conceitos novos para a construção de uma estratégia territorial: a consideração da rede de cidades como ferramenta estruturante do território, a multiescalaridade e o movimento de construção de uma política nacional que parte tanto “de cima para baixo” como “de baixo para cima”. Parte dessas discussões aos poucos foi sendo absorvida, inclusive durante a implementação do *PPA 2008-2011*. Ademais, a proposta dos macropolos foi considerada como espaço elegível no âmbito da *PNDR II* (2012-2015), e segundo Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal)¹⁰⁴, há certas referências ao “EDTP” no *PPA 2012-2015*, o *Plano Mais Brasil*, do governo de Dilma Rousseff.

PPA 2008-2011: o “circulo virtuoso” de crescimento econômico

O *PPA 2008-2011* manteve as diretrizes estabelecidas pelo plano anterior, assinalando como prioridades do Governo Federal: as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda, elevação da qualidade da educação, o aumento da produtividade e da competitividade, a expansão do mercado de consumo de massa, a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável, a melhoria da infraestrutura, a redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da democracia e da cidadania. Dessa forma, manteve-se o modelo de crescimento pautado na ampliação do consumo de massa¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Informação fornecida por Constantino Cronemberger Mendes em entrevista concedida à autora em 22/11/13.

¹⁰⁵ O aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras levaria ao aumento da demanda por bens e serviços, associado ao aumento da produtividade, que por sua vez resultaria novamente no

De forma geral, o *PPA 2008-2011* manteve os princípios do plano anterior, especialmente: a organização de objetivos de longo prazo que extrapolavam o período de vigência do PPA; o planejamento participativo; a ênfase no programa como elemento central do plano; o reforço do modelo de gestão por resultados; o monitoramento, a avaliação e a revisão das políticas públicas.

Porém, foi resgatada a figura do gerente de programa, cargo ocupado pelo titular da unidade administrativa à qual o programa estivesse vinculado, sendo que as ações também teriam um responsável direto, o coordenador de ação. Esse modelo se completaria com os comitês gestores dos programas, que reuniriam, preferencialmente de forma colegiada, os coordenadores de ações e os gerentes de programas e demais representantes de órgãos e entidades envolvidos.

Segundo o *PPA 2008-2011*:

[...] Todo programa tem por base uma teoria que o sustenta. Conhecê-la significa aprofundar o conhecimento sobre a natureza, gravidade e extensão do problema ou demanda da sociedade que originou o Programa. Do mesmo modo se avança no conhecimento sobre o funcionamento do Programa, ou seja, como se pretende intervir e com que recursos, estratégias e ações. Além disso, a identificação das relações causais entre as ações dos programas e os resultados pretendidos cria condições para que se possam avaliar melhor os efeitos do Programa. Em suma, a análise do modelo lógico permite compreender como se origina o problema ou demanda, como se desenvolve, como se explica, como se propõe intervir de modo eficaz para mitigar suas causas, como monitorar sua execução e avaliar seus resultados. Todos esses elementos são necessários para um bom desenho de programa [...] (BRASIL/MPOG, SPI, 2007).

O trecho descrito acima indica possíveis avanços acerca do entendimento do processo de políticas públicas por parte do Poder Público, uma vez que há o reconhecimento da falta de objetividade dos problemas ou das demandas que geram as políticas públicas e das influências de seu desenho e de seu processo de implementação nos resultados finais. Porém, não fica explícito se é considerada a diversidade de possibilidades para se teorizar sobre problemas ou demandas e as influências no processo de políticas públicas derivada da maneira de concebê-los.

Destacavam-se no âmbito do *PPA 2008-2011* três agendas prioritárias:

aumento do poder aquisitivo das famílias, que sucessivamente desencadearia um “circulo virtuoso” de crescimento econômico baseado no mercado de consumo interno (BRASIL/MPOG/SPI, 2007).

- a) Agenda Social: incluindo programas de transferência de renda, de fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos e ações voltadas à cultura e à segurança pública;
- b) *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*: visava a melhoria na qualidade da educação básica e a maior acessibilidade ao ensino superior;
- c) *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*: pautado em investimentos públicos na área de infraestrutura de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo (BRASIL/MPOG/SPI, 2007).

Foram elencados 10 objetivos¹⁰⁶ pelo Governo Federal, totalizando 306 programas e 5.081 ações previstas no PPA. No âmbito macroeconômico, destacaram-se como objetivos: a elevação do PIB, a modernização dos setores produtivos a fim de aumentar a oferta de produtos de maior valor agregado, o aumento da competitividade da economia brasileira no cenário internacional, a busca por saldos positivos na balança comercial.

Consideramos que outro diferencial do *PPA 2008-2011* foi o fato de que os investimentos em infraestrutura não visavam apenas o aumento da produtividade e da competitividade da economia nacional, apresentando também um caráter social, objetivando melhorias nas áreas de moradia, saneamento básico, infraestrutura hídrica, redes de fornecimento de energia elétrica, transportes urbanos etc.

No tocante à problemática regional, segundo o PPA, o desequilíbrio regional seria resultado da incapacidade histórica do Estado em considerar a dimensão territorial no planejamento governamental. Dessa forma, o documento aponta que

as regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas socioespaciais ativas nas quais o ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sociogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento. As políticas públicas encontram, nas escalas sub-regionais e locais, melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento (BRASIL/MPOG/SPI, 2007, p.13).

¹⁰⁶ C. Apêndice D, *Quadro 3 – Objetivos do PPA 2008-2011*, p.478.

Por conseguinte, o PPA buscou incorporar a dimensão territorial no planejamento com o intuito de promover: a superação das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da coesão social e da unidade territorial; o desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; a valorização da diversidade cultural e étnica da população; o uso sustentável dos recursos naturais; o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado. Esses objetivos seriam atingidos por meio da desconcentração produtiva e da criação de uma rede policêntrica de cidades, ambas ligadas ao processo de interiorização do desenvolvimento (BRASIL/MPOG/SPI, 2007) ¹⁰⁷.

Segundo Fernando Rezende (2010, p.30), um marco importante no processo de elaboração do PPA 2008-2011 foi a preocupação em agregar a dimensão espacial ao planejamento governamental, mediante a realização de amplo diagnóstico das disparidades inter e intrarregionais e da busca pela articulação das ações a cargo dos distintos entes federados, a fim de aumentar a eficácia da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento.

Contudo, embora o *PPA 2008-2011* tenha destacado a criação da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, a recriação da Sudam, da Sudene e da Sudeco e o aumento dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste dentre as principais ações voltadas à redução das desigualdades regionais, a serem realizadas pelo MI, houve uma perda relativa de visibilidade da questão regional no âmbito governamental, como será problematizado a seguir.

4.2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Conforme Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) ¹⁰⁸, não houve planejamento regional no período entre a Constituição Federal de 1988 e a emergência da *PNDR*, que passou a ser discutida, formalmente, no final do ano de

¹⁰⁷ Note a convergência com o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, especialmente no que se refere aos fundamentos das Regiões de Referência, abordado no item anterior.

¹⁰⁸ Informação fornecida por Henrique Villa da Costa Ferreira em entrevista concedida à autora em 20/11/13.

2003, quando uma equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, liderada por Tânia Bacelar, elaborou a proposta original da política (BRASIL/MI/SDR, 2010). O processo de discussão e de negociações em torno da nova política durou até 2007, quando esta foi instituída por meio de decreto¹⁰⁹.

Maria das Graças Rua ([s.d.], p.7) assinala que a formulação de alternativas no âmbito do processo de políticas públicas é um dos momentos mais importantes, pois é quando os atores políticos envolvidos colocam claramente suas preferências acerca da solução para um problema e manifestam seus interesses.

Cada ator possui diferentes recursos de poder, tais como influência, capacidade de afetar o funcionamento do sistema, meios de persuasão, votos e organização, segundo aponta a autora. Destarte, é nesse contexto que surgem os confrontos, já que de acordo com a posição os atores políticos têm preferências muito diversas uns dos outros. Tais preferências dependem do cálculo de custo-benefício de cada ator, ou seja, dos benefícios e desvantagens que cada ator teria em relação a cada alternativa proposta para solucionar um problema. Esse cálculo envolve elementos econômicos ou financeiros, mas também elementos simbólicos (como prestígio) e elementos políticos (como poder e conquistas eleitorais).

A partir dessas considerações, é possível fazer uma leitura crítica do contexto de formulação da *PNDR* e da recriação da Sudam, Sudene e Sudeco, bem como suas implicações no cenário político nacional.

Como aponta Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003), a extinção da Sudam e da Sudene e a reformulação do sistema de incentivos fiscais no início da década de 2000 levaram à retomada das discussões acerca das políticas e estratégias adotadas para o desenvolvimento regional. No entanto, apenas com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República abriu-se espaço para que estas discussões fossem retomadas de forma mais ampla, envolvendo diversos setores da sociedade, uma vez que a questão regional fazia parte da Cartilha de Campanha eleitoral do presidente recém-eleito.

¹⁰⁹ Sobre panorama imediatamente anterior à elaboração da *PNDR*, conferir Coelho (2014), Pereira (2009) e Ferreira e Moreira (2007) que destacam as influências teóricas de Tânia Bacelar de Araújo, de Antônio Carlos Filgueira Galvão e Ronaldo Vasconcelos, além da permanência das Mesorregiões Diferenciadas, que foram inseridas na nova política.

A *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (BRASIL, [23 fev.] 2007), que por sua vez indica a incorporação de diversas mudanças teóricas, metodológicas e práticas que podem ser observadas nas recentes discussões acerca do planejamento nas escalas nacional e regional, tanto na esfera técnica como na acadêmica, correspondendo ao marco recente mais importante das políticas regionais no país.

Para que a nova política inaugurasse um período em que o planejamento regional tivesse cada vez mais importância no conjunto das políticas públicas brasileiras, a *PNDR* anunciou suas pretensões em sistematizar o planejamento regional, articulando as instituições públicas nas escalas federal, estadual e municipal, as empresas privadas e a sociedade civil organizada. Além de promover a integração/articulação dos atores políticos envolvidos, esta política traz uma série de inovações no plano teórico-metodológico e operacional, como a utilização de novos recortes regionais e a criação de programas específicos para atendê-los.

De acordo com o documento “Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Sumário Executivo” (BRASIL/MI/SDR, [2006 ou 2007]), a *PNDR* visa combater a forte desarticulação e dispersão da ação do Estado, caracterizada por uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, frequentemente conflitantes, adotados ora pela União, ora pelos estados e municípios. O objetivo é erigir um sistema nacional integrado que hierarquize e possibilite a ação coordenada dos diversos níveis de governo no território, com a participação da iniciativa privada e da sociedade civil.

O documento explicita as diferenças entre a *PNDR* e o planejamento regional realizado até então, apontando que anteriormente haveria a primazia da escala macrorregional, devido à concepção de que as regiões eram homogêneas, ao passo que a *PNDR* anuncia superar esse paradigma, pois atuaria sob novos recortes e escalas regionais. Nesse caso, destaca-se a criação da Tipologia da *PNDR* (2008-2011), que teve por objetivo classificar as microrregiões utilizadas pelo IBGE a fim de orientar a natureza das políticas aplicáveis em cada uma delas. Deste modo,

a definição dos territórios que seriam objeto da política foi feita a partir de um recorte microrregional, com a utilização de uma tipologia construída por meio do cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB per capita”. Essas variáveis foram divididas por “quartis”, ou em quatro partes iguais. Os primeiros 25% classificados como Alto (Alta Renda ou Alto Dinamismo), os 25% com piores resultados como Baixa, e os 50%

intermediários como Média. Deste cruzamento resultaram quatro “Tipos” de microrregiões: Alta Renda (Alta Renda independente do dinamismo), Baixa Renda (baixa renda com médio ou baixo dinamismo), Dinâmicas (renda baixa e média com alto dinamismo) e Estagnadas (médias renda e médio e baixo dinamismo) (BRASIL/MI/SDR, 2012).

Mapa 27 – Tipologia da PNDR
Fonte: BRASIL/MI/SDR (2012).

O Decreto Nº 6.047 (BRASIL, 2007), definiu como áreas prioritárias para atuação da PNDR as seguintes Regiões-Programa:

- Escala macrorregional: área de atuação da Sudene, Sudam e Sudeco, com exceção dos espaços classificados como de Alta Renda;

- Escala intermediária: Semiárido¹¹⁰, Faixa de Fronteira¹¹¹ e Rides no Entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro¹¹²;
- Escala sub-regional: Mesorregiões Diferenciadas, Territórios Rurais¹¹³ e Territórios da Cidadania¹¹⁴.

Além disso, tanto na escala macrorregional como na escala intermediária, seriam definidas Sub-Regiões de Planejamento para as Regiões Programa, como aquelas do Semiárido demonstradas no *Mapa 28*, apresentado a seguir.

¹¹⁰ Trata-se da delimitação do Semiárido realizada pelo MI em 2005. Cf. *Quadro 35 – Mapas: as Regionalizações do Brasil e as alterações na delimitação do polígono das secas e nas áreas de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional*, p. 396.

¹¹¹ Desde os anos 1930, a faixa de fronteira possui largura de 150 metros, delimitação reforçada pela Lei nº 6.634, de 1979, que identificou a faixa de fronteira como região estratégica ao Estado. Posteriormente, além de avigorar as preocupações com a segurança nacional e a soberania do território nacional, a Constituição Federal de 1988 passou a incluir a faixa de fronteira nas políticas voltadas ao desenvolvimento regional.

¹¹² Cf. Apêndice B, *Quadro 1 – Recortes regionais pré-existentes adotados pela PNDR*, p.465.

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Idem.

LEGENDA:

● Cidades-Gêmeas Prioritárias

~ Faixa de Fronteira

~ Semi-Árido

Mesorregiões

Alto Solimões

Vale do Rio Acre

Bico do Papagaio

Chapada do Araripe

Xingó

Chapada das Mangabeiras

Vales do Jequitinhonha e do Mucuri

Itabapoana

Vale do Ribeira/Guaraqueçaba

Águas Emendadas

Grande Fronteira do Mercosul

Metade Sul do Rio Grande do Sul

Seridó

Regiões Integradas de Desenvolvimento RIDE's

Ride Distrito Federal e Entorno

Ride Petrolina - Juazeiro

Ride Grande Teresina

Sub-regiões do Semi-Árido

São Raimundo Nonato

Médio e Baixo Jaguaribe

Vale do Açu

Sousa Piancó

Sertão do Moxotó

Santana do Ipanema

Sergipana do Sertão do São Francisco

Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi

Serra Geral (Janaúba)

Mapa 28 – Espaços Prioritários da PNDR
 Fonte: BRASIL/MI/SDR (2012).

Note que tais regiões são apenas elegíveis, ou seja, elas podem ser incluídas nas políticas públicas formuladas no âmbito da *PNDR*, mas sua elegibilidade não acarreta em sua inclusão automática.

Além disso, avaliamos que os recortes regionais abarcados na *PNDR* demonstram que regionalizar não significa apenas elaborar e adotar uma divisão regional em macrorregiões, mesorregiões e microrregiões caracterizadas pela contiguidade, pela abrangência de todo o território nacional e pelos mesmos critérios de regionalização em cada escala espacial.

Cremos ser possível criar recortes regionais não contíguos, que não abrangem a totalidade do território nacional e não apresentam os mesmos critérios de delimitação de outros subespaços, inclusive na mesma escala espacial – como, por exemplo, as regiões da Faixa de Fronteira e do Semiárido. O conjunto de regiões elegíveis no âmbito na *PNDR* abriga essa pluralidade de recortes espaciais, representando uma significativa inovação no arcabouço das políticas de cunho regional no país por se apresentarem conjuntamente e de forma tão ampla numa mesma política de desenvolvimento regional.

Portanto, consideramos a variedade de recortes regionais apresentada pela *PNDR* como um avanço no tratamento da problemática envolvendo as desigualdades regionais, já que os problemas e desafios a serem enfrentados no tocante a uma política de desenvolvimento regional dessa envergadura são bastante diversificados e complexos, demandando, por sua vez, uma abordagem que dê conta de tal complexidade.

Cabe ressaltar que as desigualdades socioespaciais não ocorrem somente na escala macrorregional, que tem sido a dimensão privilegiada pelas instituições de desenvolvimento regional “tradicionais”. Elas cada vez mais se apresentam dentro das macrorregiões, sendo possível abordá-las nas escalas mesorregional, microrregional, intraurbana, dentre outras.

Por conseguinte, aprimorar os recortes regionais já existentes (sobretudo aqueles adotados pela *PNDR*) e incluir novas formas de regionalização que contemplem a atual configuração espacial das desigualdades socioeconômicas pode ser necessário para se alcançar os objetivos do desenvolvimento regional¹¹⁵.

¹¹⁵ Além dos estados, Distrito Federal e municípios, Kelson Vieira Senra (2010, p.46) destaca a diversidade de territórios político-administrativos existentes no Brasil: “o país conta com macrorregiões, mesorregiões e microrregiões geográficas (lbge); região de influência das cidades

Como argumenta Kelson Vieira Senra (2010, p.56), “o grande desafio a ser superado é a articulação dos diferentes recortes territoriais e iniciativas públicas e da sociedade por meio de vinculações orgânicas que contemplem a grande diversidade de arranjos promovidos segundo os interesses de cada tema ou território”.

Nesse aspecto, Wanderley Messias da Costa (1995) aponta dois problemas relacionados ao planejamento regional realizado no Brasil: as políticas territoriais serem entendidas somente no âmbito dos Planos Regionais de Desenvolvimento e a atuação desarticulada das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Visto que as políticas territoriais implicariam, concomitantemente, uma concepção do espaço nacional, estratégias de intervenção e mecanismos concretos capazes de viabilizar essas políticas, o autor aponta a necessidade de expandir o olhar acerca da questão regional, envolvendo também as políticas e ações setoriais com rebatimentos na organização regional.

Assim, as críticas do autor vão de encontro aos desígnios da *PNDR*, que, dentre seus objetivos, coloca a necessidade de ponderar a importância de outras políticas setoriais na produção de espaços regionais, bem como sistematizar suas atuações no território, orientando-as segundo suas diretrizes e prioridades.

Em nossa avaliação, a *PNDR* traz outras novidades teóricas e metodológicas, como a concepção acerca da diferenciação espacial tida como resultado das relações político-econômicas entre as distintas porções do território, contrapondo-se à visão tradicional da diferenciação a partir dos aspectos físico-naturais ou em decorrência do processo de “formação socioespacial”. Destacam-se, também, o

(Ibge); regiões especiais (Amazônia Legal, Faixa de Fronteira, Semi-Árido Nordeste); mesorregiões prioritárias (apontadas pela *PNDR*, não correspondem àquelas definidas pelo IBGE); territórios especiais (BR 163, integração de bacias do rio São Francisco outros); Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico Social (Rides); territórios étnicos ou culturais (terras indígenas e quilombolas); territórios rurais sustentáveis (promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário); territórios formados pelos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (Consads coordenados pelo Ministério de Desenvolvimento Social); bacias hidrográficas federais e estaduais (definidas pela Lei Federal 9.433/97); Unidades de Conservação (de uso direto e indireto, parques, reservas e unidades de uso sustentável, entre outras); Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (cuja definição e administração cabe aos estados); territórios de consórcios intermunicipais (formados para a prestação de serviços, preservação de bacias hidrográficas, entre outros fins); territórios formados por associações de municípios; corredores de biodiversidade (desenhados por ongs brasileiras e internacionais); territórios turísticos (apontados por empresários e poder público); territórios definidos por atividades produtivas privadas (a exemplo do território do café do cerrado, no Triângulo Mineiro), territórios definidos por aglomerações de empresas de determinada atividade econômica (que constituem APLs), territórios desenhados por políticas setoriais (educação, saúde, segurança pública, outras); entre outros recortes não apurados.” O autor aponta que apesar da diversidade de territórios, grande parte das políticas públicas e dos gastos governamentais não são territorializados.

planejamento participativo e a criação e apoio aos arranjos produtivos locais para alcançar o desenvolvimento das áreas prioritárias.

Ainda sobre a problemática dos recortes regionais, cabe ressaltar que a *PNDR* apresenta significativas influências teóricas e metodológicas presentes no cenário internacional, conforme assinalam Wilson Cano (informação verbal), Agnaldo Moraes (informação verbal)¹¹⁶, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal).

Desde sua instituição, em 2007, o Ministério da Integração Nacional (MI) e a Direção-Geral de Política Regional da Comissão Europeia (DG REGIO) formalizaram a cooperação Brasil – UE em Políticas Regionais, tendo em vista a cooperação técnica e o intercâmbio de experiências. Até o momento, as principais implicações dessa cooperação, conforme o MI, foram a adoção, pela *PNDR*, dos recortes sub-regionais e a definição de critérios de elegibilidade (indicadores de corte) para atuação no território (BRASIL/MI/SDR, 2013). Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) também destaca a criação dos Fóruns Mesorregionais, a elaboração de planos para cada mesorregião e a proposta de criação do FNDR como importantes influências do modelo europeu de planejamento regional.

Segundo Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal)¹¹⁷, Adriana Melo Alves (informação verbal), Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal), João Mendes da Rocha Neto (informação verbal)¹¹⁸ e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) a adoção de uma tipologia microrregional e da abordagem multiescalar foram os avanços teórico-metodológicos mais significativos da *PNDR*. Adriana Melo Alves (informação verbal) e Sérgio Kelner (informação verbal)¹¹⁹ também ressaltaram o planejamento participativo.

Segundo Clélio Campolina Diniz (informação verbal)¹²⁰,

o marco de referência central é pensar o planejamento regional pela escala nacional, superar a ideia de planejamento regional por regiões isoladas. Primeiramente, com a globalização, com o aumento da integração internacional, a economia internacional ganhou uma

¹¹⁶ Informação fornecida por Agnaldo Moraes em entrevista concedida à autora em 21/11/13.

¹¹⁷ Informação fornecida por Osvaldo de Deus Ferreira Júnior em entrevista concedida à autora em 19/10/13.

¹¹⁸ Informação fornecida por João Mendes da Rocha Neto em entrevista concedida à autora em 25/11/13.

¹¹⁹ Informação fornecida por Sérgio Kelner em entrevista concedida à autora em 04/12/13.

¹²⁰ Informação fornecida por Clélio Campolina Diniz em entrevista concedida à autora em 11/11/13.

dimensão de economia regional [...], uma mudança de paradigma teórico. A outra mudança é pensar a questão regional a nível de país, do ponto de vista nacional, para depois ver como cada região se insere; superar, no caso do Brasil, aquele planejamento clássico de Nordeste e Norte separados, pensar numa política nacional de desenvolvimento regional. Essa foi a tese central que eu defendi na montagem da *PNDR*. Um terceiro elemento central está no material que eu ajudei a organizar, o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, do Ministério do Planejamento. No terceiro volume dessa publicação, que chama Regiões de Referência, eu escrevi o primeiro capítulo, que traz uma discussão mais teórica sobre o território e o papel do território no desenvolvimento. Esses são alguns marcos. Uma outra referência muito importante, é que, historicamente, o planejamento regional foi separado da questão urbana. Eu tenho a concepção de que o regional e o urbano estão intrinsecamente integrados e que a cidade organiza e comanda o território, portanto, não dá para falar em planejamento regional sem as cidades como elemento central.

Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) também assinala que a *PNDR* considera a questão regional a partir da escala nacional, superando a velha abordagem macrorregional, já que teriam ocorrido mudanças nas concepções acerca da desigualdade e do desenvolvimento, passando-se a considerar a desigualdade no âmbito sub-regional e também entre as pessoas, e não apenas na escala macrorregional e entre os lugares, como se concebia até então.

Destarte, segundo Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), a proposta final foi manter a escala macrorregional numa leitura nacional, pois os grandes desafios continuariam sendo o Norte e Nordeste. Mas, devido à insuficiência desta escala, seria preciso adotar uma abordagem multiescalar, deste modo, “o mapa da política regional é o mapa do Brasil e não mais os mapas do Norte e do Nordeste como era antes”.

Para Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), essa abordagem estimularia as prefeituras a considerarem as desigualdades internas, intraurbanas, e os estados a elaborar suas políticas regionais, emergindo como segunda ideia-força o objetivo de tornar a *PNDR* uma política nacional, rompendo com a lógica de política federal. Assim, a política regional deixaria de ser formulada e implementada apenas pela União, a partir de suas instituições e recursos, e incluiria os demais entes da federação no processo. A ideia é que a política contemplasse um pacto federativo no qual todos entes federados pudessem participar, complementa a economista.

Ainda no tocante à multiescalaridade, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) assinala que as políticas regionais anteriores não tratavam esta questão de forma apropriada, pois os recursos destinados às macrorregiões eram “capturados” pelos grandes centros, onde se concentravam “as bancadas regionais, os votos, os órgãos estaduais e federais” e onde havia “o aparato humano, o comando técnico, que poderia fazer toda a justificativa e projetos para capturar esses recursos”. Portanto, o entrevistado argumenta que

a *PNDR* vem para mudar isso, o foco dela não pode ser as capitais, aí é que nascem as mesorregiões, áreas selecionadas fora dos grandes centros. A *PNDR* avança muito nisso e busca reorientar a aplicação dos recursos. Não é que nós abandonamos as capitais, mas elas têm sua dinâmica própria. Era uma coisa maquiada, havia o discurso “nós estamos mudando o nordeste”, mas para onde estavam indo esses recursos?

Com base no exame que realizamos até o momento, apesar dos avanços incorporados pela *PNDR*, ela ainda apresenta significativas limitações nas dimensões teórica, operacional e política, que em conjunto dificultam sua implementação e execução.

No âmbito das limitações teóricas ressaltam-se: a ênfase nos paradigmas da industrialização, da infraestrutura econômica e do desenvolvimento local; a fraca associação entre planejamento regional e urbano; o déficit de análises críticas no âmbito das políticas regionais acerca das implicações do turismo e do agronegócio enquanto vias para a promoção do desenvolvimento socioeconômico¹²¹.

Ademais, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) assinala outra deficiência da *PNDR*: a desconsideração da integração sul-americana, uma vez que a dinâmica do território nacional, tanto física quanto social, está associada ao restante do continente.

A partir de nossa apreciação crítica, dentre as limitações operacionais apresentadas pela *PNDR*, destacamos: a problemática da revisão dos recortes regionais; a falta de mecanismos que promovam a organização e o planejamento nos recortes regionais estabelecidos; e, a problemática da assimetria entre as regiões e entre os entes federados.

A respeito da revisão dos recortes regionais, a *PNDR* não define a frequência com que estes serão revistos, fato relacionado ao desafio de se elaborar uma

¹²¹ Esse conjunto de elementos será analisado nos capítulos seguintes.

regionalização que ao mesmo tempo permita um quadro de comparação espaço-temporal e seja dinâmica, ou seja, capaz de acompanhar as mudanças territoriais. A princípio esses dois atributos seriam contraditórios.

Entretanto, seria possível estabelecer divisões regionais em escala maior a fim de coletar dados estatísticos e divisões em escala menor que tivessem maior flexibilidade na revisão de seus limites, como, por exemplo, os setores censitários no primeiro grupo e as macrorregiões no segundo?

Se assim fosse, haveria uma possível solução para a obsolescência da macrorregionalização do espaço brasileiro. Cabe ressaltar que atualmente a regionalização do país baseia-se justamente no modelo inverso: regiões em escala menor (macrorregional) estáveis e regiões em escala maior (microrregiões) mais flexíveis. Ressalte-se que a macrorregionalização do espaço nacional tem como propósito o uso para fins didáticos e estatísticos, contudo sua obsolescência deslegitima sua utilização em ambos os casos. Uma possível solução seria realizar o levantamento de dados estatísticos a partir de outros recortes espaciais (distritos censitários, por exemplo) e posteriormente agrupar essas unidades espaciais segundo a macrorregionalização em vigor a fim de interpretar os dados coletados.

Por conseguinte, defendemos que não seria necessária a durabilidade da divisão macrorregional para manter a continuidade de séries estatísticas, uma vez que, embora fosse alterada a regionalização, os subespaços que servem de base para o levantamento de dados permaneceriam, sendo possível agrupá-los para compor outros recortes espaciais, desde que respeitados os seus limites administrativos. Todavia, esses recortes de escala maior que serviriam como base para levantamentos estatísticos deveriam ser duradouros.

Não obstante, o tratamento da escala macrorregional esbarra em outra questão: as regiões são construções sociais, elas têm história, muitas foram formadas por longos períodos de tempo, apresentando vida, agentes sociais, cultura e valores próprios, conforme adverte Tânia Bacelar de Araújo (2007). Assim, embora as macrorregiões apresentem impactos provenientes do aumento das inter-relações que se estabelecem entre os diversos espaços no mundo contemporâneo, aumentando a complexidade e a diferenciação sub-regional, Tânia Bacelar de Araújo (2007, 2013b) Hipólita Siqueira (2013), Carlos Alberto Azzoni (2007) e

Eduardo Costa Pinto (2007) advertem que ainda permanecem os grandes traços que distinguem as macrorregiões brasileiras.

Destarte, embora muitos especialistas advoguem sobre a necessidade de revisar os recortes macrorregionais face à sua possível obsolescência, esta questão deve ser bem examinada para que tal empreitada não incorra em erros grosseiros. Acreditamos que os questionamentos acerca da eficiência das políticas regionais e a complexidade que a produção do espaço nas últimas décadas legou ao país não devem ser automaticamente transpostos à questão dos recortes macrorregionais, afinal, a elaboração de uma nova macrorregionalização, por si só, não resolverá a problemática do planejamento regional, embora faça parte de uma possível solução.

No tocante à falta de mecanismos que promovam a organização e o planejamento nos recortes regionais estabelecidos, há uma tendência à geração de problemas associados à cooperação entre os atores políticos envolvidos e à desarticulação de diferentes políticas regionais incidentes em locais abrangidos, simultaneamente, por recortes distintos.

Nesse aspecto, Fernando Luiz Abrúcio e Cibele Franzese (2007) afirmam que a responsabilização difusa dos atores políticos envolvidos pode resultar em políticas públicas desintegradas e contraditórias ou até na omissão perante questões em que os atores políticos envolvidos culpem um ao outro sem que nenhuma ação efetiva seja tomada.

Por outro lado, o exame da *PNDR* nos permite afirmar que a assimetria, entendida como o tratamento desigual aos desiguais, apresenta-se nesta política por meio: i) da adoção de diversos recortes regionais baseados em critérios distintos, fato relacionado à busca por um maior refinamento e precisão na apreensão da realidade e na delimitação das regiões; ii) da noção de que cada região apresenta especificidades e demanda ações particulares.

Contudo, verificamos que a assimetria prevista na *PNDR* não prevê: a atuação distinta de cada ente federado envolvido, de acordo com suas capacidades; a definição de quais órgãos e entidades públicas e privadas seriam responsáveis pelos programas, projetos e ações em cada tipo de recorte regional; as políticas públicas prioritárias para cada tipo de recorte regional.

A princípio, a *PNDR* não considera a heterogeneidade entre os entes federados e suas distintas capacidades de elaboração, implementação e execução

de políticas públicas. Logo, espera-se que a descentralização no âmbito das políticas de cunho regional, prevista com a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial, não acabe por reproduzir as limitações apresentadas em outros setores.

Nesse aspecto, ressaltam-se as observações feitas por Marta Arretche (2007) no âmbito das políticas sociais no período posterior à CF-88, apontando para o fato de que as unidades subnacionais teriam passado a executar políticas produzidas pelo governo federal, mas com baixa capacidade de financiar e executar suas próprias políticas. Isso ocorreria devido ao papel atribuído à União de principal normatizador e financiador de políticas públicas, permitindo-lhe afetar a agenda dos governos estaduais e municipais.

Para Marta Arretche (2007), os entes federados no Brasil se distinguem basicamente em relação à sua capacidade de executar as mesmas políticas. Dessa forma, a autora sugere a necessidade de diferenciar “autonomia política” de “autonomia sobre políticas”, já que a descentralização de competências e de recursos fiscais não garante a autonomia decisória das unidades subnacionais, ou melhor, não garante o seu poder político e a sua autoridade.

Para identificar a extensão da autonomia dos entes federados para definir suas próprias políticas, Marta Arretche (2007) sugere analisar as funções de governo atribuídas a cada classe de ente federado, ou seja, os papéis a serem desempenhados pelos diferentes níveis de governo em políticas compartilhadas. Seria necessário observar tais papéis no tocante à função de normatização (qual nível de governo estabelece as principais diretrizes e formas de implementação de uma política), a função de financiamento (qual nível de governo controla a principal fonte de financiamento de uma política) e a função de execução (qual nível de governo está encarregado da execução de uma dada política).

No âmbito do planejamento regional, há historicamente a centralização das três funções destacadas acima no nível federal, sendo a função de normatização atribuída a órgãos da Administração Pública Direta e as funções de financiamento e execução atribuídas a entidades da Administração Pública Indireta.

Tais observações acerca da autonomia política se mostram pertinentes por dois motivos no âmbito da *PNDR*: o primeiro diz respeito ao modelo de cooperação vertical e horizontal adotado pela *PNDR*; o segundo relaciona-se ao fato de que, ao

menos em sua primeira fase, a seleção de espaços prioritários se restringiu a projetos de desenvolvimento regional já existentes, que por sua vez foram colocados sob a égide da *PNDR*.

Em ambos os casos, as unidades subnacionais e os projetos e ações em curso, sobretudo aqueles criados fora das instâncias federais, correm o risco de ter sua autonomia sobre as políticas restringidas a favor das instâncias federais. No entanto, a busca pela valorização e incentivo aos projetos e ações nos âmbitos estaduais e municipais poderiam indicar também certa tendência de descentralização das políticas regionais.

Outra interpretação possível à limitação da *PNDR* a programas, projetos e ações já existentes seria a baixa capacidade do Estado para implantar novos recortes regionais – como a própria tipologia – e novas políticas públicas, conforme assinala João Mendes Rocha Neto (2012), Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) e Clélio Campolina Diniz (informação verbal).

Segundo Priscila de Góes Pereira (2009), ao consagrar as Mesorregiões Diferenciadas, conferindo-lhes o status de prioridade dentro da política, a *PNDR* se moldou aos programas implementados pelo MI que já dispunham de recursos.

Não obstante, conforme destaca Vitarque Luca Paes Coelho (2014), são recorrentes as contestações por parte de estados e municípios acerca da delimitação das Mesorregiões Diferenciadas, adotadas pela *PNDR*. Isso sinaliza a existência de resistências políticas enfrentadas na implementação e execução da *PNDR*, marcada pela falta de apoio político no âmbito federal e estadual, reforçando o argumento de Celina Souza (2005), de que os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro não residem no seu desenho constitucional, mas nos conflitos políticos, sobretudo aqueles relacionados às desigualdades regionais e à redefinição de prioridades governamentais para as políticas públicas.

A esse respeito, Adriana Melo Alves (informação verbal) comenta a falha no tocante aos Fóruns Mesorregionais, uma vez que a falta de articulação entre os governos federal, estaduais e municipais, decorrente de certo “desprezo” por parte do Governo Federal acerca do sistema federativo brasileiro, resultou no seu baixo empoderamento, visão corroborada por Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal), João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) e Vitarque Lucas Paes Coelho (2014).

Segundo Clélio Campolina Diniz (informação verbal), seria necessário estabelecer políticas específicas em função da tipologia de regiões da *PNDR* e não de acordo com o recorte macrorregional, argumento ao qual é possível somar a revisão dos recortes mesorregionais naqueles casos em que há discordância da regionalização com os estados e municípios.

Por outro lado, cabe assinalar um importante entrave no âmbito político que tem prejudicado a consolidação e a implementação da *PNDR*: a perda de importância da questão regional ao longo dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Embora a questão regional tenha entrado na agenda governamental no início do primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva ela nunca ganhou prioridade dentre as políticas públicas.

Carlos Brandão (informação verbal)¹²² observa que, num contexto de crescimento econômico, não se coloca a questão regional como uma pauta importante na agenda governamental, lembrando que entre 2006 e 2010 houve grande crescimento da economia nacional; por outro lado, quando não há crescimento econômico, a questão regional não entra na pauta política pois não há espaço para questões estruturais devido à ênfase dada aos problemas conjunturais. Assim, a questão regional não avança espontaneamente em nenhum cenário.

Segundo Osvaldo De Deus Ferreira Júnior (informação verbal), as estratégias prioritárias dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff são a agenda social e a agenda de infraestrutura, porém, as ações de desenvolvimento regional necessitariam de um maior detalhamento para atingir as desigualdades existentes dentro das macrorregiões, sendo muito difícil encaixá-las nessas agendas.

Nesse aspecto, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) assinala a setorialização das políticas públicas, tendência que dificulta o estabelecimento de uma visão estratégica ao planejamento econômico nacional e ao planejamento regional. Uma possível mediação para articular as diversas políticas seria o território, mas, como já ressaltado, isso não tem sido feito de forma exitosa.

Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) faz a distinção entre “políticas regionais implícitas”, como o *PAC*, e “políticas regionais explícitas”, como a *PNDR*, para explicar a perda de importância das políticas regionais ainda no primeiro governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. As “políticas regionais implícitas”

¹²² Informação fornecida por Carlos Brandão em entrevista concedida à autora em 11/12/13.

são aquelas políticas setoriais com abordagem territorial, como a política de expansão das Universidades Federais do Ministério da Educação, que ao analisar o mapa do Brasil tem buscado alocar as novas universidades onde elas são inexistentes, priorizando o interior do país e os estados com menos universidades. Por outro lado, as “políticas regionais explícitas” são aquelas elaboradas para enfrentar a questão regional no país.

Essa concepção se diferencia muito daquela adotada pelo MI, que considera como “políticas regionais implícitas” todas aquelas com rebatimentos territoriais capazes de alterar a configuração regional.

Segundo Tânia Bacelar de Araújo (2013a), algumas “políticas regionais implícitas”, que não são políticas regionais *stricto sensu*, tiveram impactos regionais positivos a favor das regiões mais pobres. O Governo Federal, ao perceber que estava mitigando as desigualdades sociais e regionais por outros caminhos – pelo *Programa Bolsa Família*, pela expansão e aumento do salário mínimo e da aposentadoria, pela retomada de investimentos em infraestrutura etc. – de certa forma se esquivou da política regional *stricto sensu*, neste caso, a *PNDR*. Por conseguinte, a política regional foi concebida mas não foi implementada. Assim sendo, embora não houvesse uma política regional, a dinâmica regional teria melhorado devido a esses impactos positivos das “políticas regionais implícitas”.

Wilson Cano (informação verbal) também destaca a importância do *Programa Bolsa Família* e a política do salário mínimo na dinamização econômica das regiões mais pobres juntamente com a agenda de infraestrutura, fortemente consubstanciada no *PAC*. No entanto, estas não são políticas de desenvolvimento regional, sequer políticas setoriais, pois, conforme ressalta o entrevistado, estas são mais específicas e demarcadas do que as políticas setoriais.

Geralmente esse tipo de política possui um caráter nacional e visam, mormente, melhorias no desempenho dos indicadores socioeconômicos do país, é elaborada pela Casa Civil e não pelos ministérios, que, sem alternativas para se contrapor às decisões da Presidência da República, passam a colaborar com sua implementação quando solicitados.

A esse respeito pode-se considerar que, embora tenham rebatimentos territoriais e regionais significativos, essas “políticas regionais implícitas” – que podem ser tanto setoriais como políticas nacionais que visam sobretudo o

crescimento econômico e não seguem necessariamente as diretrizes setoriais elaboradas pelos ministérios –, geralmente não são pensadas a partir do viés do desenvolvimento regional, ou seja, são desvinculadas de uma leitura acerca das desigualdades regionais com o objetivo de reduzi-las.

Mesmo que uma política seja regionalizada – o que geralmente não ocorre com boa parte das “políticas regionais implícitas”, conforme define Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) – isto não pressupõe uma abordagem regional, visto que todas as políticas possuem uma espacialidade, pois ao se concretizar no espaço elas adquirem uma localização espacial/territorial.

Conforme Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal), mesmo as políticas setoriais são territorializadas, pois elas acontecem num dado território. Porém, as políticas setoriais consideram o território como um fim, não como um meio, ou seja, elas só enxergam o território no final, na fase da execução. Por outro lado, nas políticas territoriais ocorre o contrário: primeiro se considera o território e depois se realiza a formulação de políticas, que atuarão buscando atingir objetivos específicos. Neste caso, o território é um meio. Portanto,

essa é a discrepância entre as políticas setoriais e as políticas territoriais. Toda política setorial tem um recorte, uma regionalização. O ideal seria olhar primeiro o território e depois analisar como os instrumentos disponíveis podem contribuir para atingir os objetivos. Cada setor olha o território de uma forma, os olhares não batem, não coincidem; agora quando se olha o território, ele funciona como uma convergência para as políticas setoriais.

Em concordância com Tânia Bacelar de Araújo e Wilson Cano, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) aponta que, embora a questão regional tenha sido reinserida na agenda governamental no início do mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva – em grande medida em decorrência dos esforços pessoais de Tânia Bacelar de Araújo e da equipe por ela reunida –, a questão regional perdeu importância na agenda governamental ao ser substituída pelas agendas sociais, destacando-se a emergência do *Programa Bolsa Família*.

Nesse cenário, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) assinala que, concomitantemente ao enfraquecimento da questão regional na agenda política, o MI foi sendo esvaziado. Primeiramente pela saída de Ciro Gomes do cargo de ministro, uma vez que este dispunha de prestígio político e proximidade com o Presidente da República e com a Casa Civil, o que de certa forma resultava numa maior visibilidade da *PNDR* junto à presidência. Secundariamente, pela

desmontagem da equipe técnica responsável pela elaboração da *PNDR* no arcabouço do MI, como a desvinculação institucional de Tânia Bacelar de Araújo, Henrique Villa da Costa Ferreira, Antônio Carlos Filgueira Galvão e João Mendes da Rocha Neto. Em terceiro lugar, houve certo distanciamento de professores/pesquisadores até então envolvidos no processo de discussão da questão regional empreendida pelo MI que resultou na elaboração da *PNDR*.

Um dos entrevistados assinala que o fato de o MI ter sido comandado por ministros não “petistas” atrapalhou o andamento da *PNDR*, isso porque uma prática comum no país é impedir que uma política comandada por um partido que não seja aquele do Presidente da República ganhe proeminência, ao mesmo tempo em que os ministérios e órgãos mais importantes são comandados por políticos de seu partido, fato também assinalado por Tânia Bacelar de Araújo (2013a, 2013b) e Priscila de Góes Pereira (2009).

Embora Ciro Gomes tivesse proximidade com a Presidência da República, os ministros posteriores não dispunham do mesmo prestígio e também não pertenciam ao “núcleo duro do Governo”, indicando uma das dificuldades que a *PNDR* vem enfrentando para consolidar-se como prioridade de Governo e de Estado, ressalta o entrevistado ¹²³.

A perda de visibilidade da questão regional dentro do Governo Federal demonstra que, embora o tema tenha entrado na agenda governamental, ele não reuniu forças suficientes para tornar-se uma prioridade e obter recursos e apoio político para a reconstrução da institucionalidade requerida e para a implementação de seus programas e ações. Portanto, como afirma e resume Leonardo Guimarães Neto (informação verbal) ¹²⁴, apesar de a *PNDR* ser tecnicamente e conceitualmente interessante, o seu “pecado” foi a baixa institucionalização e implementação.

Tais limitações de natureza política, desdobram-se na falta de aprofundamento dos debates teóricos e em fragilidades operacionais, presentes também nos planos regionais elaborados no âmbito da *PNDR*, como verificar-se-à adiante.

¹²³ Cf. Quadro 33 – *Dirigentes do MI, da SDR, da Sudam, da Sudene, da Sudeco, do Dnocs e da Codevasf, e de suas antecessoras, entre 1985 e 2013: filiação partidária, formação profissional e períodos de gestão*, p.357-358.

¹²⁴ Informação fornecida por Leonardo Guimarães Neto em entrevista concedida à autora em 05/12/13.

Conforme Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) e João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), a emergência da *PNDR* associou-se à recriação da Sudene, da Sudam e da Sudeco. A recriação das Superintendências, especialmente da Sudene, constava na Cartilha de Campanha de Luís Inácio Lula da Silva elaborada para o pleito presidencial de 2002. A redução das desigualdades em sua dimensão regional, ambicionada pelo candidato, seria lograda por meio do resgate do planejamento regional, no arcabouço do qual seriam recriadas as autarquias.

Por conseguinte, após anos de tramitação no Congresso Nacional – como abordaremos adiante – a Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, extinguiu a ADA e recriou a Sudam como autarquia, com sede na cidade de Belém e vinculada ao Ministério da Integração Nacional (BRASIL. [4 jan.] 2007a). Manteve-se a área geográfica de atuação da autarquia segundo as modificações realizadas pela CF-88, apresentada no *Mapa 15*, na página 113.

De forma semelhante, a Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, extinguiu a Adene e recriou a Sudene, também como autarquia, com sede na cidade de Fortaleza e vinculada ao Ministério da Integração Nacional (BRASIL. [4 jan.] 2007b). Sua nova área geográfica de atuação é exibida no *Mapa 29*, a seguir.

Mapa 29 - Delimitação da área de atuação da Sudene, desde 2007

Fonte: BRASIL. [4 jan.] 2007b, BRASIL, 2011 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

As duas leis complementares mencionadas acima definiram as competências, instrumentos de ação, receitas, estrutura organizacional e os fundamentos dos planos regionais de desenvolvimento de ambas as Superintendências, como exhibe o *Quadro 27*, a seguir.

Atribuições da Sudam e da Sudene:

- definir objetivos e metas econômicas e sociais que levassem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;
- formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a *PNDR*, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;
- propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, que considerassem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação;
- articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supraestadual ou sub-regional;
- articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas na sua área de atuação;
- atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais;
- assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do plano plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Geral da União, em relação aos projetos e atividades previstas na sua área de atuação;
- apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional;
- estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo;
- coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;
- estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da região e do País;
- promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental de sua região de atuação, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

Estrutura administrativa da Sudam e da Sudene:

- seria composta pelo Conselho Deliberativo¹²⁵, pela Diretoria Colegiada, pela Procuradoria-Geral, vinculada à Advocacia-Geral da União, pela Auditoria-Geral e pela Ouvidoria-Geral.
- os Conselhos Deliberativos seriam integrados:
 - pelos governadores dos estados de suas áreas de atuação;
 - pelos Ministros de Estado designados pelo Presidente da República, limitados ao número de nove;

¹²⁵ Tais Conselhos Deliberativos haviam sido transferidos para o Ministério da Integração Nacional por ocasião da substituição da Sudam e da Sudene pela Ada e a Adene em 2001.

- três representantes dos municípios de sua área de atuação;
- três representantes da classe empresarial e três representantes da classe dos trabalhadores de sua área de atuação;
- seus respectivos Superintendentes;
- o Presidente de seu respectivo banco regional.
- o Conselho Deliberativo de cada superintendência seria presidido pelo Ministro de Estado da Integração Nacional, exceto quando estivesse presente o Presidente da República. Os governadores de estado, quando ausentes, somente poderiam ser substituídos pelos respectivos vice-governadores, e os ministros, por seus secretários-executivos.

Mecanismos de financiamento das políticas regionais empreendidas pela Sudam e pela Sudene:

- os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO e FNE);
- os Fundos de Desenvolvimento regionais (FDA e FDNE);
- os programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros.
- Constituiriam as receitas das superintendências, principalmente:
 - dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União;
 - transferências dos Fundos de Desenvolvimento regionais, equivalentes a 2% do valor de cada liberação de recursos;
 - resultados de aplicações financeiras de seus recursos.

Planos Regionais de Desenvolvimento:

- seriam instrumentos de ação da Sudam e da Sudene os Planos Regionais de Desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais;
- em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, os Ministérios setoriais, os órgãos e as entidades federais presentes nas suas áreas de atuação e em articulação com os governos estaduais, a Sudam e a Sudene ficariam responsáveis pela elaboração da minuta do projeto de lei que instituiria seus Planos Regionais de Desenvolvimento, posteriormente submetidos ao Congresso Nacional;

os planos teriam vigência de quatro anos e revisão anual, e tramitariam juntamente com o PPA.

Quadro 27 – Atribuições, estrutura administrativa, mecanismos de financiamento e diretrizes dos Planos Regionais de Desenvolvimento da Sudam e da Sudene, desde 2007

Fonte: BRASIL ([4 jan.] 2007a, [4 jan.] 2007b). (Organizado pela autora).

O exame do *Quadro 27* nos permite apontar que ambas as instituições apresentam, mais uma vez, o mesmo desenho institucional, instrumentos de ação e diretrizes para a elaboração de suas políticas públicas. Esse fato é passível de críticas, uma vez que tal igualdade formal tenderia a gerar políticas demasiadamente semelhantes caracterizadas por certo descolamento das especificidades regionais.

Outro aspecto significativo, revelado pelo *Quadro 27*, é a semelhança do atual modelo de elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento de ambas as autarquias em relação ao processo definido para a Sudene em seus primórdios, antes do esvaziamento decorrente do Golpe Militar de 1964, uma vez que eles seriam elaborados pela instituição e em seguida submetidos ao Congresso Nacional.

A principal diferença do modelo atual reside na maior preocupação com a cooperação e integração intergovernamental.

Dentro do recorte temporal estabelecido neste trabalho, o Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007, aprovou as últimas alterações na estrutura administrativa da Sudam¹²⁶ (BRASIL, [4 out.] 2007a), e o Decreto nº 6.219, de 4 de outubro de 2007, aprovou as últimas alterações na estrutura administrativa da Sudene¹²⁷ (BRASIL, [4 out.] 2007b), como apresenta o *Quadro 28*, a seguir.

Os Conselhos Deliberativos da Sudam e da Sudene seriam compostos:

- pelos governadores dos estados de sua área de atuação;
- pelos Ministros de Estado da Integração Nacional, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- por seis Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo;
- por três representantes das seguintes instituições, de estados diferentes em sua área de atuação: prefeituras municipais, indicados pela Associação Brasileira de Municípios, pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos; classe empresarial e respectivos suplentes, indicados pelas Confederações Nacionais da Agricultura, do Comércio e da Indústria; classe dos trabalhadores e respectivos suplentes, indicados pelas Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Agricultura, dos Trabalhadores no Comércio e dos Trabalhadores na Indústria;
- por seu Superintendente;
- pelo Presidente de seu respectivo banco regional de desenvolvimento.

Quadro 28 – Conselhos Deliberativos da Sudam e da Sudene, desde 2007

Fonte: BRASIL ([4 out.] 2007a, [4 out.] 2007b). (Organizado pela autora).

A diferença em relação à organização anterior reside na inclusão obrigatória e permanente, nos referidos Conselhos, dos Ministros de Estado da Integração Nacional, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, indicando a valorização e a proeminência do planejamento enquanto ferramenta de Estado.

Outro elemento relevante é a obrigatoriedade que os três representantes das prefeituras sejam de estados diferentes, bem como os representantes da classe empresarial e da classe de trabalhadores, que também devem representar municípios distintos. Ao que tudo indica, esse requisito busca uma relativa diversificação no tocante à representatividade política dos municípios e entidades de classe, possivelmente para evitar que todos os representantes sejam de uma

¹²⁶ Cf. Apêndice C, *Organograma 2*, p.470.

¹²⁷ Cf. Apêndice C, *Organograma 3*, p.471.

mesma localidade, o que poderia facilitar a cooptação da instituição por forças políticas que defendem interesses meramente localistas.

A Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, recriou a Sudeco, sediada no Distrito Federal, vinculando-a como autarquia ao Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2009). Suas finalidades seriam “[...] promover o desenvolvimento regional, de forma includente e sustentável, e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” ¹²⁸. Sua área de atuação e atribuições são destacadas no *Mapa 30* e no *Quadro 29*, a seguir.

Mapa 30 – Delimitação da área de atuação da Sudeco, desde 2009

Fonte: BRASIL (2009, 2011). (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

Atribuições da Sudeco:

- Promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental dos ecossistemas regionais, em especial do Cerrado e do Pantanal, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões;
- promover o ordenamento e a gestão territorial, em escalas regional, sub-regional e local, mediante o zoneamento ecológico-econômico e social, em articulação com os

¹²⁸ Mais uma vez, as Superintendências de Desenvolvimento Regional adquirem a mesma estrutura organizacional, competências e instrumentos de ação. Do ponto de vista legal, até mesmo as diretrizes, metas e objetivos apresentam o mesmo conteúdo, embora as leis que as recriaram explicitem que os programas e ações devem respeitar as especificidades regionais e sub-regionais.

órgãos e entidades federais responsáveis pelas questões relativas à defesa nacional, à faixa de fronteiras e ao meio-ambiente;

- gerenciar o *Programa da Ride do Distrito Federal e Entorno*.

Estrutura administrativa da Sudeco:

- Conselho Administrativo da Ride do Distrito Federal e Entorno (BRASIL, 2009).

Mecanismos de financiamento das políticas regionais empreendidas pela Sudeco:

- o FCO, voltado aos setores produtivos da região;
- o FDCO, voltado à implantação de projetos de desenvolvimento de grande porte e infraestrutura.

Quadro 29 – Especificidades das atribuições, estrutura administrativa e mecanismos de financiamento da Sudeco, desde 2009¹²⁹

Fonte: BRASIL (2009) (Organizado pela autora).

Segundo destaca Agnaldo Moraes (informação verbal), a recriação da Sudeco foi gestada dentro da antiga Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento do Centro-Oeste, criada no ano de 2000 como órgão da Presidência da República e transferida em 2002 ao Ministério da Integração Nacional. Agnaldo Moraes (informação verbal) ressalta que a estrutura da secretaria era “mais do que enxuta, praticamente inexistente, sem orçamento”, atuando basicamente em torno da Ride do Distrito Federal.

Conforme Alexandre Mazza (2011), desde a criação das primeiras agências reguladoras em 1995, a não coincidência dos mandatos dos seus dirigentes com o do Presidente da República que os indicou tem sido apontada como um dos fatores determinantes para o declínio das agências reguladoras. Isso porque o novo Presidente da República se via obrigado a aceitar a permanência de diretores indicados pelo governo anterior, desencadeando diversas crises institucionais. Ao mesmo tempo, o surgimento de crises em alguns setores de atuação das agências teria desgastado o modelo de dirigentes estáveis e mandatos fixos. Assim, o autor aponta uma preferência pelo modelo das superintendências.

Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) aponta que as novas Sudam, Sudene e Sudeco deveriam ter um papel mais estratégico e menos político – o inverso do período anterior às suas extinções –, sendo o papel operacional atribuído a outras instituições. Assim sendo, as Superintendências atuariam visando articular diferentes políticas, seus recortes territoriais, suas estruturas de governança

¹²⁹ As atribuições, a estrutura administrativa e os mecanismos de financiamento da Sudeco são os mesmos definidas para a Sudam e a Sudene em 2007, na ocasião de suas recriações. Não obstante, a Sudeco apresenta algumas especificidades, mencionadas no *Quadro 29*.

e as instâncias governamentais presentes no território. Portanto, “as Superintendências têm que lidar com essa diversidade, com as mesorregiões, os territórios da cidadania, os consórcios... não existe um espaço *clean* para elas atuarem, existe uma dinâmica”.

Para Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal), devido à extensão territorial do país, não seria possível fazer política regional somente na escala nacional, sendo preciso uma mediação, inclusive na escala macrorregional. Esta poderia ser realizada por uma agência nacional a fim de quebrar os vícios de cada região, rompendo com a história das Superintendências e possibilitando a emergência de uma coisa nova, “[...] uma política regional nacional, não para o Nordeste ou para a Amazônia, mas pensando do Brasil em várias escalas, inclusive a parte rica do país.”

Segundo um dos entrevistados, a recuperação da dimensão macrorregional, por meio das Superintendências, “tem apelo político mas é traiçoeira, pois vai cobrar a velha agenda, seus pecados e não suas virtudes”.

Nesse aspecto, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) afirma que as Superintendências “foram recriadas muito mais como um projeto ideológico do que político e sem nenhuma consistência, num momento em que se tinha que pensar o planejamento regional a nível nacional, não como regiões isoladas”. Além disso, elas estão “vinculadas a um ministério sem poder político, que é o Ministério da Integração Nacional, por sua vez substituído por alguns projetos meio faraônicos, como é o caso da transposição do rio São Francisco”.

João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) advertem que os projetos de lei originais de recriação das Superintendências foram completamente modificados, de forma a trazer de volta as antigas instituições, como demonstram as 27 propostas de emendas ao Projeto de Lei Complementar de recriação da Sudene na Câmara dos Deputados e as 10 propostas de emendas no caso do Projeto de Lei Complementar relativo à Sudam.

Além disso, os entrevistados assinalam que as Superintendências renasceram com um orçamento pífio – e, portanto, completamente dependentes do orçamento da União – e com a criação do cargo de analista de desenvolvimento barrada pelo MPOG, medida também prevista nos projetos originais de recriação das Superintendências.

Portanto, mesmo que houvesse uma “roupagem nova”, esta não seria suficiente na medida em que os quadros de funcionários permanecessem antigos e funcionando sob a lógica anterior, daí a necessidade de se criar uma carreira de Estado, com concursos frequentes e medidas institucionais para fortalecê-la.

José Celso Cardoso Júnior (informação verbal)¹³⁰ argumenta que as Superintendências foram recriadas sem diretrizes claras e apropriadas pela base aliada do governo, sendo-lhes atribuída a forma que melhor satisfizesse os interesses da coalizão governista, tais como a redistribuição de poder regional e o apadrinhamento político.

Nesse sentido, ressaltamos, a título de exemplo, algumas alterações realizadas no projeto original de recriação da Sudene, enviado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, denominado Projeto de Lei Complementar nº 76, em 31 de julho de 2003 (BRASIL, [31 jul.] 2003). Dentre as principais alterações contidas no substitutivo feito pela Câmara dos Deputados ao projeto enviado pelo Poder Executivo, destacam-se:

a) itens incluídos:

- competências: propor diretrizes para a regionalização da política industrial; articular e propor programas e ações nos ministérios setoriais; assessorar o MPOG na elaboração dos PPAs, da LDO e do OGU em relação aos projetos e atividades previstas em sua área de atuação; estimular investimentos privados por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais; promover programas de assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação; adotar políticas diferenciadas para o semiárido.
- instrumentos: permanência dos benefícios fiscais e financeiros enquanto a renda per capita da região não atingir o mínimo de 80% da renda média do país, segundo dados do IBGE (vetado pelo Presidente da República); dedução de até 100% do Imposto de Renda devido e adicionais não restituíveis para projetos que se localizarem em municípios com IDH inferior ou igual a 80% da média da região Nordeste (vetado pelo Presidente da República).

¹³⁰ Informação fornecida por José Celso Cardoso Júnior em entrevista concedida à autora em 25/11/13.

- Conselho Deliberativo: inclusão dos Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Presidente do BNB como membros permanentes do Conselho Deliberativo; o Conselho Deliberativo seria presidido pelo Ministro da Integração Nacional; os governadores de Estado, quando ausentes, poderão ser substituídos somente pelo vice-governador do respectivo Estado; os Ministros de Estado, quando ausentes, somente poderão ser substituídos pelo secretário-executivo do respectivo Ministério; nas reuniões que tratem de programas estratégicos, projetos estruturantes e outras matérias de alta relevância para o desenvolvimento regional, mais 6 (seis) Ministros de Estado poderão integrar, excepcionalmente, o Conselho Deliberativo, com direito a voto, conforme requerimento previamente aprovado por ele (vetado pelo Presidente da República); inclusão de uma ouvidoria na sua estrutura; propõe a criação do Comitê Regional das Instituições financeiras Federais, presidido pelo Superintendente da Sudene e integrado por representantes da administração superior do Banco do Brasil S.A., do Banco do Nordeste do Brasil S.A., do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Caixa Econômica Federal, como órgão consultivo da Sudam; atuar como órgão gestor do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDN).
 - BNB: autorizado a criar subsidiária integral, na forma de banco de investimentos, denominado Banco de Investimentos BNB-Par, com o objetivo de ampliar a atuação do BNB no mercado de capitais regional, concedendo empréstimos e financiamentos, debêntures ou outros valores mobiliários emitidos por empresas responsáveis pela implantação de empreendimentos industriais e de infra-estrutura de grande relevância para a economia regional, segundo rotinas, procedimentos e critérios de decisão estabelecidos pelo Conselho Deliberativo da Sudene (vetado pelo Presidente da República).
- b) Itens excluídos/alterados:
- instrumentos: retirada a menção à compatibilização do plano regional de desenvolvimento do Nordeste com os planos estaduais e locais;
 - Conselho Deliberativo: supressão de reuniões semestrais presididas pelo Presidente da República, este passaria a presidir, necessariamente, a reunião anual dedicada a avaliar a execução do plano regional no exercício anterior e

aprovar a programação de atividades do plano no exercício seguinte; teria como competência a elaboração dos planos e programas regionais (em conjunto com o Ministério da Integração Nacional e os ministérios setoriais, os órgãos e entidades federais presentes na área de atuação e em articulação com os governos estaduais, o Condel deverá elaborar a minuta do projeto de lei que instituirá o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, o qual será submetido ao Congresso Nacional), acompanhar e avaliar sua execução, (competências atribuídas à Diretoria Colegiada no projeto original) e o estabelecimento de critérios técnicos e científicos para a delimitação do semiárido.

Após tramitação na Câmara dos Deputados, o substitutivo do projeto de lei original, aprovado em 28 de novembro de 2006, foi enviado ao Senado em 12 de dezembro de 2006, sendo nomeado de Redação Final Projeto de Lei Complementar nº 76-E (BRASIL, [28. Nov.] 2006).

No Senado, o texto voltou a apresentar a menção à compatibilização do plano regional de desenvolvimento do Nordeste com os planos estaduais e locais, o Conselho Deliberativo da Sudene foi definido como instância superior da gestão dos recursos do BNB e foi estabelecido que a nomeação da Diretoria Colegiada pelo Presidente da República deveria ser aprovada pelo Senado Federal.

O substitutivo à versão apresentada pela Câmara dos Deputados, denominado de Projeto de Lei da Câmara nº 59 – Complementar (BRASIL, [13 dez.] 2005a), foi enviado para sanção presidencial em 13 de dezembro de 2006. O Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, vetou os trechos indicados acima e um conjunto de artigos e parágrafos que versavam sobre as competências do Condel e sobre recursos financeiros, alegando a inconstitucionalidade dos mesmos trechos. Assim sendo, o texto sancionado transformou-se na Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007.

Comparando o texto original com aquele sancionado pelo Presidente da República, nota-se que o projeto original não previa a ampla utilização de incentivos fiscais inserida pela Câmara dos Deputados nem a ausência dos governadores de Estado nas reuniões do Condel, evidenciando a recriação da instituição nos moldes do período imediatamente anterior à sua extinção.

Embora o Condel possua as principais competências da autarquia, a possibilidade de os Governadores serem representados por seus Vice-Governadores e os Ministros de Estado por seus Secretários-Executivos, permitem que as reuniões do principal fórum da instituição seja politicamente esvaziada.

Ademais, a mudança da competência de formular os planos regionais da Diretoria Colegiada para o Condel possibilita que o processo de formulação das políticas seja cooptado mais facilmente por interesses meramente políticos, já que o Condel é uma instância com perfil mais político do que técnico.

Por outro lado, o Deputado Vander Luiz Dos Santos Loubet (PT/MS) enviou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 22, em 1º de abril de 2003 (BRASIL, [1º abr.] 2003), propondo a recriação da Sudam. Este Projeto de Lei Complementar foi composto por apenas 2 artigos:

Art. 1º O art. 45 da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. A Amazônia, a que se refere o artigo 2º da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966, compreenderá também toda a área do Estado de Mato Grosso e as áreas dos municípios de Alcinópolis, Corumbá, Coxim, Camapuã, Costa Rica, Ladário, Pedro Gomes, Rio Verde de Mato Grosso e Sonora, do Estado de Mato Grosso do Sul.” (NR)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Como justificativa, o referido Deputado alegou que a porção do Mato Grosso do Sul a ser inserida na área de atuação da Sudam, correspondendo a 1/3 deste estado, deveria receber incentivos fiscais em projetos de desenvolvimento para dinamizar sua economia. Devido à sua localização geográfica, identidade e dinâmica econômica, esta porção do estado se aproxima da região Amazônica, sendo que desde o desmembramento do Estado de Mato Grosso, tal porção teria sido prejudicada por não receber incentivos fiscais como o restante da área de abrangência da Sudam. Por outro lado, ela também não se beneficia do dinamismo econômico das regiões sudeste e sul em decorrência da distância espacial.

Nota-se no projeto original apresentado à Câmara dos Deputados a intenção de recriar a Sudam exatamente como ela era antes de sua extinção, apenas ampliando sua área de abrangência geográfica.

No entanto, o projeto sofreu alterações durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, assemelhando-se sobremaneira com o texto da Redação Final do

Projeto de Lei Complementar nº 76-E, relativo à recriação da Sudene, apresentando os mesmos itens descritos acima, alguns deles apresentando adaptações.

Tais adaptações (identificadas pelos grifos) e principais itens peculiares alterados do substitutivo da Câmara dos Deputados estão listados a seguir:

- área de abrangência: exclusão da porção do estado de Mato Grosso do Sul inserida no projeto original, de forma que a área de atuação da instituição voltaria a ser aquela definida em 1988;
- competências: coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação; estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da região e do País.
- instrumentos: permanência dos benefícios fiscais e financeiros enquanto a renda per capita da região não atingir o mínimo de 90% da renda média do país, segundo dados do IBGE (vetado pelo Presidente da República).
- Conselho Deliberativo: dentre os membros permanentes do Condel, haveria por 9 (nove) Ministros de Estado a serem designados pelo Presidente da República.

Após tramitação na Câmara dos Deputados, o substitutivo do projeto de lei original aprovado em 29 de novembro de 2006, foi enviado ao Senado em 16 de agosto de 2004, sendo nomeado de Redação Final Projeto de Lei Complementar nº 22-E (BRASIL, [16. ago.] 2004).

No Senado, o texto passou a apresentar as seguintes alterações, também muito semelhantes às aquelas feitas no projeto de recriação da Sudene:

- Conselho Deliberativo: dentre os membros permanentes do Condel haveria os Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente, das Minas e Energia e de Ciência e Tecnologia; estabelecimento das normas para a criação, a organização e o funcionamento do Comitê Regional de Articulação dos Órgãos e Entidades Federais, de caráter consultivo, que seria presidido pelo Superintendente da Sudam, e constituído de representantes das entidades federais de atuação regionalizada e as delegacias e representações de órgãos e entidades federais na Região; estabelecimento de normas para a criação, a organização

e o funcionamento do Comitê Regional das Instituições Financeiras Federais, de caráter consultivo, que será presidido pelo Superintendente da Sudam e constituído de representantes da administração superior do Banco do Brasil S.A., do Banco da Amazônia S.A., do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal.

O substitutivo à versão apresentada pela Câmara dos Deputados, denominado de Projeto de Lei da Câmara nº 60 – Complementar (BRASIL, [13 dez.] 2005b), foi enviado para sanção presidencial em 12 de dezembro de 2006.

O Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, vetou os trechos indicados acima e um conjunto de artigos e parágrafos que versavam sobre as competências do Condel e sobre recursos financeiros, alegando a inconstitucionalidade de tais trechos, tal como ocorrido com o projeto de recriação da Sudene.

Assim sendo, o texto sancionado transformou-se na Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, estabelecendo, mais uma vez, uma grande semelhança entre os perfis institucionais da Sudam e da Sudene.

Ao longo das entrevistas realizadas como subsídio à pesquisa houve certo consenso acerca da problemática envolvendo a recriação das Superintendências. Embora no plano teórico as discussões ressaltem a importância da multiescalaridade nas políticas regionais, a recriação da Sudam, da Sudene e da Sudeco apontam para uma mera retomada da escala macrorregional e sua desarticulação com outras escalas espaciais. Houve também a retomada do modelo de incentivos fiscais como principal mecanismo da política regional, embora já desgastado e reconhecidamente insuficiente.

Tanto a escala macrorregional como o modelo de incentivos fiscais estariam pautados no paradigma de desenvolvimento regional anterior, sendo, portanto, inadequados ao momento presente.

Ana Paula Vidal (informação verbal)¹³¹ relata como consequência da retomada desse modelo e da falta de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos a recorrente destinação dos incentivos aos mesmos atores econômicos. Isso porque

¹³¹ Informação fornecida por Ana Paula Vidal em entrevista concedida à autora em 21/10/13.

até mesmo os editais da Sudam são complicados de preencher. Para cada edital, os grandes empresários – que não são necessariamente inovadores – vão contratar uma empresa de consultoria que vai fazer um esboço muito bom e vai captar esses recursos. Então eles vão ficar sempre nas mãos dos mesmos.

De acordo com Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) e João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), houve grande resistência por parte do Ministério da Fazenda, que compõe o “núcleo duro do Governo”, em criar novas ferramentas para financiar as políticas regionais. A principal sugestão foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), encaminhado ao Congresso Nacional dentro de uma proposta de Reforma Tributária. Visto que a realização desta envolve múltiplos interesses conflitantes e provavelmente ainda levará muito tempo para ser efetivada, foi um erro vincular a criação do FNDR à realização da referida reforma, como afirma Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) e Vitarque Lucas Paes Coelho (2014).

Consequentemente, a política regional revigorou, em sua primeira fase, antigas instituições que voltaram a funcionar com mecanismos de financiamento insuficientes e de certa forma inapropriados, mantendo, por sua vez, velhas práticas políticas inapropriadas ao ambiente democrático requerido pela sociedade, argumenta um dos entrevistados. Outro entrevistado afirma:

as heranças são muito ruins: os incentivos e os fundos [constitucionais] foram todos dados à iniciativa privada, pois a concepção da constituinte era de que a iniciativa privada era quem sabia o que deveria ser feito e não faria malandragem, e é exatamente o contrário, pois o incentivo fiscal é o Estado abrindo mão de recursos para dar à iniciativa privada para fazer alguma coisa que ela valoriza como importante, que é o investimento naquela região. Mas, as maneiras pelas quais essas concessões foram estabelecidas foram perversas para as discussões de desenvolvimento regional, uma vez que foram apropriadas espuriamente pelas elites regionais ligadas ao grande capital regional e de outras partes do Brasil, que na verdade receberam níveis de subsídios inaceitáveis. Há muitas críticas a respeito do funcionamento dos incentivos fiscais. A recriação [das Superintendências] foi um pecado, pois recriamos exatamente da forma como era no passado, com a instituição pautada nos incentivos fiscais, sem nenhuma preocupação com a inovação. Sem contar que o fundo constitucional fica reproduzindo a estrutura produtiva da região.

Vitarque Luca Paes Coelho (2014) adverte que os mecanismos de financiamento das políticas regionais já existentes, a saber, os Fundos

Constitucionais, os Fundos de Desenvolvimento e os incentivos fiscais não foram subordinados à *PNDR*, daí a recorrente menção à uma “política sem instrumentos”.

Portanto, pode-se inferir que a recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional esteve associada a uma relativa retomada do modelo de planejamento regional anterior. Este modelo pauta-se em um determinado perfil de instituições (*polity*), nos planos macrorregionais e nos incentivos fiscais como principais instrumentos da política regional (*policy*) e no reestabelecimento da “velha burocracia” associada à práticas políticas clientelistas e nepotistas (*politics*), como será examinado nos próximos capítulos. Tais características justificam, em parte, o déficit de poder político e de recursos financeiros para elaborar, implementar e executar políticas regionais e o isolamento das Superintendências em relação ao restante do aparato institucional.

Além das alterações na estrutura administrativa relacionada à recriação das Superintendências, para dar seguimento às diretrizes estabelecidas na *PNDR* e no *PPA 2008-2011*, a Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008, criou a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), relacionada ao planejamento econômico a nível nacional. A SAE teria como competências: o planejamento nacional de longo prazo; a discussão das opções estratégicas do País, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro; a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo; e a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo (BRASIL, 2008). Logo após, o *Organograma 14* e o *Quadro 30* apresentam a estrutura da Administração Pública Federal após a recriação da Sudam, da Sudene, da Sudeco, da SAE e da instituição da *PNDR*.

Organograma 14 – Administração Pública Federal em 2009, de acordo com a Lei Complementar nº 129*, de 8 de janeiro de 2009, a Lei nº 11,754, de 23 de julho de 2008, e dados da Biblioteca da Presidência da República.
Fonte: BRASIL ([24 jul.] 2008, 2009, [8 abr.] 2012d). (Organizado pela autora).

<p>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão</p> <p><u>Atribuições:</u> São mantidas as atribuições definidas pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.</p> <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	<p>Ministério da Integração Nacional</p> <p><u>Atribuições:</u> São mantidas as atribuições definidas pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.</p> <p><u>Órgãos e Entidades vinculadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none">Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) *;Departamento de Obras Contra as Secas (Dnocs);Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf). <p>Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional</p> <p><u>Atribuições:</u></p> <ul style="list-style-type: none">São mantidas as atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.
--	---

Quadro 30 – Atribuições, órgãos e entidades vinculadas às instituições responsáveis pelo planejamento na Administração Pública Federal, em 2009, de acordo com a Lei nº 11,754, de 23 de julho de 2008, e dados da Biblioteca da Presidência da República.
Fonte: BRASIL ([24 jul.] 2008, 2009, [8 abr.] 2012d). (Organizado pela autora).

Até o final do ano de 2013, o Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, apresentou as mais recentes modificações no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹³², corroborando o que já havia sido estabelecido pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, mas promovendo modificações na estrutura interna do órgão. Ressalta-se que compete à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos estabelecer diretrizes e normas, coordenar, orientar e supervisionar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano plurianual (BRASIL, [15 jan.] 2010a).

A Lei nº 12.196, de 14 de janeiro de 2010, promoveu as últimas alterações na estrutura organizacional da Codevasf¹³³ e alterou novamente sua área de abrangência, apresentada no *Mapa 31*, abaixo.

Mapa 31 – Delimitação da área de atuação da Codevasf, desde 2010

Fonte: CODEVASF, 2012 (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Sousa e Rafael Fonseca de Oliveira).

¹³² Cf. Apêndice C, *Organograma 4*, p.472.

¹³³ Cf. Apêndice C, *Organograma 5*, p.473.

O Decreto nº 7.471, de 4 de maio de 2011, realizou as últimas alterações na estrutura interna da Sudeco, incluindo no seu arcabouço a Diretoria de Planejamento e Avaliação e a Diretoria de Implementação de Programas e de Gestão de Fundos. As demais características da organização interna da Sudeco não foram alteradas (BRASIL, [5 mai.] 2011a).

No tocante ao Ministério da Integração Nacional¹³⁴, as últimas alterações na estrutura organizacional foram realizadas pelo Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011 (BRASIL, [5 mai.] 2011b).

Planos regionais

Conforme esclarece Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal), no âmbito do planejamento regional há diversos tipos de planos, destacando-se:

- a) macrorregionais: elaborados pelas Superintendências e considerados planos estratégicos ou táticos, pois buscam elencar diretrizes gerais para a ação governamental a fim de promover mudanças estruturais nos processos sociais e econômicos vigentes em suas respectivas regiões;
- b) mesorregionais: elaborados pela SDR/MI ou por Grupos de Trabalho Interministeriais/Intergovernamentais (GTIs) e considerados como planos operacionais. Além dos planos das Mesorregiões Diferenciadas, há os planos das Regiões-Programa Especiais, criados a fim de mitigar os impactos ambientais, sociais e econômicos de grandes projetos de investimentos, uma vez que as compensações ambientais definidas num plano básico ambiental seriam insuficientes.

Além disso, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) assinala que os planos podem dispor ou não, no seu processo de formulação, de um modelo de governança, de participação social, de instrumentos de financiamento e de recursos.

O *Quadro 31*, a seguir, apresenta uma síntese dos planos regionais formulados no âmbito do processo de concepção e implementação da *PNDR*.

¹³⁴ Cf. Apêndice C, *Organograma* 6, p.474.

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos de Desenvolvimento Regional (nível estratégico)	<p>Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministério da Integração Nacional – MI Ministro: Ciro Ferreira Gomes <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR/MI Secretário: Antônio Carlos Galvão Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional – DPR/SDR/MI Diretor: Henrique Villa da Costa Ferreira ✓ Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene Diretor Geral: José Zenóbio Teixeira de Vasconcelos <p>Versão para discussão – Documento base 1. Data de publicação: 2005.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Semiárido, delimitado pelo MI em 2005. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Considerado como um desdobramento estratégico do PDNE e um elemento-chave para viabilizar a concretização da PNDR no Nordeste Semiárido ▪ Concepção de planejamento envolvendo as categorias: <ul style="list-style-type: none"> ▪ eixos: espacial, social e econômico; ▪ vetores: redes de cidades e de infraestruturas, atividades rurbanas e atividades produtivas de escala diferenciada (APLs e agricultura familiar); ▪ apostas: ações inovadoras ou associadas a empreendimentos de grande porte que assumem um papel (re)estruturante do espaço; ▪ compromissos: sustentabilidade e cidadania. ▪ Conceitos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ sustentabilidade compartilhada: “compromisso da Nação para com a sustentação das atividades humanas no Semi-Árido, pensada na perspectiva de um processo de que não pode estar restrito aos limites dessa região. [...] ele implicará a manutenção de fluxos líquidos de transferências à região, com o objetivo de reduzir a pressão sobre os recursos locais, reconhecidamente frágeis e limitados no tocante aos usos convencionais. Por isso, a convivência com a semi-aridez constitui um dos pressupostos básicos da estratégia” (p.8). ▪ urbano: locais onde há “atividades urbanas em áreas rurais” e “atividades rurais em sítios urbanos” (turismo, agropecuária moderna baseada em <i>commodities</i> e “novas” atividades agropecuárias com nichos de mercado, tais como a fruticultura, a horticultura e a piscicultura). ▪ convivência com a semiaridez: “representa o resgate de uma percepção que rejeitava a luta “contra” as secas em favor da busca de oportunidades que tinham no Semi-Árido um conjunto de potencialidades para o seu desenvolvimento” (p.28). Parte-se do “reconhecimento de que o problema não está associado de forma isolada à seca, mas à irregularidade das chuvas”, sendo necessário “desenvolver conhecimentos apropriados ao manejo adequado, considerado o quadro de limitações naturais, de culturas e criações peculiares ao clima e solo da região”, além do “re-encaminhamento da ocupação espacial da população” (p.97). 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ A economia do nordeste semiárido é constituída, sobretudo, por atividades tradicionais, destacando-se o consórcio gado-algodão-lavouras alimentares, marcados por relações sociais de produção arcaicas, baixo nível de inovação tecnológica e modernização econômica e elevada desigualdades sociais. Todavia, a desestruturação do consórcio gado-algodão-lavouras alimentares, ocorrido a partir da segunda metade do século XX, possibilitou e emergência de novas atividades econômicas, por sua vez relacionadas à transferência de capital produtivo do centro-sul para o Nordeste, integrando esta região ao restante do país e promovendo ondas de modernização, que têm se dado de forma pontual. ▪ Cabe às esferas de governo propiciar estímulos complementares e acessórios à promoção do desenvolvimento, uma vez que o novo modelo de desenvolvimento para a região está pautado na atuação do setor privado, que deve assumir responsabilidades diretas. ▪ Embora o Estado incentive iniciativas de menor porte, como as atividades rurbanas, o elemento central da agenda governamental seria os investimentos em grandes projetos de infraestrutura. ▪ Nova regionalização do Nordeste Semi-Árido: apresenta escalas de intervenção diferenciadas, do mesorregional ao local: <ul style="list-style-type: none"> - Áreas Geoestratégicas do Semi-Árido: divisão do Nordeste em três grandes unidades, o Sertão Norte, a Ribeira do São Francisco e o Sertão Sul, baseada na dinâmica econômica e na estruturação dos espaços urbano-regionais; - Áreas Polarizadas do Nordeste Semi-Árido: foram identificadas 23 áreas polarizadas, a partir do estudo do IBGE <i>Regiões de Influência das Cidades</i>; - Sub-Regiões de Desenvolvimento: foram identificadas nove sub-regiões, considerando-se a disponibilidade de recursos naturais, os tipos de relações de produção vigentes e as principais atividades econômicas praticadas. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “Reorganizar, fortalecer, criar novas frentes de expansão econômica e elevar a importância da economia do Semiárido, no contexto da economia do Nordeste; ▪ Promover a utilização dos recursos hídricos segundo os princípios da gestão integrada de oferta e demanda, atendendo as necessidades humanas e as demandas dos setores produtivos, respeitadas a preservação, conservação e manejo controlado desses recursos; ▪ Apoiar a realização de estudos destinados a aprimorar o conhecimento da situação dos processos de desertificação e de secas observados na região; ▪ Promover atividades rurbanas, como elemento diferenciador entre o que está sendo feito e o que deve ser feito para a geração de atividades econômicas sustentáveis; ▪ Apoiar a expansão da agricultura familiar, segundo as orientações estabelecidas pela política de reestruturação fundiária; ▪ Fortalecer os mecanismos de participação e organização da comunidade, visando o fortalecimento da cidadania; ▪ Apoiar a criação de institucionalidades e mecanismos de gestão regional, sub-regional e local; ▪ Contribuir para a erradicação da pobreza na região das áreas afetadas pelas secas.” 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ GLOBALIZAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> ▪ inserção das sub-regiões no mercado global; ▪ concentração de capitais no espaço geográfico; ▪ especialização produtiva; ▪ fomento à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação; ▪ NEOLIBERAL <ul style="list-style-type: none"> ▪ “Estado mínimo”. ▪ DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ integração econômica do Nordeste às demais regiões do país e entre as sub-regiões nordestinas; ▪ POLARIZAÇÃO ECONÔMICA: <ul style="list-style-type: none"> * regionalização: 23 áreas polarizadas, 9 Sub-Regiões de Desenvolvimento e 3 Áreas Geoestratégicas; * APLs e redes; * investimentos em grandes projetos de INFRAESTRUTURA. b) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ convivência com a semi-aridez por meio do uso de tecnologias adaptadas (como a agricultura irrigada), em substituição à luta contra as secas. ▪ MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ gestão de recursos hídricos; ▪ recuperação de áreas degradadas; ▪ combate à desertificação. ▪ PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Continua...

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos de Desenvolvimento Regional (nível estratégico)	<p>Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI – PDNE</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministério da Integração Nacional – MI Ministro: Pedro Brito do Nascimento <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR/MI Secretário: Maurício Teixeira Rodrigues Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional – DPR/SDR/MI Diretor: Henrique Villa da Costa Ferreira ✓ Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene Diretor Geral: José Zenóbio Vasconcelos <p><u>Colaboradores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Antônio Carlos F. Galvão – CGEE Clélio Campolina Diniz – Cedeplar Rodrigo Simões – Cedeplar Ricardo Suassuna – Chesf Claudio Ferreira Lima – Dnocs <p><u>Consultores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Claudio A. G. Egler Carlos José Caldas Lins Leonardo Guimarães Neto Sérgio C. Buarque Otamar de Carvalho <p>Versão para discussão – Documento base 4. Data de publicação: 2006.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Área de atuação da Adene: estados do Maranhão, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e s porção norte do estado de Minas Gerais. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Plano elaborado segundo quatro elementos estruturantes: <ul style="list-style-type: none"> diretrizes da <i>PNDR</i>; diagnóstico regional (tendências socioeconômicas e demográficas e projeção de cenários); regionalização do nordeste; hierarquia urbana. Recriação da Sudene. Elaboração plano em consonância com as diretrizes da <i>PNDR</i> e do <i>PDSA</i>. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Estrangulamentos: reduzido crescimento da economia regional; grande fragilidade da agropecuária; desestruturação dos segmentos exportadores tradicionais; infraestrutura econômica insuficiente e inadequada; reduzida qualificação da mão de obra; baixo grau de integração e lento processo de modernização da estrutura industrial da região; reduzida capacidade na geração, absorção e difusão de informações e conhecimento científicos e tecnológicos e sua desarticulação com o setor produtivo; reduzido acesso ao trabalho produtivo e à renda; insuficiente qualidade da educação e elevadas taxas de analfabetismo e de analfabetismo funcional; índices elevados de morbidade e mortalidade; baixos padrões de saneamento e hígidez ambiental; expressivo déficit habitacional; baixa propensão às atividades associativas e à mobilização social; processo de desertificação; degradação ambiental. Desafios: “Identificação dos meios e procedimentos que permitam a superação da baixa competitividade da economia regional, decorrente de vários fatores, com destaque especial para o limitado nível de escolaridade, os estrangulamentos na infraestrutura econômica, a deficiente capacitação da mão-de-obra, e o atraso na capacidade científica e tecnológica, além das limitações associadas à capacidade do empresariado regional. As limitações na competitividade regional são responsáveis pela reduzida base produtiva da região e se associam a uma insuficiente agregação de valor das cadeias produtivas regionais, limitando o crescimento da economia e da renda nordestinas”. Oportunidades: disponibilidade de incentivos fiscais e financeiros; mercado consumidor regional; surgimento e a consolidação de segmentos exportadores dinâmicos; expansão e consolidação das atividades do pólo de turismo como fonte geradora de renda, emprego e divisas; consolidação do terciário moderno e de pólos dinâmicos de serviços; expansão e consolidação da moderna produção agrícola irrigada; existência de significativos polos industriais; surgimento e expansão da produção de grãos e seu beneficiamento nas áreas de fronteira agrícola; existência de Indústria Cultural e de Entretenimento; existência de centros de pesquisa avançada; difusão de serviços sociais básicos; potencial político e a identidade regional; crédito de carbono; biomassa. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Diretrizes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Promover o aumento das vantagens competitivas do Nordeste, com a modernização econômica, o aumento da eficiência do sistema produtivo e a elevação da produtividade dos segmentos econômicos regionais, incorporando novas tecnologias e melhorando a qualidade dos recursos humanos e dos processos gerenciais da economia regional; Promover a integração competitiva nas economias nacional e internacional; Elevar as taxas de crescimento econômico e a renda <i>per capita</i>; Superação das carências de infraestrutura econômica; Fomentar investimentos em ciência e tecnologia visando sua incorporação ao sistema produtivo; Elevar a qualidade de vida da população melhorando os serviços ligados à educação, saúde, habitação e saneamento básico; Reduzir o processo de desertificação, controlar os impactos negativos das aglomerações urbanas no meio ambiente e a degradação ambiental nos diversos ecossistemas regionais. Aproveitar as oportunidades de desenvolvimento: disponibilidade de incentivos fiscais e financeiros, mercado consumidor regional, polos industriais e agrícolas modernos, polos de turismo, expansão da fronteira agrícola nos cerrados (produção de grãos), dentre outras. 	<ul style="list-style-type: none"> GLOBALIZAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> inserção das sub-regiões no mercado internacional. DESENVOLVIMENTO <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> diversidade territorial; multiplicidade de recortes sub-regionais, destacando-se as oito Regiões de Planejamento delimitadas pelo PDNE; integração competitiva das sub-regiões no mercado nacional. b) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável</i> c) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> POLARIZAÇÃO ECONÔMICA: <ul style="list-style-type: none"> polos industriais, de serviços e agrícolas modernos TURISMO AGRONEGÓCIO <ul style="list-style-type: none"> expansão da fronteira agrícola nos cerrados (produção de grãos para exportação) INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> econômica: logística e energia; social: educação, saúde, habitação e saneamento básico. MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> recuperação de áreas degradadas. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos de Desenvolvimento Regional (nível estratégico)	<p>Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira – PAS</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministério do Meio Ambiente – MMA (execução) <ul style="list-style-type: none"> Secretaria Executiva ✓ Ministério da Integração Nacional – MI (coordenação) <ul style="list-style-type: none"> Ministro: Geddel Quadros Vieira Lima Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR Secretário: Simplício Mário de Oliveira Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional – DPR/SDR Diretor: Henrique Villa da Costa Ferreira <p><u>Colaboradores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Berta Becker Cláudio Egler <p>Versão final. Data de publicação: 2008. Obs.: Uma versão preliminar foi finalizada em 2003 e submetida a consultas públicas entre 2006 e 2007.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão. Obs.: a Amazônia Legal, área de atuação da Sudam, compreende a totalidade dos estados supracitados, com exceção do estado do Maranhão, que é abrangido apenas na porção oeste do meridiano de 44°. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Plano elaborado segundo cinco linhas temáticas: <ul style="list-style-type: none"> gestão ambiental e ordenamento territorial; inclusão social e cidadania; produção sustentável, com competitividade e inovação; infraestrutura; novo padrão de financiamento. Recriação da Sudam. Elaboração do plano em consonância com as diretrizes do PAS e da PNDR. Propõe a criação de um Comitê Intergovernamental de Acompanhamento e Avaliação da Implementação das Diretrizes Propostas pelo PAS, com a participação das secretarias estaduais de planejamento e dos ministérios com forte atuação na Amazônia. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Estrangulamentos econômicos: “Embora constitua uma grande simplificação, pode-se afirmar que o grande desafio econômico do Nordeste reside na baixa competitividade da economia regional, decorrente de vários fatores, com destaque especial para o limitado nível de escolaridade, os estrangulamentos na infra-estrutura econômica, a deficiente capacitação da mão-de-obra e o atraso na capacidade científica e tecnológica, além das limitações associadas à capacidade do empresariado regional. As limitações na competitividade regional são responsáveis pela reduzida base produtiva da região e se associam a uma insuficiente agregação de valor das cadeias produtivas regionais, contendo o crescimento da economia e da renda nordestinas.” Estrangulamentos científicos e tecnológicos: reduzida capacidade da região na geração, absorção e difusão de informações e conhecimento científicos e tecnológicos; desarticulação entre o sistema de geração de conhecimentos e o setor produtivo; grande defasagem tecnológica em importantes segmentos produtivos da região. Estrangulamentos sociais: reduzido acesso ao trabalho produtivo e à renda; insuficiente qualidade da educação oferecida; elevadas taxas de analfabetismo e analfabetismo funcional; índices elevados de morbidade e mortalidade; baixos padrões de saneamento e hígidez ambiental; expressivo déficit habitacional; baixa propensão da população da região às atividades associativas e à mobilização social. Problemas ambientais: desertificação; degradação ambiental urbana; degradação de ecossistemas. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Compromissos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Promover o desenvolvimento sustentável com valorização da diversidade sociocultural e ecológica e redução das desigualdades regionais; [...] Fortalecer os fóruns de diálogo intergovernamentais [...]; Garantir a soberania nacional, a integridade territorial e os interesses nacionais; Combater o desmatamento ilegal, garantir a conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e mitigar as mudanças climáticas; Promover a recuperação das áreas já desmatadas, com aumento da produtividade e recuperação florestal; Implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico e acelerar a regularização fundiária; Assegurar os direitos territoriais dos povos indígenas e das comunidades tradicionais [...]; Incentivar e apoiar a pesquisa científica e a inovação tecnológica; Reestruturar, ampliar e modernizar o sistema multimodal de transportes, o sistema de comunicação e a estrutura de abastecimento; Promover a utilização sustentável das potencialidades energéticas e a expansão da infra-estrutura de transmissão e distribuição com ênfase em energias alternativas limpas e garantindo o acesso das populações locais; Assegurar que as obras de infra-estrutura provoquem impactos socioambientais mínimos e promovam a melhoria das condições de governabilidade e da qualidade de vida das populações humanas nas respectivas áreas de influência; Melhorar a qualidade e ampliar o acesso aos serviços públicos nas áreas urbanas e rurais; Garantir políticas públicas de suporte ao desenvolvimento rural com enfoque nas dimensões da sustentabilidade econômica, social, política, cultural, ambiental e territorial.” 	<ul style="list-style-type: none"> MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> consolidação e expansão de unidades de conservação ambiental; recuperação de áreas degradadas; controle da ocupação de novas áreas; manejo florestal; aproveitamento econômico de recursos naturais, considerando-se a biodiversidade amazônica e os conhecimentos das populações tradicionais. GLOBALIZAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> integração continental (Mercosul e bioma amazônico); inserção das sub-regiões no mercado internacional. DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística, comunicações e energia; * social: saneamento básico, destinação de resíduos sólidos, saúde, educação e segurança pública; TURISMO. b) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> territorialização das políticas de desenvolvimento regional (planos mesorregionais); APLs; empoderamento da população local; fortalecimento da produção familiar e comunitária, especialmente o agroextrativismo. c) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> respeito às diversidades socioculturais e ecológicas. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos de Desenvolvimento Regional (nível estratégico)	<p>Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020) – PDCO</p> <p><u>Elaboração:</u> ✓ Ministério da Integração Nacional – MI Ministro: Pedro Brito de Nascimento</p> <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR Secretário: Maurício Teixeira Rodrigues Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional – DPR/SDR Diretor: Henrique Villa da Costa Ferreira Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SCO) (coordenação-geral) Secretário: Athos Magno Costa e Silva <p><u>Colaboradores:</u> <ul style="list-style-type: none"> Berta Becker </p> <p><u>Consultoria:</u> <ul style="list-style-type: none"> Multivisão Enéas Fernandes de Aguiar (coordenação) Sérgio C. Buarque (elaboração) Ester Aguiar de Sousa (elaboração) </p> <p>Versão final. Data de publicação: 2007.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u> <ul style="list-style-type: none"> Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. </p> <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u> <ul style="list-style-type: none"> Plano elaborado considerando-se: <ul style="list-style-type: none"> diagnóstico da situação socioeconômica e ambiental da região Centro-Oeste; projeção de cenários mundiais, nacionais e da região Centro-Oeste; identificação de potencialidades e estrangulamentos/problemas do Centro-Oeste; identificação de oportunidades e ameaças do contexto externo; definição de estratégias de desenvolvimento, definição de instrumentos financeiros, fiscais e organizacionais. Recriação da Sudeco. Elaboração do plano em consonância com as diretrizes da <i>PNDR</i>. Propõe a criação de instâncias colegiadas: <ul style="list-style-type: none"> Conselho Deliberativo: formado pelos ministros de Estado designados pelo Presidente da República (entre eles o Ministro da Integração Nacional); os governadores dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e do Distrito Federal; três representantes dos Municípios de sua área de atuação, sendo um de cada Estado; dois representantes das classes empresariais e dois das classes dos trabalhadores e um representante de organizações não governamentais, de sua área de atuação, e pelo Diretor da Sudeco; Câmaras Temáticas: formadas por representantes dos governos federal e estaduais e por representantes da sociedade civil organizada; Organizações multi-institucionais, nos moldes das agências de desenvolvimento locais. </p>	<p><u>Diagnóstico</u> <ul style="list-style-type: none"> Estrangulamentos: vulnerabilidade da economia devido à primazia do setor agropecuário e sua dependência ao mercado internacional; pobreza, grande concentração de renda e deficiência na oferta de serviços públicos; deficiências na qualificação de mão de obra; degradação dos ecossistemas; desarticulação do sistema logístico e gargalos na infraestrutura econômica; limitado sentimento de identidade regional; baixa diversificação produtiva e adensamento de cadeias produtivas; aumento da economia informal e de atividades ilegais (tráfico); desigualdade econômica intra-regional; desarticulação da rede de cidades. Potencialidades: recursos naturais abundantes e grande biodiversidade; grande capacidade empreendedora e inovadora do empresariado regional; existência de uma base produtiva agropecuária moderna e competitiva; mercado interno em expansão; nível de escolaridade maior que a média nacional; posição estratégica no contexto sul-americano. Oportunidades: redução de barreiras alfandegárias; formação e ampliação do mercado de crédito de carbono; consolidação da ALCA; expansão mundial da demanda de alimentos; crescimento da demanda de água e de energia renovável; expansão do turismo mundial; avanço da biotecnologia; integração físico-territorial da América do Sul. Ameaças: oscilações e declínio do preço das <i>commodities</i>; restrições de financiamento e capitalização do agronegócio brasileiro; aumento das barreiras técnicas e não-tarifárias no comércio internacional; concorrência dos países do Mercosul no agronegócio; biopirataria; controle monopolístico das tecnologias; reforma tributária que reduza os espaços de atuação fiscal dos estados; mudanças climáticas globais; ineficiência da gestão ambiental; instabilidade política em países vizinhos; riscos de pragas e epidemias na agropecuária. <p><u>Proposições</u> <u>Macro-objetivos:</u> <ul style="list-style-type: none"> “Conservação dos ecossistemas do Centro-Oeste, com redução das pressões antrópicas e recuperação de áreas degradadas; Melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades sociais [...]; Elevação do nível de escolaridade e redução drástica da taxa de analfabetismo [...]; Aumento da competitividade econômica regional, de modo a consolidar sua posição como grande centro de exportação do Brasil, com diversificação da pauta de produtos voltados para o mercado nacional e o mercado externo; Formação de um ambiente de inovação na economia regional com a ampliação das pesquisas, desenvolvimento de tecnologias e aumento do nível de qualificação dos trabalhadores e empresários [...]; Desenvolvimento de tecnologias limpas e compatíveis com o meio ambiente do Centro-Oeste, favorecendo a difusão de processos sustentáveis de aproveitamento dos recursos naturais; Integração dos territórios e Estados do Centro-Oeste com redução das desigualdades intrarregionais de dinamismo e de nível de renda, e formação de uma rede de cidades integradas e hierarquizadas; Integração físico-territorial do Centro-Oeste com o resto do Brasil e com a América do Sul [...]; Redução da vulnerabilidade da economia regional que decorre da excessiva concentração da estrutura produtiva e da pauta de exportações no agronegócio; Ampliação da agregação de valor da produção primária regional com adensamento das cadeias produtivas e beneficiamento dos produtos agropecuários, vegetais e minerais.” </p> </p>	<ul style="list-style-type: none"> MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> recuperação de áreas degradadas; manejo florestal; aproveitamento econômico de recursos naturais, considerando-se a biodiversidade do cerrado. GLOBALIZAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> integração continental (Alca, IIRSA); consolidação e expansão no mercado internacional; especialização produtiva; promoção da ciência, tecnologia e inovação; fomento à investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> c) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística e energia; * social: saneamento básico, destinação de resíduos sólidos, educação e segurança pública. INDUSTRIALIZAÇÃO AGRONEGÓCIO TURISMO URBANIZAÇÃO d) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> territorialização das políticas de desenvolvimento regional (tipologia da PNDR); c) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> <ul style="list-style-type: none"> mercado de crédito carbono; fontes de energia “limpas” (hidrelétricas) e alternativas (biocombustíveis). PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos macrorregionais (nível tático)	<p>Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene <ul style="list-style-type: none"> Superintendente: Paulo Sérgio de Noronha Fontana <p><u>Colaboradores:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Ministério da Integração Nacional – MI Ministério do Meio Ambiente – MMA Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – Etene/BNB Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA Secretarias de Planejamento dos Estados da área de atuação da Sudene Secretarias de Meio Ambiente dos Estados da área de atuação da Sudene <p>Versão para discussão. Data de publicação: 2011.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Área de atuação da Sudene: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e, parcialmente, os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Recriação da Sudene; Elaboração do plano em consonância com as diretrizes e referências da <i>PNDR</i>, da <i>Agenda Nacional de Desenvolvimento</i>, do <i>Projeto Nordeste</i> (SAE), do <i>PAC</i>, do <i>PPA 2008-2011</i>, do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” (MPOG), do <i>Projeto Brasil 3 Tempos</i>, do <i>PDNE</i>, do <i>Plano Nacional de Logística</i>, do <i>Plano Nacional de Educação</i>, da <i>Política de Desenvolvimento Produtivo</i>, do <i>Plano Nacional de Cultura</i>, do <i>Plano Brasil 2022</i>, dentre outros. Contrapondo-se aos planos anteriores da Sudene, que buscavam a formulação de soluções que se aplicassem a região como um todo, o <i>PRDNE</i> propõe a seletividade espacial dos programas e das ações, de forma a concentrar “esforços em iniciativas de visibilidade social”. Logo, o <i>PRDNE</i> “deve reconhecer a multiplicidade de questões envolvidas no seu escopo, contudo não pretende abarcar todas elas”. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “O Nordeste tem experimentado nos últimos anos um forte incremento no dinamismo de sua base econômica, alavancado, por um lado, por grandes investimentos públicos e privados e, por outro, por programas de transferência de renda [...] com rebatimentos bastante significativos no Nordeste. [...] Apesar de todos esses avanços o Nordeste ainda carece de uma base econômica mais sólida, que seja capaz de abrigar todo o contingente populacional que reside na região, especialmente no Semiárido. [...] No campo social as desigualdades também são gritantes. [...] Portanto, temos dois Nordeste: um moderno, em rápido crescimento, articulado com as demais regiões do País e mesmo com o exterior, e um outro Nordeste comparável aos países mais pobres do mundo.” <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Desafios:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Erradicar o analfabetismo. Promover mudanças estruturais no setor produtivo regional, orientando sua produção para a geração de produtos cada vez mais intensivos em conhecimento, de elevado grau de agregação de valor, de forma que os setores que comandam o dinamismo da economia possam estar cada vez mais presentes na Região. Transformar a imensa riqueza e diversidade cultural da Região em um ativo para a elevação do nível de bem estar de seus habitantes. Superar o desafio representado pelo fato de que no Nordeste as deficiências de infraestrutura que caracterizam o chamado “custo Brasil” revelam-se particularmente graves. Reconhecer a heterogeneidade dos biomas que constituem o espaço regional e o fato de que todos eles apresentam, em graus diferentes, processos de deterioração geralmente originados por ação antrópica. [...] articular diferentes escalas espaciais [...] Levar em conta as regionalizações adotadas pelos estados [...]. Entretanto, é imprescindível ter em mente regionalizações de maior escala, sob pena de a proposta regional perder a sua funcionalidade, <i>vis-à-vis</i> o projeto nacional de desenvolvimento.” 	<ul style="list-style-type: none"> GLOBALIZAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> inserção das sub-regiões no mercado internacional; concentração de capitais no espaço geográfico e especialização produtiva; promoção da ciência, tecnologia e inovação; fomento à investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística, comunicações e energia; * social: educação. INDUSTRIALIZAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> * modernização econômica: fomento aos setores “portadores de futuro”, tais como nanotecnologia, biogenética e tecnologia da informação; * instalação de projetos industriais de grande porte. incentivo à polarização urbana. b) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> diversidade territorial; multiplicidade de recortes sub-regionais; integração competitiva das sub-regiões no mercado nacional e internacional; APLs, especialmente do setor industrial. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
Planos mesorregionais: Mesorregiões Diferenciadas (nível operacional)	<p>Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Jequitinhonha e Mucuri – Planomeso</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ministério da Integração Nacional – MI Ministro: Ciro Gomes ✓ Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA ✓ Fundação Juazeirense para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico do São Francisco – FUNDESF ✓ Universidade Estadual de Montes Claros ✓ Universidade Estadual da Bahia ✓ Instituto Vale do Cricaré <p><u>Colaboradora:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Agência Mesoavales <p>Versão final. Data de publicação: 2005.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> A Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri é composta por 105 municípios, sendo 74 no estado de Minas Gerais, 10 no Espírito Santo e 21 na Bahia. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Plano, estruturado em sete temáticas: <ul style="list-style-type: none"> Trabalho e Renda Turismo Terra Educação Meio Ambiente Saúde Infra-Estrutura Elaboração do plano em consonância com as diretrizes e referências da <i>PNDR</i>. Sugere o Fórum Mesorregional como instância de gestão do plano, formado por: entidades representativas dos trabalhadores e dos empresários; organizações da sociedade civil; e setor público. Sugere parceria com a Agência Mesoavales. Conceitos: rurano; redes; polarização. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “[...] as características do quadro natural, associadas a uma histórica exploração predatória, constituem sérios entraves aos projetos de desenvolvimento regional.” “[...] intenso êxodo rural; altos índices de emigração; baixa densidade populacional; incapacidade de o setor urbano reter a população; baixo dinamismo econômico; baixos índices de desenvolvimento humano; [...] sérias deficiências de infra-estrutura; elevados índices de poluição dos mananciais; destino inadequado do lixo; intensa degradação ambiental”. “[...] área deprimida, subdesenvolvida, predominantemente rural, enfim, uma região cuja população convive com péssimos indicadores sociais e econômicos [...]”. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Objetivos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Implantação e fortalecimento de APLs: agropecuária, piscicultura, extrativismo, mineração e artesanato. Apoio à agricultura familiar e ao turismo. Aumento da competitividade dos produtos mesorregionais através da capacitação técnico-profissional, aumento dos investimentos, maior divulgação e redução dos estrangulamentos logísticos. Promover a desconcentração fundiária e a inclusão socioprodutiva considerando-se as problemáticas de gênero, etnia e cidadania. 	<ul style="list-style-type: none"> GLOBALIZAÇÃO <ul style="list-style-type: none"> acirramento das desigualdades sociais e regionais; integração competitiva da mesorregião no mercado nacional e internacional. DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> TURISMO INFRAESTRUTURA <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística. * social: saneamento, destinação de resíduos sólidos, educação, saúde. b) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> APLs MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> recuperação de áreas degradadas; aproveitamento econômico de recursos naturais, sobretudo para o turismo; Zoneamento Ecológico-Econômico. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos mesorregionais: Regiões-Programa Especiais (nível operacional)	<p>Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá - Santarém – PDRS BR-163</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado por 20 órgãos entre ministérios, Casa Civil e secretarias da Presidência da República. <p>Obs.: o GTI foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República.</p> <p>Versão final. Data de publicação: 2007.</p> <p>Obs.: Uma versão preliminar foi finalizada em março de 2005 e submetida a consultas públicas entre abril de 2006.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 73 municípios, sendo: 28 no estado do Pará, 39 no Mato Grosso e 6 no Amazonas. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano elaborado em consonância com o PAS e a PNDR. ▪ Propõe: <ul style="list-style-type: none"> – a criação do Conselho Gestor do Plano como instância máxima de monitoramento e discussão da implementação, sendo constituído por representantes do Governo e do Fórum Regional (sociedade); – a criação do Comitê Gestor do Plano (Ex-GTI) como instância responsável pelo gerenciamento do Plano, no nível estratégico; – a criação do Fórum Regional, formado por representantes dos governos Federal, estaduais e municipais e por representantes da sociedade civil organizada. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “O estado precário das rodovias da região tem sido um grave obstáculo para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de sua população. Por essa razão, a pavimentação dessa rodovia tem sido longamente reclamada pelos segmentos sociais e empresariais que dela necessitam para o escoamento dos seus produtos e para o atendimento às suas demandas básicas. [...]” <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “Prevenir e mitigar impactos associados à pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, em particular os conflitos fundiários, a violência no campo, o deslocamento de produtores familiares e populações tradicionais de seus territórios, o desmatamento acelerado e outros problemas socioambientais. ▪ [...] criação das condições estruturantes necessárias ao desenvolvimento local e regional, nas áreas de ordenamento territorial e ambiental, fomento a atividades sustentáveis, com inovação tecnológica e agregação de valor, melhorias na logística e na infra-estrutura socioeconômica e o fortalecimento da inclusão social e da cidadania.[...] ▪ Estimular processos de diálogo, negociação e formação de consenso entre órgãos governamentais e diferentes grupos da sociedade [...] ▪ Apoiar a estruturação de núcleos urbanos, considerando suas funções de apoio à produção [...] e de prestação de serviços essenciais à qualidade de vida de seus habitantes [...].” 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> ▪ INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística, armazenagem, telecomunicações e energia; * social: saúde, educação, segurança pública, assistência social; ▪ ordenamento territorial; ▪ regularização fundiária; ▪ modernização econômica: implementação de infraestrutura, qualificação de mão de obra, desenvolvimento tecnológico; ▪ TURISMO b) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> ▪ APLs e economia solidária; c) <i>Desenvolvimento sustentável</i> ▪ mitigação de conflitos sociais, econômicos e ambientais; ▪ MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ recuperação de áreas degradadas; ▪ manejo de recursos naturais; ▪ unidades de conservação ambiental ▪ PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
	<p>Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó – PDTs Marajó</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo Executivo Interministerial (GEI), formado por 18 órgãos entre ministérios, Casa Civil e secretarias da Presidência da República. ✓ Grupo Executivo do Estado do Pará para o Plano Marajó (Geplam), formado por 20 órgãos entre Gabinete da Governadora, secretarias estaduais e autarquias. <p>Obs.: o GTI foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República.</p> <p>Versão final. Data de publicação: 2007.</p> <p>Obs.: Uma versão preliminar foi finalizada em dezembro 2006 e submetida a consultas públicas entre janeiro e fevereiro de 2007, processo que resultou na criação do Geplam.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mesorregião Geográfica do Marajó (IBGE). <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano elaborado segundo cinco eixos temáticos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; ▪ fomento às atividades produtivas sustentáveis; ▪ infraestrutura para o desenvolvimento; ▪ inclusão social e cidadania; ▪ relações institucionais e modelos de gestão. ▪ Elaboração plano em consonância com as diretrizes do PAS e da PNDR. ▪ Propõe a criação de um Comitê Gestor do plano, formado por 9 membros titulares, sendo: 3 representantes do governo federal (Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Integração Nacional e Ministério da Saúde); 3 representantes do estado do Pará (Secretaria de Estado de Integração Regional, Secretaria de Estado de Planejamento e Secretaria de Estado de Governo); 3 prefeitos. <ul style="list-style-type: none"> ▪ O Conselho Gestor seria auxiliado por uma Coordenação Executiva, um Fórum Regional e por Câmaras Técnicas Temáticas. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “[...] carência estrutural de serviços básicos, como saneamento, saúde e educação, aliadas a um contexto de concentração e instabilidade fundiária e a precariedade e insuficiência da infra-estrutura, resultando num dos mais baixos níveis de qualidade de vida do país [...]” ▪ Isolamento em relação ao restante do estado do Pará. ▪ Caos fundiário: grilagem de terras; falta de legislação que favoreça o acesso à terra para as populações locais, inclusive as comunidades tradicionais (quilombolas e agroextrativistas); inexistência de regularização fundiária adequada ao ecossistema ribeirinho amazônico. ▪ Predomínio de atividades agropecuárias de subsistência ▪ Declínio econômico da agropecuária devido: ao não cumprimento de exigências sanitárias; à falta de melhoramento genético da produção, de manejo adequado, de técnicas de agricultura e de extrativismo florestal associadas ao manejo sustentável; pesca rudimentar; extrativismo vegetal predatório e extrativismo não-vegetal muito dependente da sazonalidade e com limitações técnicas; atraso técnico e gerencial. ▪ Deficiências nas infraestruturas econômica e social e na oferta de serviços públicos. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Diretrizes:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promover: a regularização fundiária, implantar e consolidar a reforma agrária; o ordenamento territorial (zoneamento ecológico-econômico); a exploração sustentável dos recursos hídricos, pesqueiros e florestais; ▪ Reorganizar, fortalecer e criar novas frentes de expansão econômica e elevar a importância da economia local no contexto regional; ▪ Recuperar a atividade pecuária; ▪ Fortalecer a segurança alimentar e a geração de trabalho e renda por meio do apoio ao agroextrativismo familiar e aos empreendimentos da economia solidária, buscando-se a criação de mecanismos relacionados ao diagnóstico, capacitação, infraestrutura, institucionalização de grupos, crédito, comercialização e assistência técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> d) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> ▪ INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística, energia e telecomunicações; * social: saneamento básico, destinação de resíduos sólidos, saúde, educação, segurança pública, habitação, assistência social; ▪ regularização fundiária; ▪ modernização econômica: implementação de infraestrutura, qualificação de mão de obra, desenvolvimento tecnológico; ▪ TURISMO. e) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> ▪ APLs: especialmente do turismo e da piscicultura; ▪ cooperativismo e associativismo. c) <i>Desenvolvimento sustentável</i> ▪ MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ recuperação de áreas degradadas; ▪ manejo florestal; ▪ aproveitamento econômico de recursos naturais; ▪ criação de unidades de conservação ambiental. ▪ PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos mesorregionais: Regiões-Programa Especiais (nível operacional)	<p>Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – PDRS do Xingu</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI), formado por: <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de integração Regional do Governo Federal (coordenação) representantes dos ministérios, Casa Civil e demais órgãos públicos do Governo Federal; representantes das Secretarias de Estado do Governo do Pará e demais órgãos públicos estaduais; professores/pesquisadores da Universidade Federal do Pará. <p>Obs.: O GTI foi coordenado pela Secretaria de Integração Regional do governo do Pará e pela equipe da Universidade Federal do Pará.</p> <p><u>Consultoria:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Universidade Federal do Pará). <p>Versão final. Data de publicação: 2010.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> A região do Xingu é uma das 12 regiões de planejamento do Pará, denominadas de Regiões de Integração do Estado do Pará. Coincide também com a área do Território da Cidadania da Transamazônica. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Plano elaborado segundo cinco eixos temáticos: <ul style="list-style-type: none"> ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; infraestrutura para o desenvolvimento; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania; modelo de gestão. Buscou-se elaborar o plano em consonância com a <i>PNDR</i> e o <i>PAS</i>. O plano objetiva incorporar ações e prioridades já identificadas no âmbito do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território da Transamazônica. Propõe a criação de um Comitê Gestor do plano, formado por 30 membros titulares, sendo 15 da esfera governamental (5 do governo federal, 5 do governo estadual e 5 de governos municipais) e 15 representantes da sociedade civil (4 de entidades de trabalhadores, 4 do setor empresarial, 4 de movimentos sociais, 2 de comunidades indígenas e 1 de instituição de ensino e pesquisa). 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Conflitos fundiários envolvendo populações tradicionais (ribeirinhos, quilombolas e indígenas), desrespeito à ocupação e uso do solo e à criação de unidades de conservação ambiental. Atividades econômicas de reduzida dimensão e baixa produtividade. Grande deficiência em termos de oferta de infraestrutura econômica e social. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Promover o planejamento, o ordenamento e a gestão territorial e ambiental por meio de articulação com as diferentes políticas setoriais de maneira a resolver os conflitos fundiários, garantir a destinação das terras públicas, favorecer o controle sobre a exploração ilegal e predatória de recursos naturais e promover a proteção dos ecossistemas e da qualidade de vida de populações autóctones; Fomentar atividades econômicas centradas no uso sustentável dos recursos naturais e na repartição equitativa dos benefícios, apoiar e incentivar pesquisas e desenvolvimento, ciência e tecnologia, valorizando a biodiversidade e os conhecimentos tradicionais, de modo a estimular a capacitação, a geração de emprego e renda, o fortalecimento da segurança alimentar e a maior competitividade em mercados regionais, nacionais e internacionais; Subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações, saneamento e armazenamento e processamento [...]; Garantir a cidadania, a inclusão social, o acesso à educação, a saúde, a segurança, a previdência social e o trabalho por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas; [...] Mapear conflitos sociais, econômicos e ambientais e traçar agendas emergenciais objetivando resoluções efetivas; [...]” 	<ul style="list-style-type: none"> MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> consolidação e expansão de unidades de conservação ambiental; manejo florestal; aproveitamento econômico de recursos naturais, considerando-se a biodiversidade amazônica e os conhecimentos das populações tradicionais. DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> empoderamento da população local; regularização fundiária, sobretudo áreas ocupadas por populações tradicionais; b) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> <ul style="list-style-type: none"> respeito às diversidades socioculturais e ecológicas; mitigação de conflitos sociais, econômicos e ambientais. c) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> URBANIZAÇÃO: POLARIZAÇÃO ECONÔMICA: setores secundário e terciário INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística, comunicações e energia; * social: educação, saúde, habitação, saneamento básico, assistência social e segurança pública. TURISMO. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO
	<p>Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba: investimentos estratégicos – PDR Alto Paraopeba</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Governo do Estado de Minas Gerais <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sede Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag Departamento de Estradas e Rodagem – DER ✓ Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – Codap ✓ Ministério da Integração Nacional <ul style="list-style-type: none"> Ministro: Fernando Bezerra de Souza Coelho Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR Secretário: Sérgio Duarte de Castro ✓ Cedeplar (Universidade Federal de Minas Gerais) <p>Versão final. Data de publicação: 2011.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Região formada por 7 municípios do estado de Minas Gerais, correspondendo a área de atuação do Codap, consorcio público associado à exploração de recursos minerais. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Plano elaborado em cinco etapas: <ul style="list-style-type: none"> seleção dos atores-chave na região, caracterização e contextualização histórica da região; caracterização exploratória da ocupação e estruturação urbano-regional recente; sistematização de indicadores econômicos, socioeconômicos, demográficos e da infraestrutura urbana e avaliação dos gargalos estruturais; identificação e caracterização dos projetos estruturantes (investimentos privados de maior escala previstos para a região); realização de projeções da estrutura regional com base nos projetos estruturantes (grandes investimentos) e nas políticas para a região e seu entorno. <p>O resultado foi a elaboração de uma carteira de investimentos para a região.</p>	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “A expressiva inversão privada nos setores do minério de ferro e da siderurgia na região do Alto Paraopeba sinaliza a existência de grande potencial econômico e social a ser explorado em nome do bem-estar da sociedade regional, mineira e nacional.” “A escala dos investimentos e seus impactos na região indicam que não será possível acomodar o crescimento na estrutura urbano-regional existente na região do CODAP. Os investimentos previstos [...] demandam uma nova organização territorial na região. Assim, mostrou-se imperioso repensar a infra-estrutura da região do Alto Paraopeba. Os investimentos demandam e geram outra organização territorial.” <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Objetivo estratégico:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Planejar o desenvolvimento do Alto Paraopeba por meio de um estudo conciso sobre a dinâmica econômica, social e demográfica, incluindo perspectivas de projetos e políticas estruturantes, visando propor um ordenamento territorial e o estabelecimento de diretrizes de ação mediante uma carteira de investimentos a serem implementados pelos diversos atores envolvidos.” <p><u>Estratégia geral:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “[...] fundamenta-se na combinação entre as externalidades advindas dos investimentos privados previstos, na expansão e inclusão de novas atividades produtivas na região, na expansão dos serviços de infraestrutura e no fortalecimento da rede urbana regional, com evidenciada preocupação com a distribuição de riqueza no território.” 	<ul style="list-style-type: none"> DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> implementação de infraestrutura econômica, voltada sobretudo, à exploração de recursos minerais e à indústria associada. INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> - econômica: transportes, energia; - social: educação, saúde, habitação e saneamento básico. - URBANIZAÇÃO: fortalecimento da rede urbana regional NEOLIBERAL <ul style="list-style-type: none"> - externalidades oriundas de investimentos privados PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos mesorregionais: Regiões-Programa Especiais (nível operacional)	<p>Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí – PDRS do Lago de Tucuruí</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Governo do Estado do Pará <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR ✓ Governo Federal <ul style="list-style-type: none"> Centrais Elétricas do Norte do Brasil/S.A – Eletronorte <p><u>Consultoria:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Universidade Federal do Pará). <p>Versão Final. Data de publicação: [200-].</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> A região do Lago de Tucuruí é uma das 12 regiões de planejamento do Pará. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Plano elaborado segundo cinco eixos temáticos: <ul style="list-style-type: none"> ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; infraestrutura para o desenvolvimento; fomento às atividades produtivas sustentáveis; inclusão social e cidadania; modelo de gestão. Buscou-se considerar as diretrizes da <i>PNDR</i>, do <i>PAS</i> e do <i>PPA</i> do estado do Pará. O plano objetiva atualizar e reformular o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião do Entorno da UHE Tucuruí. Propõe a criação de um Conselho Gestor, formado por 12 membros, sendo: 4 prefeitos, 4 representantes do Governo Estadual, 3 do Governo Federal e 1 da Eletronorte; <ul style="list-style-type: none"> O conselho gestor seria auxiliado pela Secretaria Executiva, por Câmaras Técnicas Temáticas e um Conselho Regional (formado por 24 representantes, sendo 12 do Conselho Gestor e mais 12 indicados pela sociedade civil organizada). 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> O reordenamento territorial promovido pela construção da hidrelétrica de Tucuruí desarticulou a unidade ambiental e sociocultural da região, causando sérios conflitos fundiários envolvendo as populações locais (ribeirinhos e indígenas), trabalhadores desempregados após a conclusão da usina, madeireiros, pecuaristas, empresários do setor turístico e pesqueiro que infringem as regras de ocupação e uso do solo dos primeiros ocupantes e das unidades de conservação ambiental. “[...] inadequada infraestrutura econômica, limitado encadeamento produtivo, baixa agregação de valor à produção regional, economia pouco diversificada, mercado interno atrofiado e pouco atrativo para investimentos privados, dependência excessiva da produção extra-regional, baixa capacidade empresarial, pouca predisposição para a cooperação e execução de ações em conjunto, ausência de canais especializados e eficientes de informações, elevado grau de informalidade, baixa capacitação da mão-de-obra até a desarticulação produtiva que confere baixo grau de competitividade aos produtos da região.” <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Objetivos específicos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Promover o planejamento, o ordenamento e a gestão territorial e ambiental, por meio de articulação com as diferentes políticas setoriais, de maneira a resolver os conflitos fundiários, garantir a destinação das terras públicas, favorecer o controle sobre a exploração ilegal e predatória de recursos naturais e promover a proteção dos ecossistemas; Fomentar atividades econômicas centradas no uso sustentável dos recursos naturais; Apoiar e incentivar pesquisas e desenvolvimento, ciência e tecnologia, valorizando a biodiversidade e os conhecimentos tradicionais, de modo a estimular a geração de emprego e renda, o fortalecimento da segurança alimentar e a maior competitividade em mercados regionais, nacionais e internacionais; Subsidiar o planejamento, a execução e a manutenção das obras de infraestrutura nos setores de energia, transportes, comunicações, saneamento e armazenamento [...]; Garantir a cidadania, inclusão social e o acesso à educação, saúde, segurança, previdência social por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas; [...]” 	<ul style="list-style-type: none"> MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> aproveitamento econômico de recursos naturais, considerando-se a biodiversidade amazônica e os conhecimentos das populações tradicionais. DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento Socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística, comunicações e energia; * social: educação, saúde, habitação, saneamento básico, segurança pública e assistência social. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Quadro 31 – Planos regionais elaborados no âmbito da *PNDR (2008-2011)*¹³⁵

Fonte: BRASIL/CASA CIVIL (2007); BRASIL/CASA CIVIL/MMA (2007); BRASIL/CASA CIVIL/SEIR (2010); BRASIL/MI/ADENE (2005, 2006); BRASIL/MI/MMA (2008); BRASIL/MI/SDR (2005, 2007); BRASIL/MI/SDR/SEDRO/CODAP (2011); BRASIL/MI/SUDENE (2011); SEIR ([200-]). (Organizado e Elaborado pela autora).

¹³⁵ As informações referentes aos itens “Ficha Técnica”, “Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano” e “Diagnóstico e Proposições” foram retirados dos próprios planos, com exceção de alguns atores apresentados no item “Ficha Técnica” que foram identificados ao longo das entrevistas realizadas e das pesquisas para a elaboração do *Quadro 33*, exibido nas páginas 357-358. O item “Principais paradigmas norteadores” foi elaborado a partir da análise crítica dos referidos planos. Tais observações são válidas também para o *Quadro 32*, apresentados a seguir, ainda neste capítulo.

Como demonstra o *Quadro 31*, houve uma relativa diversidade entre os planos regionais no tocante: às equipes responsáveis pela elaboração dos planos regionais; aos diagnósticos e proposições, por sua vez fundamentados numa multiplicidade de abordagens e caminhos teórico-metodológicos; e aos modelos de governança propostos (estrutura dos comitês/conselhos gestores, número de membros dos comitês/conselhos, participação relativa de membros da sociedade civil e do poder público na gestão dos planos).

Atores envolvidos no processo de elaboração dos planos regionais

A partir da análise dos planos regionais, nota-se uma relativa variação no perfil das consultorias, que por sua vez possuem visões particulares acerca da questão regional no Brasil e concepções distintas sobre o desenvolvimento regional.

Adriana Melo Alves (informação verbal) observa que as consultorias são contratadas por meio de licitações públicas, processo no qual o preço ainda é o atributo preponderante, embora se considere também a capacidade técnica da consultoria.

Segundo Osvaldo de Deus Ferreira (informação verbal), após verificar a necessidade de intervenção em dado território por meio de planos regionais, a SDR elabora um termo de referência, que contém todas as informações já reunidas sobre o território, os marcos legais que deverão ser considerados e as diretrizes gerais para elaboração do plano regional. Após a contratação da consultoria, esta deve seguir o edital e o termo de referência apresentados no processo de licitação. Além disso, a SDR acompanha o processo de elaboração do plano, que geralmente é dividido em vários produtos: o primeiro corresponde ao Plano de Trabalho, que após ser analisado pela SDR deve ser aprovado por uma Nota Técnica do MI; em seguida é elaborado o Diagnóstico, que também deve ser aprovado após apreciação da equipe técnica do MI, que inclusive pode sugerir alterações no texto; o terceiro produto corresponde à realização de Oficinas e a sistematização das informações nelas levantadas, fase na qual são aprofundadas as discussões sobre os eixos prioritários de ação, contando com a participação de atores locais; por fim, o quarto

produto é o Plano em si. Logo, Osvaldo de Deus Ferreira observa que a consultoria não dispõe de liberdade total para elaborar o plano, pois há o acompanhamento da SDR durante todo o processo.

Ao longo de sua participação na elaboração de planos diretores municipais e planos regionais, Ana Paula Vidal (informação verbal) relata que já presenciou a imposição de conteúdos aos planos sem respaldo técnico, tanto por parte de políticos como de dirigentes das instituições que contratam as consultorias para a elaboração dos planos. Ana Paula Vidal (informação verbal) adverte que

os planos não são uma pesquisa, você não escreve tudo o que você quer, há uma ponderação política aí. Mesmo quando ele é estritamente técnico, quando se monta uma equipe técnica que trabalha com os burocratas, que são técnicos, e o político quer ser o mais isento possível e diz que não vai se meter, em algum momento ele se mete. Quando ele for ler ele vai ponderar e decidir “isso aparece e isso não aparece”. Aí entra a tendência política. [...] Há também o político que pura e simplesmente engaveta o plano, e é o que acontece na maior parte das vezes.

Os consultores e colaboradores geralmente fazem o diagnóstico, mas nem todas informações levantadas e proposições sugeridas são acatadas. Há assuntos que não podem ser citados ou que só podem ser abordados segundo um viés específico, conforme expõe Ana Paula Vidal (informação verbal).

Todavia, Ana Paula Vidal (informação verbal) argumenta que não há uma relação direta entre a predominância de conteúdo técnico ou político nos planos e o sucesso ou fracasso de seu processo de implementação, a não ser por ocasião de mudança de governo. Neste caso, devido à caracterização das políticas públicas como dividendos políticos, quando um partido político de oposição ganha as eleições as políticas que vinham sendo elaboradas e implementadas tendem a ser descontinuadas.

Ademais, como aponta Ana Paula Vidal (informação verbal), como se politiza muito as questões públicas no Brasil, até mesmo quando a transição de governo ocorre dentro do mesmo partido ou coalizão partidária, as políticas públicas sofrem descontinuidades ou mudam de enfoque por causa da visão diferenciada que o novo governo, centrado na Presidência da República, passa a ter sobre cada setor.

No caso específico dos planos regionais, Adriana Melo Alves (informação verbal) ressalta que um plano muito politizado pode ter mais impacto do que um plano de caráter estritamente técnico. Por vezes, territórios com grande efervescência política conseguem mobilizar mais facilmente os atores políticos para

auxiliar na implementação do plano; por outro lado, planos estritamente técnicos deixam de ser implementados por falta de apoio político. Portanto, Adriana Melo Alves (informação verbal) também adverte que não há relação direta entre o sucesso ou fracasso da implementação dos planos e o seu conteúdo técnico ou político. Entretanto, no tocante aos resultados das políticas abrangidas pelo plano, aqueles com maior conteúdo técnico geralmente apresentam melhores resultados.

Para exemplificar o processo conflituoso em que se gestam as políticas públicas, um dos entrevistados relata alguns acontecimentos em torno da elaboração do *Plano Amazônia Sustentável (PAS)*. Em sua primeira versão havia os seguintes eixos: 1) Inclusão Social e Cidadania, 2) Ordenamento Territorial, 3) Infraestrutura, 4) Financiamento do Desenvolvimento e 5) Produção Sustentável e Inovação Tecnológica. No entanto, quando o relatório foi lançado oficialmente, o eixo sobre Financiamento do Desenvolvimento foi suprimido em decorrência de uma escolha política. O entrevistado aponta duas consequências à supressão desse eixo: nenhuma das ações identificadas no plano aparecerem no PPA seguinte e, conseqüentemente, o plano não foi implementado, pois não houve mais nenhum comprometimento em realizar o que havia sido proposto.

No caso dos planos mesorregionais, a falta de recursos financeiros previamente disponíveis à implementação lhes confere um caráter mais tático do que operacional, situação que dificulta o estabelecimento de ações. A esse respeito, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) afirma que na verdade não há planos, há estudos, uma vez que muitos sequer chegam a propor programas e ações com suas respectivas metas e contrapartidas financeiras.

Embora os planos tenham conteúdos procedentes de decisões técnicas e políticas, geralmente eles apresentam um viés mais técnico ou mais político, sobretudo na proposição de estratégias e ações. Professores, pesquisadores e a própria burocracia da instituição governamental responsável pelo plano tendem a lhes conferir um conteúdo mais técnico, embora existam conteúdos e estratégias meramente ligados à satisfação de interesses políticos e econômicos subjacentes, impostos principalmente por outros atores que influenciam a formulação dos planos.

Ao analisar o conteúdo dos planos e da *PNDR*, pode-se notar que houve certa apropriação teórica e metodológica de contribuições de professores/pesquisadores, no entanto, tais contribuições ficaram limitadas ao

discurso. No caso dos planos regionais, Ana Paula Vidal (informação verbal) destaca a participação limitada de professores/pesquisadores nos diagnósticos, que na maior parte das vezes são ignorados no momento da formulação de ações e/ou na implementação do plano. Conforme Clélio Campolina Diniz (informação verbal), tais contribuições são absorvidas no nível do discurso mas não se transformam em ação política. A esse respeito, Carlos Brandão (informação verbal) aponta que

os burocratas adotaram esse discurso de que questão regional tem de ser tratada de forma multiescalar, interdisciplinar-multidisciplinar-transdisciplinar, que o desenvolvimento é multidimensional, todos repetem isso... a influência da academia foi impressionante. Há um grande avanço teórico.

Dentre as principais contribuições apontadas por João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), citam-se:

- a) na elaboração da *PNDR* e de planos regionais: Clélio Campolina Diniz (Cedeplar/UFMG), Marco Crocco (Cedeplar/UFMG); Carlos Brandão (IPPUR/UFRJ); Edna Castro (NAEA/UFPA), Ana Paula Vidal (NAEA/UFPA), Rogério Haesbaert (UFF); Lia Osório Machado (UFRJ) Bertha Becker (UFRJ), Claudio Egler (UFRJ), dentre outros;
- b) nas discussões sobre a *Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*, que por sua vez influenciou a *PNDR* e os planos regionais: Pedro Bandeira (UFRS), Aldomar Rückert (UFRS), Maria Adélia Aparecida de Souza (USP), Antônio Carlos Robert Moraes (USP), Jan Bitoun (UFPE), dentre outros.

João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) ressalta que a maioria dos professores/pesquisadores que participaram das discussões da *PNDR* e da *PNOT* eram geógrafos, destacando-se em segundo lugar os economistas.

Portanto, a efervescência da discussão sobre a problemática regional a partir de 2003 resultou em significativas mobilizações no governo e na academia acerca das políticas regionais no país. Contudo, após 10 anos, há grande descontentamento entre os entrevistados, que destacaram o quanto é decepcionante se envolver num debate dessa envergadura e despender as próprias energias num processo que, a todo o momento, é barrado por questões políticas e econômicas. Por conseguinte, apesar da participação e aceitação da academia em relação à *PNDR* e à *PNOT*, a frustração de professores/pesquisadores envolvidos no processo com as alterações e entraves decorrentes da dinâmica da *politics* causou certo afastamento destes em relação ao MI, ao menos na conjuntura atual.

A esse respeito, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) adverte que não deve haver um descolamento entre o técnico e o político no arcabouço das políticas públicas: se o técnico predominar sobre o político trata-se de uma abordagem positivista; por outro lado, se o político não estiver pautado na técnica, as políticas públicas viram apenas compensações partidárias e eleitorais. Assim sendo, as decisões políticas devem subordinar as decisões técnicas, ou seja, a Administração Pública deve estar preparada tecnicamente para avaliar a viabilidade das decisões políticas e propor políticas condizentes; por outro lado, os políticos devem explicitar os objetivos governamentais para nortear os estudos técnicos.

Cabe ressaltar que as concepções acerca do desenvolvimento regional, do papel do Estado e até mesmo da função das políticas públicas têm influências sobre a relação entre decisões técnicas e decisões políticas no âmbito dos planos regionais. No atual contexto neoliberal, onde se destaca a busca desenfreada pela valorização do capital no e pelo espaço, as decisões políticas tendem a ter um peso relativamente alto nas políticas públicas, em grande parte porque visam atender a interesses econômicos privados e não à satisfação de demandas sociais coletivas.

Por fim, cabe destacar que as consultorias feitas por núcleos de pesquisa universitários e por órgãos públicos – como o Ipea e o CGEE – são bem mais baratas quando comparadas àquelas realizadas por empresas privadas.

Segundo Wilson Cano (informação verbal), o “Governo Federal gasta milhões de reais para empresas particulares fazerem projetos” porque, desde a crise dos anos 1980, há um desmonte do Estado, que perdeu a sua capacidade de planejamento. Nesse aspecto, Carlos Brandão (informação verbal) ressalta que o montante de recursos financeiros destinados ao CGEE para articular as universidades brasileiras a fim de elaborar a *PNDR* foi quase a metade do que foi destinado à uma única consultoria privada para elaboração dos *Enids*.

Por outro lado, nem todas as Agências de Desenvolvimento Regional dispõem de recursos financeiros para a contratação de consultorias.

Albertina de Souza Leão Pereira (informação verbal)¹³⁶ e Antônio Maria Zacarias Paes Marques (informação verbal)¹³⁷ assinalam que, embora houvesse

¹³⁶ Informação fornecida por Albertina de Souza Leão Pereira em entrevista concedida à autora em 06/12/13.

¹³⁷ Informação fornecida por Antônio Maria Zacarias Paes Marques em entrevista concedida à autora em 29/11/13.

déficit no quadro de funcionários da Sudene e da Sudam para elaborar os planos regionais, por falta de recursos orçamentários, o *PRDNE* (exibido anteriormente no *Quadro 31*) e o *PRDA* (apresentado no *Quadro 32*, a seguir) foram feitos sem a participação de consultorias ou de colaboradores externos. Segundo os entrevistados, apenas o MI dispõe de recursos orçamentários suficientes para contratar consultorias e colaboradores externos.

De acordo com Carolina Todesco (2013), a terceirização de atividades no âmbito do setor público aprofundou-se no contexto da reforma administrativa promovida em meados da década de 1990, pautada no discurso da “crise do Estado”, como apresentamos anteriormente. Segundo a autora, trata-se de uma das medidas voltadas à ampliação da eficiência gerencial da administração pública, constituindo-se numa forma de privatização apoiada na lógica do modelo toyotista de produção, por sua vez, atrelado à flexibilização e à precarização do trabalho.

Carolina Todesco (2013, p.161) argumenta que a terceirização, tanto no setor privado como no setor público, “[...] transfere à empresa contratada os riscos e parte dos custos da força do trabalho, visando à racionalização do trabalho, especialização da empresa em sua atividade-fim, ganhos de produtividade e redução de custos [...]”. No tocante ao setor público, esta estratégia tem sido utilizada como forma de evitar a realização de concursos públicos para o preenchimento do quadro de servidores públicos e de contornar a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabelece limites de despesas com pessoal na administração pública, argumenta a autora.

Com base na legislação pertinente ao tema¹³⁸, Carolina Todesco (2013, p.170) afirma que

[...] a produção de políticas públicas por empresas de consultoria contradiz a legislação vigente, segundo a qual atividades-meio é que podem ser terceirizadas, tendo em vista que a elaboração, implementação, acompanhamento, fiscalização e avaliação de uma política pública de turismo são atividades finalísticas dos órgãos públicos responsáveis pela pasta do turismo.

Embora a autora volte sua análise às políticas de turismo no Brasil, é possível estender suas considerações para grande parte da administração pública, uma vez que o fenômeno das terceirizações se faz presente nos diversos órgãos públicos,

¹³⁸ Decreto-Lei nº 200/67, Lei nº 5.465/70, Decreto-Lei nº 2.300/86, Constituição Federal de 1988, Lei nº 8.666/93, Súmula nº 331/93 do Tribunal Superior do Trabalho e Decreto nº 2.271/97.

como aponta a própria autora, sendo realizado sob a justificativa da especialização e qualificação das empresas de consultoria na área de planejamento face à baixa capacidade técnica e reduzido quadro de servidores dos órgãos públicos. Ademais,

[...] as empresas de consultoria são atores invisíveis (à sociedade), apesar de não serem neutros, na produção de políticas públicas e, portanto, encobrem os interesses em jogo e não respondem pelos resultados da política pública que elaboram (TODESCO, 2013, p.171).

Diagnósticos e proposições

No que tange aos diagnósticos e proposições apresentados nos planos, Carlos Brandão (informação verbal), Wilson Cano (informação verbal), Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), Leonardo Guimarães Neto (informação verbal), João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) e Adriana Melo Alves (informação verbal) apontam o avanço da *PNDR* e dos planos regionais no âmbito teórico-metodológico. Ainda assim, algumas observações pontuais levantadas na análise dos planos são pertinentes, uma vez que cada plano explicita uma motivação para a sua criação e uma abordagem particular acerca da questão regional.

Os planos relativos à região Nordeste, a começar pelo *PDNE* (BRASIL/MI/ADENE, 2006) enfatizam, mormente, a dimensão econômica, tanto no âmbito do diagnóstico regional como das diretrizes e objetivos apontados, conforme demonstra o trecho a seguir:

Embora constitua uma grande simplificação, pode-se afirmar que o grande desafio econômico do Nordeste reside na *baixa competitividade da economia regional*, decorrente de vários fatores, com destaque especial para o limitado nível de escolaridade, os estrangulamentos na infra-estrutura econômica, a deficiente capacitação da mão-de-obra e o atraso na capacidade científica e tecnológica, além das limitações associadas à capacidade do empresariado regional. As limitações na competitividade regional são responsáveis pela *reduzida base produtiva da região* e se associam a uma *insuficiente agregação de valor* das cadeias produtivas regionais, contendo o crescimento da economia e da renda nordestinas (BRASIL/MI/ADENE, 2006, grifo do autor).

A apreciação crítica do *PDNE* nos permite inferir que o plano aborda de forma tangencial as problemáticas da estrutura fundiária, da concentração de renda e dos conflitos sociais, desconsiderando-os como elementos marcantes da pobreza e do “subdesenvolvimento” da região nordestina. A ênfase recai sobre as características naturais da região (o déficit hídrico) e a carência de infraestrutura econômica, como se a solução para o “subdesenvolvimento” fosse apenas aprimorar a base técnica.

De forma semelhante, ainda que o PDSA (BRASIL/MI/ADENE, 2005) apresente conteúdos referentes à dimensão social, estas são consideradas apenas como limitantes ao desenvolvimento regional, ou seja, como gargalos no tocante à qualificação de mão de obra nos setores de produção e gestão. Os conflitos sociais presentes na região, a estrutura fundiária e a concentração de renda não são abordados de forma significativa no diagnóstico realizado pelo plano, que pauta-se nas características naturais da região e em suas implicações ao desenvolvimento socioeconômico, resultando em diretrizes e objetivos intrinsecamente ligados ao aprimoramento da ocupação técnica do território, como demonstra o trecho a seguir:

Com respeito à concepção de um tipo de desenvolvimento que se sustente, ainda que a seca o aflija, retoma-se aqui o conceito de convivência com a semi-aridez, já referido, em contraste com o historicamente consagrado combate à seca. Este significativo embate deve ser firmado como a emergência de um novo paradigma para o debate sobre o desenvolvimento e planejamento regional, aplicados ao Nordeste Semi-Árido. Como parte do trânsito de um paradigma a outro, está o reconhecimento de que o problema não está associado de forma isolada à seca, mas à irregularidade das chuvas. Com isso, reconhece-se, em primeira instância, uma extensa área na qual é possível desenvolver conhecimentos apropriados de manejo adequado, considerado o quadro de limitações naturais, de culturas e criações peculiares ao clima e solo da região. Ademais, e deste ponto de vista, o re-encaminhamento da ocupação espacial da população vai orientar para o uso adequado da disponibilidade da água ao consumo humano e industrial.

Pode-se reconhecer, com certa facilidade, que a convivência com a semi-aridez é um marco no novo debate sobre as formas de aludir às peculiaridades climáticas da região [...] (BRASIL/MI/ADENE, 2005, p.97).

Seguindo a mesma linha interpretativa, o *PRDNE* (BRASIL/MI/SUDENE, 2012) destaca como vetores do dinamismo econômico recente na região:

- a) o modelo de desenvolvimento econômico pautado no crescimento do mercado interno brasileiro, por sua vez ancorado nas políticas de redistribuição de renda e demais programas sociais, denominado de “círculo virtuoso” do crescimento econômico segundo o *PPA 2008-2011*;

- b) os “grandes projetos estruturadores”, como a construção da Ferrovia Transnordestina, o *Projeto de Revitalização e Integração das Bacias do São Francisco* e outras obras do PAC;
- c) os polos de crescimento dinâmicos da economia regional, associados ao setor secundário (construção de refinarias, estaleiros, montadoras de automóveis, fábricas de alimentos etc.) e ao setor primário (monocultura da soja e a pecuária bovina nos cerrados nordestinos e a fruticultura irrigada no vale do rio São Francisco).

O *PRDNE* reconhece as amplas desigualdades sociais presentes no Nordeste, apontando a existência de “[...] dois Nordeste: um moderno, em rápido crescimento, articulado com as demais regiões do País e mesmo com o exterior, e um outro Nordeste comparável aos países mais pobres do Mundo” (BRASIL/MI/SUDENE, 2012, p.6). Não obstante, o plano elege como principal estratégia para alcançar o desenvolvimento socioeconômico o incremento de infraestrutura, sobretudo econômica. Novamente, a estrutura fundiária, a concentração de renda e os conflitos sociais, problemáticas intrinsecamente associadas ao “subdesenvolvimento” do Nordeste, não são destacadas.

O *PRDNE* assinala que

[...] não há um único caminho para o desenvolvimento, portanto não é preciso esperar que o Nordeste alcance o nível de desenvolvimento industrial alcançado pelo Sudeste para que se possa engendrar as forças constitutivas de um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável, no bojo de uma sociedade que tem como principais elementos estruturantes a informação e o conhecimento.

Decorre do exposto que a estratégia definida para um Plano de Desenvolvimento para o Nordeste deverá levar em consideração os vetores que levam à conformação de um novo modelo de sociedade contemporânea e pós-fordista. Espera-se que seja capaz de servir de vanguarda e inspiração para a construção de um novo projeto Nacional de Desenvolvimento (BRASIL/MI/SUDENE, 2012, p.13).

No entanto, a leitura atenta do *PRDNE* sugere que desenvolver a região Nordeste é tornar sua base produtiva cada vez mais semelhante àquela presente na porção centro-sul do país, conforme sugere o trecho a seguir:

O sistema produtivo nordestino encontra-se fortemente ancorado em segmentos econômicos tradicionais e no setor de bens intermediários, caudatários da dinâmica econômica das regiões mais desenvolvidas do País e do mundo.

Esses empreendimentos apresentam baixa integração às economias locais e têm nos incentivos fiscais e na mão de obra barata seus fatores de atração.

Esse cenário exige a adoção de políticas públicas de fomento aos setores “portadores de futuro”, tais como nanotecnologia, biogenética e a tecnologia da informação. Esses setores estão baseados no conhecimento e na diversidade ambiental e cultural da região e produzem bens e serviços com alto valor agregado e com mercados crescentes, em nível mundial.

A diversidade ambiental e cultural também deve ser aproveitada por meio do adensamento de Arranjos Produtivos Locais, identificados no espaço sub-regional. Os APLs, por sua vez, devem servir como instrumento para integrar a indústria local, especialmente as pequenas e médias empresas, aos grandes projetos industriais que vêm sendo implantados no Nordeste.

É igualmente importante que a promoção da competitividade econômica na região estenda seus instrumentos ao esforço de modernização da base produtiva instalada, garantindo a geração de renda e empregos até que o centro dinâmico da economia nordestina se desloque em direção aos setores do conhecimento (BRASIL/MI/SUDENE, 2012, p.13).

Pode-se concluir que a concepção de desenvolvimento que fundamenta o *PRDNE* está ancorada no paradigma industrial, tendo como modelo de desenvolvimento, ou melhor, como meta, a industrialização da região nordestina. Todavia, no contexto atual, esta industrialização estaria associada aos segmentos intensivos em tecnologia e conhecimento, atributos relacionados ao paradigma da globalização e do desenvolvimento local, explicitado no texto por meio das noções de produtividade e de competitividade de bens e serviços ofertados no mercado mundial.

Ademais, segundo o plano, a superação da condição de subdesenvolvimento passaria pela substituição de um velho sistema produtivo pautado em segmentos econômicos “tradicionais”, explicitamente associados ao atraso socioeconômico, por um novo sistema produtivo baseado em segmentos econômicos “modernos”, por sua vez associados ao crescimento e “desenvolvimento” socioeconômico. Essa contraposição de dois sistemas aparentemente excludentes ignora o fato de que há pobreza e desigualdades tanto em sistemas produtivos “tradicionais” como “modernos”, sendo que a mera substituição daquele por este não necessariamente promove o desenvolvimento, entendido aqui em suas múltiplas dimensões¹³⁹.

Além do paradigma industrial, o turismo aparece como um forte paradigma norteador dos planos regionais que abrangem o Nordeste, em tese, por demandar mão de obra relativamente menos qualificada que o setor industrial “moderno”,

¹³⁹ No próximo capítulo serão aprofundadas as reflexões acerca da questão do desenvolvimento socioeconômico, considerando-se o conjunto dos planos apresentados nesta pesquisa e o contexto no qual foram elaborados.

investimentos em infraestrutura pontuais e menores, por gerar empregos indiretos, dinamizar a economia local e possibilitar o uso sustentável dos recursos naturais.

Além disso, o *PRDNE* adota a regionalização proposta pelo “EDTP” (BRASIL/MPOG/SPI, 2008c), que conforme assinalado anteriormente, apresenta fortes influências das teorias locacionais e de polarização, destacando-se a regionalização segundo a hierarquia urbana. Ambos os aportes teóricos e metodológicos utilizados no referido estudo associam-se às escolas neoclássicas do pensamento econômico¹⁴⁰. Não obstante, o plano anuncia a “conciliação” da regionalização proposta pelo MPOG com os recortes territoriais elaborados pelos estados, embora não apresente seus resultados.

Assim sendo, verifica-se um alinhamento teórico-metodológico entre os planos estratégicos, táticos e operacionais¹⁴¹ relativos à região Nordeste, destacando-se diagnósticos e proposições fundamentadas em linhas interpretativas relativamente tradicionais, em parte já superadas nas discussões recentes acerca da problemática regional.

Além desses planos relativos à região Nordeste, outros planos apresentam uma leitura bastante próxima da ciência econômica, uma vez que fazem uso de modelos econômicos e estatísticos para fundamentar o delineamento de cenários macroeconômicos, tendências e projeções. Nesse caso, destacam-se o *PDRS do Xingu* (BRASIL/Casa Civil/SEIR, 2010) e o *PDE do Alto Paraopeba* (BRASIL/MI/SDR/SEDRO/CODAP, 2011). Tais planos possuem limitações na medida em que a não concretização dos cenários macroeconômicos previstos comprometem os objetivos, metas e programas a serem desenvolvidos.

A partir do conjunto dos planos examinados, consideramos que o *PDE do Alto Paraopeba* (BRASIL/MI/SDR/SEDRO/CODAP, 2011) exemplifica a velha dicotomia entre investimentos privados nos setores produtivos de alta rentabilidade e investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, por sua vez menos rentáveis, mas imprescindíveis para atrair e incentivar os investimentos privados, já

¹⁴⁰ Conforme Brandão (2007, p.60), nas escolas clássica e neoclássica da ciência econômica regional e urbana, “as regiões são, nessas construções teóricas, meros receptáculos neutros, sítios sem textura ou entornos. Um platô ou espaço-reflexo, inerte, segundo essa concepção empirista do espaço-plataforma. O espaço é plenamente identificado à distância. Esse é o seu principal atributo. As superfícies pouco importam. [...]”

¹⁴¹ Não houve a formulação de planos operacionais relativos à região Nordeste durante a *PNDR* até 2011. No entanto, quatro planos regionais de nível operacional foram elaborados no âmbito da revisão da *PNDR*, apresentados no item seguinte.

que melhorias no acesso a serviços públicos afetam diretamente a reprodução da força de trabalho e o seu custo no mercado de trabalho.

Por outro lado, o *PAS* (BRASIL/MI/MMA, 2008) apresenta uma abordagem diferenciada em relação aos planos supracitados, uma vez que a dimensão econômica é relativizada pelo destaque conferido às dimensões social e ambiental. O *PAS* considera que embora uma atividade econômica apresente alto crescimento econômico ou importante participação no PIB regional, ou demonstre grande potencial num desses quesitos, sua capacidade de gerar desenvolvimento social bem como impactos ambientais negativos também devem ser considerados no processo de planejamento. Segundo o *Plano Amazônia Sustentável (PAS)*,

reconhece-se, por exemplo, a importância do crescimento dos investimentos e do PIB regional para qualquer estratégia de desenvolvimento, mas considera-se necessário extrapolar esta dimensão, uma vez que diferentes composições de produto e de investimento podem gerar estruturas distintas de distribuição de renda, sustentabilidade política e social, geração de emprego e resposta às necessidades da maioria da população.

[...] Sabe-se, porém, que o livre funcionamento das forças de mercado não apenas é incapaz de reverter tal tendência, como inclusive a agrava.

Entende-se que cabe essencialmente ao Estado induzir o crescimento econômico das regiões menos dinâmicas, em geral por meio de fomento às atividades econômicas motrizes. *Tais políticas, contudo, não previam mecanismos para evitar efeitos perversos como a concentração de renda, o agravamento da exclusão social e um padrão de crescimento econômico predatório de suas próprias bases naturais* (BRASIL/MI/MMA, 2008, p.80, grifo nosso).

Embora o *PAS* tenha explicitado de forma mais apurada a preocupação com as implicações sociais e ambientais das atividades econômicas e das obras de infraestrutura econômica realizadas no âmbito dos planos regionais, o *PDCO* (BRASIL/MI/SDR, 2007) também aborda tais problemáticas. No entanto, este plano aborda as dimensões social e ambiental de forma tangencial, uma vez que ambas são consideradas na medida em que geram entraves ao desenvolvimento econômico regional.

Como já apresentado, o *PDNE* (BRASIL/MI/ADENE, 2006) e o *PRDNE* (BRASIL/MI/SUDENE, 2012), mas também o *PDRS do Xingu* (BRASIL/CASA CIVIL/SEIR, 2010.) e o *PDRS do Lago de Tucuruí* (SEIR, [200-]), pautam seu diagnóstico e suas diretrizes e objetivos na questão da infraestrutura econômica, consequentemente, nos grandes projetos de investimentos relacionados à

infraestrutura como meios para se alcançar o desenvolvimento regional. Não obstante, conforme o *PAS*,

[...] a infraestrutura existente na região é limitada, precária, mal distribuída e absolutamente insuficiente para alavancar o desenvolvimento regional.

Os grandes projetos de infraestrutura foram o principal vetor de transformação do espaço e da dinâmica social na Amazônia ao longo das últimas décadas, sem, no entanto, terem sido avaliados adequadamente quanto aos seus custos e benefícios. Ora são defendidos como condição essencial ao desenvolvimento e à integração da região ao país, ora são criticados como vetor de devastação ambiental, conflitos sociais e fragmentação territorial (BRASIL/MI/MMA, 2008, p.29).

Essas observações são aplicáveis também ao Nordeste e, em parte, ao Centro-Oeste, regiões que também foram objeto do planejamento regional nas últimas décadas. Ademais, as políticas de âmbito nacional – como o *PAC* – e as políticas setoriais apresentam um peso significativo na formulação de diretrizes, objetivos, programas e ações apresentados nos planos regionais. Isso indica uma baixa autonomia política das instituições responsáveis pela elaboração desses planos. Os planos regionais deveriam, em parte, orientar a formulação de políticas de cunho nacional, uma vez que as demandas existentes em escalas espacialmente mais restritas tendem a apresentar maior aderência às realidades locais e regionais. No entanto, o que ocorre é o inverso, fato que indica a permanência do modelo *top-down* na formulação de políticas de cunho regional, já que “instâncias superiores”¹⁴² de decisão acabam por impor suas políticas aos formuladores dos planos regionais.

Diferentemente dos demais planos estratégicos, segundo Agnaldo Moraes (informação verbal), o *PDCO* não propõe a criação de espaços sub-regionais prioritários, uma vez que “aborda a região em sua totalidade e busca integrar e criar uma uniformidade das diretrizes, dos princípios e dos vetores de desenvolvimento, e deixar que os diferenciais das unidades federadas se manifestassem na carteira de projetos”. Essa abordagem tenderia a privilegiar as políticas *top-down*.

Além disso, conforme assinala Agnaldo Moraes (informação verbal), o plano pautou-se em duas interpretações importantes acerca do regional e do desenvolvimento: i) a região possui particularidades em relação às demais macrorregiões, apresentando índices de desigualdade e concentração, tanto de

¹⁴² Trata-se, neste caso, do poder político de uma instituição no arcabouço da estrutura administrativa governamental, independente de sua posição nesta mesma estrutura.

riqueza como de acesso a bens e serviços públicos, abissais entre determinadas porções territoriais; ii) ao longo dos últimos 25 anos a região apresentou indicadores de crescimento acima da média do país, em função de sua dependência estreita e direta do agronegócio, o que garante o crescimento mas não necessariamente o desenvolvimento, portanto, o crescimento econômico e a riqueza são insuficientes, sendo necessário construir um plano integrando as unidades federadas em torno de um projeto integrado, uma única proposta.

Todavia, Agnaldo Moraes (informação verbal) ressalta que o *PDCO* não é um plano institucionalizado, mas sim um documento de referência, uma vez que foi elaborado antes da recriação da Sudeco. Portanto, será necessário elaborar um novo plano regional de desenvolvimento que seja legitimado pelo Conselho Deliberativo da Superintendência, conforme estipula a Lei Complementar nº 129, que instituiu a Sudeco. Ainda assim, a expectativa da Sudeco é que a revisão do *PDCO* possibilite sua transformação no novo Plano de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste, uma vez que seriam necessárias poucas alterações no texto original, e em sua maior parte na carteira de projetos, segundo Agnaldo Moraes.

Segundo Wilson Cano (informação verbal), os planos macrorregionais

[...] têm lá a sua coerência, sua organização, mas não batem com a realidade pela simples razão de que não se faz política regional, política temática ou política setorial sem uma política macroeconômica que dê o apoio para essa política específica. Por melhor que sejam as intenções da Sudene, do Ministério etc. não são eles que fazem a política cambial do país, nem a de juros, nem a tributária, nem a de crédito; é o governo central quem faz isso, e ele está amarrado aos acordos internacionais a partir da abertura neoliberal iniciada nos Governos Fernando Henrique e Collor. [...] Então você pode contratar uma equipe de gênios para fazer uma política de desenvolvimento regional mas ela não vai sair do papel; vai dar alguns passos tímidos, vai fazer o possível com os recursos concedidos, mas é uma coisa tímida.

Corroborando tais observações, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal), ressalta que alguns planos sofreram descontinuidades, como o *PDRS BR-163* entre a versão para discussão e a versão final, bem como o *PDSA* e o *PDNE* que possui apenas versões de discussão, como mostramos no *Quadro 31*.

Além disso, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) ressalta que planos que “já nascem financiados” apresentam menor probabilidade de sofrer descontinuidade por falta de recursos, como é caso do *PDRS Xingú*, que possui um fundo privado associado à implantação de obra de infraestrutura que motivou sua

criação. Por outro lado, os planos que não dispõem de financiamento prévio dependem da articulação dos ministérios para montar agendas de ação, ao mesmo tempo orientadas pelo plano e compatíveis com os programas e ações dos ministérios, conforme relata o entrevistado. Planos que possuem coordenação da Casa Civil e/ou contam com a parceria de ministérios do “núcleo duro do Governo” também tendem a ser implementados e não sofrer descontinuidades, ao menos enquanto não houver transição de Governo decorrente de eleições.

Modelos de governança

Embora os planos proponham estruturas de governança diferentes segundo o número total de membros e a participação relativa de membros da sociedade civil e do poder público na sua gestão, os modelos de governança são semelhantes, baseados nos Fóruns Mesorregionais.

Conforme relata Adriana Melo Alves (informação verbal), apenas a Mesorregião Diferenciada do Alto Solimões não possui um Fórum Mesorregional. Nas demais, tais estruturas de governança apresentam níveis diferenciados de consolidação e de mobilização de seus membros.

Um dos entrevistados assinala que os Fóruns Mesorregionais alcançam a dimensão da participação, da transversalidade e da intersectorialidade mas não estabelecem as competências de cada membro. Enquanto espaço para se realizar reuniões esporádicas ele teria pouca efetividade, logo, seria necessário dotá-los de poder deliberativo, com espaço para os tomadores de decisão. Todavia, outro passo seria fazer com que tais deliberações entrassem nas agendas governamentais e fossem de fato implementadas.

Em consequência do padrão *top-down* ainda presente nas políticas regionais, a participação da população civil nas fases de elaboração e implementação das políticas de cunho regional tem sido comprometida devido à baixa receptividade das demandas levantadas pela sociedade civil – isso quando existem canais abertos à sua manifestação. Tal fato é observado por outro entrevistado, que afirma: “a governança serve basicamente para acompanhar as ações do plano”, embora o

discurso oficial destaque a importância dos Fóruns Mesorregionais, enquanto estrutura de governança das Mesorregiões Diferenciadas, também na fase de elaboração de planos.

Acerca da estrutura de governança dos planos regionais, um relato obtido ao longo das entrevistas aponta que

no geral os planos são 70% diagnóstico, 5% metodologia e muito pouco de implementação. A metodologia está muito aquém do que seria necessário, precisamos aprimorá-la muito. Como é que eu chamo alguém para dialogar se eu não sei o que é que ele vai fazer, como, com quais recursos, em quanto tempo, quem vai monitorar, se eu o fiscalizo ou se ele me fiscaliza ou se fiscalizamos juntos... isso nunca foi construído.

Tais reflexões corroboram as observações de Ana Paula Vidal ao ressaltar o domínio das elites locais sobre a agenda do planejamento. Tal fato seria evidenciado pelo déficit de implementação dos planos elaborados, nos permitindo inferir que, embora um plano de desenvolvimento regional requeira alterações na estrutura econômica, política e social de dado subespaço, a tendência de que ocorram alterações contrárias aos interesses da elite local obstaculiza a sua implementação, ainda que tal elite tenha “permitido” a elaboração do plano.

A revisão da *PNDR*

Após ponderar alguns problemas relativos à implementação da *PNDR*, o MI iniciou um processo de revisão da política a fim de superar parte de seus entraves no âmbito político e operacional. Uma das ações empreendidas foi a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – I CNDR, analisada a seguir.

I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional

Objetivando revisar a *PNDR* e superar alguns entraves à sua plena implementação, o Ministério da Integração Nacional realizou a I CNDR, organizada em três etapas integradas e sequenciais:

1. Conferências Estaduais (ago./set. 2012): com base no “Texto de Referência” da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL/MI/SDR, 2012), os participantes¹⁴³ da conferência teriam como objetivo: debater os eixos temáticos propostos – i) Governança, Participação Social e Diálogo Federativo; ii) Financiamento do Desenvolvimento Regional; iii) Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade; iv) Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável – a fim de eleger 5 princípios e 10 diretrizes por eixo temático, a serem encaminhados às etapas macrorregionais e nacional; eleger delegados¹⁴⁴ para as etapas macrorregionais e nacional.
2. Conferências Macrorregionais (out./nov. 2012): nesta etapa os delegados elegeriam 5 princípios e 20 diretrizes atinentes à macrorregião a qual pertencem, a partir daqueles já definidos pela etapa estadual, de forma a contemplar todos os eixos temáticos pré-estabelecidos.
3. Semana do Desenvolvimento Regional (Etapa Nacional)¹⁴⁵: de 18 a 22 de março de 2013, em Brasília – DF: a etapa nacional teria como objetivo a concertação dos princípios e das diretrizes propostas nas etapas anteriores e a posterior elaboração de um Projeto de Lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional para instituir a *PNDR II*.

Para nortear as discussões da I CNDR, foi elaborado o “Texto de Referência” (BRASIL/MI/SDR, 2012), do qual se pode destacar os seguintes pontos:

- reconhecimento de que a não criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), proposto pela *PNDR* em 2007, comprometeu seriamente a implementação da *PNDR* em sua primeira

¹⁴³ O Regimento Interno da I CNDR (BRASIL/MI/SDR, 2012) elencou como participantes das etapas estaduais, macrorregionais e nacional os segmentos: poder público; sociedade civil; instituições de ensino superior, pesquisa e extensão; setor empresarial; observadores; e convidados. No entanto, observadores e convidados não poderiam ser eleitos delegados nas Conferências Estaduais, estando limitada a candidatura aos demais segmentos participantes.

¹⁴⁴ Conforme relatos colhidos durante a participação da autora desta dissertação na I CNDR, os delegados eleitos participaram de um curso de formação nos meses subsequentes, até a realização da Etapa Nacional. Neste curso foram ministradas palestras sobre a temática do desenvolvimento regional, proferidas por convidados e por alguns delegados com formação acadêmica e/ou experiência profissional na área.

¹⁴⁵ A Semana do Desenvolvimento Regional foi formada por três eventos associados e simultâneos: i) Etapa Nacional da I Conferência de Desenvolvimento Regional – I CNDR, realizada pelo MI; ii) 3º Conferência do Desenvolvimento – CODE, realizada pelo IPEA; iii) Seminário Internacional “Política Regional no contexto global – situação atual e perspectivas”, realizado pela SAE. A autora desta dissertação participou dos três eventos, na condição de observadora.

fase (2008-2011), uma vez que o fundo teria permitido à Política contar com fonte mais expressiva de recursos para financiar programas e ações nas Mesorregiões Diferenciadas e nos Programas-Especiais;

- o esvaziamento da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR), principal instrumento de coordenação em nível nacional, que embora tenha sido criada em julho de 2003 e instalada na Casa Civil em junho de 2004, foi incapaz de converter a *PNDR* numa política de governo com a prioridade devida e de viabilizar o necessário esforço de coordenação e articulação das políticas setoriais com impacto nos territórios menos desenvolvidos. Visto que a *PNDR* não conquistou o suporte político necessário, a Câmara acabou sendo desativada em 2007, posteriormente ativada em meados de 2012 no contexto da realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.
- as dificuldades em estabelecer relações intergovernamentais, fato relacionado à resistência por parte de Estados e municípios no tocante ao conteúdo federativo da *PNDR*, em especial quanto ao desenho das mesorregiões criadas no âmbito da política, sobre os quais não teriam sido consultados. Segundo o “Texto de Referência”, “[...] esta unilateralidade custou caro à Política, pois os Estados e municípios nunca abraçaram com convicção a *PNDR* e sua tipologia territorial” (Ibid. p.22).
- embora recriadas, a Sudam, Sudene e Sudeco “[...] sofrem de problemas básicos (como insuficiência de quadros técnicos) e ainda não conseguiram readquirir musculatura técnica para cumprir seu papel” (Ibid. p.23).

Além de subsidiar os debates em torno dos princípios e das diretrizes a serem eleitas para a *PNDR II*, o “Texto de Referência” (BRASIL/MI/SDR, 2012) propôs adicionar os seguintes espaços à *PNDR II* (2012-2015):

- Escala macrorregional: macropolos propostos pelo “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” ¹⁴⁶;
- Escala sub-regional: sub-espacos situados nas regiões Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo, definidos pela Tipologia da *PNDR*;

¹⁴⁶ Cf. Apêndice B, *Quadro 1 – Recortes regionais pré-existentes adotados no âmbito da PNDR*, p.464.

- Regiões Programa Especiais (RPEs):
 - No entorno de grandes projetos estruturantes: Belo Monte (PA), BR-163, Marajó (PA), Alto Paraopeba (MG) e Corredor Turístico do Meio Norte (PI, MA, CE);
 - Áreas abrangidas por Comitês de Bacias Hidrográficas em espaços pouco desenvolvidos;
 - Sub-regiões de planejamento, em cada Estado, que apresentem déficits de desenvolvimento.

A *PNDR* propõe, em sua segunda fase (2012-2015), a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial, baseado num conjunto de instituições ligadas vertical e horizontalmente de acordo com as esferas estratégica, tática e operacional das políticas regionais, sobressaindo-se:

- a) a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo, ligada diretamente à Presidência da República, sendo responsável pela elaboração de diretrizes e pela coordenação dos Ministérios no âmbito da *PNDR*;
- b) o Ministério da Integração Nacional, responsável pela coordenação das Agências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco, Dnocs e Codevasf) e pela organização dos fóruns das mesorregiões, que seriam institucionalidades responsáveis por articular as ações setoriais e as iniciativas de diferentes entes federados em sua área de abrangência;
- c) as Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene e Sudeco), responsáveis pela coordenação e supervisão de projetos e ações de instituições públicas e privadas em suas áreas de atuação.

Os principais produtos da I CNDR, até o momento, são os Princípios e as Diretrizes priorizadas pelos delegados, publicados no documento “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Relatório Final” (BRASIL/MI/SDR, [2013]). Esse conjunto de Princípios e Diretrizes¹⁴⁷, explicita alguns paradigmas mencionados anteriormente na análise dos planos regionais, com destaque para:

- Planejamento Participativo: mencionado como “[...] participação e controle social, com poder deliberativo e representação paritária e plural (incluindo

¹⁴⁷ Cf. Apêndice E – Princípios e Diretrizes da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), p.482.

todos os segmentos) em todas as fases da *PNDR* [...]” (Princípio 1); o tema da criação de um sistema de governança abrangendo a sociedade civil, por meio de criação de instâncias de participação e controle social, também é recorrente, até mesmo na gestão de incentivos fiscais.

- Desenvolvimento Socioeconômico: investimentos e CT&I e no ensino básico, profissionalizante e superior; “implementar a regularização fundiária e reforma agrária [...], oportunizando a agricultura familiar, as comunidades tradicionais, os pequenos proprietários rurais [...]” (Diretriz 21), também mencionado em outros enunciados.
- Desenvolvimento Local: menções aos APLs, ao associativismo e cooperativismo, ao empreendedorismo, aos consórcios públicos, à agricultura familiar e às atividades agropecuárias e extrativistas de pequeno e médio portes, inclusive visando a oferta de assistência técnica a tais iniciativas e sua incorporação ao sistema de incentivos fiscais; citações às “vocações e potencialidades locais” e “peculiaridades locais”; menções às comunidades tradicionais, à grupos étnicos e grupos sociais.
- Meio Ambiente: repetidamente evocado pela questão da sustentabilidade e respeito às diversidades naturais, conservação da biodiversidade etc.; alguns tópicos inserem a discussão sobre compensações ambientais relacionadas à exploração econômica de recursos naturais.
- Infraestrutura: destaque conferido à “[...] coesão e integração territorial por meio de política permanente de infraestrutura econômica e social, que promova a integração logística [...]” (Princípio 6); a infraestrutura logística, especialmente de transportes, é mencionada em diversos enunciados.
- Urbanização: refere-se à integração regional e urbana para garantir o dinamismo da rede urbana estadual e promover a redução das desigualdades inter-regionais, intrarregionais e intraurbanas (especialmente tratada no Princípio 19); em diversos itens a estruturação da rede de cidades é apontada como meio para mitigar as desigualdades regionais, especialmente através de investimentos nas Rides e nas Regiões Metropolitanas e nas cidades do entorno de grandes projetos de investimentos (especialmente obras de infraestrutura).

- Polarização Econômica: propõe a criação e o fortalecimento de polos, parques tecnológicos etc.

Outros temas recorrentemente mencionados e atinentes à problemática regional foram: a abordagem nacional das políticas regionais de forma a contemplar todos os estados da federação e respeitar o pacto federativo; a reafirmação do tratamento espacial multiescalar da questão regional, destacando-se à menção à faixa de fronteira em diversos enunciados; a cooperação intra e intergovernamental; as implicações das migrações internas; a proposta de recriação da Sudesul, focada no debate da infraestrutura logística e na articulação com o Mercosul além da redefinição do papel das Agências de Desenvolvimento Regional (Diretriz 11).

Embora tenham implicações na problemática regional, parte significativa dos enunciados contidos nos Princípios e Diretrizes formulados nas etapas precedentes e elencados pelos delegados na etapa nacional da Conferência referem-se a políticas setoriais. Ressalte-se o fato de que o conjunto de delegados presentes era bastante heterogêneo no tocante à experiência acadêmica e profissional relacionada à questão regional brasileira, e portanto, na sua compreensão. Por conseguinte, duas hipóteses poderiam, em parte, justificar o peso das políticas setoriais nos Princípios e Diretrizes da I CNDR: i) uma baixa compreensão por parte da maioria dos participantes sobre a temática regional; ii) a tentativa de parte dos delegados de utilizar a PNDR II como meio para alcançar seus objetivos particulares de natureza setorial.

De forma geral, os principais temas contemplados nos Princípios e Diretrizes priorizados na I CNDR relacionam-se à participação social, ao aumento dos investimentos em educação, CT&I e infraestrutura de transportes, à permanência e aprimoramento dos incentivos fiscais, à preservação e conservação ambiental e à inclusão social de determinados grupos sociais.

Verifica-se que o conjunto de Princípios e Diretrizes mais diretamente relacionados à questão regional se harmoniza com os apontamentos feitos pelo “Texto de Referência” da I CNDR (BRASIL/MI/SDR, 2012a), embora o nível de importância conferido às questões tenha sido relativamente diferente entre os interesses explicitados pelo MI e pelos delegados.

No tocante à dinâmica das conferências nacionais, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) assinala que elas têm se constituído como uma nova

interface Estado-Sociedade, na qual ocorre a priorização de estratégias e diretrizes para o Estado a partir da explicitação de demandas da sociedade. Visto que não há um modelo de conferência institucionalizado, cada setor possui um nível de organização e formato de conferência, mas que apresentam em comum o fato de almejar colocar para o Governo uma pauta de prioridades.

O Governo Federal, por meio do MPOG, passou a considerar as diretrizes oriundas das conferências nacionais como um parâmetro para a elaboração dos PPAs e dos planos setoriais, apontam Leandro Freitas Couto (informação verbal) e José Celso Cardoso Júnior (informação verbal). José Celso também assinala que “a realização de conferências nacionais setoriais é um fato completamente novo; está em curso a institucionalização de uma interface Estado-Sociedade que torna mais permeável o processo de políticas públicas”.

Todavia, um dos entrevistados aponta que a I CNDR foi pífia se comparada a outras conferências nacionais já realizadas, que contaram com maior participação de instituições e da sociedade civil, além de terem ocupado espaços físicos mais prestigiados, demonstrando, de certa forma, a falta de prestígio do MI e da *PNDR*.

Ademais, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) adverte que a I CNDR não apresentou em seu “Texto de Referência” (BRASIL/MI/SDR, 2012) pontos que haviam sido levantados em estudo anterior do MI, intitulado “A *PNDR* em dois tempos: a experiência apreendida e olhar pós 2010”. Como exemplo, não houve menção no “Texto de Referência” sobre estratégias de ação aos quatro grupos de regiões definidos pela tipologia, inclusive as microrregiões do Grupo 4, classificadas como alta renda, proposta levantada anteriormente pelo estudo, que apontou a necessidade de “tratar os desiguais de forma desigual, mas tratar de todos”.

O não estabelecimento de estratégias voltadas às microrregiões do Grupo 4 criou tensões no decorrer das etapas da I CNDR, uma vez que parte dos representantes dos estados das regiões Sudeste e Sul consideraram que a *PNDR II* privilegiaria os estados das regiões Nordeste e Norte em detrimento das demais regiões, não abarcando todo o território nacional. Tal lacuna no texto de discussão da Conferência propiciou a consolidação da visão de que os estados das regiões Sudeste e Sul não seriam devidamente contemplados na política regional, gerando grandes discussões e embates políticos, que se refletem em resistências à participação de atores políticos governamentais e não-governamentais no processo

de implementação e execução da *PNDR*. Os próprios Princípios e Diretrizes resultantes da I CNDR explicitam a reivindicação de que a *PNDR* abarque todas as regiões e estados, considerando também as regiões consideradas desenvolvidas.

A esse respeito, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) assinala a existência de áreas pobres também nos estados mais desenvolvidos da federação, que, por sua vez, deveriam receber a atenção da política regional. Não obstante, em um estado mais desenvolvido, as contrapartidas financeiras estaduais e/ou municipais poderiam ser maiores em relação à contrapartida federal.

João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) expõe a necessidade de “criterizar melhor” a política para que nenhum estado seja excluído, pois, mesmo os espaços mais desenvolvidos têm necessidades e precisam ser contemplados. Essa exclusão criaria tensões federativas e má vontade, que, ao rebaterem no Congresso Nacional, implicariam em embates e disputas que dificultam a sua aprovação. Logo, haveria a necessidade de incluir todo o país na *PNDR II*, criando portfólios diferenciados de ações para cada recorte regional, segundo as especificidades e particularidades dos entes federados que a compõem e conforme a natureza e quantidade de problemas a serem combatidos. O Estado brasileiro não dispõe de recursos para atender igualmente a todos os entes federados de forma satisfatória, mas, ao mesmo tempo, não pode excluir ninguém, pois se trata de uma federação. “Então, o que se pode fazer é entregar mais para quem precisa mais e menos para quem precisa menos. Talvez esse seja o caminho para diminuir as desigualdades. No entanto, isso ainda precisa ser absorvido pela *PNDR*.”

Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) ressalta o imperativo de abranger as regiões competitivas sob a pena delas se tornarem um problema regional no futuro, pois é necessário manter a competitividade destas regiões e também ganhar adesão de todos os estados da federação à *PNDR*.

Para outro entrevistado, “chega a ser uma contradição, pois como ela [*PNDR*] pode ser uma política nacional se ainda se apegue no enfoque das políticas regionais tradicionais que olhavam apenas o recorte macrorregional?”.

Planos regionais elaborados no âmbito da revisão da PNDR

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos macrorregionais (nível tático)	<p>Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam <ul style="list-style-type: none"> Superintendente: Djalma Bezerra Mello <p>Versão final. Data de publicação: 2012. Obs.: Uma versão preliminar foi finalizada em 2009 e submetida a discussões juntamente ao MI, MPOG, MMA e à SAE.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Amazônia Legal, área de atuação da Sudam, compreendendo a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão na porção oeste do meridiano de 44°. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> O PRDA autodefine-se como um plano estratégico (em relação aos planos mesorregionais) e tático-operacional (em relação à <i>PNDR</i> e ao <i>PAS</i>). Elaboração do plano em consonância com a <i>PNDR</i>, o <i>PAS</i> e os PPAs do Governo Federal e dos estados pertencentes à Amazônia Legal, a fim de coordenar as ações do poder público nas três esferas de governo. Descentralização e horizontalização administrativa, com destaque para a gestão em forma de rede, pautada na cooperação e na formação de alianças estratégicas. Propõe a criação de um Conselho Gestor do PRDA, formado por 5 representantes de cada um dos seguintes grupos: Governo Federal, Governos dos Estados e Municípios amazônidas, Sociedade Civil regional e Setor Produtivo. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Grande diversidade econômica, social, étnica e cultural. Coexistência de sub-regiões dinâmicas competitivas, com elevados rendimentos relativos médios, e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação. Deficiências em infraestrutura econômica e social; problemas de regularização fundiária; degradação ambiental. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Desafios:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Aumentar a retenção das extremidades positivas geradas pelos investimentos na Amazônia” <ul style="list-style-type: none"> Programas: aperfeiçoamento da gestão pública regional; desenvolvimento industrial. “Intensificar as transações econômicas e comerciais em caráter intrar-regional na Amazônia” “Promover a transformação produtiva com competitividade e sustentabilidade ambiental na Amazônia” <ul style="list-style-type: none"> Programas: modernizar os setores de ciência, tecnologia e inovação; expandir o sistema de energia; promover os setores agropecuário, de pesca e aquicultura e de turismo; promover o uso sustentável dos recursos florestais. “Promover a inclusão social e produtiva na Amazônia” <ul style="list-style-type: none"> Programas: fomentar as cadeias produtivas de ecomércio e serviços ambientais; promover os serviços de educação, saneamento básico e saúde; promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira. <p><u>Macrometas (a serem atingidas até 2015):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Reduzir as desigualdades regionais na Amazônia Legal pelo abrandamento da extrema pobreza; Elevar a participação da economia regional da Amazônia na riqueza do Brasil; Garantir a sustentabilidade ambiental na Amazônia Legal; Aumentar a participação da região nos investimentos em infraestrutura.” 	<ul style="list-style-type: none"> MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> Ecomércio: diagnóstico e prevenção da degradação ambiental nas cadeias produtivas dos setores primário e secundário; controle da ocupação de novas áreas a fim de evitar o desmatamento; aproveitamento econômico de recursos naturais, considerando-se a biodiversidade amazônica e os conhecimentos das populações tradicionais. GLOBALIZAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> inserção das sub-regiões no mercado internacional; especialização produtiva; promoção da ciência, tecnologia e inovação; fomento à investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> APLs: especialmente nos setores industrial e de turismo e localizados na Faixa de Fronteira; b) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: logística, comunicações e energia; * social: saneamento básico, saúde e educação. TURISMO.
Planos mesorregionais: Mesorregiões Diferenciadas (nível operacional)	<p>Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião do Xingó – PAIS Xingó</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Consultoria e Serviços Socioeconômico e Ambiental – CON&SEA <ul style="list-style-type: none"> Antônio Ramaiana de Barros Ribeiro – coordenador técnico do PAIS Xingó Ana Rosa Mesquita de Figueiredo – assessora de coordenação e moderação ✓ Ministério da Integração Nacional - MI <ul style="list-style-type: none"> Ministro: Fernando Bezerra de Souza Coelho Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR/MI <ul style="list-style-type: none"> Secretário: Sérgio Duarte de Castro Equipe técnica: <ul style="list-style-type: none"> Daniela Nogueira Soares – assessora Breno Einstein Figueiredo – assessor Marcelo Giavoni – especialista em infraestrutura sênior Vitarque Lucas Paes Coelho – especialista em políticas públicas <p>Versão final. Data de publicação: 2012.</p> 	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 79 municípios entre as fronteiras dos estados da Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, correspondendo a 5 mesorregiões do IBGE: Nordeste Baiano, Sertão Sergipano, Sertão Alagoano, São Francisco Pernambucano e Vale São Franciscano Baiano. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Elaboração do plano em consonância com as diretrizes da <i>PNDR</i>, da Sudam e da Sudene. Propõe a criação: <ul style="list-style-type: none"> do Comitê e Articulação Mesorregional, composto por representantes do MI e dos governos estaduais e municipais; do Fórum de Desenvolvimento Regional, formado por 15 membros do governo e 15 da sociedade civil, que contaria com um Colegiado dos Territórios da Cidadania, uma Secretaria Executiva, uma Plenária Geral, Plenárias Setoriais, uma Diretoria, Comissões Temáticas e Comissões de Coordenação de Projetos e de APL. Instituições Executoras: empresas de consultoria, cooperativas de planejamento e Oscips. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Déficits em infraestrutura econômica e social (saneamento, habitação, educação, saúde); agropecuária tradicional, pouco produtiva e, em grande parte, de subsistência, voltada para o consumo local. <p><u>Proposições</u></p> <p><u>Objetivos específicos e estratégias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> “Fortalecer a organização sócio-produtiva regional, com a ampliação da participação, gestão social e estímulo a práticas políticas de planejamento participativo na Mesorregião.” <ul style="list-style-type: none"> Estratégia: fortalecer os Fóruns dos Territórios da Cidadania e os Conselhos Municipais; “Promover a inserção social e produtiva e a capacitação dos recursos humanos.” <ul style="list-style-type: none"> Estratégia: promover a integração dos processos de pesquisa, ensino e desenvolvimento na capacitação continuada dos membros do Fórum Regional e demais atores locais relevantes, tais como produtores e empresários, a fim de capacitá-los para a implementação, execução, acompanhamento e avaliação de programas, projetos e ações na escala mesorregional, estadual e local. “Apoiar a exploração das potencialidades mesorregionais dentro da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural local.” <ul style="list-style-type: none"> Estratégia: estimular e apoiar APLs. 	<ul style="list-style-type: none"> DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> APLs: caprinovinocultura, apicultura, fruticultura, piscicultura, turismo e bovinocultura do leite; b) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> <ul style="list-style-type: none"> respeito às diversidades socioculturais e ecológicas; c) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> TURISMO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> recuperação de áreas degradadas; manejo florestal; consolidação e criação de unidades de conservação ambiental.

Continua...

	Ficha técnica	Área de abrangência, Metodologia e Modelo de Gestão do Plano	Diagnóstico e Proposições	Principais paradigmas norteadores
Planos mesorregionais: Mesorregiões Diferenciadas (nível operacional)	<p>Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião da do Seridó – PAIS Seridó</p> <p><u>Elaboração:</u> Mesma equipe que elaborou o PAIS Xingó, descrito anteriormente, composta pela:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Consultoria e Serviços Socioeconômico e Ambiental – CON&SEA ✓ Ministério da Integração Nacional - MI Ministro: Fernando Bezerra Coelho <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR/MI Secretário: Sérgio Duarte de Castro <p>Versão final. Data de publicação: 2012.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abrange 54 municípios, sendo 26 no estado da Paraíba e 28 no estado do Rio Grande do Norte, correspondendo a cinco mesorregiões do IBGE: Agreste Paraibano, Agreste Potiguar, Borborema, Central Potiguar e Oeste Potiguar. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u> Idêntico ao proposto para o PAIS Xingó, descrito anteriormente.</p>	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ao longo do século XX a economia regional baseou-se no tripé algodão-pecuária-mineração, cuja crise levou à desarticulação de sua base produtiva regional. “O modelo atual é mais diversificado e tem nas cidades um importante elo de dinamização, como as atividades terciárias e governamentais. Vale salientar que a mudança de modelo se deu a um custo ambiental e social alto, ocorrendo uma pauperização do pequeno produtor agrícola e o uso intensivo da lenha, nas diversas atividades da produção local e exportação para outros estados, gerando uma crise ambiental, cujo elemento que mais chama a atenção é o surgimento de áreas susceptíveis à desertificação.” <p><u>Proposições</u> <i>Objetivos específicos e estratégias:</i> idênticos aos elencados no PAIS Xingó, descritos anteriormente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ APLs: boninocultura do leite, mineração, apicultura, caprinovinocultura, fruticultura e manejo florestal da Caatinga; ▪ cooperativismo e associativismo. b) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ respeito às diversidades socioculturais e ecológicas. ▪ PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO ▪ MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ recuperação de áreas degradadas; ▪ manejo florestal; ▪ consolidação e criação de unidades de conservação ambiental.
	<p>Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião da Chapada das Mangabeiras – PAIS Chapada das Mangabeiras</p> <p><u>Elaboração:</u> Mesma equipe que elaborou o PAIS Xingó, descrito anteriormente, composta pela:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Consultoria e Serviços Socioeconômico e Ambiental – CON&SEA ✓ Ministério da Integração Nacional - MI Ministro: Fernando Bezerra Coelho <ul style="list-style-type: none"> Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR/MI Secretário: Sérgio Duarte de Castro <p>Versão final. Data de publicação: 2012.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abrange 54 municípios, sendo 39 no estado do Piauí, 7 no estado do Maranhão e 8 no estado do Tocantins, correspondendo a três mesorregiões do IBGE: Oriental do Tocantins, Sudoeste Piauiense e Sul Maranhense. <p><u>Metodologia e Modelo de Gestão do Plano:</u> Idêntico ao proposto para o PAIS Xingó, descrito anteriormente.</p>	<p><u>Diagnóstico:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Embora tenha ocorrido um processo de modernização decorrente da expansão do agronegócio na região, principalmente a partir da década de 1990, “as populações tradicionais e de agricultores familiares permaneceram na margem do desenvolvimento, em estado de abandono e exclusão.” ▪ Déficit de infraestrutura econômica e social (habitação, saneamento, saúde, educação). <p><u>Proposições:</u> <i>Objetivos específicos e estratégias:</i> idênticos aos elencados no PAIS Xingó, descritos anteriormente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ APLs: caprinovinocultura, apicultura, fruticultura, piscicultura e turismo; ▪ cooperativismo e associativismo. b) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ respeito às diversidades socioculturais e ecológicas. c) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ TURISMO. ▪ PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO ▪ MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ manejo florestal; ▪ consolidação e criação de unidades de conservação ambiental.
Planos mesorregionais: Regiões-Programa Especiais (nível operacional)	<p>Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte – PDSRT do Meio Norte</p> <p><u>Elaboração:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), formado por 33 órgãos federais e estaduais, sendo: <ul style="list-style-type: none"> ▪ 26 órgãos entre ministérios, Casa Civil e secretarias da Presidência da República; ▪ 3 secretarias estaduais do Planejamento (Ceará, Piauí e Maranhão) ▪ 3 secretarias estaduais de Turismo (Ceará, Piauí e Maranhão); ▪ Agência para o Desenvolvimento Regional Sustentável – ADRS. <p>Obs.: o GTI foi coordenado pelos Ministérios da Integração Nacional e do Turismo.</p> <p>Versão final. Data de publicação: 2012.</p>	<p><u>Área de abrangência:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abrange 77 municípios, compreendendo as seguintes regiões estaduais de planejamento: <ul style="list-style-type: none"> – no Maranhão: Lençóis Maranhenses, Delta do Parnaíba e Alto Munim; – no Piauí: Planície Litorânea e Cocais; – no Ceará: Litoral Norte e Ibiapaba. <p>Obs.: ao longo do processo de elaboração do plano, o governo do Maranhão reivindicou a inserção de mais duas regiões de planejamento estaduais, Baixo Munim e Baixo Itapecuru, mas o pleito seria decidido pelo Conselho Gestor do Plano, após sua implementação.</p> <p><u>Modelo de Gestão do Plano:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Propõe a criação de um Conselho Gestor formado por 36 membros, sendo 18 na esfera governamental (União, estados e municípios) e 18 representantes da sociedade civil, podendo haver a criação de estruturas auxiliares, como câmaras técnicas. 	<p><u>Diagnóstico</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “Apesar da existência de tantas belezas naturais e seu riquíssimo patrimônio cultural, nota-se um fraco aproveitamento turístico devido à precariedade da infraestrutura de transportes e de turismo. De outro lado, o isolamento da região concorre para que ela apresente um dos mais baixos níveis de desenvolvimento do país.” ▪ “[...] estrutura econômica precária, assentada numa atividade agrícola de subsistência e baixa produtividade; [...] despontam uns poucos núcleos urbanos com incipiente atividade industrial e terciária [...]”. <p><u>Proposições</u> <i>Objetivos específicos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “Fortalecer o planejamento e a gestão territorial e ambiental nos âmbitos municipal e regional, de forma integrada, cooperativa e participativa; [...] ▪ Fortalecer a infraestrutura de transporte, energia, comunicação e armazenamento, observando-se os aspectos ambientais e de saúde; ▪ Promover, qualificar e ampliar, de forma integrada, a oferta e o acesso às políticas, programas e ações de educação, segurança, assistência social, cultura, saneamento básico e ambiental, saúde, esporte e habitação, para a inclusão social e cidadania; [...] ▪ Fortalecer e diversificar a matriz produtiva regional [...]; ▪ Promover o desenvolvimento do turismo de forma planejada, integrada e sustentável, fortalecendo a produção local; [...].” 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DESENVOLVIMENTO: <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Vertente do desenvolvimento socioeconômico:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ TURISMO ▪ INFRAESTRUTURA: <ul style="list-style-type: none"> * econômica: turismo, transportes, energia, comunicações. * social: saúde, educação, saneamento básico e habitação. ▪ fomento à agropecuária, ao extrativismo, à pesca, à aquicultura e ao artesanato. b) <i>Vertente do desenvolvimento local:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ APLs: especialmente do turismo; ▪ consórcios públicos. c) <i>Vertente do desenvolvimento sustentável:</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ respeito às diversidades socioculturais e ecológicas. ▪ MEIO AMBIENTE: <ul style="list-style-type: none"> ▪ recuperação de áreas degradadas; ▪ consolidação e criação de unidades de conservação ambiental; ▪ zoneamento ecológico-econômico. ▪ PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Quadro 32 – Planos regionais elaborados no contexto de revisão da *PNDR*

Fonte: BRASIL/MI/MTUR (2012); BRASIL/MI/SDR (2012b, 2012c, 2012d); BRASIL/MI/SUDAM (2012). (Organizado e Elaborado pela autora).

Alguns entrevistados advertem que os planos mesorregionais apresentados no *Quadro 32* foram formulados apenas para cumprir as orientações da *PNDR*, pois no processo de revisão desta política as Mesorregiões Diferenciadas estão passando por descontinuidades devido ao final do *Promeso*¹⁴⁸ e às incertezas acerca de sua permanência enquanto territórios-alvo da *PNDR* em sua fase II.

Embora se reconheça alguns aspectos da política que necessitam ser aprimorados, conforme argumenta um dos entrevistados, a *PNDR* foi instituída em 2007 e seu processo de revisão teve início em 2011, correspondendo a um período muito curto para se revisar uma política que atua em bases territoriais como a regional, que precisaria de 15 a 20 anos para apresentar resultados.

Face aos entraves impostos à *PNDR*, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) aponta a incerteza que envolve o cenário político-institucional no tocante à continuidade e ao real aprimoramento das políticas regionais no país. Tais incertezas decorrem das debilidades atuais somadas ao provável desinteresse acerca da questão regional do próximo governo nacional a ser constituído nas eleições de 2014, à dinâmica do presidencialismo de coalizão e seus rebatimentos no MI e à histórica resistência em promover a descentralização política, inclusive por meio do empoderamento de atores locais.

O entrevistado também relata conquistas importantes entre 2003 e 2013: o Decreto que instituiu a *PNDR*; a realização de uma Conferência Nacional com a perspectiva de elevar a *PNDR* à condição de “política de Estado”¹⁴⁹; a criação de um prêmio nacional de desenvolvimento regional (Prêmio Celso Furtado); a cooperação com a União Europeia, com o Ilpes/Cepal e com diversos países latino-americanos.

Contudo, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) aponta o desmonte e enfraquecimento do processo que estava em curso: o fim da cooperação com a UE e com o Ilpes/Cepal, a descontinuidade do *Promeso*, as incertezas relativa à continuidade das Mesorregiões Diferenciadas na fase II da

¹⁴⁸ O *Promeso* foi incluído nos PPAs de 2004-2007 e 2008-2011, correspondendo ao principal programa voltado às Mesorregiões Diferenciadas. Com o advento do PPA 2012-2015 o Programa deixou de existir, sendo suas ações incorporadas ao Programa Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária, pertencente ao referido PPA 2012-2015, sendo sua execução conferida à SDR/MI (BRASIL/MI/SDR, 2012d).

¹⁴⁹ Uma “política de Estado” seria aquela instituída por meio de Lei devidamente aprovada no Congresso Nacional, gozando, portanto, de maior legitimidade do que uma “política de Governo”, instituída por meio de Decreto presidencial.

PNDR, o distanciamento em relação aos atores locais, inclusive aqueles participantes dos Fóruns Meso-regionais. Tudo isso colocaria a questão regional numa situação muito pior do que aquela presente em 2003, pois gerou-se certa desconfiança e falta de apoio dos atores locais e também da academia, uma vez que suas expectativas foram, em parte, frustradas, expõe o entrevistado.

Portanto, a questão regional não goza, atualmente, de um contexto favorável à sua implementação tal como aquele do início do primeiro mandato presidencial de Lula, advertência corroborada por Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) ao observar que na atualidade não há atores políticos “de peso” que apoiem a *PNDR*, como ocorreu com Luís Inácio Lula da Silva, Ciro Gomes e Tânia Bacelar de Araújo.

Neste aspecto, referindo-se à abordagem de John Kingdon sobre a dinâmica das políticas públicas, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) argumenta que

a janela de oportunidades para a política regional se fechou, e depois que ela se fecha, para abri-la novamente, é necessário dispende esforços e energias gigantescos, e pode ser que ela não se abra novamente, é imprevisível, pois depende de um conjunto, depende do mandatário do país, dele incorporar o desenvolvimento regional mas com aquela conotação. O que era desenvolvimento regional para Lula não é para Dilma; a criança tem o mesmo nome, mas ela não tem a mesma cara, o DNA é um pouco diferente. O Lula entendia a política de uma forma mais macro e o pragmatismo da Dilma faz com que ela perca esse olhar estratégico.

Em decorrência do enfraquecimento da questão regional, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) destaca que a proposta de revisão da *PNDR* se limita a políticas pontuais, como a ênfase nos APLs, diferenciando-se em grande medida da concepção original formulada por Tânia Bacelar de Araújo e sua equipe, há dez anos atrás. Aspectos como a governança, a transversalidade, a intergovernabilidade e a integração continental sul-americana aparecem de forma secundária nas discussões relacionadas à *PNDR II*, aponta João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), que, no entanto, adverte sobre a possibilidade de resgatá-las futuramente, num contexto político mais favorável.

Raquel Pontes (informação verbal) ressalta que a *PNDR* “perdeu o seu tempo” e vai demorar para ser aprovada pelo Congresso Nacional, pois além de ser uma política complexa e transversal ela demanda a articulação de partidos, políticas,

pessoas e entes federados e abrange temas como o pacto federativo e a “Guerra Fiscal”, relacionada às discussões sobre os fundos regionais e a reforma tributária.

Adriana Melo Alves (informação verbal) relata algumas mudanças que estariam sendo desenhadas para a *PNDR II*:

a gente estruturou uma estratégia de ação chamada Pacto de Metas, que visa incorporar os ministérios que têm ações que impactam diretamente no desenvolvimento regional, como o Ministério da Saúde, de Ciência e Tecnologia, da Educação, do Meio Ambiente, das Cidades, a Empresa de Planejamento e Logística... Então, todos aqueles vetores que estão no “Texto de Referência” da Política estão sendo transformados em pactos de metas, firmados entre o Ministério da Integração e os ministérios setoriais, para a gente conseguir delimitar, definir regiões ou espaços-programa, e conseguir implementar ações que mudem seus indicadores num período de 10 anos. Esse é o propósito. Nesse sentido, esses territórios-programa não são mais escolhidos com base apenas nos indicadores socioeconômicos, eles são também pactuados com os estados e é aí que muda, sendo que as mesorregiões podem ou não entrar nessa prioridade. [...] Essa convergência da ação dos estados, que têm suas políticas regionais, com o Governo Federal, que tem suas políticas regionais, e com os ministérios é que vai definir de fato uma região-programa. Obviamente que os Fóruns Mesorregionais e seus representantes podem se articular e conseguir que as suas mesorregiões virem prioridade nos estados.

O relato da Secretária de Desenvolvimento Regional do MI, descrito acima, aponta mudanças significativas na *PNDR*, uma vez que ela buscava conciliar a regionalização do MI, dos ministérios setoriais e dos estados, mudando os critérios de elegibilidade para que subespaços nacionais façam parte da política. Como explicita a entrevistada, não há garantias de que as Mesorregiões Diferenciadas serão todas incluídas nas ações da *PNDR II*, indicando a possibilidade de rupturas e descontinuidades. Apesar das dificuldades em se estabelecer a cooperação entre os órgãos governamentais, Adriana Melo Alves (informação verbal) assinala:

Será muito trabalhoso, mas já começou. Na verdade, com os ministérios as discussões já estão avançando. Por exemplo, uma experiência que vale a pena citar é a da rede de cidades, que a Política coloca no “Texto de Referência” como vetor do desenvolvimento e ela entra nessa nova fase da Política como um dos quatro objetivos da *PNDR*, que é estruturar a rede de cidades. Para isso a gente já envolveu um grupo formado pelo Ministério da Integração, o IPEA, o IBGE e o Ministério das Cidades, sendo que agora está entrando o Ministério do Meio Ambiente com as “cidades sustentáveis”, para que, a partir dos estudos que já foram elaborados, chegarmos numa base de rede de cidades nacional que possa ser levada aos estados para serem confirmadas ou não. Essas cidades ou esses polos receberão investimentos e o desafio é conseguirmos transbordar esse dinamismo dos polos para o seu entorno, que é a grande discussão sobre a rede de cidades.

Adriana Melo Alves (informação verbal) assinala que a *PNDR* foi reformulada justamente por não ter atingido o seu propósito, por não ter entrado de fato na agenda política do país, correspondendo a uma política de execução do MI com poucos recursos e pouca capacidade de articulação. Por conseguinte, além de mudanças que visam facilitar a cooperação entre órgãos governamentais, algumas alterações também seriam realizadas a fim de aprimorar o processo de regionalização:

[...] todas elas [Mesorregiões Diferenciadas] foram escolhidas com base em indicadores, avaliação de PIB e renda, e eram todas formadas por municípios deprimidos economicamente, não tinham municípios âncora que servissem como suporte para o desenvolvimento da região. Esse foi um problema que fez com que a própria tipologia fosse revista e essa territorialização fosse revista também. Por isso que não se pretende criar uma camisa de força: usar os recursos só nas regiões previamente delimitadas no mapa, porque essa camisa de força rompe com qualquer possibilidade de articulação em termos de prioridades dos outros ministérios e prioridades dos estados. [...] Tem também a questão de trabalhar com âncoras, trabalhar os polos, cidades que têm potencial produtivo que podem alavancar os outros municípios, e isso não se define previamente, isso está atrelado ao setor produtivo que você quer estimular, a prioridade que o estado e os ministérios dão a cada território. Por isso não é interessante se fixar nos territórios. Você trabalha com os indicadores para uma referência em termos de territórios elegíveis, que na verdade abrangem quase todo o território nacional, mas sem delimitar previamente, o que acaba por subtrair oportunidades. [...] Primeiro você pega um potencial, como a energia solar no nordeste, transforma isso numa estratégia e depois elege territórios a partir daqueles indicadores básicos de PIB e renda, a partir daí você trabalha com base no potencial de cada setor e não no contrário. Essa inversão da lógica é que é o grande salto da *PNDR I*¹⁵⁰ para a *PNDR II*. Antes você tinha os territórios mas não se sabia muito bem no que investir, se fazia os recortes para depois se definir a estratégia, agora se define a estratégia para depois fazer os recortes, que partem de uma negociação com os ministérios, do que cada um pode fazer nessa região.

Conforme aponta Adriana Melo Alves (informação verbal), tais propostas de alterações na *PNDR* de fato correspondem a uma grande inversão na lógica de seu processo de regionalização e de articulação governamental.

Contudo, definir como ponto de partida as prioridades e estratégias estabelecidas pelos ministérios setoriais, buscando uma articulação entre os diversos setores e a partir daí definir os locais que serão abarcados pelas ações pré-

¹⁵⁰ É recorrente, entre os entrevistados, o uso da expressão *PNDR I* para se referir à política entre os anos de 2007 e 2011 e a expressão *PNDR II* para se referir à política a partir de 2012, devido à emergência de seu processo de revisão.

estabelecidas, delimitando-os *à posteriori*, pouco contribui com uma leitura sobre as desigualdades regionais no país e com a consolidação de um planejamento regional verdadeiramente estratégico, que abrange as múltiplas dimensões da desigualdade e suas implicações territoriais. Tal inversão, possivelmente, teria como consequência o reforço do caráter setorial e fragmentado das políticas públicas, uma vez que cada ministério ofereceria à política regional ações e estratégias já disponíveis, sem necessariamente formular programas, projetos e ações tendo como fundamento a questão regional. Ou seja, haveria cooperação, sobretudo, naquelas políticas setoriais que se “encaixam” na política regional. No entanto, tais observações são apenas conjecturas, já que é necessário primeiramente examinar o novo modelo proposto pela *PNDR II* para verificar seus reais avanços e retrocessos, mas, até o presente momento o documento ainda não foi divulgado.

Ainda assim, é importante considerar que as escalas espaciais são (des)construídas por agentes sociais visando alcançar determinados interesses e agendas políticas, como observa Jeroen Klink (2013). O autor ressalta o fato de as escalas representarem arenas políticas que ao mesmo tempo influenciam e são influenciadas pelas relações sociais.

No tocante à abrangência territorial de recortes mesorregionais, Pedro Silveira Bandeira (2006) aponta a pertinência de se considerar o estabelecimento de uma distinção entre escala de articulação de atores e escala de elegibilidade. Assim, uma mesorregião poderia conter tanto sub-regiões elegíveis quanto não elegíveis, tomando como critério de delimitação a escala de articulação de atores para garantir que haja a mobilização de atores sociais, políticos e econômicos locais, possibilitando maior densidade institucional e acesso aos instrumentos da *PNDR*. O autor destaca a necessidade de incluir centros urbanos de médio porte que atuem como âncoras do processo de desenvolvimento da mesorregião, como também aponta Adriana Melo Alves (informação verbal).

Por sua vez, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) assinala como principais desafios da *PNDR II*: fortalecer as instituições governamentais relacionadas ao planejamento regional, expandir o quadro de funcionários dessas instituições com pessoas qualificadas, obter respaldo político nas instâncias governamentais, ampliar o apoio e a contribuição de atores locais e regionais comprometidos com a problemática regional.

Por outro lado, Raquel Pontes (informação verbal) assinala dentre os principais desafios à consolidação e implementação da *PNDR* a articulação dos recursos financeiros operados pela Secretaria de Fundos Regionais do MI com a política, a criação de instâncias de governança e a aproximação com os estados e municípios, pois estes reconhecem e atuam sobre os seus territórios de forma diferente em relação à proposta de regionalização da *PNDR*.

5. Planejamento e administração pública: emergência e consolidação de novos paradigmas

O contexto geral no qual o planejamento tem se realizado desde o final da década de 1980 é descrito por Enrique Saravia (2006, p.24-25) como de

[...] mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, os problemas de complexidade crescente vinculados a globalização que levam à necessidade de competir na economia mundial e à internacionalização de muitos assuntos, que anteriormente eram preocupações domésticas, a diversificação das necessidades da sociedade, as novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia, a crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental.

Tais elementos citados pelo autor estão direta ou indiretamente relacionados às mudanças realizadas no âmbito da *polity*, da *policy* e da *politics*, envolvendo o planejamento econômico nas escalas nacional e regional. Naturalmente, o período no qual o planejamento regional busca reinserir-se na agenda governamental apresenta elementos que vão muito além daqueles descritos na citação acima¹⁵¹.

Assim sendo, a análise da *PNDR* e dos planos regionais perante o atual contexto político, econômico e social, revela mudanças nos paradigmas do desenvolvimento, da polarização econômica e da Teoria Centro-Periferia, intrinsecamente relacionados à esfera econômica, que, por vez, implica diretamente na configuração espacial.

Citam-se os paradigmas neoliberal, da administração gerencialista, do “neodesenvolvimentismo” e do planejamento participativo, que dizem respeito, sobretudo, às relações Estado-Sociedade.

Por sua vez, os paradigmas da industrialização, do agronegócio e do turismo, referem-se às principais atividades econômicas eleitas como capazes de promover o desenvolvimento em diversas escalas espaciais, enquanto os paradigmas da infraestrutura, da inovação e da urbanização, em parte qualificam esses anteriores, dotando-os de características distintas ao longo do período analisado.

¹⁵¹ Para análises pormenorizadas acerca do processo de formação econômica do Brasil e do atual panorama econômico, político e social brasileiro no início do século XXI, Cf. Araújo (1999), Brandão (2007), Oliveira (2003, 2006), Santos e Silveira (2001) e Thèry e Mello (2009).

Destacam-se também a emergência dos paradigmas do meio ambiente e da globalização, que por serem mais gerais/amplos, influenciam a organização social como um todo, não se restringindo à dimensão econômica.

Esse conjunto de paradigmas estão inter-relacionados, não havendo necessariamente uma hierarquia entre eles, já que suas múltiplas relações se estruturam de forma diferenciada de acordo com cada política pública ou elemento a ser analisado.

Nos itens a seguir, tais paradigmas, mencionados no decorrer dos capítulos anteriores, serão brevemente examinados, à luz da Geografia e de suas implicações ao planejamento regional. Não se pretende aqui caracterizá-los minuciosamente, mas apontar alguns de seus atributos que consideramos relevantes no tocante ao planejamento regional, além de identificar alguns pontos nos quais eles se relacionam e convergem.

5.1. Administração Burocrática x Administração Gerencial

Embora a Reforma Bresser tenha almejado substituir a Administração Burocrática pela Administração Gerencial no âmbito do Governo Federal, atualmente temos a coexistência de ambos modelos administrativos no Poder Público, além de traços marcantes do modelo patrimonialista.

No caso do planejamento regional, predomina o modelo burocrático de administração, marcado pela excessiva centralização das decisões no âmbito federal, pela padronização da *polity* e da *policy*, pela separação entre políticos e técnicos e entre o público e o privado, pelo insulamento burocrático, pelo controle por processos, além da corrupção, do clientelismo e do fisiologismo, práticas associadas à administração patrimonialista.

Por outro lado, a desestatização e a descentralização administrativa relacionam-se à administração de cunho gerencial, que embora tenham sido introduzidas no âmbito da *polity* relacionada ao planejamento regional, como veremos a seguir, não logrou a superação do conjunto de atributos listado acima.

Descentralização e desestatização na administração pública

A descentralização administrativa ocorre quando as competências administrativas da União são exercidas por pessoas jurídicas¹⁵² autônomas, criadas pelo Estado para a execução de funções e prestação de serviços públicos de titularidade do Estado a elas transferidas em caráter exclusivo ou não (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002; GOMES, 2006; CARVALHO, 2008; MAZZA, 2011).

Segundo Raquel Melo Urbano de Carvalho (2008), há três formas de descentralização:

- a) territorial ou geográfica: uma pessoa de direito público possui todas as competências que o Estado, mas atua de acordo com uma delimitação territorial (há certo consenso da inexistência desta modalidade no Brasil);
- b) técnica/funcional/outorga por serviço: uma pessoa de direito público ou privado só pode realizar a atividade que ensejou a sua criação, possuindo a titularidade e a execução de tal função; compreende as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;
- c) por colaboração/delegação: o Estado transfere a execução das políticas públicas para pessoas de direito privado já existentes.

No período anterior à CF-88, a criação de autarquias e fundações adquiriu grande importância no âmbito do planejamento, mas na atualidade destaca-se a emergência do contratualismo e, sobretudo, dos consórcios públicos como formas privilegiadas de descentralização.

O que convencionou-se denominar de contratualismo corresponde ao estabelecimento de contratos de gestão entre órgãos públicos e entidades da Administração Pública Indireta, a exemplo do contrato firmado entre o Ministério da Integração Nacional e a ADA e a Adene durante sua existência.

O contratualismo é uma das inovações da Reforma Bresser, e se baseia na estipulação de metas quantitativas e na avaliação por indicadores dos resultados

¹⁵² No caso brasileiro, há uma distinção entre pessoas jurídicas de direito público, como as autarquias e fundações, e as pessoas jurídicas de direito privado, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista. A diferença consiste no regime jurídico aplicável a tais entidades. Nas entidades de Direito Público aplicam-se as regras e normas de funcionamento das instituições públicas. No caso das entidades de Direito Privado, aplicam-se as regras que norteiam a atuação das empresas privadas (MEDAUAR, 2002; MEIRELLES, 2002; GOMES, 2006; CARVALHO, 2008; MAZZA, 2011).

apresentados pela instituição contratada, aponta Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000). Porém, a autora argumenta que a produção de bens e a prestação de serviços realizadas por algumas instituições não seriam facilmente mensuradas, resultando em avaliações defeituosas e, conseqüentemente, em restrições na flexibilidade de tais instituições.

Além do contratualismo há a gestão associada, prevista pelo art. 214 da CF-88, relativa à atuação conjunta dos entes federados no tocante as competências compartilhadas, podendo ocorrer sob a forma de consórcios, quando os entes pertencerem a um mesmo nível governamental, ou por convênios, no caso de entes de níveis diversos (QUEIROZ; SANTOS, 2006, p.200, nota 153).

Face à descentralização de competências da União para os estados e municípios, a criação de consórcios públicos tem se tornado cada vez mais frequente, principalmente entre municípios, ressalta Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal). Segundo o pesquisador, tal fato levou à promulgação da Lei Federal nº 11.107, de 2005, que estabeleceu normas gerais para os entes federados realizarem consórcios públicos.

Os objetivos dos consórcios públicos seriam determinados pelos entes da federação que se consorciassem, observados os limites constitucionais, atuando como instrumentos de cooperação entre os diversos órgãos da administração e destes com particulares, visando a realização de objetivos de interesse público comuns. A lei também estabeleceu que a União poderia celebrar convênios com os consórcios públicos a fim de viabilizar a descentralização e a realização de políticas públicas em “escalas adequadas” (SENRA, 2010).

Como apontam Fernando Luiz Abrúcio e Cibele Franzese (2007), a regulamentação dos consórcios públicos pela lei mencionada, atribui-lhes personalidade jurídica de direito público, tornando-os entidades da Administração Pública Indireta dos municípios participantes. Dessa forma, os consórcios intermunicipais formalizaram a cooperação entre municípios em torno de programas e ações microrregionais e regionais. Segundo os autores, o crescente número de consórcios intermunicipais resultaria da ampla indefinição de competências dos estados-membros, as quais acarretam seu baixo desempenho na coordenação de programas e ações regionais.

A esse respeito, Tânia Bacelar de Araújo (1999) ressalta como duas tendências da dinâmica regional brasileira ao longo dos anos 1990 a reversão “à

modesta desconcentração” produtiva que predominou nas décadas anteriores, levando à ampliação das diferenciações e das heterogeneidades intrarregionais, e a consequente tendência à fragmentação, relacionada também à “guerra fiscal”. Uma das formas de se contrapor à fragmentação do território, segundo a autora, são as “[...] estratégias de consorciação para a atuação em espaços territoriais e institucionais mais amplos” (Ibid., p.22).

No tocante à desestatização, esta compreende, principalmente, a privatização e a terceirização (COSTA, 2008), baseando-se na ideia de que não compete ao Estado realizar determinadas funções, cabendo-lhe delegá-las a outras pessoas jurídicas a fim de promover a racionalização do setor público e o aumento de sua eficiência (COSTA; CAVALCANTI, 1991¹⁵³ *apud* COSTA, 2008).

Conforme João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos (2006), as privatizações, em sentido amplo, abarcam a venda de estatais, as concessões, as permissões e todas as outras formas de transferência da gestão pública ao setor privado. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2002) inclui dentre as formas de privatização as terceirizações e as parcerias público privadas.

Com exceção da venda de empresas estatais, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2002) classifica como parcerias as demais formas de privatização, caracterizadas pela colaboração entre pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, contudo, sem a criação de uma nova pessoa jurídica, visando à satisfação de interesses públicos, podendo haver fins lucrativos por parte da iniciativa privada.

Tanto a descentralização (contratualismo e consórcios públicos) como a desestatização (venda de empresas públicas, concessões, permissões, terceirizações e parcerias público privadas) intensificaram-se no âmbito da implantação do modelo de administração pública gerencial.

Simone Uderman (2008a) ressalta que as mudanças de paradigma ocorridas entre as décadas de 1980 e 1990 no panorama nacional e internacional, reforçaram a necessidade de erigir um modelo de regulação com vistas a planejar e fiscalizar a atuação do setor privado. O declínio do Estado “desenvolvimentista” face a emergência do paradigma neoliberal teve como consequência a saída do Estado da esfera de produção propriamente dita e a expansão dos processos de privatização de empresas públicas. Logo, haveria “[...] um movimento intelectual de renovação do

¹⁵³ COSTA, Frederico Lustosa da; CAVALCANTI, Bianor Scelza. *Mudança organizacional no setor público*. In: Revista de Administração Pública, v. 25, nº 1, p.82-106, 1991.

planejamento, entendido como forma de correção dos mercados nos pontos em que suas deficiências apresentam-se mais exacerbadas [...]” (Ibid., p.241).

Conforme Simone Uderman (2008a), essa renovação do planejamento em meados da década de 1990 seria decorrente da constatação de equívocos nas políticas neoliberais implementadas. Contrariando os argumentos de que o governo seria necessariamente ineficiente, o reconhecimento da existência de falhas na autorregulação dos mercados propiciou o resgate da intervenção pública na correção das deficiências dos mercados.

Além da atuação de agências reguladoras nos setores desestatizados, Simone Uderman (2008a, p.242) ressalta a busca, no cenário internacional e nacional, de um novo modelo de intervenção do Estado no setor privado que inclui

[...] a mobilização social, a busca de maiores níveis de igualdade e a criação de um entorno empresarial que ofereça condições propícias aos investidores. Os elevados índices de desemprego, a crescente concentração de renda e os resultados pífios alcançados em termos de crescimento econômico indicam a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, em que o Estado desempenha um papel de grande relevância. A questão regional ressurge em novas bases, subtraindo o lugar primordial ocupado pelas políticas de apoio à industrialização no passado e incorporando um espectro de objetivos mais amplo.

Além da descentralização administrativa e da desestatização, ligadas aos paradigmas neoliberal e da administração gerencial, outros paradigmas ganharam destaque no contexto atual, como será abordado no item a seguir.

5.2. Mudanças na concepção de “desenvolvimento”: uma miríade de paradigmas, teorias, categorias, conceitos e noções

O entendimento acerca do conceito de desenvolvimento tem apresentado significativas alterações nos últimos 70 anos. Para Carlos Brandão (informação verbal), este processo corresponde à uma complexificação do conceito de desenvolvimento, que têm adquirido novas facetas. De forma semelhante, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) denomina esse processo de complexificação da agenda de desenvolvimento, que traz importantes implicações ao planejamento nacional e regional.

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.54) argumenta que no início da década de 1960 teria ocorrido uma passagem de um modelo ligado ao “desenvolvimentismo” para o modelo de desenvolvimento “associado-dependente”, no qual haveria uma associação entre as classes dominantes dos países ricos e pobres, os quais buscariam obter o máximo de vantagens dessa relação. Embora houvesse convergências e divergências entre tais classes dominantes, tratava-se de uma relação desigual, de dependência, visto que se encaixava num contexto mais geral de exploração dos países periféricos pelos centrais. Tal interpretação faz parte da Teoria Centro-Periferia, muito utilizada nesse contexto histórico.

Essa transição de modelos de desenvolvimento relaciona-se ao esgotamento do “modelo de substituição de importações”, a partir do qual emergiu a necessidade de não mais substituir importações, mas “substituir tecnologia”, a fim de diminuir o “hiato tecnológico” que separava o Brasil dos países desenvolvidos (Ibid., p.63). A nova problemática do planejamento seria, portanto, como superar esse “hiato”.

Assim, “*poupança, educação e racionalidade econômica* formavam o tripé sobre o qual o quadro institucional brasileiro deveria se apoiar para lograr o desenvolvimento [...]”. Nesse panorama, a maior eficácia na promoção do desenvolvimento pela via tecnológica se fundamentaria nas premissas do planejamento, destacando-se as pesquisas direcionadas à racionalização da territorialidade que o planejamento inevitavelmente adquiriria além de trabalhos relacionados à uma tríade: a adoção de modelos, a opção pelas técnicas quantitativas e a ampla aceitação da noção de pólos ou núcleos difusores de desenvolvimento e crescimento (BOMFIM, 2007, p.68).

Nesses três elementos, amalgamaram-se – sob o pano de fundo geopolítico de um projeto de nação dos governos militares – as influências da economia espacial e da geografia quantitativa, a valorização das estatísticas enquanto ferramentas de base para as pesquisas e a *aplicabilidade* das premissas da geografia regional francesa (Ibid., p.68).

Deste modo, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) aponta que, na década de 1960, quando os Estados se mobilizaram para fins de desenvolvimento por meio do planejamento, entendia-se o desenvolvimento como crescimento econômico. Na época, desenvolvimento e crescimento eram sinônimos, que ocorria via industrialização. Nesse momento, o planejamento era necessariamente setorial, focado na indústria, possuindo características da cultura política daquele contexto histórico, ou seja, era autoritário mesmo nas democracias formais e elaborado em

gabinete por “economistas iluminados”. Sem a sociedade como partícipe do processo, o planejamento era impositivo por parte do Estado, não havendo nenhum tipo de parceria com outras instâncias governamentais, ressalta o entrevistado. Para o economista e cientista social, nos anos 1970, o grande crescimento econômico com elevação das desigualdades explicitou um dos problemas do desenvolvimento: não basta crescer, é necessário também combater a pobreza e as desigualdades, logo, a questão social passou a ganhar um espaço importante na agenda do desenvolvimento, além da questão democrática, entendida como as liberdades civis e políticas.

Por conseguinte, após a CF-88, apesar da reorientação para o modelo do Estado mínimo, houve, devido à crise econômica, a emergência de ao menos três dimensões, com pesos equivalentes na sociedade: o crescimento econômico, o combate às desigualdades e a democracia. Elas aparecem como intrínsecas à ideia de desenvolvimento (CARDOSO JÚNIOR, 2013).

Os anos 1990 teriam trazido como novidade para o planejamento regional a questão ambiental, a globalização e a inserção internacional do país, assinala José Celso Cardoso Júnior (informação verbal)¹⁵⁴. Assim, “nos anos 90 o debate era: o Brasil vai ser um país liberal, vai se inserir pela globalização, mas seria uma inserção subalterna, pois não está no rol de países hegemônicos, centrais”. Essa visão teria mudado completamente nos anos 2000, que apresenta um discurso mais ousado, que aborda a inserção ativa do país no cenário internacional, uma inserção política e cultural, e não somente comercial.

Nos itens a seguir, apresentamos brevemente algumas considerações sobre os principais paradigmas, teorias, categorias, conceitos e noções relativos às discussões sobre o desenvolvimento e sua relação com o planejamento regional.

¹⁵⁴ A questão ambiental e a globalização já influenciavam o cenário nacional e internacional antes da década de 1990. No entanto, segundo o entrevistado, o planejamento regional passou por um período de acentuado declínio a partir do final da década de 1970, e, logo, só faria sentido falar em planejamento regional e políticas regionais, pautados numa leitura crítica sobre as desigualdades regionais e não meramente subordinadas ao planejamento econômico nacional, a partir da década de 2000, momento no qual a questão ambiental e a globalização passaram a influenciá-los de forma mais significativa.

Crescimento x Desenvolvimento

Para Gilberto Bercovici (2001, p.97), haveria a crescente necessidade de diferenciar desenvolvimento de crescimento no âmbito das políticas públicas: o desenvolvimento seria uma mudança qualitativa, não apenas quantitativa, englobando, portanto, a ideia de crescimento.

Segundo Modesto Carvalhosa¹⁵⁵ (1972, *apud* QUEIROZ; SANTOS, 2006, p.190), o conceito de desenvolvimento refere-se

[...] ao princípio no qual se fundamenta o conjunto de medidas legislativas, administrativas e operacionais promovidas pelo Estado, de caráter global, setorial ou regional, vinculando as entidades econômicas – públicas e privadas – a um constante incremento de suas atividades, pela implantação, melhoramento e expansão da produção de bens e serviços, visando ao constante aumento e à racional distribuição da renda nacional, em níveis condizentes com as necessidades superiores do Estado, da coletividade e da personalidade de cada um.

É recorrente na literatura sobre o tema a interpretação acerca do subdesenvolvimento como fruto de um capitalismo “inacabado”. Tal interpretação baseia-se na adoção do cenário político-econômico-social dos países “desenvolvidos” / “ricos” / “centrais” como um modelo a ser buscado e reproduzido nos países subdesenvolvidos / “pobres” / “periféricos”. Esta visão associa-se à Teoria do Desenvolvimento, que teve grande influência no cenário internacional no Pós-Segunda Guerra Mundial, para a qual o subdesenvolvimento seria uma etapa prévia ao amplo processo de desenvolvimento (DUARTE; GRACIOLLI, 2007).

No entanto, as imprecisões dessa teoria culminaram com a emergência da Teoria da Dependência e do Capitalismo Tardio, que teve grande influência no cenário internacional nas décadas de 1950 e 1960. Segundo esta teoria, subdesenvolvimento e desenvolvimento não são etapas de um processo evolutivo, mas realidades estruturalmente vinculadas, distintas e contrapostas. Dessa forma, o subdesenvolvimento é considerado como um produto do desenvolvimento capitalista mundial sendo, por isso, uma forma específica de capitalismo (DUARTE; GRACIOLLI, 2007).

¹⁵⁵ CARVALHOSA, Modesto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1969*. São Paulo: Editora RT, 1972, p.70.

Considerando as contribuições da Teoria da Dependência, algumas questões emergem para reflexão: i) a possibilidade de atingir o padrão de desenvolvimento econômico e social nos moldes dos países “ricos”; ii) a expansão do sistema capitalista e o subdesenvolvimento como uma contradição inerente ao seu funcionamento, assim, por mais que os países ditos “subdesenvolvidos” buscassem a modernização, seria inviável superar sua condição de subdesenvolvimento; iii) a possibilidade de superar as desigualdades socioeconômicas entre regiões e países por meio da própria superação do sistema capitalista.

Tais considerações são importantes na medida em que alguns autores, como Francisco de Oliveira (2003), Carlos Brandão (2007) e Tânia Bacelar de Araújo (2007) apontam o Brasil, no período atual, como um Estado-Nação “inconcluso”, uma vez que seu processo de formação teria sido historicamente prejudicado pelas forças hegemônicas do capital internacional. Conforme os autores, no atual cenário político-econômico internacional, de contestação da atuação dos Estados Nacionais, há maior dificuldade em completar esse processo.

Reflexões acerca do processo de desenvolvimento são relevantes na medida em que o planejamento tem como objetivo o próprio desenvolvimento, sobretudo em áreas socioeconomicamente “atrasadas”. Mas se a plena satisfação desse objetivo for inatingível, o planejamento perderia a razão de existir, salvo se o objetivo fosse, na realidade, atingir certo “progresso” socioeconômico e não necessariamente romper com a condição de subdesenvolvimento considerando-se o sistema mundo. A esse respeito, o “progresso” socioeconômico perseguido pelo planejamento poderia ser tão somente uma condição ou resultado da busca pela maior eficiência da exploração do capital sobre porções territoriais, especialmente do capital internacional – associado ou não aos capitais nacionais.

Francisco de Oliveira (1981, p.30) alega que

o planejamento emerge aqui como “forma” da intervenção do Estado sobre as contradições entre a reprodução do capital em escala nacional e regional, e que tomam a aparência de conflitos inter-regionais; o planejamento não é, portanto, a presença de um Estado interventor, mas, ao contrário, a presença de um Estado capturado ou não pelas formas mais adiantadas da reprodução do capital para forçar a passagem no rumo de uma homogeneização, ou conforme é comumente descrito na literatura sobre planejamento regional, no rumo da “integração nacional”¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Acerca da noção de homogeneização citada pelo autor, acreditamos que é mais provável que atualmente esse processo se refira à uma homogeneização das condições de reprodução do capital e

As observações de Francisco de Oliveira supracitadas nos levam aos seguintes questionamentos: i) o planejamento, mesmo baseado na exploração econômica de porções territoriais, não poderia servir também a alguns interesses da sociedade? ii) mesmo sendo uma ferramenta poderosa, sobretudo ao Estado, a problemática envolvendo o planejamento seria substancialmente referente a seus objetivos intrínsecos ou à forma de sua utilização?

Carlos Henrique Romão de Siqueira (2011) destaca que a diversidade de problemas que envolvem o conceito de desenvolvimento – sendo possível incluir no seu arcabouço o planejamento – demanda uma metodologia aberta e pluralista, que não se restrinja aos paradigmas economicistas e gerencialistas.

A esse respeito, o *PPA 2008-2011* anunciou consolidar um novo modelo de desenvolvimento no país, pautado não apenas no crescimento econômico e em políticas voltadas à estabilidade econômica, mas também no desenvolvimento social e em políticas de distribuição de riquezas. Ainda assim, a partir da subordinação dos países “periféricos” em relação aos países “centrais”, abordada por Francisco de Oliveira (2006), avaliamos que a noção de desenvolvimento subjacente, de certa forma, restringe-se à expansão de padrões de produção e consumo adotados nos países “ricos” / “centrais”, e não a mudanças essenciais no modelo de desenvolvimento almejado e, conseqüentemente, em transformações na forma como a sociedade se organiza e se estrutura.

Não obstante, a problemática sobre *crescimento x desenvolvimento* se coloca como um dos grandes desafios às sociedades atuais, especialmente no que se refere ao planejamento econômico nacional e ao planejamento regional, uma vez que a visão acerca de tais aspectos implicam diretamente na dinâmica das dimensões *polity*, *policy* e *politics*, definindo o perfil das instituições, o conteúdo e as estratégias de planos, programas e ações que compõem o processo de políticas públicas, e, também, os atores e suas formas de participação neste processo.

da exploração de porções territoriais com vistas à máxima lucratividade dos investimentos privados. Ao contrário do que se possa pensar num primeiro momento, não haveria uma homogeneização das estruturas produtivas e do nível de “desenvolvimento” socioeconômico, já que a expansão do capital no sistema mundo atual cria e/ou incentiva especializações produtivas espaciais, visando obter lucros diferenciais a partir de “vantagens comparativas”, promovendo ou acirrando as disparidades socioeconômicas, que se manifestam espacialmente, seja no plano internacional ou nas regiões subnacionais.

Os paradigmas da industrialização, do agronegócio e do turismo

Conforme José Celso Cardoso Júnior (informação verbal), nos anos 1990, as mudanças acerca da concepção de desenvolvimento se destacaram a partir de questionamentos sobre a associação direta e simplista entre desenvolvimento econômico e industrialização.

Segundo Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.340), a falha do planejamento no país ao longo das últimas décadas residiu justamente no fato de se tratar como sinônimos as noções de “crescimento econômico” e “desenvolvimento”, o que teria impedido mudanças estruturais para se alcançar o progresso social.

Para Constantino Cronemberger Mendes e Joanílio Rodolpho Teixeira (2004, p.7-8), “[...] duas ordens de fatores se destacam na conversão da industrialização no ponto central do debate intelectual: a crença do capitalismo como a única fonte de progresso e a idéia que capitalismo avançado significava indústria [...]”, assim, o desenvolvimento industrial passa a ser pré-requisito ao desenvolvimento nacional.

A esse respeito, Simone Uderman (2008b, p.106) ressalta que desde meados dos anos 1990 vêm ganhando força os questionamentos acerca da visão de que a indústria seria o “centro de propagação do desenvolvimento”, tornando-se cada vez mais relevante a noção de “redes de atividades inter-relacionadas”.

Segundo Aristides Monteiro Neto (2013), o balanço das políticas regionais feito na passagem da crise dos anos 1980 para a estabilização dos anos 1990, além de consolidar a visão sobre sua ineficácia e baixa efetividade, culminou com a inserção da dimensão social nas políticas regionais. Gradativamente, os governos desse período pós-estabilização monetária, promovida pelo Plano Real em 1994, teriam inserido a agenda social nos planos de governo e no planejamento regional.

Todavia, Aristides Monteiro Neto (2013), bem como Antônio Carlos Filgueira Galvão (2013), Tânia Bacelar de Araújo (2013b) e Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (2013) advertem sobre a necessidade de ampliar o escopo da dimensão social nas políticas públicas, de forma que não somente as políticas de cunho social promovam melhorias no bem-estar da população e promovam a redução das desigualdades individuais de renda. Neste caso, os autores argumentam que caberia também à política regional efetivar mudanças nas estruturas produtivas

regionais, sobretudo das regiões mais pobres, a fim de garantir a sustentabilidade dos avanços sociais, reduzindo as desigualdades sociais no plano espacial.

A partir da análise dos planos econômicos nacionais é possível afirmar que, desde a década de 1930, a noção de desenvolvimento esteve amplamente associada e muitas vezes restrita ao crescimento econômico, e após a década de 1950, também às técnicas de planificação. Nesse contexto, o principal meio para atingir o desenvolvimento seria a industrialização, que por sua vez demandaria a criação de infraestruturas econômicas para viabilizá-la. Assim sendo, a industrialização e a criação de infraestruturas estiveram dentre as principais diretrizes, metas e objetivos que perpassaram todos os planos econômicos nacionais, com maior ou menor relevância ao longo do tempo, de acordo com a conjuntura econômica.

Ana Paula Vidal (informação verbal) também ressalta o paradigma da industrialização como principal elemento das teorias sobre o desenvolvimento, pois “ainda se pensa que a industrialização é quem resolve” a questão da desigualdade. Embora atualmente o motor seja industrial, ele é tecnológico, ligado à temática das redes, das novas tecnologias da comunicação, das tecnologias menos poluentes e associado à índices de IDH mais elevados e a melhores níveis educacionais.

Clélio Campolina Diniz (informação verbal) aponta que “a industrialização continua como carro-chefe da inovação e do desenvolvimento econômico, embora sua importância do ponto de vista quantitativo seja menor, ela continua como elemento central.”

Conforme Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal), até a década de 1990 se discutia microeconomia – uma visão da economia heterodoxa da década de 1950, baseada nas teorias dos polos e na teoria dos oligopólios, pautada em modelos econométricos, neoclássicos – enfatizando-se a economia industrial e não a economia como um todo. A nova geografia econômica dos anos 1990 possibilitou a teorização econômica do sistema capitalista num patamar diferente, que começou a cancelar novos entendimentos na contramão da economia heterodoxa. Essa mudança de paradigma teria propiciado a ênfase na macroeconomia, que começou a “concluir coisas para o território e não somente para uma indústria x ou y”. Segundo o economista,

nesse novo paradigma, o desenvolvimento endógeno, os programas regionais, o papel da inovação ganha um outro nível de discussão. A

relação entre inovação e território ganha destaque. Desenvolvimento é inovação porque inovação é subverter as lógicas de como a produção está organizada, em direção a aumentar a produção, o valor, a riqueza; essa é a lógica do sistema capitalista. O que era desenvolvimento na estrutura cepalina (décadas de 50 e 60) e o que é desenvolvimento nesse contexto da inovação (a partir da década 1990)? Os termos na década de 1950 era discutir progresso técnico, uma coisa muito difusa – considerava-se progresso técnico trazer uma planta industrial para o Brasil, mesmo sem saber produzir um motor sequer.

João Mendes da Rocha Neto e Suzana Dias Rabelo de Oliveira (2013) apontam que um dos traços marcantes das políticas regionais ao longo das últimas décadas foi o seu direcionamento à distribuição de atividades econômicas e organização do espaço segundo as lógicas produtivas. Para os autores, esse direcionamento tem sido pautado na ocupação nacional do espaço, tanto no pensamento econômico como no geográfico. Nele se assentou o debate sobre polos de desenvolvimento e o debate sobre difusão, inovação e descentralização.

Nesse panorama, ressaltamos que além da industrialização como meio para se atingir o desenvolvimento, houve também a expansão da agropecuária, relacionada, sobretudo, à ocupação econômica das regiões Centro-Oeste e Norte a partir da década de 1950 e a manutenção do papel de país agroexportador desempenhado pelo Brasil na economia mundial até o momento.

Segundo Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), a partir da década de 1970, a modernização do setor agropecuário e sua importância na ocupação econômica de “espaços vazios” é responsável pela emergência do agronegócio, paradigma associado à ideia de “tecnificação do campo” e “racionalização do território”. Assim, Amaury Patrick Gremaud e Julio Manuel Pires (1999a, p.51) assinalam como estratégias do setor agrícola nas décadas de 1960 e 1970 a modernização da agricultura e a expansão da fronteira agrícola, buscando-se

[...] tanto modernizar as estruturas de comercialização e distribuição de produtos como disseminar o uso de insumos modernos e promover a agroindustrialização, especialmente nos setores com elevada elasticidade de renda e em novos produtos com potencial de exportação. Dentro dos programas de integração nacional estão previstos também a transformação da agricultura tradicional nordestina e a difusão da irrigação na região, assim como a expansão da fronteira agrícola, incorporando os vales úmidos do Nordeste (São Francisco), a região amazônica e o Planalto Central.

No contexto atual, o paradigma do agronegócio relaciona-se, ainda, à exportação de *commodities* agrícolas como maneira de atingir saldos positivos na

balança comercial, mantendo o modelo de economia agroexportadora e tendendo, desde o início dos anos 2000, a promover uma “reprimarização” da pauta de exportações brasileira e a reforçar o domínio das elites vinculadas ao setor, conforme assinalam Hipólita Siqueira (2013) e Eduardo Costa Pinto (2013)¹⁵⁷.

Além disso, enfatizamos que este paradigma mantém-se associado à expansão de fronteiras agrícolas como forma de ocupação econômica de áreas a serem integradas à economia nacional ou áreas de agricultura tradicional a serem modernizadas. Portanto, o paradigma do agronegócio permanece atrelado à velha concepção de crescimento econômico como medida para o desenvolvimento, uma vez que ignora seus danos ambientais e sociais.

Por outro lado, desde o início da década de 1990, o paradigma do turismo tem se destacado no tocante às políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional, pois de certa forma ele está associado a outros dois paradigmas relevantes no contexto brasileiro atual: o paradigma ambiental e o paradigma do desenvolvimento local.

A nosso ver, o paradigma do turismo está relacionado à emergência do setor de serviços face ao declínio relativo do setor industrial no âmbito do processo de expansão da globalização econômica, sendo atualmente considerado como uma atividade econômica alternativa à promoção do desenvolvimento sustentável nas escalas regional e local.

Conforme Rita de Cássia Ariza da Cruz (2006), desde o início dos anos 1990 o paradigma do turismo associa-se à adequação do território nacional para o uso da atividade turística, sobretudo por meio da implementação de obras voltadas a aumentar a fluidez do território e obras destinadas à melhoria de infraestruturas básicas dos lugares. Tais ações têm sido, em grande parte, emanadas do Estado, com vistas à promover o turismo no território nacional ao torná-lo atrativo para o capital privado.

Para a autora, o turismo se distingue de outras atividades econômicas pelo fato de ser uma prática social e por ter o espaço como o seu principal objeto de consumo. Logo, “[...] todos os lugares são potencialmente turísticos já que a atratividade turística dos lugares é uma construção cultural e histórica” (Ibid., p.339), o que lhe confere grande potencial de distribuir espacialmente a riqueza.

¹⁵⁷ Nesse panorama destacam-se também as *commodities* minerais do setor extrativista e da indústria de beneficiamento.

No entanto, a distribuição espacial não pressupõe a distribuição estrutural da riqueza, daí o turismo em si não ser capaz de promover o desenvolvimento, embora possa dinamizar economias locais e regionais, adverte Cruz (2006). Assim,

Se, de um lado, o turismo pode, teoricamente, contribuir para “aliviar a pobreza”, de outro, tem sido, na prática, responsável por sua redistribuição espacial. Ao tornar determinadas porções do território atrativas para trabalhadores com baixa qualificação profissional, dado que grande parte dos postos de trabalho diretamente associados ao turismo estão na informalidade ou dizem respeito a empregos mal remunerados, o turismo tem atraído contingentes de pobres para lugares receptores de fluxos, na busca por sua inserção no mundo do trabalho (Ibid., p.341).

Para que o turismo possa contribuir no “alívio da pobreza”, Rita de Cássia Ariza da Cruz (2006) assinala a necessidade de integrar as políticas de turismo às demais políticas setoriais, ao passo que complementamos tal assertiva incluindo a integração com as políticas regionais e de ordenamento territorial e com um projeto nacional de desenvolvimento.

As noções de modernização, de inovação e de competitividade face aos paradigmas da industrialização toyotista, do desenvolvimento local e da globalização

É pertinente tecer algumas reflexões sobre a noção de “desenvolvimento” e sua relação com a noção de “modernização”, a fim de contextualizarmos os fundamentos dos planos analisados nesta pesquisa.

Primeiramente, avaliamos que a noção de “modernização” pode ser considerada também como um paradigma e uma ideologia, responsáveis tanto por uma corrida desenfreada pela adoção de sistemas produtivos cada vez mais intensos em tecnologia, conhecimento, inovação, valor agregado e tantos outros atributos que caracterizam o que é “moderno”, bem como pela imposição de sistemas jurídico-políticos “apropriados”, compatíveis com uma sociedade “devidamente civilizada”.

Conforme assinala Ricardo Antônio de Souza Karam (2012), durante a Ditadura Militar brasileira houve um processo de modernização conservadora, pautado num forte crescimento econômico mesmo diante de gargalos estruturais,

como as concentrações fundiária e de renda. Esse processo de expansão capitalista no Brasil, fez com que atraso e vanguarda coexistissem, resultando numa visão política acerca da desnecessidade de democracia e de justiça social para se atingir o progresso. Carlos Brandão (2013b) assinala a persistência desse processo de modernização conservadora até o momento atual, e, conseqüentemente, a não realização de reformas estruturais.

Embora não seja nosso objetivo aprofundar as discussões sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, é importante ressaltar que essa dualidade entre o “moderno” e o “atrasado” não se trata de uma singularidade do subdesenvolvimento, uma vez que ela pode ser encontrada em quase todos os sistemas econômicos e períodos históricos, constituindo-se numa verdadeira relação de simbiose, no qual o “moderno” se alimenta do “atrasado”, conforme assinala Francisco de Oliveira (2003).

Depreende-se, deste modo, a força ideológica acerca das noções de desenvolvimento e de progresso quando restritos em seu entendimento ao mero crescimento econômico, dissociados da dimensão social e pautados na adoção de sistemas técnicos ditos “modernos”.

Como pudemos verificar, ao longo de toda a história do planejamento regional no Brasil, as políticas de cunho regional têm sido, em grande parte, elaboradas, implementadas e executadas considerando-se o desenvolvimento enquanto crescimento econômico, apresentando como principal estratégia a modernização por meio da adoção de tecnologias avançadas nos setores produtivos. Neste aspecto, busca-se igualar ou ao menos diminuir o fosso em relação às tecnologias utilizadas pelos países “desenvolvidos”.

Embora o discurso da *PNDR* seja relativamente mais amplo, devido à sua baixa implementação e execução não podemos afirmar que as políticas regionais na atualidade são essencialmente distintas das anteriores. Além disso, as políticas realizadas no âmbito da *PNDR*, mormente relacionadas à questão dos APLs, permanecem inseridas nessa lógica da modernização produtiva, e, também, organizacional.

Não obstante, Clélio Campolina Diniz e Marco Crocco (2006) argumentam que a questão da inovação seria essencial para a competitividade e o crescimento econômico, uma vez que cada região ou localidade apresenta atributos próprios,

havendo várias formas institucionais de arranjos inovativos voltados ao desenvolvimento regional.

Clélio Campolina Diniz, Fabiana Santos e Marco Crocco (2006) ressaltam a associação da inovação à chamada economia ou sociedade do conhecimento, caracterizada por ambientes competitivos, intensos em conhecimento, globalizados produtiva e financeiramente, liberalizados comercialmente e fortemente influenciados pelas condições locais. Porém, a inovação não necessariamente estaria associada à alta tecnologia, já que também abarcaria setores tradicionais e de tecnologias simples. Nesses casos, se trataria de absorver e/ou adaptar os processos produtivos aos avanços tecnológicos gerados em outros lugares.

Por outro lado, Ash Amin (2007) adverte que a “obsessão” por formulação de políticas com sistemas de inovação regional, baseados na geração local de conhecimentos deve ser reexaminada, uma vez que o conhecimento seria “[...] um ativo móvel e constituído relacionalmente, de variada composição espacial [...]”. Portanto, seria imprescindível, além da capacidade de gerar conhecimentos, a conectividade com outros centros de geração e de absorção de conhecimentos, não necessariamente científicos e tecnológicos.

Como exemplo, Ana Paula Vidal (informação verbal) aponta que inovação tecnológica no caso da Amazônia seria o investimento em ciência básica, tanto na educação de nível fundamental, médio e profissionalizante como a formação de profissionais de nível superior, a fim de expandir o conhecimento sobre os recursos da fauna, da flora, dos minérios etc., não necessariamente pautado em pesquisas aplicadas, mas na geração de conhecimento científico básico. Tânia Bacelar de Araújo (2007) aponta nessa mesma direção, ressaltando a necessidade de o Governo Federal, por meio da política regional e das políticas setoriais, realizar vultosos investimentos de longo retorno e de grande poder transformador nas regiões Nordeste e Amazônica, buscando o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

As proposições de Ana Paula Vidal (informação verbal) e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) vão ao encontro das observações de Adriana Melo Alves (informação verbal), que lembra o fato de as políticas regionais terem sido por muito tempo confundidas com políticas compensatórias ou políticas sociais por atuar em territórios mais pobres com foco na agricultura familiar e na subsistência dessas populações. Para Adriana Melo Alves (informação verbal), as políticas regionais

teriam, atualmente, um novo viés: a competitividade. Seu relato, abaixo, sintetiza, de forma geral, a visão da administração pública sobre o assunto:

O conceito que está por trás é garantir que o Brasil dê saltos de competitividade. Ela não é uma política de inclusão social, aproveitando os potenciais de desenvolvimento dos territórios, porque nesse processo de globalização a peculiaridade local se transforma numa oportunidade, já que é um diferencial. Numa internacionalização de mercados, na economia pasteurizada, o local se sobressai porque ele é peculiar. Então você pode fazer com que o Brasil dê saltos de competitividade a partir da valorização do local. E no Brasil, nessas regiões mais pobres, apesar de estagnadas economicamente, há potencialidades ainda não exploradas. Então não são políticas sociais, estas existem, são tocadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, são necessárias, mas não se pode confundir políticas regionais com políticas sociais. E no caso das políticas regionais, focadas na competitividade, a inovação é crucial.

A nosso ver, as noções de “inovação”, de “economia do conhecimento”, de “competitividade”, de “produtividade” etc. perpassam o paradigma industrial toyotista, o paradigma do desenvolvimento local e o paradigma da globalização.

A competitividade, como argumenta Milton Santos (2006, p.31), “[...] torna exponencial a briga entre as empresas e as conduz a alimentar uma demanda diuturna de mais ciência, de mais tecnologia, de melhor organização, para manter-se à frente da corrida”, no contexto da economia mundial globalizada. A competitividade comanda as formas de ação e tem a guerra – entre empresas e lugares – como norma, levando ao individualismo em suas diversas facetas e à falta de solidariedade, causando a fragmentação dos subsistemas da vida social, inclusive na dimensão territorial, assinala o autor.

No caso da inovação, compreendemos que esta estaria intrinsecamente relacionada ao papel do empreendedor no âmbito do paradigma industrial toyotista e do paradigma do desenvolvimento local. O papel do Estado, neoliberal, seria o de incentivar e facilitar a inovação tecnológica, opondo-se à lógica “obsoleta” e rígida do modelo de produção fordista. A produção “flexível”, por sua vez, estaria vinculada à ampliação das oportunidades de desenvolvimento e de integração a nível nacional e, sobretudo, internacional, capitaneada pela globalização.

O paradigma industrial toyotista, associado ao “modelo de acumulação flexível”, conforme denominam alguns pesquisadores¹⁵⁸, se opõe à estabilidade e previsibilidade do modelo de acumulação fordista, caracterizando-se pela

¹⁵⁸ Há diversas expressões na literatura que se referem ao período que se segue à crise do modelo fordista, tais como “pós-industrial”, “pós-fordista”, “pós-moderno”, “toyotista”, “flexível”, dentre outras.

[...] descontinuidade, inovação e aceleração dos horizontes temporais das tomadas de decisão públicas e privadas. Viabilizado pela disseminação de novas tecnologias informacionais e pela redução dos custos de logística, o novo regime redesenha geografias ao eleger como novos espaços dessa acumulação flexível regiões sem tradição industrial, simultaneamente desindustrializando e condenando ao esvaziamento territórios outrora prósperos (KARAM, 2012, p.64)

O paradigma industrial toyotista também se caracterizaria pela adaptabilidade, alta qualificação da mão de obra e uso de equipamentos e máquinas multifuncionais, além de buscar o equilíbrio entre competição e cooperação do ponto de vista organizacional, sendo capaz de ofertar bens variados a mercados amplos, reagindo prontamente a mudanças na preferência dos consumidores, pautando-se em empresas pulverizadas e integradas horizontalmente (KARAM, 2012, p.69).

Essa nova organização da produção no âmbito espacial corresponde à divisão do trabalho, que, para Milton Santos (2012, p.129), “[...] constitui o motor da vida social e da diferenciação espacial”, podendo “[...] ser vista como um processo pelo qual os recursos disponíveis se distribuem social e geograficamente” (Ibid., p.132).

Portanto, concluímos que a emergência do paradigma industrial toyotista levou a transformações na divisão do trabalho (territorial, regional, internacional, social), apresentando como importantes consequências a especialização produtiva e a industrialização e internacionalização de regiões, inclusive periféricas, que, por sua vez, incidem na (re)configuração espacial, em suas diversas escalas.

Todavia, embora nas décadas de 1990 e 2000 tenham ocorrido alterações na divisão do trabalho no país, conforme assinala Hipólita Siqueira (2013), a divisão regional do trabalho no Brasil manteve seus principais traços. Isso porque conforme assinala Milton Santos (2012), há um desenrolar simultâneo de várias divisões do trabalho em cada subespaço, sendo que cada divisão do trabalho contém uma abrangência temporal e espacial próprias, fato que confere singularidades aos lugares.

Alguns afirmam se tratar de paradigmas ou modelos “tecnoprodutivos”, “tecno-científicos”, “tecnológicos”, havendo ainda aqueles que os considerem como, “modelos de produção”, “modelos de acumulação capitalista” ou até “modelos de desenvolvimento”. Visto que no âmbito desta dissertação estamos enfatizando a dimensão socioprodutiva e suas implicações espaciais, julgamos mais pertinente adotar a expressão “paradigma industrial toyotista” para nos referirmos a este período, por considerá-la mais apropriada. Entretanto, reconhecemos que as expressões supracitadas não são todas sinônimos de um mesmo fenômeno/processo, ao menos no tocante à abrangência teórica e conceitual.

Por outro lado, considerando sua relação com a industrialização de tais regiões periféricas, sobretudo por meio da adoção de estruturas produtivas flexíveis, o paradigma industrial toyotista se associa ao paradigma do desenvolvimento local, que será abordado de forma mais detalhada a seguir. Suas principais relações se dariam por meio da mobilização de atores locais no processo de desenvolvimento, ressaltando-se o chamado “capital social” e as “vocações regionais”.

Por sua vez, tanto os paradigmas da industrialização toyotista como o do desenvolvimento local ocorrem no contexto da globalização, sendo esta um complexo plano de fundo no qual diversos paradigmas de desenvolvem e tecem suas relações, como também explicitaremos a seguir.

O paradigma da urbanização

Como ressalta Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.52), o avanço no processo de urbanização no país foi considerado, muitas vezes, como sinônimo de progresso e desenvolvimento. Destarte, durante os governos militares, sobretudo à época dos PNDs, houve grande incremento das políticas de desenvolvimento urbano, como o estabelecimento das Regiões Funcionais Urbanas e a criação das Regiões Metropolitanas. Segundo o autor, ambas estariam relacionadas à preocupação em “disciplinar” a ocupação de áreas urbanas além de buscar minimizar a distorção da distribuição populacional pelo território, com vistas a um “melhor equilíbrio regional”, sendo que a industrialização também cumpriria um papel fundamental nesse equacionamento.

Para Clélio Campolina Diniz (informação verbal), no período atual

as cidades comandam e organizam o território, então pensar o planejamento regional parte das cidades, no meu entendimento. Então pensar a cidade significa pensar o conjunto do território, se você considerar que a cidade também tem uma área complementar. Não é abandonar o rural e nem o agrário, é pensar o conjunto, mas estruturado pela cidade. Aí entra uma variável central que se mantém na literatura: a acessibilidade, em especial o sistema de transportes. Não dá para pensar planejamento regional e urbano sem pensar o sistema de transportes, pois eles estruturam as comunicações.

Contudo, ainda há grandes dificuldades na articulação entre planejamento regional e urbano, pois mesmo nos planos em que se busca incrementar essa

relação, as tentativas restringem-se à considerar a hierarquia urbana como um elemento da organização territorial. Clélio Campolina Diniz (informação verbal) afirma que “no Brasil ainda não se conseguiu fazer essa ponte.”

Roberto Luís Monte-Mór (2006, p.61) afirma que “[...] a questão urbana no mundo contemporâneo expressa a inevitabilidade da centralidade do fato urbano”, já que as redes de informações e de articulação da economia capitalista ganharam dimensão global e têm nas cidades o seu principal espaço de comando. Assim, “a rede urbana que articula a economia, a sociedade e o espaço-tempo globalizado organiza também territórios de amplitudes várias, do microrregional ao continental”.

Consideramos que o paradigma da urbanização, transmutado na noção de urbano enquanto centro de irradiação do desenvolvimento, pauta-se no paradigma da polarização econômica, interpretação inclusive presente no “EDTP”. A diferença em relação ao período anterior à década de 1990 residiria na inclusão de outros setores produtivos no processo de desenvolvimento, não restrito ao setor industrial.

Entretanto, é possível inferir que, historicamente, o espaço urbano é considerado mais moderno e desenvolvido em comparação ao espaço rural. Destarte, a urbanização ainda associa-se fortemente à ideia de desenvolvimento, pois seria justamente nas áreas mais densamente urbanizadas e polarizadas que o desenvolvimento residiria, sendo o *locus* a partir do qual se irradiaria.

Assim, ao abordar os efeitos da globalização sobre a centralidade urbana e o ordenamento do território, Clélio Campolina Diniz e Marco Crocco (2006) apontam o processo de desterritorialização decorrente de mudanças nos fatores locais.

Segundo os autores, as mudanças promovidas pelo processo de globalização, financeirização e mundialização do capital, por um lado, e a revolução molecular-digital, por outro, influenciam ou mesmo determinam as escolhas locais do capital produtivo. A redução dos custos de transportes, a perda de importância relativa da proximidade de fontes de matérias-primas e de mercados consumidores e a intensificação da separação entre as atividades de pesquisa, concepção e projeto e as atividades de produção possibilitam maior flexibilidade locacional. Dessa forma, a capacidade de obter vantagens de governos nacionais, regionais e locais, a importância do capital social e da estabilidade política levam ao processo de desterritorialização e reterritorialização das atividades produtivas. Consequentemente, ocorre “a integração e fragmentação da economia mundial, fortalecendo o papel das grandes cidades ou cidades mundiais, nas quais se

localizam a governança e o comando do capital” (Ibid., p.25), assim, a questão da centralidade urbana voltou ao cerne do debate sobre a organização do espaço.

Segundo Milton Santos (2013, p.89), “o planejamento de boa parte do que está na cidade e no campo poderá ser feito a partir da cidade”, uma vez que elas comandam os processos de produção, circulação, distribuição e consumo.

O paradigma da infraestrutura

A noção de “modernização” e de desenvolvimento relacionam-se, também, ao paradigma da infraestrutura, por sua vez associado aos grandes projetos de investimentos (GPIs), à “Guerra Fiscal” e a fragmentação territorial, destacadas por Carlos Bernardo Vainer (2007).

Desde meados do século XX, mas sobretudo a partir de seu último quartel, os GPIs, especialmente os mínero-metalúrgicos, petroquímicos, energéticos e viários, promoveram reconfigurações do território nacional, ressalta Carlos Bernardo Vainer (2007). Tais projetos passaram à margem do planejamento regional, tanto no que se refere ao seu desenho como à sua implementação e execução, geralmente conferida às empresas públicas de cada setor. Ademais, os GPIs contribuíram à integração nacional ao gerar nexos entre o núcleo urbano-industrial do Sudeste e o restante do país, embora tenham conformado verdadeiros enclaves territoriais de caráter econômico, social, político, cultural e até mesmo ecológico, correspondendo, atualmente, a um importante fator de fragmentação territorial (idem).

Embora os GPIs tenham sido realizados à margem do planejamento regional ao longo da segunda metade do século XX, conforme assinala Carlos Bernardo Vainer (2007), note-se que tais ações compuseram as principais políticas de cunho regional engendradas no país, destacando-se os polos de desenvolvimento. Conforme argumentamos anteriormente, embora houvesse políticas de cunho regional, estas estavam apartadas de um planejamento regional estratégico de médio e longo prazos, daí o caráter fragmentado das ações empreendidas, como enfatiza o autor.

Para Carlos Bernandro Vainer (2007, p.107), os GPIs teriam voltado à tona nos últimos anos, mas, diferentemente do período anterior, grande parte das

empresas e de seus empreendimentos territoriais não está mais sob controle do Estado. A privatização dos setores responsáveis pela infraestrutura – como o energético, o viário e o minero-metalúrgico – culminou com a própria privatização dos processos de planejamento e de controle territorial, intrínsecos aos GPIs. Assim, “[...] os grandes projetos continuam portadores de um grande potencial de organização e transformação dos espaços, um grande potencial para decompor e compor regiões”.

Projetando sobre o local e o regional interesses quase sempre globais, os GPIs são negociados nos “corredores e gabinetes”, à margem de qualquer planejamento e plenamente distantes do debate público, assinala Vainer (2007). O desenho de tais iniciativas envolve o comando de grupos de interesse, *lobbies* e coalizões políticas que expressam articulações econômico-financeiras e políticas, ressalta o autor. Assim, “[...] o local, o regional, o nacional e global se entrelaçam e convergem [...]”, mobilizando atores políticos e empresas nacionais e internacionais que se associam a elites regionais e locais para exercer o controle do território, “[...] constituindo uma nova geografia física, econômica e política que decompõe o território nacional em novos fragmentos glocalizados”¹⁵⁹ (Ibid., p.107-108).

Juntamente aos GPIs, Carlos Bernardo Vainer (2007) assinala a “Guerra Fiscal” e o “velho regionalismo” como fontes da fragmentação territorial em curso no país, fortemente baseados no paradigma do desenvolvimento local com sua retórica de competitividade e empreendedorismo, no atual contexto globalizado.

Citando Vitor Nunes Leal (1975), o autor assinala que esse velho regionalismo refere-se à articulação entre forças tradicionais decadentes e a democracia eleitoral moderna. Tais forças tradicionais, representadas no passado pelo coronelismo, persistem na forma de oligarquias e chefias políticas de tipo tradicional nas escalas subnacionais, que detém expressivo controle de máquinas públicas locais e regionais. Via de regra, atualmente essas oligarquias possuem força político-parlamentar desproporcionalmente grande quando comparada a sua expressão econômica e social, participando do “processo de fragmentação clientelística, em que cargos e recursos públicos são mercadejados nas trocas de

¹⁵⁹ Segundo o autor, a expressão “glocalizados” foi cunhada por Swyngedouw e se refere a eventos que são globais-locais. Cf. SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: glocalization and the policies of scale. In: KEWIN, R.C. (Ed.) Spaces of globalization: reasserting the power of the local. New York/London: The Guilford Press, 1997, p.137-166.

votos e apoios cruzados entre forças e coalizões políticas nacionais e subnacionais [...]” (VAINER, 2007, p.112).

Portanto, no âmbito do paradigma da infraestrutura, os GPIs, a “Guerra Fiscal” e a própria dinâmica da *politics* atuam como grandes vetores da produção do espaço, seja na escala nacional ou regional, e da (re)configuração espacial. Destarte, é necessário que o planejamento regional considere as influências de tais vetores no processo das políticas de cunho regional, considerando também a relevância da infraestrutura social, e não apenas econômica, no processo de superação das desigualdades regionais. Isso porque, atualmente, a infraestrutura econômica tem sido largamente privilegiada no âmbito das políticas governamentais e privadas, por sua vez associada à busca por bons resultados econômicos, em detrimento da infraestrutura social e demais políticas setoriais voltadas ao bem-estar da população.

Assim, no que se refere aos investimentos setoriais destinados ao desenvolvimento regional, Clélio Campolina Diniz e Marco Crocco (2006, p.17-18) argumentam que haveria a necessidade de se considerar duas dimensões:

Em primeiro lugar, o potencial econômico regional, de forma a assegurar resultados econômicos que contribuam tanto para o crescimento econômico da própria região como para o do país e a geração de excedentes exportáveis. Em, segundo lugar, estímulo a setores que contribuam para uma melhor distribuição da renda e para a incorporação social dos grandes contingentes de desempregados, subempregados ou marginalizados sociais.

Além da primazia da infraestrutura econômica, Clélio Campolina Diniz (informação verbal), adverte que “a infraestrutura de transportes seria o carro-chefe da questão das infraestruturas”. Nesse aspecto, Bertha Becker (2007), assinala o papel da logística¹⁶⁰, como vetor fundamental na reestruturação territorial, uma vez que faz parte da atual geopolítica que visa a inserção competitiva na globalização. Juntamente com o Estado, as grandes corporações seriam os principais agentes que comandam a reestruturação territorial por meio da logística. No entanto, a falta de regulação efetiva dos estados levaria ao agravamento das desigualdades regionais.

Segundo Bertha Becker (2007), a logística não se refere apenas à ossatura do território. Ao reduzir custos e tempos de circulação, a logística agrega valor aos

¹⁶⁰ A autora destaca especialmente a logística ligada às redes técnicas de circulação, de armazenagem, de energia e urbana.

produtos, se transformando num serviço de alto valor agregado, que são aqueles que diferenciam o espaço geográfico no mundo contemporâneo. Além disso, os territórios cobertos por malhas logísticas têm maior espessura socioeconômica quando comparados àqueles apenas servidos por conjunto de redes ou redes pioneiras, nos quais as condições naturais teriam peso mais significativo.

Embora Bertha Becker ressalte a importância da logística para o território, inferimos que o paradigma da infraestrutura, especialmente na sua vertente voltada aos transportes, talvez seja uma mera redução da noção de desenvolvimento às suas pré-condições. Em outras palavras, ao considerar as pré-condições materiais do processo de desenvolvimento, sobretudo econômico, como sendo o processo de desenvolvimento em si, cria-se uma confusão teórico-metodológica que afeta sobremaneira o conteúdo dos diagnósticos e das proposições que baseiam as políticas de cunho regional e de ordenamento territorial. Tal fato evidencia a falta de clareza sobre a noção de desenvolvimento socioeconômico que tem pautado as políticas governamentais.

A esse respeito, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) assinala a necessidade de discutir de forma mais aprofundada a questão da infraestrutura econômica, sobretudo a vertente dos transportes e seu papel no desenvolvimento regional. Tais discussões serviriam como base à realização de diagnósticos mais precisos, para que estes possam nortear proposições aos programas e ações dos planos regionais.

Inegavelmente, faz-se necessário dotar o espaço de infraestrutura econômica e social, destacando-se no caso do setor produtivo um conjunto de objetos técnicos como vias de transportes e comunicações, usinas de produção de energia e linhas de transmissão, plantas industriais, portos, aeroportos, silos de armazenagem etc. No entanto, para lograr o desenvolvimento, entendido aqui em sua dimensão econômica, política e social, é necessário muito mais do que infraestruturas – os sistemas de engenharia, conforme Milton Santos – e a modernização de processos produtivos. Como indicamos acima, são necessárias amplas reformas estruturais, em parte constrangidas pelos paradigmas vigentes a nível internacional e nacional e pela atuação de atores hegemônicos em diversas escalas.

Os paradigmas da globalização e do meio ambiente

Ricardo Antônio de Souza Karam (2012), assinala que “[...] a globalização vem promovendo uma profunda reconfiguração de escalas e níveis de soberania territoriais em todo o mundo”.

Segundo Milton Santos (2006, 2012), a globalização corresponde ao período histórico atual marcado por três fatores: i) a unicidade técnica: caracterizada pela emergência do meio técnico-científico-informacional, pautado num sistema técnico hegemônico que se faz presente em todo o mundo, e que, inclusive, hegemoniza os demais; ii) a convergência dos momentos: trata-se do “conhecimento instantâneo do acontecer do outro” possibilitado pelas técnicas da comunicação, ou seja, da unicidade do tempo, que possibilita o conhecimento em tempo real de fatos que ocorrem nos mais diversos lugares, possibilitando-nos perceber a simultaneidade dos acontecimentos, que apesar de não se tratar de momentos iguais, estão unidos por uma lógica em comum; iii) o motor único: trata-se da emergência de uma mais-valia em escala mundial que funciona como o motor da vida econômica e social, assegurada pela existência de organizações que atuam na escala mundial, que contribuem para ampliar e aprofundar o processo de internacionalização de todas as esferas da vida social.

Para Milton Santos (2006), a globalização se impõe como uma fábrica de perversidades: desemprego crescente, fome e desabrigo, novas enfermidades, déficits na saúde e na educação, males espirituais e morais como os egoísmos, cinismos e corrupção. Todas essas perversidades se relacionam com os comportamentos competitivos que caracterizam as ações hegemônicas, incluindo-se nesta lista de perversidades “[...] a ampliação das desigualdades de todo gênero: interpessoais, de classes, regionais, internacionais [...]” (SANTOS, 2006, p.61).

Conforme Tânia Bacelar de Araújo (2007), a globalização é um movimento hierarquizado, que dispõe de comando, sendo que apenas alguns agentes atuam de forma global. Tal processo cria e recria hierarquias, privilegiando determinadas escalas territoriais – a mundial e a local, também apontadas por Rogério Haesbaert (2010) – e definindo prioridades a partir da lógica dos interesses dominantes, ou seja, aqueles do grande capital sediado nos países mais ricos do mundo.

Para Ash Amin (2007), no contexto da globalização “[...] a vida regional está-se tornando, cada vez mais, engolfada em um espaço mundial de muitas geografias interligadas [...]”. Nesse contexto, segundo Tânia Bacelar de Araújo (2007), no início do processo de internacionalização da economia, quando se mundializou a circulação da mercadoria e depois o capital produtivo industrial, a escala mais importante era a nacional. Por conseguinte, o conceito de região nasceu associado a escala sub-nacional, já que a escala principal de referência era a nacional. Todavia, no momento atual, os agentes que comandam a globalização têm a capacidade de atuar na escala supranacional, ou melhor, no espaço mundial, passando a contestar a escala nacional, uma vez que esta criaria diversos constrangimentos à sua livre atuação. Por outro lado, os agentes locais, adotando a retórica do desenvolvimento local, também passaram a se contrapor à escala nacional.

Destarte, dentre os mitos da globalização destacados por Milton Santos (2006), ressalta-se o da “morte do Estado”. Para o autor, ao invés do “desfalecimento das fronteiras” como imperativo da globalização, há o fortalecimento do Estado para atender aos interesses do capital internacional hegemônico na escala nacional. Assim,

[...] com a globalização, o que temos é um território nacional da economia internacional, isto é, o território continua existindo, as normas públicas que o regem são da alçada nacional, ainda que as forças mais ativas do seu dinamismo atual tenham origem externa. Em outras palavras, a contradição entre o externo e o interno aumentou. Todavia, é o Estado nacional, em última análise, que detém o monopólio das normas, sem as quais os poderosos fatores externos perdem eficácia. [...] (Ibid., p.76-77)

Nesse panorama, torna-se essencial problematizar a questão da soberania nacional, aponta Milton Santos (2006), uma vez que a globalização não impede a constituição de um projeto nacional, embora o autor assinala as dificuldades à sua elaboração, especialmente no caso brasileiro. Francisco de Oliveira (2006, p.36) argumenta que o conceito de “periferia”, no contexto da globalização, é incapaz de descrever e interpretar a mundialização do capital. Isso porque “a desterritorialização operada pela mundialização escandiu o Estado-Nação periférico. Resta o Estado e quase desaparece a Nação; onde esta persiste, é à força da predominância do Estado na velha junção dos termos: caso dos mastodontes”¹⁶¹.

¹⁶¹ De acordo com o autor, tais “mastodontes” correspondem aos países emergentes, como China, Índia, Brasil, Rússia, Indonésia, México e África do Sul.

Conforme o autor, o processo de desterritorialização corresponderia à “desnacionalização da política” e à “despolitização da economia”. A primeira relaciona-se à transferência das políticas macroeconômicas e do estatuto da propriedade pública e privada para as instituições financeiras mundiais, que impõem as condições de monitoramento das economias nacionais e, juntamente às organizações privadas ligadas ao sistema financeiro-bancário, avaliam o risco das economias submundiais. Logo, tais instituições arbitram e estabelecem as condições da competição entre as diversas formas do capital mundial. A segunda seria quase uma consequência da primeira, assinala o autor, já que os conflitos entre classe e setores e suas relações com os Estados nacionais estão submetidos às condicionalidades externas. Destarte, Francisco de Oliveira afirma que

um projeto nacional, no sentido já apontado de realização de um projeto comum torna-se, uma quimera. Em seu lugar, como paradoxo do neoliberalismo e da mundialização, viabilizam-se apenas políticas de Estado. Vestidas de retóricas “nacionais”, mas cujos objetivos são, em primeiro, segundo e terceiro lugares, a reificação do Estado como instância de cálculo da reprodução do capital interno e sua relação com o capital mundializado (Ibid., p.38).

Não obstante, para Francisco de Oliveira, “com sua condição de economia submundial mastodôntica, o Brasil tem ainda alguma chance de escapar, pela tangente, às determinações e constrangimentos que a globalização do capital lhe impõe. Não absolutamente, mas na margem [...]” (Ibid., p.54).

Milton Santos (2006) argumenta que as mudanças a serem introduzidas no panorama da globalização, no sentido de alcançarmos uma outra globalização, menos perversa, não partirá do centro do sistema, mas sim dos países subdesenvolvidos, dentre os quais se encontra o Brasil. Tal possibilidade depende da capacidade de tais países se contraporem às ideologias e mitos apregoados pela globalização, que simula certa irreversibilidade. Milton Santos adverte que devemos considerar que o mundo é formado não apenas pelo que já existe, mas também pelo que pode efetivamente existir, havendo um conjunto de possibilidades concretas, factíveis sob determinadas condições. Assim, a globalização como uma perversidade é frequentemente considerada uma fatalidade, mas para o autor essa visão corresponde a um mito, pois é possível haver uma outra globalização, fundada em parâmetros políticos e sociais que valorizem a sociodiversidade¹⁶².

¹⁶² Entender as potencialidades e os obstáculos à construção de um projeto nacional de desenvolvimento brasileiro, no contexto político-econômico atual, ilumina a compreensão acerca da

Outro mito destacado por Milton Santos (2006) no tocante à globalização diz respeito à homogeneização do planeta. Segundo o autor, na verdade as diferenças socioespaciais são aprofundadas no contexto da globalização, pois em nenhum lugar houve uma completa internacionalização, havendo diversas combinações de vetores e formas de mundialização. A busca da uniformidade se dá ao serviço dos atores hegemônicos, culminando com um mundo menos unido e mais distante de uma cidadania verdadeiramente universal, fato que também culmina com a inexistência da chamada “aldeia global”.

Para Santos (2006), o processo de globalização não atinge igualmente todos os lugares e pessoas, embora influencie todos os aspectos da existência – as dimensões econômica e cultural, as relações pessoais e a própria subjetividade. Para o autor, o processo de globalização

[...] não se verifica de modo homogêneo, tanto em extensão como em profundidade, e o próprio fato de que seja criador de escassez é um dos motivos da impossibilidade da homogeneização. Os indivíduos não são igualmente atingidos por esse fenômeno, cuja difusão encontra obstáculos na diversidade das pessoas e na diversidade dos lugares. Na realidade, a globalização agrava a heterogeneidade. Dando-lhe mesmo um caráter mais estrutural (Ibid., p.142-143)

Conforme Milton Santos (2013), a diversificação e complexificação do espaço geográfico no contexto da globalização acentua e aumenta as diferenciações regionais, mantendo sua pertinência ao entendimento do mundo atual, embora sob um outro olhar, já que o fenômeno regional estaria subordinado aos vetores do atual período da globalização, especialmente as verticalidades e as horizontalidades.

De acordo com Ricardo Antônio de Souza Karam (2012, p.88),

Das lições desse rico debate depreende-se que, sob a globalização neoliberal, a fragmentação territorial assume a forma de questão geopolítica de múltiplas escalas, tornando a gestão do desenvolvimento indissociável da gestão do território, uma vez que é neste que os laços simbólicos e materiais formam a identidade e forjam unidade. A superação da fratura originária da questão regional brasileira parece assim imbricada nos atuais determinantes de competitividade do paradigma tecnoprodutivo, o que não deixa de representar uma chance de romper, simultaneamente, com novas e antigas heranças do subdesenvolvimento. [...]

problemática do planejamento regional. Não obstante essa discussão seja pertinente no âmbito do paradigma da globalização, a relação entre projeto nacional e planejamento regional é analisada de forma mais acurada no capítulo final desta dissertação, especialmente no item 7.4

Para Milton Santos (2006), a fragmentação territorial decorrente do processo de globalização está associada ao fato de os territórios serem objeto da ação de múltiplos atores hegemônicos, cada qual preocupado apenas com seus interesses. Assim, esse conjunto de ações descoordenadas, que em parte fogem à regulação do Estado, criam a desordem, a fragmentação e a alienação territorial, uma vez que os fragmentos se articulam segundo lógicas estranhas e “discursos nacionais-regionais alienígenas ou alienados” (Ibid., p.87), sobretudo decorrentes das verticalidades. Estas correspondem à um “conjunto de pontos formando um espaço de fluxos” (Ibid., p.105), formando uma rede segundo as tarefas produtivas hegemônicas que comandam o atual período histórico, num processo de solidariedade do tipo organizacional, que mantém a agregação e a cooperação entre os agentes hegemônicos, predominando os seus interesses nas áreas onde incidem essas verticalidades. Por outro lado, as “horizontalidades são zonas da contiguidade que formam extensões contínuas” (Ibid., p.108), correspondendo ao espaço banal, no qual todos os agentes são implicados, pautado numa solidariedade orgânica, na qual o conjunto é formado pela “existência comum dos agentes exercendo-se sobre um território comum” (Ibid., p.109). “[...] Trata-se, aqui, da produção local de uma integração solidária, obtida mediante solidariedades horizontais internas, cuja natureza é tanto econômica, social e cultural como propriamente geográfica [...]” (Ibid., p.109-110).

Todos os subespaços mostram a presença simultânea de verticalidades e de horizontalidades (SANTOS, 2013), entretanto, as verticalidades tendem a promover fragmentações territoriais e as horizontalidades tendem a manter certa coesão territorial, havendo o predomínio de um ou de outro processo. Para Milton Santos (2013), quanto maior a integração dos subespaços à globalização, maior a tendência à fragmentação territorial.

As problemáticas da construção de um projeto nacional e da fragmentação territorial no panorama da globalização incidem diretamente na forma como o planejamento regional tem sido realizado no período pós-Constituição Federal de 1988. Como assinala Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), atualmente há uma concepção da *PNDR* diferente do que havia anteriormente, e dentro dessa concepção você vai ver os impactos da globalização:

A leitura era de que a globalização re-hierarquiza e não uniformiza e dentro do Brasil ela re-hierarquizou também, pois há sub-regiões que

se engatam mais forte na globalização e tem outras que não engatam, que perdem; ela opera de maneira a recriar as desigualdades e portanto a política tem que olhar sua dinâmica para ir para onde a globalização não vai, compensar as desigualdades recriadas.

Nesse panorama, para Ana Paula Vidal (informação verbal), as teorias de planejamento que subsidiam os atuais planos regionais seguem os paradigmas de desenvolvimento gerais, presentes nas políticas realizadas desde a escala mundial até a escala local. No caso brasileiro, tais paradigmas irradiariam do Sudeste e atingiriam as demais regiões com a defasagem de alguns anos, como acontece com o Brasil e a América Latina em relação à escala mundial e suas relações de centralidade.

A globalização e os demais paradigmas a ela associados repercutem no processo de políticas públicas relacionado ao planejamento regional, especialmente no que se refere à *PNDR* e aos planos regionais recentes.

Outra tendência recente no cenário nacional e internacional, destacada por Tânia Bacelar de Araújo (1999), é a emergência da concepção de “desenvolvimento sustentável”, associada ao paradigma do meio ambiente.

Bruno Pagnoccheschi e Maristela Bernardo (2006) assinalam a emergência da problemática ambiental no cenário internacional com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Estocolmo-72. Por outro lado, Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) assinala que as questões ambientais ganharam impulso na arena internacional a partir de 1987, em decorrência do Relatório Brundtland, publicado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU).

No entanto, a noção de desenvolvimento sustentável, baseada na ideia de “pacto intergeracional”, teria ganhado destaque a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco-92 ou Rio-92, tanto no cenário internacional como nacional, como ressaltam Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) e Bruno Pagnoccheschi e Maristela Bernardo (2006). Para estes últimos, a Eco-92, juntamente à CF-88 foram os grandes marcos da inserção da problemática ambiental na agenda política brasileira, tanto no que se refere à esfera governamental como à sociedade civil organizada.

De acordo com Bruno Pagnoccheschi e Maristela Bernardo (2006), a eclosão da questão ambiental tornou evidente as relações entre desenvolvimento e meio ambiente, abrindo-se espaço:

- a) às discussões acerca da transferência de recursos e de tecnologias dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento;
- b) à intervenção governamental visando a conservação e preservação ambiental para as presentes e futuras gerações;
- c) à responsabilidade compartilhada entre o poder público e a sociedade na defesa do meio ambiente, que por sua vez propiciou a participação social no âmbito do processo de políticas pública, sobretudo as ambientais;
- d) aos questionamentos sobre o modelo de desenvolvimento e de ocupação e exploração territorial adotado no país até então, uma vez que altamente degradante ao meio ambiente;
- e) a criação de instituições e instrumentos voltados ao ordenamento e à gestão territorial e ambiental.

Por outro lado, Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) assinala dentre as consequências da emergência do paradigma do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável a crescente responsabilização das regiões e comunidades locais, uma vez que neste mesmo panorama emergiam as políticas endógenas/locais. Assim,

a redescoberta das dinâmicas territoriais eleva as localidades à condição de protagonistas, supostamente mais aptas a desenhar propostas inovadoras e sustentáveis por causa de seu acúmulo de saberes tradicionais e proximidade com recursos naturais. Forma-se um novo consenso sobre a necessidade de um desenvolvimento “de baixo para cima”, teoricamente mais democrático, diverso e justo. Distinto do modelo fordista padronizado e homogeneizante, o novo paradigma abre espaço para que idiosincrasias e peculiaridades locais adquiram relevância em projetos de desenvolvimento (KARAM, 2012, p. 76).

Destarte, o paradigma do meio ambiente também estaria associado aos paradigmas do desenvolvimento local e da industrialização toyotista, em parte devido à retórica da mobilização de atores locais e da questão da inovação tecnológica nos processos produtivos e nas relações entre a sociedade e a natureza. Além disso, ressalta-se a relação com o paradigma da globalização, face à questão da degradação ambiental na escala mundial e da sustentabilidade de grandes ecossistemas etc.

Bruno Pagnoccheschi e Maristela Bernardo (2006) ressaltam em suas análises sobre as políticas ambientais no Brasil o fato de estas serem setoriais e demasiadamente fragmentadas e descoordenadas internamente, embora reconheçam o caráter transversal da expressão ambiental, conforme assinala Marília Stenberger (2006).

No âmbito do planejamento regional recente, segundo relato de Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), a dimensão ambiental na *PNDR* pode ser observada dentro da leitura das sub-regiões. Ela não apresenta uma abordagem especial, a não ser nos planos regionais, pois se manteve o recorte macrorregional. Assim, nos planos feitos para a Amazônia e para o Nordeste a dimensão ambiental aparece com força significativa.

O paradigma do desenvolvimento local

A Constituição Federal de 1988 abriu espaço à atuação de novos atores políticos no âmbito da *politics*. Leonardo Secchi (2009, p.358) aponta o enaltecimento das ideias pluralistas na administração pública,

[...] no sentido em que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos [...].

Ao passo que ocorreu a valorização das ideias pluralistas na dimensão política, o território passou a ser concebido em sua multidimensionalidade, propiciando a emergência de políticas pautadas no desenvolvimento local. Isso porque os defensores da noção de multidimensionalidade do território argumentam que, embora o Estado mantenha-se como principal agente, há diversos atores políticos presentes no processo de produção do espaço, cada um com diferentes potencialidades de produção e escalas de atuação, como observa Aldomar Arnaldo Rückert (2005a).

Nesse contexto, generalizaram-se as noções de desenvolvimento endógeno e de planejamento participativo, promovendo mudanças significativas no arcabouço de intervenções do poder público (UDERMAN, 2008b, p.117).

No caso do planejamento regional, Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) assinala a crescente importância dos pressupostos do desenvolvimento local nos discursos e atuações de instituições públicas e privadas no Brasil durante a década de 1990. Segundo o autor, o desprestígio dos instrumentos de política regional tradicionais e a orientação governamental do período alçam o localismo à alternativa de desenvolvimento para territórios deprimidos e à superação das desigualdades regionais historicamente consolidados no país.

Simone Uderman (2008b) assinala que, a partir de meados dos anos 1990, a problemática regional se transmutou nas discussões e propostas acerca do desenvolvimento local, que passaram a defender a formação de redes, *clusters*, Arranjos Produtivos Locais (APLs), dentre outras formas de organização espacial. A autora argumenta que o Estado passou de regulador da ação e da interação social para a condição de mobilizador de capital social e criador de bases institucionais para a realização de iniciativas coletivas.

Clélio Campolina Diniz, Fabiana Santos e Marco Crocco (2006) afirmam que “o desenvolvimento está enraizado nas condições locais” e que a capacidade de gerar novos conhecimentos constitui o elemento central no processo de produção, competição e crescimento. Deste modo, o foco do planejamento regional passaria a ser a localidade e não mais as grandes regiões, sendo a especialização produtiva de sub-regiões a principal estratégia para a promoção do desenvolvimento, especialmente por meio da criação e do fortalecimento de parques industriais, *clusters*, incubadoras, distritos industriais e APLs.

A consequente especialização produtiva tende à levar à polarização econômica, uma vez que os investimentos seriam concentrados em tais iniciativas de desenvolvimento local, a chamada “estruturação” e/ou “dinamização” de APLs, apregoada pelos planos regionais associados à *PNDR*.

É possível, destarte, relacionar a emergência do paradigma do desenvolvimento local à emergência de um paradigma industrial “toyotista” a nível internacional. Conforme Simone Uderman (2008a), este paradigma estaria baseado em processos produtivos e organizacionais mais flexíveis e voltados para pequenos empreendimentos intensivos em conhecimento, no apoio à formação de redes de empresas e na consolidação de APLs.

Simone Uderman (2008b) considera pertinente a incorporação do conceito de APL à política de desenvolvimento regional atualmente em curso, já que esta

representa uma ampliação no conceito de desenvolvimento. No entanto, a autora destaca que o incentivo aos Arranjos Produtivos Locais e outras formas de cooperação e associativismo na escala local partem do pressuposto de que uma política industrial descentralizada a nível nacional seria demasiadamente onerosa e seus resultados se mostrariam escassos e pontuais. Logo, o Estado estimularia o empreendedorismo e iniciativas produtivas como estratégia de desenvolvimento regional, que por sua vez seriam bem sucedidas de acordo com a atuação dos agentes locais, eximindo parte da responsabilidade do poder público.

Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006) criticam a ideia de que a escala menor seria mais adequada à promoção do desenvolvimento sustentável, que, por sua vez possibilitaria a emergência de um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, dependendo exclusivamente da força de vontade de agentes empreendedores locais e de sua capacidade de mobilização das forças endógenas.

Simone Uderman (2008b) também critica as tentativas de replicação de experiências locais “exitosas” em outros lugares, como se houvesse uma fórmula a ser aplicada independentemente das características locais. Assim, pode-se inferir que tais experiências, *a priori* baseadas num processo *bottom-up*, seriam na verdade legitimações de modelos impostos de cima para baixo, segundo o clássico modelo *top-down*. O processo de políticas públicas *bottom-up* caracteriza-se por sua origem local, a partir das peculiaridades espaciais, econômicas, sociais e políticas que envolvem um problema ou demanda.

Nesse aspecto, a autora ressalta que os incentivos governamentais aos APLs têm sido orientados mais pelos interesses do mercado e seus requisitos de competitividade do que por uma política de desenvolvimento produtivo nacional ou regional. De certa forma isso contribuiria para a falta de articulação de agentes regionais em torno de interesses comuns e a dissociação de tais experiências com as políticas macroeconômicas e setoriais.

Por sua vez, Ash Amin (2007) destaca a criação de estereótipos acerca da noção de comunidades locais e das formas de relações que devem se estabelecer nas comunidades para que haja desenvolvimento sócio-produtivo. A ausência de um determinado modelo de comunidade e de relações seria a causa da degeneração local, logo, a atuação governamental deveria se pautar no fomento à criação e reforço de tais requisitos. Nas palavras de Ash Amin,

“[...] o problema das localidades decadentes, passa a ser um problema de eliminação da comunidade ruim, substituindo-a por uma comunidade boa, com o pressuposto não declarado de que, caso as políticas não funcionem, a culpa será tão-somente delas próprias.

Essa interpretação, em parte, pode ser notada de forma implícita em alguns planos regionais examinados no capítulo anterior, pois diversos objetivos mencionam a criação de ambientes institucionais favoráveis ao empreendedorismo e à criação de APLs, sendo que a ênfase das políticas recentemente executadas pelo MI apontam nessa mesma direção.

Ademais, segundo Ash Amin (2007), mesmo as comunidades locais que apresentem os requisitos elencados pelos defensores do desenvolvimento local podem ver seus projetos de desenvolvimento barrados, pois geralmente elas não dispõem de meios de controle sobre o seu próprio destino e não são capazes de tomar para si ou pôr em seu favor o poder das mãos de outros que conformam o mundo a seu modo. Portanto, não haveria relação direta entre fortalecimento social e promoção do desenvolvimento local.

A esse respeito, Wilson Cano (informação verbal) assinala que o paradigma do desenvolvimento local é uma “criação ideológica”, na qual “o local pode tudo, ele é absoluto”. No entanto, “isso dá uma ilusão de poder, [pois] é claro que existem muitas coisas que se deve e pode fazer no nível local, mas são coisas mais modestas, elas são muito limitadas, porque a política macroeconômica não é local e não se mexe nela.”

Além disso, Wilson Cano (informação verbal) critica as deficiências teóricas e metodológicas do conceito de APL adotado no Brasil, argumentando:

Isso não é estratégia de nada. Você detecta que num local se fez um programa de agricultura familiar que produz hortaliças e ali se cria um APL de hortaliças, um APL de frutas, disso, daquilo... ou simplesmente regiões onde as famílias criavam cabras, então lá vai se fazer um APL da cabra. Isso foi uma tentativa de fazer uma cópia muito mal feita do que eram os distritos industriais no norte italiano, mas eles existiam há mais de 200 anos, não foram uma invenção da política econômica neoliberal e da abertura econômica da globalização, isso não tem nada a ver, muito pelo contrário. Mas aí colocaram tudo no liquidificador: pequena e média empresa, *cluster*, rede... inventaram o APL mas esse conceito não existe na literatura internacional, isso é uma invenção brasileira, para se poder ter um APL da cabra, do avião, da pedra, do que você quiser, serve para tudo.

Segundo Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) há uma vulgarização do conceito de APL no âmbito governamental. Logo, “[...] bastava o apoio a um

modesto aglomerado de produtores, para que se caracterizasse uma ação de ‘estruturação de APLs’”, afirma o autor.

Clélio Campolina Diniz (informação verbal) também critica as políticas que focam o desenvolvimento regional a partir de ações locais e isoladas que desconsideram as variáveis macroeconômicas gerais, as determinações políticas etc. Ele aponta a impossibilidade de sustentar o desenvolvimento regional a partir de ações localizadas, sendo um equívoco considerar que elas vão resolver o problema das desigualdades regionais sozinhas, embora sejam importantes no conjunto das políticas de cunho regional, visão corroborada por Tânia Bacelar de Araújo (2007).

Esta visão é, também, corroborada por Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006), que não descartam a viabilidade das políticas locais, desde que articuladas a um conjunto de políticas de desenvolvimento que não discrimine nenhuma escala, pois cada problema concreto a ser enfrentado demanda escalas adequadas de atuação.

Além disso, Carlos Brandão (2007) adverte para o fato de que o sistema capitalista “[...] aperfeiçoa compulsivamente sua capacidade de manejar as escalas espaciais em seu benefício [...]”, daí elas serem ressignificadas em cada período histórico, não havendo nenhuma escala *per se* melhor ou pior.

Carlos Brandão (2007) ressalta o discurso da perda de importância das escalas intermediárias entre o local e global no contexto da emergência do paradigma do desenvolvimento local, denominado pelo autor de “paradigma localista” e “pensamento único localista”.

Entretanto, para o autor, “é incontestável que o movimento da acumulação de capital se processa, em sua expressão espacial, de forma mutável, parcial, diversa, irregular e com alta seletividade”, já que a natureza desigual da acumulação engendra um espaço múltiplo. Ou seja, a produção do espaço promovida pelo capital está na gênese da diferenciação espacial, uma vez que “as manifestações dos processos de produção, de consumo, de distribuição, de troca (circulação) são marcadamente diferenciados espacialmente. Assim, as fronteiras espaciais seriam redesenhadas, e, mesmo com a universalização do capital haveria a intensificação de particularismos localistas.

Carlos Brandão (2007) assinala que a revalorização do território no período recente, associada ao “paradigma localista”, abarca a retomada de discussões relativas ao campo disciplinar da Geografia Econômica, como os determinantes da

localização, a concentração geográfica, o papel da aglomeração e das especializações produtivas, as disparidades entre regiões dinâmicas e estagnadas etc., porém, de forma viesada e simplificada.

Assim, para o autor, a emergência dos clusters, distritos industriais, parques tecnológicos, incubadoras e APLs, além da banalização das noções de redes, capital social, economia solidária e popular, empreendedorismo e governança dos diversos arranjos institucionais (consórcios, cooperativas, comitês etc.) lançariam “uma cortina de fumaça” sobre o tema, escamoteando as noções de classes sociais, oligopólios, hegemonia, dentre outras.

Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006) argumentam que este “paradigma localista”

[...] nega cabalmente a política, os conflitos, a dinâmica das classes sociais, o papel da ação estatal, em suma, a nação e o espaço nacional. Negligenciam todas as questões estruturais do processo de desenvolvimento, e sua complexidade escalar, ou seja, negam todas as escalas existentes entre o local e o global” (p.196)

Nesse aspecto, Aldomar Arnaldo Rückert (2005) assinala que, no processo de valorização da escala local no âmbito das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico, os lugares dotados de tecnologia e riquezas tenderão a ser geridos por poderes hegemônicos do empresariado. Logo, o autor assinala que o poder local não será necessariamente sinônimo de governo local, mas sinônimo de organizações corporativas com capacidades de planejamento e de investimento em projetos estratégicos em associação com governos locais. Por sua vez, estes são facilmente capturados pelos poderes locais e regionais privados, resultando numa clássica privatização do público.

Essas seriam novas faces do tecido social e político, novos campos de força sobre o qual o Estado não teria o poder de ingerência ou de investidor principal, senão o de coordenador das macroestratégias que busquem, por exemplo, inserir regiões desiguais em processos de desconcentração da riqueza e promover a reestruturação do território (RÜCKERT, 2005).

Conforme Ricardo Antônio de Souza Karam (2012), novas relações de dominação estariam ocultas neste contexto, no qual

[...] a substituição do Estado-nação pelo local como referente de coesão social atenderia aos interesses estratégicos do capital transnacional, haja vista que mudanças estruturais complexas, fundamentais para desencadear um processo de desenvolvimento

sustentável, não estariam ao alcance de dinâmicas localmente circunscritas em meio a poderosos interesses globais.

Assim sendo, para Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006, p.196) “[...] o desenvolvimento passa a depender da performance do território, de seu acúmulo de relações e capacitação institucional”, desconsiderando-se os conflitos e contradições presentes e pautando-se na visão do território como receptáculo de capitais, de pessoas e de infraestruturas e equipamentos desejáveis.

Além disso, os autores supracitados criticam a utilização de modelos econométricos que acabam por substituir o verdadeiro processo de planejamento, destacando-se a elaboração de cenários prospectivos baseados em portfólios de investimentos privados, com vistas a estimular o empreendedorismo e a reforçar as linhas de negócios mais promissoras (“vocação” regional), geralmente produzidos por “consultorias bem remuneradas”.

Assim, Carlos Brandão (2007) destaca que ao Estado caberia o papel de facilitador do processo, promovendo externalidades positivas, desobstruindo entraves microeconômicos e institucionais, regulando e, sobretudo, desregulando o marco jurídico e o sistema normativo e articulando parcerias com o setor privado. Nesse “paradigma localista”, há pouco espaço para o debate relativo aos fatores exógenos e macroeconômicos, abordados pelas políticas cambiais, fiscais, salariais, monetárias, financeiras etc., como anteriormente ressaltado por Wilson Cano (informação verbal).

Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006, p.198) também assinalam a negligência da abordagem “localista” a respeito das complexas hierarquias interregionais e o comando externo de processos, já que, “[...] muitas vezes, as determinações, os instrumentos de política, os sujeitos econômicos e políticos diretivos, por exemplo, estão em outra escala espacial”. Destarte, Carlos Brandão (2007, p.39) aponta que aos lugares e regiões,

bastaria mostrar-se diferente e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade, eficiência, amenidades etc., para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento, a longo prazo, das finanças locais e embotado o debate das verdadeiras questões estruturais do desenvolvimento.

Além do acirramento da “Guerra Fiscal”, o autor ressalta o fato de tais focos de prosperidade engendrados por tais iniciativas localistas pouco contribuírem ao desenvolvimento regional, uma vez que há grande desarticulação com o entorno.

Face à esse “modismo” do paradigma do desenvolvimento local, Carlos Brandão (2007) assinala a necessidade de resgatar as determinações estruturais para ponderar a dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista, tendo em consideração sua multiescalaridade.

Conforme Ash Amin (2007), as políticas regionais de caráter local, formuladas segundo os preceitos do modelo *bottom-up*, têm causado limitado impacto sobre as forças causadoras de desigualdades regionais. Além disso, elas estariam “[...] em desacordo com a ascensão da economia em rede, que depende da conectividade externa e de múltiplas dependências institucionais para funcionar de maneira apropriada”. Logo, o autor defende que as políticas de desenvolvimento regional desenhadas “de baixo para cima” devem explorar “conexões e fluxos externos virtuosos”, de forma a extrapolar os encadeamentos locais, e também combinar-se com uma política regional de corte nacional.

Clélio Campolina Diniz e Marco Crocco (2006) assinalam a predominância das experiências internacionais em “arranjos inovativos” voltadas às atividades urbanas (industriais e de serviços), havendo pouca ênfase nas atividades agrárias. Não obstante, no caso brasileiro, há grande destaque para a criação e fomento de APLs no setor primário, como demonstra os planos regionais elaborados desde o início das discussões sobre a *PNDR*, em 2003.

A dimensão territorial das políticas públicas

Nesse contexto de valorização da escala local sobressai também a noção de dimensão territorial das políticas públicas. Nesse aspecto, Carlos Brandão, Eduardo José Monteiro da Costa e Maria Abadia da Silva Alves (2006) apontam o destaque conferido à temática da dimensão territorial do desenvolvimento ao longo dos últimos anos, especialmente no âmbito governamental, relacionando-o à certa banalização e vulgarização da problemática do desenvolvimento de cidades, regiões e países, por sua vez associada ao “modismo” da dimensão local. Para os autores,

afirma-se, em uníssono, a necessidade da “territorialização” das políticas de desenvolvimento. Como uma panacéia, onde todos os atores sociais, econômicos e políticos estariam cada vez mais plasmados, “diluídos”, enraizados em um determinado recorte territorial. Dentre várias mitificações, parece existir no discurso uma opção por substituir o Estado (“que se foi”), por uma nova condensação de forças sociais e políticas chamada de *território*. O território passa a ser uma espécie de grande regulador de relações, encarnando projetos sociais.

A partir da análise dos planos regionais e demais documentos oficiais a eles associados e da concepção apresentada pela maioria dos atores entrevistados no processo de elaboração desta dissertação, pode-se inferir que, de forma geral, a administração pública compreende a dimensão territorial das políticas públicas como um sinônimo de políticas de escala local.

Segundo Leandro Freitas Couto (informação verbal), no atual período democrático, as principais estratégias do Governo Federal que apresentaram uma abordagem territorial foram os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, o “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento” – ambos já analisados no capítulo anterior –, os *Territórios da Cidadania* e as *Agendas de Desenvolvimento Territorial*.

Leandro Freitas Couto (informação verbal) aponta o *Programa Territórios da Cidadania* como o grande polarizador da discussão territorial no governo a partir de seu lançamento em 2008, tornando-se a grande referência das políticas territoriais do governo por ter estabelecido um modelo de políticas públicas pautadas no diálogo com o território e com os atores locais.

Segundo um dos entrevistados, o *Programa Territórios da Cidadania* deveria ter sido alocado no MI, pois sua gênese ocorreu na gestão das Mesorregiões Diferenciadas. Segundo relato do entrevistado, Carlos Gadelha, na época dirigente da Secretaria de Programas de Desenvolvimento Regional do MI, visava estabelecer um programa capaz de ir além da gestão e dos recursos que cabiam ao MI, então, foram selecionadas cinco Mesorregiões Diferenciadas nas quais se buscaria a convergência de políticas públicas de diversos ministérios, criando-se, inclusive, instâncias de governança. As cinco Mesorregiões Diferenciadas seriam estudos de caso para aprimorar as políticas de desenvolvimento regional, uma vez que o desenvolvimento regional se daria por meio da “gestão de políticas públicas com base territorial”. No entanto,

a Casa Civil começa a ver que isso dava certo e pegou essa experiência piloto do MI e expandiu para todo o território nacional, criando os Territórios da Cidadania, agora com fôlego, pois não era mais projeto do MI e sim do governo, da Casa Civil. Isso animou recursos e atores em torno de um projeto regional-territorial, então o que teria que ter sido feito? Colocar esse projeto no MI, mas não foi o que aconteceu, o projeto foi alocado no MDA, que evidentemente era um dos protagonistas do projeto, mas o MDA olha os pequenos agricultores da agricultura familiar, então porque se colocou um projeto que vai muito além da agricultura familiar no MDA? Por razões óbvias, o governo entendia a importância de um programa como esse, dava valor a ele, inclusive político, e o entregou para o núcleo duro do governo, que não estava no MI, dirigido pelo PMDB, e sim nos ministérios dirigidos pelo PT, aí o MDA era o que tinha mais proximidade com o programa. Na inauguração do programa estava uma faixa enorme no planalto dizendo "o maior programa de desenvolvimento regional do Brasil", que foi entregue ao MDA e não ao ministério do desenvolvimento regional! O programa já surgiu enviesado, mas surgiu, então buscamos convergir com as ações do MI, mas o diálogo foi bem difícil.

Tânia Bacelar de Araújo (2013a) também aponta que o programa supracitado apresenta como objetivos a redução da pobreza e da desigualdade de oportunidades em regiões específicas, marcadas pela desigualdade historicamente construída entre o urbano e o rural. Destarte, não se trata de um programa voltado intrinsecamente ao desenvolvimento regional, embora contribua com isso, mas sim de um programa setorial, envolvendo, sobretudo, os setores agrário e social.

Segundo Ricardo Antônio de Souza Karam (2012), o *Programa Territórios da Cidadania* busca realizar a convergência de políticas setoriais em regiões com elevada pobreza rural, promovendo a participação social e a integração de ações entre Governo Federal, estados e municípios. O programa é constituído por uma matriz de ações agrupadas em: i) três eixos: ação produtiva; cidadania; e, infraestrutura; ii) sete áreas temáticas: organização sustentável da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e, infraestrutura.

Conforme assinala Priscila de Góes Pereira (2009, p.60), não se trata de elencar novos recursos, "[...] mas de fazer com que os recursos existentes sejam executados prioritariamente em certas parcelas do território".

Segundo Karam (2012), um aspecto a ser notado é a significativa coincidência entre as áreas consideradas prioritárias pela *PNDR* e os recortes regionais utilizados pelo *Programa dos Territórios da Cidadania*, já que este utiliza

os mesmos critérios de renda da tipologia da *PNDR*. Logo, haveria, segundo o autor, uma “[...] sintonia espacial e programática entre as iniciativas”.

Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) expõe que, devido à importância que o *Programa Territórios da Cidadania* adquire no âmbito do Governo Federal, a política regional passa para segundo plano. Adriana Melo Alves (informação verbal), menciona, inclusive, a desativação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional em 2007, criada no âmbito das discussões da *PNDR* em 2003, como uma possível implicação do foco que o Governo Federal passou a conferir ao *Programa Territórios da Cidadania*.

Entretanto, como o referido programa demanda o empoderamento de atores no território, o que por sua vez exige maior descentralização e compartilhamento de poder, ele também teria sido esvaziado, desde o início do Governo de Dilma Rousseff, em decorrência do caráter centralizador deste Governo, argumentam dois entrevistados.

No tocante às *Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs)*, trata-se de um projeto do MPOG elaborado no âmbito do *PPA 2012-2015*. Segundo Leandro Freitas Couto (informação verbal), a dimensão territorial no planejamento

muda novamente de figura, dá um salto, mas nós não partimos para um novo estudo ou uma nova carteira de investimentos, a gente trata de reconhecer que há sim estratégias em curso nos territórios ensejando dinâmicas econômicas e sociais específicas, e essas estratégias são postas por vários atores, o Governo Federal é só um deles.

O modo como o MPOG estaria incorporando a dimensão territorial no *PPA 2012-2015* seria pela conformação de *Agendas de Desenvolvimento Territorial*, tidas como um “alinhamento entre os PPAs dos entes federados, que tem por horizonte a formação de um Sistema Nacional de Planejamento”, relata Leandro Freitas Couto (informação verbal).

Esse alinhamento parte de uma análise da dimensão estratégica desses PPAs e dos investimentos estruturantes que nascem em cada território. Não temos uma estratégia de desenvolvimento territorializado nos PPAs, mas conseguimos fazer uma leitura da dimensão estratégica do PPA, os destaques setoriais dessa dimensão estratégica, quais são os investimentos estruturantes. Então é possível identificar essas estratégias do Governo Federal em cada estado e levar isso para dialogar com eles. [...] As *Agendas Territoriais* são isso: reconhecimento conjunto de estratégias no território das ações dos governos federal e estaduais; em segundo lugar é analisar isso a luz também dos investimentos privados, verificar para onde estão indo os investimentos privados. Muitos dos

planos locais são levantamentos de demandas, mas dá para verificar o que é convergente, o que o MPOG pode apoiar, o que é lacuna, quais são os desafios de aprimoramento de políticas. Então nós acreditamos que, aproximando os governos, vamos conseguir ter os próximos planos com a dimensão territorial mais concreta, com metas mais regionalizadas, pois hoje está muito solto.

O MPOG também leva a termo o *Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais*, visando “qualificar os municípios para que eles tenham PPAs mais estratégicos, com participação social, para que esses municípios possam se somar às *Agendas Territoriais* no futuro”, assinala Leandro Freitas Couto (informação verbal). Por outro lado, o Ministério tem incentivado a criação de PPAs Regionais, aplicáveis, num primeiro momento, aos consórcios intermunicipais, e futuramente aos *Territórios da Cidadania*, as macrorregiões e outros recortes mesorregionais.

Conforme aponta Leandro Freitas Couto (informação verbal), não há a proposta de criar novas instâncias de participação social no programa das *Agendas de Desenvolvimento Territorial* e no programa de apoio aos PPAs municipais. O MPOG tem utilizado o monitoramento das Agendas Transversais¹⁶³, introduzidas na estrutura do *PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil*, que dialogam com diversos Conselhos Nacionais que possuem participação social (BRASIL/MPOG/SPI, 2013). Logo, o MPOG tem utilizado um Fórum Interconselhos para estabelecer o diálogo entre o PPA e os Conselhos Nacionais, além de buscar aproximar os documentos formulados no âmbito das Conferências Nacionais a fim de compatibilizar as demandas setoriais elencadas nesses espaços de participação social com o PPA, embora os cronogramas de realização sejam diferentes¹⁶⁴. Portanto, o MPOG tem buscado “aproveitar os espaços de participação já existentes sem necessariamente criar novos”, argumenta Leandro Freitas Couto (informação verbal).

Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) identifica os *Territórios da Cidadania* do MPOG, a *Política de Apoio do Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais* do MDIC e o *Programa de Regionalização do Turismo* do MTur

¹⁶³ São nove políticas transversais: 1) Políticas para as mulheres; 2) Igualdade racial, comunidades quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais; 3) Criança e adolescente; 4) Juventude; 5) Pessoa idosa; 6) Pessoa com deficiência; 7) População LGBT; 8) População em situação de rua; 9) Povos indígenas (BRASIL/MPOG/SPI, 2013).

¹⁶⁴ Conforme dados do MPOG, entre 2003 e 2013 foram criados dezenove Conselhos e outros dezesseis foram reformulados, além da realização de 97 conferências nacionais, abrangendo mais de 43 áreas setoriais (Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias>. Acesso em: 30 mar. 2014).

como exemplos de estratégias de desenvolvimento regional de outros ministérios, ressaltando que as políticas de desenvolvimento são multissetoriais, sendo impossível combater as desigualdades numa atuação apenas setorial.

Todavia, a partir de diversos relatos obtidos nas entrevistas realizadas e de análises e observações feitas ao longo da pesquisa, é possível notar certa concorrência entre órgãos e políticas governamentais relacionadas ao desenvolvimento regional e territorial, fato possivelmente propiciado pela ausência de uma coordenação geral, capaz de promover a cooperação intragovernamental.

Tal interpretação é compartilhada por Ricardo Antônio de Souza Karam (2012), que ressalta a coexistência de diversas iniciativas dos governos federal, estaduais e municipais, além daquelas capitaneadas por órgãos da sociedade civil.

[...] Abridadas em órgãos distintos, tais iniciativas gozam de diferentes *status*, seja do ponto de vista do grau de institucionalização (diploma legal, inclusão nos instrumentos de planejamento e presença em câmaras temáticas e órgãos colegiados do governo) ou dos recursos materiais e de poder disponíveis (dotação orçamentária, estrutura administrativa, autonomia de gestão, influência e relações interinstitucionais) (Ibid., p.22).

Para Karam, desde seus primórdios a *PNDR* reconhece esse fato, reclamando para si a função de articular e coordenar tal conjunto de políticas, aproximando-se da noção de governança, aspiração ainda não auferida.

No caso das *Agendas de Desenvolvimento Territorial* do MPOG, um dos entrevistados argumenta que tal iniciativa tem deixado de lado outros ministérios que trabalham com a dimensão territorial. Além disso, o MPOG atuaria segundo sua lógica, fazendo prevalecer os seus interesses na hora de elaborar o PPA: “se alguma ação de outro ministério estiver dentre os seus interesses ela vai entrar na agenda”. Porém, devido ao fato de o MPOG ser um ministério transversal, ele não possui a *expertise* dos ministérios setoriais, pois, se assim fosse, seria necessário apenas o MPOG e não os demais ministérios setoriais, bastando criar secretarias ligadas a ele, argumenta o entrevistado.

De acordo com o referido entrevistado, cerca de 80% do orçamento dos ministérios é definido pelo MPOG, que por sua vez barra muitas ações dos ministérios setoriais, fazendo com que estes se tornem “meros executores” de políticas que foram elaboradas em outras instâncias do Governo Federal, fato mencionado anteriormente.

No caso dos espaços de manobra remanescentes, Vitarque Lucas Paes Coelho (2014, p.123) assinala que “embora existam diretrizes gerais emanadas da presidência da República, os ministros são representantes dos interesses de seus partidos dentro da estrutura do Estado”. Há certa postura de não-interferência da Presidência da República nas pastas ministeriais, cujas agendas estão mormente voltadas para a satisfação de projetos pessoais, regionalistas e setoriais.

Assim, os PPAs Regionais de macrorregiões e mesorregiões, possivelmente seriam mais um instrumento de planejamento regional que pouco dialoga com os instrumentos já existentes, como os planos regionais, uma vez que a administração pública brasileira tem se caracterizado mais pela concorrência que pela cooperação. Destarte, cabe ponderar a necessidade de se criar novos instrumentos, uma vez que os já existentes ainda carecem ser aprimorados e plenamente utilizados. A esse respeito, Leandro Freitas Couto (informação verbal) expõe:

O MI faz planejamento regional, visando à redução das desigualdades regionais. Planejamento territorial é isso também, mas não se restringe às desigualdades regionais, é preciso olhar outras coisas também. Há outra questão importante: existe uma lacuna na definição do papel de alguns instrumentos, que pode levar à concorrência ou à estagnação, e eu acho que atualmente há estagnação, como é o caso da *Política de Ordenamento Territorial*, a cargo do MI, e do Zoneamento Ecológico-Econômico, a cargo do MMA, que são instrumentos de planejamento territorial.

Para o entrevistado, outro problema é o presidencialismo de coalizão, pois as instituições estão inseridas num jogo político em que funcionam como moedas de troca. A questão federativa também aparece como um tema importante, pois muitas vezes as políticas federais “atropelam” as políticas estaduais e municipais.

Neste aspecto, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) afirma que,

do ponto de vista organizacional, existe uma hierarquização de políticas públicas, que por sua vez reflete uma hierarquização de instituições dentro do Estado. A política de desenvolvimento regional hoje existente está abaixo de muitas políticas, na sua maioria setoriais, inclusive o PAC. O objetivo último é o crescimento, essa é a dimensão que prepondera nessa agenda governamental; o setorial aparece como operador desse crescimento, o que potencializa esse crescimento, os setores é que são eleitos, não os territórios; em terceiro lugar é que apareceria os territórios, onde concretamente os setores vão operar.

No entanto, a dimensão territorial, no sentido de descentralização político-administrativa, tem sido considerada mais recentemente no desenho das políticas públicas, de acordo com Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal).

Não obstante, o equívoco que se estabelece quando se considera que as políticas públicas elaboradas a partir da escala local são aquelas que abarcam o território, e portanto possuem uma dimensão territorial, está relacionado, em primeiro lugar, à confusão entre os sentidos de dimensão como um atributo e como uma extensão espacial.

A dimensão territorial, nesse sentido de extensão espacial, está associada ao processo de descentralização político-administrativa inaugurado pela CF-88, à emergência do municipalismo no atual contexto político-econômico nacional e ao fortalecimento do paradigma da globalização e sua interpretação acerca da dissolução das escalas nacional e subnacional (incluindo-se aqui as macrorregiões brasileiras) em face à articulação direta dos espaços nas escalas global e local.

Conforme assinala Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal),

o menor recorte territorial que temos hoje na estrutura federativa é o município, então, em tese, ele seria a estrutura mínima governamental capaz de ter alguma influência local, seja em áreas urbanas ou rurais. Mas, não se pode considerar as políticas municipais como políticas territoriais, pois, na verdade, muitas delas extrapolam os limites do município. Uma coisa é política urbana *stricto sensu*, aquela de transportes urbanos, saneamento urbano etc., mas quando se fala de políticas econômicas num sentido mais amplo, em geral elas têm impactos fora do município, então do ponto de vista de políticas territoriais, a região está numa esfera superior ao município, pois a política tem uma área de influência que extrapola o município em si. Isso nós percebemos nos estudos da Regic e do “EDTP”, e isso demonstra que o território precisa ser trabalhado numa dimensão regional, ele com certeza é maior que o município e pode ser inferior a um estado ou compreender vários estados. Então, em tese, se chega a um certo consenso de que essa dimensão territorial está na escala regional, que não entra na esfera federativa, pois ela não é estado nem município, geralmente está acima do município e abaixo do estado.

Para Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal), é nesse contexto que surge a ideia de “arranjos federativos territoriais”¹⁶⁵, que trazem a possibilidade de ação conjunta dos três entes federativos num determinado território, partindo-se da unidade básica, que é o município. Essa visão territorial surge na escala regional, que é flexível, fluida, pois dependendo do setor se define de forma diferenciada qual será a abrangência territorial adotada. Entretanto,

quando se observa a ação do poder público no território percebe-se que ela não se encaixa com os instrumentos que conceitualmente se

¹⁶⁵ Segundo definição do entrevistado, os “arranjos federativos territoriais” correspondem às Regiões Metropolitanas (RMs), às Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), às aglomerações urbanas e aos consórcios públicos.

definem como territoriais, havendo um descompasso entre uma leitura territorial e a forma como os instrumentos atuam nesse território.

Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) assinala a existência de regulação apenas no caso dos consórcios públicos, também apontados por Carlos Brandão (informação verbal) como importantes instrumentos que possibilitam uma abordagem regional, podendo, inclusive ser articulados aos PPAs.

Dentro dessa acepção de dimensão territorial enquanto escala espacial, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) faz importantes observações acerca de suas limitações:

as políticas territoriais, que nascem totalmente do local para cima, não conversam com outras políticas. As políticas territoriais devem estar imbricadas num processo e dialogar com as políticas que não são territoriais, por isso o processo de políticas públicas é fundamental, pois as fases da política não são estanques e seqüenciais. A elaboração, implementação, execução, avaliação, monitoramento, revisão ocorrem simultaneamente, não há uma sequência causal na prática, trata-se de um processo complexo e contraditório. O Estado é menos “ator” e “espaço” e mais “relacionamento”, “processo”. Ele é um conjunto de processos imbricados, como aquele desenho da rede neural cheio de nós e ligações simultâneas, podendo haver um nó maior que tenha a capacidade de coordenar uma área um pouco maior, mas jamais o todo. Por isso os processos são fundamentais para se entender o Estado, pois se há um processo mais claro nas relações do Estado com a sociedade ou processos intraestatais, as coisas fluem mais fácil, as instituições se posicionam de forma mais lógica, os atores encontram seu espaço de uma forma mais coerente. Eu não estou falando de processo como procedimento burocrático, mas como interação. Ele [o Estado] é tudo menos externo à sociedade, homogêneo, racional, com instrumentos suficientes e capacidade de ação.

Quando uma política é elaborada considerando o desenvolvimento local, o modelo *bottom-up* e a participação de atores locais, pressupõe-se que ela possui uma dimensão territorial por ser elaborada segundo demandas e peculiaridades locais. Neste caso, o município é considerado como o principal ator local e a unidade político-administrativa apropriada para elaborar políticas públicas com aderência ao território. Portanto, nessa acepção, a política “vem do território”, ela é “territorial” quando produzida segundo o paradigma localista.

Contudo, é um grande erro confundir a dimensão territorial com as políticas elaboradas segundo o modelo *bottom-up* e o paradigma do desenvolvimento local, pois o fato de uma política ser elaborada a partir da escala local, havendo ou não o planejamento participativo, não garante que a dimensão territorial, enquanto atributo,

seja de fato considerada no processo de políticas públicas, sobretudo nas fases de elaboração, formulação e implementação.

Ademais, conforme assinalam Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (2013), apesar do “discurso territorialista” as recentes tentativas de aglutinar e “territorializar” as políticas públicas setoriais não resultou na articulação das políticas regionais com outras políticas. Manteve-se a preponderância das políticas macroeconômicas e a problemática envolvendo as especificidades do pacto federativo e da cooperação intergovernamental.

Por outro lado, no contexto desse debate sobre o resgate da dimensão territorial das políticas públicas, Marília Steinberger (2006, 2013a, 2013b) argumenta que, além de políticas econômicas, sociais e setoriais, haveria um conjunto de políticas que não se encaixam nessa tipologia. Como exemplo, a autora cita as políticas ambientais, de ordenamento territorial, regional, urbana e rural, classificando-as como “políticas públicas espaciais” de caráter nacional, que têm em comum o fato de o espaço ser seu substrato, uma vez que o espaço tem um significado que vai muito além do espaço-palco.

Partindo de análises de Milton Santos sobre as categorias de espaço, território, região, lugar, paisagem e formação sócio-espacial Marília Steinberger (2006) deduz que as noções de ambiental e de territorial são formas-conteúdo gerais, expressões do conjunto de objetos geográficos naturais e artificiais, portanto, expressões do espaço geográfico. Ainda, a partir da leitura da obra de Milton Santos, Marília Steinberger (2006) assinala que o regional, o urbano e o rural são formas-conteúdo particulares, frações do espaço, daí falar-se em espaço regional, espaço urbano e espaço rural.

Conforme a autora, ambiental e territorial são noções mais abrangentes que podem ser entendidas como expressões espaciais maiores da totalidade do espaço, não sendo meras frações deste. Assim, ao romper com a histórica dualidade entre Homem-Meio e Sociedade-Natureza afirmando que o espaço é social e é natureza, e a geografia a relação Homem-Natureza, a leitura de Milton Santos abriria espaço para compreendermos “[...] que o espaço e a natureza são sistemas que se redefinem ao longo do tempo, enquanto o território é o meio (de vida) que se organiza, desorganiza e reorganiza diante dessas permanentes redefinições [...]” (STEINBERGER, 2006, p.54). Assim

[...] embora ambiental, enquanto conjunto de objetos naturais e artificiais seja uma manifestação da natureza natural e artificial, não está aí a sua singularidade, pois territorial (ao lado de regional, urbano e rural), também o é. De fato, territorial e ambiental são formas-conteúdo gerais e expressões maiores da totalidade do espaço, porém formas-conteúdo e expressões diferentes e complementares. Ambiental resulta dos efeitos dos maus tratos do homem à natureza que acontecem em frações do espaço e frações do território. Portanto, ambas as noções existem, uma não substitui a outra, mas não podem ser analisadas em separado (Ibid., p.55)¹⁶⁶.

Por outro lado, segundo Marília Steinberger, para Milton Santos o território está, desde o início, ligado a um Estado nação, que é o seu suporte. Ao ser usado pelo povo, o território cria espaço e transforma-se na base territorial de uma formação sócio-espacial, que é uma totalidade. Logo, “[...] só tem sentido falar em territorial quando se faz referência a uma dada formação sócio-espacial e como forma-conteúdo, pois o conteúdo revela sua utilização [...]” (Ibid., p.61). Portanto, a noção de território usado seria posteriormente utilizada como sinônimo de espaço geográfico por Milton Santos, sendo a técnica indicadora de como o território é usado.

Devido ao fato de o território não ser utilizado uniformemente, e conseqüentemente, não ser homogêneo, pode-se falar em configuração territorial, que é o resultado, num dado momento, dessa produção histórica do espaço por meio do uso do território. Destarte, a configuração territorial seria a expressão material do espaço, pois envolve o território e o conjunto de objetos geográficos existentes sobre ele. (STEINBERGER, 2006).

Marília Steinberger infere, portanto, que a produção do espaço se dá por meio do uso de frações do território nacional por diversos atores, que a partir de suas ações ao longo do tempo histórico criam e recriam objetos geográficos. Como resultado, haveria determinadas configurações territoriais que se sucedem no tempo.

Do nosso ponto de vista, as políticas públicas são instrumentos do processo de produção do espaço. Mas, diferentemente de Marília Steinberger, acreditamos

¹⁶⁶ Acerca das frações do espaço e frações do território, esclarece a autora: “Essa união entre campo e cidade, que pode ser estendida também à união entre rural e campo, de fato, decorre da união espaço e território já discutida anteriormente. Significa que, embora se possa analiticamente dizer que a cidade e campo são frações do território usado por serem expressões da materialidade representada em uma configuração territorial, e que urbano e rural são frações do espaço por serem expressões abstratas, ambas estão unidas” (STEINBERGER, 2006, p.75). Haveria, conforme a autora: i) frações do espaço: urbano, rural, regional e espaços naturais; ii) frações do território (usado): cidade, campo, região e sistemas naturais.

que as políticas públicas no arcabouço do União poderiam ser classificadas em: projeto nacional, política de ordenamento territorial, política de planejamento regional e políticas setoriais (econômicas, sociais, ambientais, urbanas, rurais etc.)¹⁶⁷. No âmbito das administrações públicas estaduais e municipais, tal classificação se manteria, excetuando-se o projeto nacional. Ademais, as políticas setoriais não são plenamente separáveis e delimitáveis, há certa imbricação e transversalidade entre elas, sendo algumas mais gerais e outras mais específicas. Não obstante, as políticas setoriais de caráter econômico são hegemônicas.

No entanto, como exposto acima, entendemos que o atributo espacial ou territorial das políticas públicas não se refere a um tipo específico de políticas, uma vez que todas elas têm implicações espaciais/territoriais e atuam na produção do espaço. Algumas políticas apresentam uma leitura territorial desde o seu desenho, outras observam a dimensão territorial especialmente no momento de sua implementação e/ou execução, e outras, ainda, sequer consideram suas implicações espaciais/territoriais.

Portanto, embora o conjunto de políticas destacado por Marília Steinberger tenha como base uma abordagem espacial/territorial¹⁶⁸, elas não têm a primazia da dimensão territorial em relação às outras políticas. Ainda que as políticas públicas brasileiras não partam dessa abordagem territorial, nada impede que uma política econômica, social ou setorial, como cita a autora, apresente, desde o seu desenho, uma leitura territorial e atue de forma a privilegiar tal abordagem, contribuindo com a reconfiguração territorial e a produção do espaço.

Assim, compreendemos que a dimensão territorial, enquanto atributo das políticas públicas, tem um caráter transversal, sendo mais ou menos relevante de acordo com o objeto de intervenção de cada política. No caso das políticas ambientais, de ordenamento territorial, regionais, urbanas e rurais, a abordagem territorial é imprescindível e mais evidente. No entanto, tais políticas são atualmente tidas como setoriais no arcabouço da administração pública brasileira, e como outras políticas, estas têm sido marcadas pela fragmentação e falta de cooperação intra e intergovernamental. Faz-se urgente a superação de ambas características, uma vez

¹⁶⁷ Cf. *Esquema 8 – Políticas públicas no arcabouço da administração pública brasileira*, p.404.

¹⁶⁸ Marília Steinberger (2013b) destaca a *Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)*, a *Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*, a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)* e a *Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDRur)*.

que as políticas ambientais, de ordenamento territorial, regionais, urbanas e rurais, além de apresentarem uma abordagem mais geral, com certo caráter de coordenação das políticas setoriais, são especialmente relevantes no processo de reconfiguração territorial e, portanto, de produção do espaço.

Mas então, o que seria a “dimensão territorial” nas políticas públicas? Em outras palavras: quais atributos conferem às políticas uma dimensão territorial? Já argumentamos que não se trata de uma extensão geográfica nem está associada apenas à um tipo específico de política. Mas, antes de esboçar uma resposta à esta questão, seguiremos algumas pistas sobre o que seria a dimensão territorial das políticas públicas segundo os relatos Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal), Leandro Freitas Couto (informação verbal) e Ana Paula Vidal (informação verbal).

Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) aponta a importância da dimensão territorial nas políticas públicas em quatro motivos principais:

- a) o território é uma plataforma de integração das políticas públicas, possibilitando o aumento e a verificação da efetividade e eficiência do gasto público, uma vez que há um maior desenvolvimento do território quando as políticas são implementadas e executadas de forma integrada;
- b) é necessário eleger os territórios como sujeitos na construção das políticas, ou seja, ouvir os territórios nos processos de elaboração e formulação das políticas, considerando suas especificidades e particularidades, uma prática ainda incipiente;
- c) a partir do território há maior possibilidade de diálogo federativo e de participação social;
- d) é necessário, também, buscar no planejamento territorial um olhar de longo prazo, imprescindível para as mudanças territoriais.

Leandro Freitas Couto (informação verbal) assinala uma falha no processo de aproximação com os territórios nas políticas de cunho regional elaboradas pelo MI e nos PPAs elaborados pelo MPOG:

no mais das vezes os planos se tratam de levantamento de demandas dos territórios, mas um plano nacional não pode ser a soma das demandas dos planos estaduais, por exemplo. Então essa mediação é que está faltando, ter clareza de qual é a política nacional e quais são as políticas que vêm de baixo para gente fazer um cruzamento e aproveitar as convergências, apostar naquilo que é convergente, o restante podemos elencar como lacunas, como

desafios, como divergências se for o caso, mas nós precisamos de uma leitura nacional. No caso do MI eu tenho a impressão de que muitas vezes ele fica numa situação desconfortável, pois se limita a mediar as demandas estaduais e municipais com o Governo Federal.

Para Ana Paula Vidal (informação verbal), embora a dimensão territorial seja muito discutida no âmbito das políticas públicas, ela é pouco compreendida, devido às dificuldades em debater e atuar acerca de questões estruturais que envolvem a temática regional.

Conforme a pesquisadora, no caso das políticas regionais européias - que têm influenciado as políticas regionais brasileiras –, finalmente os geógrafos estão se sobressaindo aos economistas no tocante à concepção de território, possibilitando que a administração pública o compreenda não apenas como o substrato material para o desenvolvimento das atividades econômicas, mas considere também suas diferenciações, a forma pela qual as pessoas se identificam com o território e a conformação de suas elites históricas e atuais. Dessa forma, para Ana Paula Vidal (informação verbal), considerar a dimensão territorial nas políticas públicas implica reconhecer não somente a base material do território mas também sua dinâmica política e social.

Portanto, defendemos que a dimensão territorial não corresponde a um adjetivo conferido às políticas que são elaboradas a partir do local, considerando-se neste caso os governos municipais como principais atores. Embora os municípios correspondam às menores unidades político-administrativas autônomas do país, não necessariamente as políticas formuladas por seus governos consideram as especificidades espaciais de seu território ao longo do processo de políticas públicas. Além disso, todo território sofre diversas influências externas: o território nacional está incluído num sistema mundo; os territórios subnacionais, fazem parte desta totalidade mundo, de um Estado-Nação e possivelmente de algumas de suas subdivisões – como os estados-membros e municípios, no caso da federação brasileira. Isso se considerarmos somente as influências de Estados soberanos e suas unidades político-administrativas, mas se considerarmos outras formas de territorialidade, perceberemos, de forma mais ampla, a sobreposição de múltiplos territórios, cada qual com sua delimitação e dinâmica própria, como ressalta Marcelo José Lopes de Souza (2000).

Compreendemos que o atendimento prioritário de demandas de atores locais não necessariamente levariam ao desenvolvimento regional, uma vez que tais

interesses talvez estejam associados ao *status quo* ou a transformações que pouco contribuiriam com a mitigação e redução de desigualdades regionais. Da mesma forma, o atendimento preferencial de demandas externas também não garantiria o alcance dos objetivos de uma política regional.

Portanto, a nosso ver, uma política territorial levaria em consideração os diversos vetores que incidem num dado território, oriundos de atores de natureza diversa que atuam em diferentes escalas espaciais (local, regional, nacional e internacional), buscando estabelecer diálogos e negociações de demandas entre os atores envolvidos no processo de políticas públicas (que inclui as fases da agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação). Por conseguinte, tais políticas possuiriam maior “aderência ao território”, ao considerar suas particularidades e especificidades, tanto relacionadas à sua base material/natural como à sua organização social (entendida aqui de forma ampla, incluindo as vertentes cultural, política e econômica).

Naturalmente, o conjunto de políticas públicas deve estar associado às seguintes políticas estratégicas e de longo prazo:

- a) política de desenvolvimento nacional – um “projeto nacional”;
- b) política nacional de ordenamento territorial;
- c) política nacional de desenvolvimento regional;
- d) políticas setoriais estratégicas de médio e longo prazos.

Dentre estas, há somente a política nacional de desenvolvimento regional, a *PNDR*, e algumas políticas setoriais, contudo, a maioria tem enfrentado sérios obstáculos ligados à consolidação e implementação/execução. Assim, Adriana Melo Alves (informação verbal) assinala que “na *PNDR* / faltou o *link* com a estratégia nacional, que é exatamente esse processo de articulação com um plano estratégico para o Brasil”.

5.3. O planejamento participativo

Conforme Gilberto Bercovici (2003), ao longo da Ditadura Militar, os planos econômicos nacionais eram totalmente impostos pelo Poder Executivo Federal, desprezando-se completamente a participação dos demais entes federados e

restringindo-se a colaboração do Congresso Nacional, uma vez que este só podia votar propostas enviadas pelo Poder Executivo, cabendo-lhe apenas formular ressalvas ao plano, que poderiam ser acatadas ou não.

A esse respeito, Fernando Rezende (2010, p.32) argumenta que

enquanto o planejamento praticado nos anos 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão do regime político vigente, o de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vistas à promoção e à defesa de seus particulares interesses.

Essa nova realidade impõe alguns desafios importantes ao exercício da atividade de planejamento. A maneira como as demandas e as reivindicações desses grupos de interesse são conduzidas reflete-se no grau de aderência às prioridades e aos objetivos estabelecidos em um projeto nacional de desenvolvimento e, portanto, na sua execução [...].

Conforme João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos (2006, p.197), um dos princípios da Administração Pública é a participação popular na gestão, ou seja, além da democracia representativa, o cidadão deve participar do cotidiano da administração, inclusive da tomada de decisões administrativas, exercitando o poder de forma direta e indireta. Para os autores, o princípio da participação é um reflexo da evolução democrática de um país, sendo as formas mais comuns de participação as ouvidorias, as audiências públicas, os colegiados públicos, os orçamentos e planejamentos participativos¹⁶⁹, a provocação de inquérito civil e as denúncias públicas.

De acordo com Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz (2006, p.117),

participação popular na Administração Pública é a interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome do coletivo

Eugenio Lahera Parada (2006, p.81) destaca uma questão relevante acerca do controle social no processo de políticas públicas: a possível existência de um limite natural acerca da participação. Para o autor, existem assuntos extremamente complexos, cuja solução seria demorada caso houvesse a participação popular detalhada. De acordo com cada tema, a participação poderia alcançar diversos

¹⁶⁹ Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz (2006) destacam a assessoria externa como uma forma de efetivação do planejamento participativo. Mediante a colaboração de especialistas (pessoas da sociedade civil indicadas ou selecionadas) na produção de projetos e relatórios haveria maior legitimidade da ação administrativa. Tal prática tem sido recorrente no âmbito do planejamento regional desde a década de 1990.

níveis de intensidade, incluindo o compartilhamento de informações, a realização de consultas, a participação nas decisões ou na execução das políticas.

No caso do planejamento regional, a participação popular apresenta certas limitações devido à complexidade do tema, que demanda um nível de conhecimento elevado por ter implicações em diversas escalas territoriais, além de dificuldades técnicas e operacionais, pois quanto maior a escala espacial e/ou o número de indivíduos envolvidos, maior seria a tendência de criação de novas formas de representação, diminuindo a participação direta.

Nesse aspecto, Ana Paula Vidal (informação verbal) relata sua experiência com o planejamento participativo, destacando que o processo geralmente não produz resultados consistentes quando as assembléias são muito grandes e não há proposições iniciais formuladas pela organização do evento a fim de promover a discussão entre os participantes. Haveria, portanto, a necessidade de organizar assembléias com um número relativamente reduzido de participantes e instigar as discussões a partir de proposições gerais, preferencialmente oriundas do diagnóstico já realizado para subsidiar o plano. Assim sendo, as assembléias resultam em metas bem gerais, classificadas por eixos prioritários.

Um dos entrevistados expõe que

o enfoque dado em termos ideológico estava muito associado ao desenvolvimento endógeno dos territórios, por isso a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, ainda na sua primeira fase, tratava muito dessa ativação dos potenciais de desenvolvimento. A lógica de implementação era a partir de fóruns nas regiões mais deprimidas economicamente, e, ouvindo os representantes das instituições locais se elegeria prioridades, direcionaria os recursos que eram poucos, porque eram só do Ministério da Integração, porque a capacidade de articulação era mínima, então dois ou três projetos eram implementados anualmente ali naquelas regiões. [...]

Os planos mesorregionais foram elaborados a partir da mediação de consultorias, que intermediavam as demandas de um grupo local formado pelos fóruns mesorregionais ou comitês.

Conforme outro entrevistado, devido à baixa capacidade do MI e das Superintendências em articular as demais ações ministeriais,

esses planos, em geral, ficavam nas prateleiras ou eram cedidos para os fóruns [mesorregionais], para que eles, por iniciativa própria, articulassem outros ministérios ou articulassem politicamente deputados, parlamentares, prefeitos e governadores que conseguissem implementar as ações.

Em que pese os problemas enfrentados pelo planejamento participativo, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) defende ser fundamental numa sociedade democrática a participação de agentes locais tanto na fase de formulação das políticas públicas como nas fases de implementação e de monitoramento. Tais agentes incluem a sociedade civil organizada, instituições públicas e privadas de caráter regional, igrejas, empresas e governos municipais. No entanto, o peso político de cada um desses grupos varia em cada região, havendo casos em que uma única empresa pode deter grande poder de comando sobre a política, a economia e a sociedade local e casos em que a região apresenta uma estrutura produtiva mais diversificada, com pequena produção, onde o poder também é mais fragmentado.

Quanto aos atores que participam de assembléias ligadas ao planejamento participativo, Ana Paula Vidal (informação verbal) adverte que

nem todas as elites são organizadas, e a permeabilidade do poder público começa nas campanhas eleitorais, no financiamento de campanha. Quem vende o seu voto normalmente são as pessoas que participam das assembléias públicas, e quem financia o candidato muitas vezes nunca participou de uma assembléia pública, mas é ele quem vai definir depois a agenda do político. O que nós sabemos é que ninguém consegue mudar nada, mas isso não é por falta de planejamento nem de planos de campanha, o problema é que existem interesses de algumas elites que não deixam o planejamento avançar.

Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) aponta os “Fóruns Mesorregionais como instâncias de participação para elaboração de seus projetos de futuro e seus planos”, sendo que a presença do Governo Federal se daria tanto pela atuação do MI na criação de tais instâncias em cada sub-região como no apoio a seus planos por meio de recursos financeiros.

De forma semelhante ao relato de Ana Paula Vidal transcrito acima, um outro entrevistado aponta que alguns planos mesorregionais voltaram-se para públicos específicos, especialmente aqueles que participaram das consultas públicas e dos Fóruns Mesorregionais. No entanto, a baixa implementação dos planos mesorregionais corrobora as observações de Ana Paula Vidal e demonstra um dos principais problemas associados ao planejamento participativo: a baixa efetivação das propostas formuladas nesses espaços, que dificilmente se tornam políticas públicas implementadas e executadas, fato em parte decorrente do jogo político que envolve o processo de políticas públicas.

Ademais, um dos pressupostos à participação popular no processo de políticas públicas é o acesso à informação, classificado por Eugenio Lahera Parada (2006, p.82) como um pré-requisito indispensável. O autor adverte que “[...] se trata de información básica, abierta y no predigerida, a la que se pueda acceder libremente. De este modo puede generarse opinión pública y no solo preconformarla mediante encuestas [...]”. Todavia, no caso das políticas públicas de cunho regional, o acesso a informações básicas pouco contribuiria à formação de opinião pública, já que a complexidade do tema exige análises pormenorizadas.

Ressalta-se que todos os planos regionais analisados nesta pesquisa utilizaram algum tipo de instrumento de planejamento participativo, com maior ou menor permeabilidade às demandas da sociedade civil organizada. Todavia, João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) assinala que o desenho de governança e os instrumentos de participação precisam ser aprimorados, sobretudo porque a participação ainda é muito restrita: por um lado, a problemática da cooperação intergovernamental dificulta a própria consolidação do processo de políticas públicas; por outro, há falta de interesse dos atores, que desconhecem as políticas regionais, especialmente a *PNDR*, fato relacionado à sua falta de visibilidade e prestígio.

A esse respeito, um entrevistado assinala que

o MI tem um perfil que nunca lidou muito bem com a participação da sociedade. As políticas sempre foram muito duras – irrigação, infraestrutura hídrica – e isso plantou uma cultura organizacional no Ministério que faz com que ele hoje tenha uma dificuldade muito grande com o tema.

Para Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal), “sem a participação não se vai a lugar nenhum, o paradigma antigo acabou”, mas, não basta reproduzir o discurso da multiescalaridade, é preciso gerir as políticas em parceria com os atores locais e regionais.

PARTE III – UMA TENTATIVA DE SÍNTESE: A *POLICY ANALYSIS* E A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO

6. O planejamento regional recente no Brasil à luz da *Policy Analysis*

A partir do objetivo principal desta pesquisa – caracterizar o planejamento regional no período posterior à Constituição Federal de 1988, tomando como base as dimensões *polity*, *policy* e *politics* e tendo como pano de fundo a comparação com o período precedente –, serão apresentadas neste capítulo algumas considerações sobre as dimensões da “Policy Analysis” abordadas de forma dispersa nos capítulos anteriores, de forma a sistematizar o que foi apreendido e expor de forma crítica algumas observações.

Cabe destacar que embora os itens deste capítulo exponham separadamente as dimensões *polity*, *policy* e *politics*, é sabido que elas se influenciam mutuamente. Por exemplo, a estrutura da *polity* define o jogo político ao definir normas e regras e é responsável pela elaboração das *policies* no âmbito público, demandando atores políticos específicos; a *policy* também determina quais serão os atores políticos envolvidos no jogo político e promove alterações na *polity*; por sua vez, a *politics* influencia o conteúdo das *policies* e o funcionamento da *polity*.

6.1. A *polity* do planejamento regional brasileiro

Como aponta Wilson Cano (informação verbal), as instituições permanecem quando são úteis e, à medida que não servem mais aos interesses hegemônicos, elas vão sendo alteradas ou substituídas. No tocante à *polity* do planejamento regional, diversas alterações ocorreram ao longo do tempo, conferindo maior ou menor visibilidade das instituições e de suas políticas no arcabouço da Administração Pública Federal, como veremos a seguir.

Administração Pública Direta

Ao longo de todo o século XX e início do século XXI, o planejamento regional apresentou momentos de maior ou menor relevância, de acordo com o contexto político-econômico e a posição das instituições responsáveis na estrutura administrativa¹⁷⁰.

Desde meados da década de 1950, os órgãos públicos ligados ao planejamento econômico nacional apresentaram crescente poder de comando, fiscalização, coordenação e revisão no tocante à formulação da política econômica nacional, e em alguns momentos, das políticas de desenvolvimento regional.

Naturalmente, espera-se que as políticas de cunho regional observem as diretrizes da política econômica nacional e que haja certa coordenação para que sejam atingidos os objetivos e metas em ambas as escalas. Entretanto, o exame atento da dinâmica institucional, desde meados da década de 1950, aponta, em certos períodos, uma demasiada preponderância do órgão ligado ao planejamento econômico nacional em relação ao órgão responsável pelo planejamento regional.

Primeiramente, destaca-se o fato de que a competência de “promoção do desenvolvimento regional”, por meio da elaboração de diretrizes e planos, foi atribuída a um órgão específico apenas em 1967, o então Ministério do Interior¹⁷¹. Todavia, a criação da Seplan em 1974 e a ênfase dada ao planejamento nacional pelos governos militares, favoreceu a proeminência deste órgão em relação àquele.

De acordo com a legislação brasileira, os Ministérios possuem maior autonomia em relação às Secretarias da Presidência da República, visto que estas exercem função de assessoramento, por sua vez essencialmente opinativa, expressa em pareceres ou deliberações. Não obstante, Hely Lopes Meirelles (2002, p.725) observa que há casos em que as atribuições dos órgãos de assessoramento não se limitam à função consultiva, sendo-lhe conferidas outras funções, inclusive de caráter executivo.

¹⁷⁰ Cf. *Esquema 3 – Alterações nas instituições ligadas ao planejamento regional brasileiro, de 1981 a 2009*, p.20.

¹⁷¹ O Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, criado em 1964, não tinha a atribuição de elaborar diretrizes e planos na escala regional. Sua função era coordenar as atividades da Spvea, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País, da Sudene, da CVSF, do IBGE, da Fundação Brasil Central, dentre outras entidades.

No caso da Seplan, que atuou de 1974 até 1989, suas competências ultrapassariam o assessoramento imediato ao Presidente da República, fato em parte explicado pelo contexto político-econômico, no qual os governos militares empregaram intensamente o planejamento econômico nacional como ferramenta para atingir o desenvolvimento, valendo-se também do insulamento burocrático para potencializar a atuação do órgão. Daí sua grande influência sobre as diretrizes adotadas no planejamento regional.

Num contexto de declínio do planejamento de médio e longo prazos, tanto na escala nacional como regional, o Ministério do Interior foi substituído pela Secretaria de Desenvolvimento Regional em 1990, que tinha como principal função planejar, coordenar e supervisionar a atuação das Agências de Desenvolvimento Regional, também não se restringindo à função consultiva. Trata-se da única ocasião em que a instituição responsável pelo planejamento regional se apresentou na forma de uma Secretaria ligada à Presidência da República; diferentemente da Seplan, todavia, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Regional não esteve ligada ao insulamento burocrático, mas sim a um esvaziamento do planejamento.

Este esvaziamento prosseguiu com a transferência da competência de formular diretrizes e planos regionais para a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, em 1992, e depois para a Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, em 1998.

Além da perda de competências, a instabilidade institucional que marcou a década de 1990 resultou na extinção, na criação e em novas posições hierárquicas do órgão responsável pelo planejamento regional.

A competência de formular diretrizes e planos de caráter regional só foi retomada com a criação do atual Ministério da Integração Nacional, em 1999. No entanto, em 2003, este passou a ter sua atuação norteadas pelas diretrizes da *PNDR*, formuladas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo, criada naquele mesmo ano.

Esses exemplos demonstram que, embora pertençam a órgãos públicos de natureza distinta, na prática não há diferenças significativas no tocante ao nível de poder e ao tipo de competências entre as Secretarias da Presidência da República e os Ministérios. O que se pode verificar é uma diferenciação decorrente da importância conferida ao planejamento em períodos distintos.

Contudo, é importante destacar que, a princípio, os órgãos subalternos possuem limitações em suas competências decorrentes da própria relação hierárquica a que estão submetidos. Neste caso destacam-se: a Secretaria Especial de Políticas Regionais, órgão subordinado ao Ministério do Planejamento e Orçamento (de 27/05/1998 a 01/01/1999) e posteriormente subordinado à Câmara de Políticas Regionais (de 01/01/1999 a 29/07/1999); a Câmara de Políticas Regionais subordinada ao Conselho de Governo (27/05/1998 a 31/08/2001); a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional subordinada ao Conselho de Governo (desde 23/07/2003).

Segundo Hely Lopes Meirelles (2002, p.709), a desconcentração administrativa – que resultou na diferenciação entre órgãos primários, superiores, autônomos e subalternos – pressupõe a distinção entre os níveis de direção e execução:

[...] no nível de direção situam-se os serviços que, em cada órgão da Administração integram sua estrutura central de direção, competindo-lhe primordialmente as atividades relacionadas com o planejamento, a supervisão, a coordenação e o controle, bem como o estabelecimento de normas, critérios, programas e princípios a serem observados pelos órgãos enquadrados no nível de execução. A esses últimos cabem as tarefas de mera rotina, inclusive as de formalização de atos administrativos e, em regra, de decisão de casos individuais, principalmente quando localizados na periferia da Administração, e em maior contato com os fatos e com os administrados.

Raquel Melo Urbano de Carvalho (2008) aponta a tendência dos órgãos situados em classes hierarquicamente mais elevadas em transferir a execução de sua competência aos seus subalternos sempre que a legislação não o proíba expressamente. Por conseguinte, é possível uma Secretaria vinculada a um Ministério ter uma atuação mais significativa do que este, ou seja, a importância de um órgão subalterno se sobrepôr a de seu superior, que por vezes exerce apenas o poder de coordenação e de supervisão.

Administração Pública Indireta

As entidades da Administração Pública Indireta relacionam-se ao processo de descentralização, sendo que no caso das Agências de Desenvolvimento Regional

trata-se de descentralização administrativa de tipo territorial, já que lhes são conferidas atribuições e autonomia para melhor atender aos interesses da porção espacial em que irão atuar.

No entanto, não haveria descentralização política, já que esta só ocorre quando há pessoas jurídicas diferentes do Estado com poderes de criar o Direito e agir em sua conformidade no âmbito de sua esfera e circunscrita a uma área territorial – no caso brasileiro, tais entidades correspondem aos estados-membros, municípios e ao Distrito Federal (QUEIROZ; SANTOS, 2006).

Segundo ressalta Maria Sylvia Zanella di Pietro (2002) as atribuições exercidas pelas entidades da Administração Pública Indireta são emprestadas pela União, ou seja, não decorrem da Constituição. Além disso, por se tratar de uma descentralização administrativa, as entidades não criam o Direito, mas apenas agem em sua conformidade.

Num primeiro momento, todas as Agências de Desenvolvimento Regional possuíam significativa autonomia, tanto na elaboração de políticas públicas de cunho regional para a sua área de atuação, como para implementação e execução de tais políticas. Às Agências também cabia coordenar e fiscalizar a ação de estados e municípios voltada ao desenvolvimento regional em sua área de atuação.

Contudo, podemos distribuí-las em dois grupos segundo o grau de autonomia apresentado ao longo do período em análise.

O primeiro grupo abarca o Dnocs e a Codevasf, que perderam autonomia ao serem vinculadas à Sudene após sua criação, e, 1959, já que esta se tornou responsável pela fixação das diretrizes do desenvolvimento do Nordeste e pela criação de planos de desenvolvimento regionais, além da supervisão, coordenação e controle de projetos a cargo do Dnocs e da Codevasf, que se tornaram órgãos executivos dos planos definidos pela Sudene.

O segundo grupo abrange as Superintendências de Desenvolvimento Regional – Sudam, Sudene, Sudeco e Sudesul –, que foram originalmente criadas com ampla autonomia na elaboração de planos de desenvolvimento regionais e na coordenação da ação de estados, municípios e órgãos federais que se relacionavam especificamente com o desenvolvimento de suas regiões.

Segundo Alexandre Mazza (2011, p.131), atualmente as Superintendências de Desenvolvimento Regional são autarquias especiais, caracterizadas pela existência de determinadas peculiaridades normativas que as diferenciam das

autarquias comuns, como um maior grau de independência administrativa em relação à Administração Direta. Contudo, com o surgimento dos Ministérios e dos Órgãos da Presidência da República responsáveis pela elaboração de diretrizes para o planejamento, nas escalas nacional e regional, as Superintendências foram vinculadas a tais instituições e perderam parte de sua autonomia ao longo do tempo.

Hely Lopes Meirelles (2002, p.705, grifos do autor) ressalta que,

a vinculação das entidades da Administração indireta aos Ministérios traduz-se pela *supervisão ministerial*, que tem por objetivos principais a verificação dos resultados, a harmonização de suas atividades com a política e a programação do Governo, e eficiência de sua gestão e a manutenção de sua autonomia administrativa, operacional e financeira [...], sem prejuízo, porém, da autoridade dos órgãos de direção e fiscalização estabelecidos na legislação a elas pertinente. Esses meios pelos quais se exerce a *supervisão ministerial* [...] sujeitam os entes descentralizados a um controle que pode ser prévio em alguns aspectos, como no caso da nomeação de dirigentes (exoneráveis *ad nutum*), fixação de despesas e aprovação do orçamento-programa e da programação financeira, caracteriza verdadeira subordinação [...].

Destarte, o exame das atribuições das Agências de Desenvolvimento Regional indica que até a Reforma de 1974 tais entidades da Administração Pública Indireta dispunham de um elevado grau de autonomia administrativa, visto que exerciam o poder de comando, coordenação, supervisão e controle sobre a ação de caráter regional de demais órgãos e entidades em suas áreas de atuação, sobressaindo-se também a elaboração e execução dos planos de desenvolvimento regionais, e a coordenação, supervisão e controle dos programas e ações contidos nos planos.

Segundo Wilson Cano (informação verbal), as Superintendências foram rebaixadas na hierarquia institucional e vinculadas a um ministério com pouca expressão, visando, sobretudo, esvaziar politicamente tais autarquias, seguindo-se o esvaziamento de seus recursos financeiros, uma vez que os incentivos fiscais foram pulverizados entre diversas instituições.

Além da relativa perda de autonomia administrativa e a consolidação da função de execução a partir de 1974, houve uma pulverização das Agências de Desenvolvimento Regional na estrutura da Administração Pública a partir de 1989. Assim, a década de 1990 e o início da década de 2000 ficaram marcadas por essa pulverização, que indica a diminuição da importância do planejamento regional e o esvaziamento de suas instituições, fato consubstanciado pela extinção da Sudeco e

da Sudesul em 1990 e pela transformação da Sudam e da Sudene em agências reguladoras em 2001.

Como exposto anteriormente, esse movimento não foi linear nem uniforme, pois a Administração Pública Federal passou por algumas reformas administrativas e alterações pontuais no tocante às instituições ligadas ao planejamento, que em alguns momentos conferiu maior ou menor autonomia às Superintendências de Desenvolvimento Regional perante os órgãos públicos a que estavam vinculadas.

Nesse movimento de altos e baixos, em 2007 entrou em vigor a *PNDR* e a Sudam e a Sudene foram recriadas com vistas a retomar o exercício de suas competências, bastante limitadas à função executiva durante o período em que permaneceram com *status* de agências reguladoras.

Ressalte-se que a distinção entre os níveis de direção e execução podem ocorrer também na descentralização, ou seja, quando há execução de obras e serviços públicos, sobretudo, por entidades da Administração Indireta (MEIRELLES, 2002), sendo a elaboração de diretrizes e de planos de desenvolvimento regional conferida aos órgãos públicos, pertencentes à Administração Direta.

Implicações da polity no planejamento regional

Ao longo das últimas décadas, diversas críticas foram feitas ao planejamento regional brasileiro, sobretudo no que se refere: à existência de instituições com funções idênticas ou mesma área de atuação; à falta de coordenação das políticas de cunho regional; à centralização na esfera federal e à visão de que tais políticas têm um caráter complementar e compensatório, logo, secundárias no processo de desenvolvimento nacional; a restrição das políticas regionais às “regiões-problema” e a exclusão das áreas miseráveis e atrasadas localizadas no Centro-Sul do país; a desconsideração das especificidades de cada região e de suas heterogeneidades (COSTA, 1995; BERCOVICI, 2001, 2008). Como resultado haveria um grande número de projetos e ações de cunho regional atuando de forma contraditória e a pulverização de recursos (Idem).

Tais críticas relacionam-se a três atributos da *polity* brasileira: a instabilidade institucional, a falta de definição ou imprecisão das competências relativas a cada

nível de governo e a falta de cooperação intergovernamental, sendo esses dois últimos associados ao modelo federativo adotado pelo país.

A instabilidade institucional

A instabilidade institucional relaciona-se às constantes alterações nas instituições, seja por meio de mudanças pontuais ou amplas reformas administrativas. Essa instabilidade tem sido relacionada à descontinuidade de políticas públicas de cunho regional, que geralmente necessitam de períodos de médio e longo prazo para atingirem seus objetivos. Logo, a efemeridade das instituições ligadas ao planejamento regional, tratada ao longo dos capítulos anteriores, bem como o seu relativo esvaziamento ao longo das últimas décadas, prejudicaria o planejamento regional na medida em que dificulta o andamento do processo de políticas públicas.

As constantes alterações nas instituições, seja por meio de mudanças pontuais ou amplas reformas da Administração Pública Federal, apresentaram importantes implicações na forma como o planejamento regional tem sido realizado no país. Alguns autores, como Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes (2006) e Klaus Frey (2000) assinalam a existência de certa instabilidade institucional no Brasil. Esta teria possibilitado tanto a atuação de novos atores e forças políticas como de uma nova distribuição de poder entre os grupos no âmbito da *politics*.

Somando-se a esta arena política conflituosa e contraditória, no interior da qual vem se desenvolvendo o planejamento regional no Brasil, a efemeridade de algumas instituições, decorrente de um cenário político com constantes rupturas, dificultaria a continuidade das políticas de cunho regional. Conforme Clélio Campolina Diniz (informação verbal), em decorrência das constantes alterações na estrutura da Administração Pública se perde a objetividade, a legitimidade política, a capacidade operacional e, portanto, se compromete os resultados; muito dinheiro é despendido e às vezes de forma contraditória; as políticas não tem coerência umas com as outras, não há coordenação e isso é grave.

Tal interpretação é apoiada por Gilberto Bercovici (2006), que aponta o fato de que o processo de formulação de políticas públicas é fortemente influenciado

pelo desenho institucional. Avaliamos que, no caso brasileiro, este apresenta pouca integração e coesão, além de divisões internas que constituiriam verdadeiros entraves ao processo, visto que cada órgão possui interesses distintos e forças relativas diferentes a cada momento.

A esse respeito, Gustavo de Paiva Gadelha (2007) argumenta que o modelo federativo brasileiro apresenta, desde seus primórdios, problemas no tocante à harmonização da atuação entre os entes federados e conflitos de competência administrativa e legislativa, que segundo Eduardo Kugelmas (2001) ocorrem, sobretudo, no âmbito das clivagens regionais.

Embora a falta de definição ou clareza na distribuição de competências seja um empecilho ao processo de políticas públicas, prejudicando a eficiência de tais políticas, seria necessário ponderar a definição de atribuições e responsabilidades exclusivas e concorrentes aplicáveis a cada tipo de recorte regional e a cada tipo de ente federativo, mesmo que de forma genérica, sendo imperativo dotá-los de capacidade financeira, técnica, poder político e autoridade para a elaboração, implementação e execução de políticas públicas no âmbito regional e local, tal como evidenciado por diversos autores e entrevistados.

Não obstante, uma consequência da instabilidade institucional refere-se à falta de diálogo entre as instituições, fato muitas vezes relacionado à certa resistência por parte de algumas instituições que possuem maior *expertise* do que o órgão ao qual estão vinculadas ou subordinadas, assinala João Mendes da Rocha Neto (informação verbal).

Segundo um entrevistado, esse é o caso da relativa insubordinação do Dnocs e da Codevasf em relação à Secretaria de Irrigação, recém-criada no arcabouço do MI. Ambas autarquias dispõem de longa experiência e resistem ao comando de uma institucionalidade nova. Assim, embora parte dos recursos do Dnocs e da Codevasf tenham origem no MI, as autarquias têm suas agendas particulares e não necessariamente cumprem todas as políticas estabelecidas pela referida Secretaria do MI. Isso ocorre também entre as autarquias e as Superintendências, visto que estas sofreram maior instabilidade institucional e descontinuidades de suas políticas ao longo do tempo.

Por outro lado, alguns órgãos públicos – destacadamente aqueles ligados à área econômica, tais como o Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – apresentam grande estabilidade

institucional, pois são responsáveis pela própria estabilidade econômica e política do país. Daí a continuidade de suas políticas e o perfil semelhante de seus dirigentes ao longo do tempo, que apresentam um eminente caráter técnico.

O federalismo brasileiro e a problemática da cooperação intergovernamental e da divisão de competências entre os entes federados

Segundo Gilberto Bercovici (2001), o “[...] planejamento regional é, ao menos em tese, um importante instrumento do modelo federal adotado no Brasil, com sua proposta de racionalização da atuação federal para o equilíbrio entre as regiões”.

O federalismo “é uma forma de organização territorial das instituições políticas que tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da necessidade de uma união das diferenças para formar uma unidade” (CASTRO, 2009, p.166), sendo uma das características fundamentais do modelo federalista a distribuição de receitas e de competências entre os entes federados, que juntamente com as regras de representação nas instâncias decisórias centrais compõem o pacto federativo.

O pacto federativo seria um acordo de base territorial, envolvendo o poder central e os poderes regionais/locais, com a finalidade de harmonizar demandas particulares com os interesses gerais da sociedade. No Brasil, entretanto, as relações de poder entre as elites regionais, bem como as disputas por força política entre Estados e regiões, também influenciam o pacto federativo. Por se tratar de acomodação de diferenças, há uma constante tensão no pacto federativo, cabendo aos arranjos institucionais organizar os interesses e mediar os conflitos¹⁷².

Para Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001, p.14, grifo do autor),

por serem estruturas não centralizadas, os sistemas federais moldam formas peculiares de relações intergovernamentais, *constitutivamente competitivas e cooperativas*, e necessariamente caracterizadas tanto pelo conflito de poder, como pela negociação entre as esferas de governo. A latitude que há de ter a jurisdição política autônoma do governo nacional e das unidades subnacionais situa-se no cerne daquele conflito de poder.

¹⁷² Essa caracterização corresponde à síntese de minhas reflexões pessoais, baseadas nas discussões e anotações realizadas ao longo da disciplina *Federalismo e Regionalismo Político no Brasil*, ministrada pelo Prof. André Martin durante o segundo semestre de 2012, no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH/USP.

Segundo Celina Souza (1998), as relações intergovernamentais e o processo de políticas públicas no sistema federativo brasileiro são demasiadamente complexos e desarticulados. Além disso, duas particularidades do sistema federativo brasileiro seriam verdadeiros entraves ao planejamento regional: a falta de cooperação entre os entes federados e a indefinição ou imprecisão das competências de cada tipo de ente federado, tanto no tocante às atribuições exclusivas como em relação às atribuições compartilhadas.

Para Gustavo de Paiva Gadelha (2007), a falta de cooperação intergovernamental teve origem na própria implantação do federalismo no Brasil, em 1889. Neste momento, o apoio das elites dominantes propiciou a permanência do padrão de exploração e desenvolvimento econômico pautado na concentração e especialização territorial das atividades produtivas, tendência verificada ao longo de todo o processo de formação do Estado brasileiro. Tal característica teria legado a competição entre os entes federados e a priorização de interesses locais e particulares em detrimento da cooperação e de interesses coletivos.

Ricardo Victalino de Oliveira (2010) e Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001) também advertem que o federalismo foi a solução para responder às demandas por descentralização e à necessidade de acomodar múltiplas pretensões regionais conflitantes. Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001), desde o início da federação, verificam-se clivagens territoriais e desinteresse por parte dos entes federativos em criar mecanismos consistentes e solidários de inter-relacionamento. Esse fato seria atualmente agravado pela existência de diversas unidades subnacionais que dependem dos repasses de recursos da União, que por sua vez dificultam a estruturação de um autêntico sistema federativo, pois comprometem a autonomia política de tais entes, que permanecem subordinados aos interesses das unidades hegemônicas (OLIVEIRA, 2010; BERCOVICI, 2001).

Celina Souza (2005) assinala que os sistemas federativos apresentam duas dimensões principais: o desenho constitucional e a divisão territorial do poder governamental. No tocante ao desenho constitucional, a organização político-administrativa do Brasil, definida pela Constituição Federal de 1988, compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 1988).

No que se refere à divisão territorial do poder, Celina Souza (2005) destaca como elementos principais a divisão de competências entre os entes federados, a alocação de recursos fiscais e de responsabilidades e as garantias constitucionais.

A CF-88 iniciou uma tendência à descentralização político-administrativa, marcada, sobretudo, pela redução da ação do governo federal na provisão de infraestruturas e de serviços públicos nos âmbitos locais e regionais (SOUZA, 2005).

Contudo, José Antônio Puppim de Oliveira (2006) ressalta a demasiada centralização do processo de planejamento, a falta de articulação entre as diversas instituições, os conflitos entre órgãos do governo e problemas relacionados à distribuição de responsabilidades entre os entes federados. Tais atributos limitariam o processo de planejamento no país, sobretudo a falta de cooperação intergovernamental.

A distribuição de competências entre os entes federados foi definida pela CF-88 conforme o princípio da cooperação, no qual a responsabilidade pela provisão dos serviços públicos é comum aos três níveis de governo (SOUZA, 2005)¹⁷³.

A União possui o maior número de competências exclusivas, incluindo a atribuição de propor legislação sobre questões ligadas às competências compartilhadas, o que revela certa propensão à uniformização e padronização de várias políticas públicas.

No caso das unidades subnacionais, as atribuições exclusivas não foram suficientemente definidas, e as compartilhadas carecem de especificação, o que tende a gerar conflitos envolvendo disputas para exercê-las ou não, além de superposição de esforços, pulverização de recursos, políticas e ações contraditórias.

Além do mais, como aponta Marta Arretche (2007, p.275, grifo do autor), “admitir que as competências são comuns pouco diz acerca de *se e como* cooperam os níveis de governo”.

Maria Hermínia Tavares de Almeida (2001) enfatiza que, nas federações, o processo de transferência de responsabilidades do governo central para as unidades subnacionais é realizado em meio a um jogo político de caráter necessariamente negociado e, muitas vezes, demorado. A dificuldade de promover a descentralização e definir com clareza as competências e responsabilidades de cada tipo de ente federado denotaria a incompletude do federalismo brasileiro.

¹⁷³ Cf. Apêndice D, *Quadro 4 – Competências dos entes federados*, p.479-480..

Ainda assim, mesmo que houvesse uma satisfatória descentralização de competências e de recursos fiscais, Marta Arretche (2007) argumenta que ambos não implicariam necessariamente na autonomia política dos entes federados.

Conforme Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal), um exemplo de tais conflitos no tocante às políticas regionais no arcabouço do federalismo brasileiro são as dificuldades relacionadas às negociações políticas entre os entes federados, visto que a política regional envolve diversas escalas e demanda o apoio dos municípios e estados para sua concretização. Nesse aspecto, mesmo que o Governo Federal crie regiões, os estados podem ignorá-las caso elas sejam contrárias aos seus interesses ou à sua visão sobre o território; além disso, os estados dispõem de instrumentos de planejamento e de regionalização próprios, o que lhes permite desprezar os esforços a nível federal, aponta o entrevistado.

A esse respeito, Raquel Pontes (informação verbal) argumenta que depois da CF-88 a estrutura federativa brasileira não comporta o recorte regional sob o ponto de vista gerencial, da gestão. “Para que recorrer a um gestor da Sudene se é possível ir direto à Casa Civil?”, ela indaga. O problema residiria no fato de os governos estaduais não considerarem um interlocutor regional como um coordenador, comprometendo, inclusive, o pacto federativo. Destarte

o esforço que o MI fez em relação à *PNDR* foi estudar a forma como as políticas regionais na UE estavam acontecendo, aí a proposta foi esquecer os estados, já que as divisões administrativas estão bloqueadas, para discutir recortes com tamanhos que mexam na competência de mais de um estado.

Considerando este aspecto, a *PNDR* estaria relacionada à tentativa de consolidar o próprio modelo de federalismo cooperativo adotado pelo país, que segundo Gilberto Bercovici (2001), se baseia na premissa de que os programas de desenvolvimento não se restringem à escala nacional, sendo também regionais e locais, envolvendo, portanto, os diversos entes federados.

Para Dircêo Torrecillas Ramos (2000), o federalismo cooperativo prevê a possibilidade de assimetrias entre as diversas unidades federadas, seja no tocante a riquezas, ao tamanho territorial ou à população. Haveria, segundo o autor, três alternativas para se alcançar o equilíbrio: i) por meio de divisões regionais, agrupando-se estados-membros; ii) promovendo a divisão de tributos; iii) criando incentivos fiscais ou outras formas de redistribuição de receitas.

Para Gilberto Bercovici (2001) e Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003), tais mecanismos estão contemplados na Constituição Federal de 1988, que exhibe dispositivos específicos de interesse regional. Além disso, conforme tratamos até aqui, essas três alternativas foram utilizadas pelo Estado brasileiro.

Não obstante, Celina Souza (1998) argumenta que o objetivo do federalismo cooperativo estaria longe de ser alcançado, por dois motivos: o primeiro diz respeito às profundas diferenças na capacidade que cada ente federado possui para implementar políticas públicas, causadas pelas enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão; o segundo motivo relaciona-se à ausência de mecanismos constitucionais e institucionais que estimulem a cooperação, tanto vertical quanto horizontal, o que tornaria o sistema altamente competitivo e conflituoso¹⁷⁴. Outros autores, como Eduardo Kugelmas (2001), Marta Arretche (2007), Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz (2006) observam esses mesmos problemas.

No tocante à problemática da enorme heterogeneidade entre os entes federados e suas implicações no acirramento das desigualdades regionais, destaca-se a teoria do federalismo assimétrico¹⁷⁵, defendida, entre outros, por Ricardo Victalino de Oliveira (2010). Este autor considera impertinente admitir que as subunidades federadas são idênticas, conferindo-lhes o mesmo tratamento jurídico-político, ou melhor, atribuindo-lhes o mesmo grau de autonomia, idênticas competências legislativas e tributárias e o mesmo conjunto de obrigações.

Victalino de Oliveira (2010) ressalta que não há federação sem desigualdade entre as partes que a compõem, entretanto, o Estado deveria evitar que a intensidade das desigualdades comprometa sua integração e coesão interna. Para atingir esse objetivo, seria necessário adotar o federalismo assimétrico, que se fundamenta na criação de arranjos institucionais baseados na diferenciação entre as unidades federativas, a fim de adequar a divisão vertical do poder político e manter o pacto federativo. A diferenciação entre as unidades federativas ocorreria por meio da

¹⁷⁴ Ainda assim, Celina Souza (2005) ressalta duas importantes exceções relacionadas à falta de cooperação intergovernamental: a primeira relaciona-se à existência de conselhos deliberativos de agências federais de desenvolvimento regional, nas quais participam os governadores dos Estados abrangidos pela área de atuação de tais instituições; a segunda relaciona-se aos consórcios intermunicipais.

¹⁷⁵ Há pelo menos mais duas propostas que buscam soluções para esse problema: a elevação das regiões de desenvolvimento à categoria de entes federados, defendida, entre outros autores, por Paulo Bonavides e Gilberto Bercovici, e a fusão de Estados-Membros, sugerida por André Martin.

criação de níveis diferenciados de autonomia, de acordo com as capacidades de cada território. Portanto, haveria uma nova repartição de competências e encargos entre os entes federados, exigindo a criação de novas categorias de subunidades no sistema federativo, a fim de obter o equilíbrio entre tarefas e recursos.

Segundo Ricardo Victalino de Oliveira (2010), o federalismo brasileiro baseia-se no princípio da igualdade formal dos estados-membros, ou seja, no tratamento isonômico remetido a entes federados radicalmente diferentes, o que causaria uma série de desvios e ineficiências. Logo, em Estados federais com grande diversidade territorial, a isonomia entre os entes federados seria contrária ao espírito federativo, já que se tornaria um artifício de padronização das subunidades. Como consequência, seria impossível para alguns entes federados cumprir os encargos e as funções que lhes foram atribuídos, gerando um significativo fator de desagregação na federação. Dessa forma, apenas por meio da Constituição e de mudanças no sistema federativo seria possível corrigir os problemas oriundos da heterogeneidade, sendo o principal desafio do federalismo assimétrico a integração das diversas ordens governamentais na execução de um único projeto nacional de desenvolvimento.

Cabe ressaltar que a teoria do federalismo assimétrico surgiu para atender as demandas de países em que a desigualdade é marcada por elementos étnicos, culturais e religiosos. Todavia, Ricardo Victalino de Oliveira (2010) destaca a pertinência de se adotar o modelo federativo assimétrico no Brasil devido à sua vastidão territorial e à existência de grande diversidade socioeconômica.

Para o autor, nunca existiu no país um pacto federativo¹⁷⁶ voltado a ordenar um regime no qual as diversidades regionais tivessem sido verdadeiramente respeitadas. Desde o surgimento da República, a atuação das elites regionais teria

¹⁷⁶ Rainer Randolph e Gabriel Barbosa distinguem cinco pactos federativos no Brasil, segundo momentos de maior centralização ou descentralização política das unidades federadas em relação ao Governo Central: 1) de 1889 a 1930, pautado num pacto político que sustentava as relações entre o Governo Federal e as oligarquias regionais, de caráter relativamente descentralizado, pautado na Constituição de 1891; 2) de 1930 a 1946, o pacto anterior é rompido com a Revolução de 1930, que culmina com a forte centralização estabelecida pela Constituição de 1937, outorgada pelo golpe que instituiu o autoritário “Estado novo”; 3) de 1946 a 1964, há um novo período democrático de caráter descentralizado, inaugurado pela Constituição de 1946; 4) de 1964 a 1985, uma nova fase centralizadora se estabelece com a Ditadura Militar, amparado pela Constituição de 1967; 5) de 1985 até hoje, o caráter descentralizador assumiu maior notoriedade, pautado pela Constituição de 1988. Cf. RANDOLPH, Rainer; BARBOSA, Gabriel. *Consórcios intermunicipais e política regional*. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Orgs.). *Política e Planejamento Regional – uma coletânea*. Brasília: MI, 2013, p.184-191.

perpetuado as desigualdades entre as regiões, cada qual considerando a autonomia política como meio de garantir o livre exercício de suas atividades e pretensões econômicas localistas. Até então, a solução encontrada teria sido a criação de regiões de desenvolvimento (macrorregiões) e de regiões metropolitanas. Para o autor, ambas as experiências refletem a ideia de assimetria, sendo que,

a justificativa para o surgimento de tais regiões de desenvolvimento, vista sob outro ângulo, encontra fundamento, em certa medida, no caráter dinâmico que acompanha o conceito de federalismo, pois as estruturas de descentralização política estão, incessantemente, sujeitas às oscilações ocorridas na tessitura social e, nem sempre, a adaptação do regime dependerá de mudanças de ordem política. As fortes adversidades territoriais congregadas no interior do Estado brasileiro, aliadas às constantes alterações da base fática em que o regime federativo é executado, erigiram novas posturas e diretrizes para equacionar a questão das disparidades regionais (OLIVEIRA, 2010, p.205).

Para Ricardo Victalino de Oliveira (2010), as regiões de desenvolvimento (macrorregiões) correspondem à fórmula mais indicada para a superação das desigualdades regionais. Contudo, deveria haver diferenciações de encargos e competências entre os Estados-Membros e os Municípios abrangidos por cada região, o que, para o autor, resultaria na criação de tipos diferenciados de entes federados.

Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) também assinala a importância da discussão federativa, uma vez que estados e municípios têm capacidades diferentes de atuar nas políticas públicas, havendo a necessidade de rever o tratamento homogêneo conferido às unidades federativas, que desconsidera suas diferenças. Segundo o pesquisador, uma possível solução para o problema federativo seria a consolidação dos “arranjos federativos territoriais”, sobretudo os consórcios públicos, que poderiam, inclusive, ter como objetivo o desenvolvimento regional, conforme a experiência do consórcio do Alto Paraopeba, cujo plano de desenvolvimento regional foi analisado anteriormente. No entanto, assevera Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal), embora os normativos dos consórcios públicos regulem a participação de municípios, de estados e da União, essa ferramenta tem sido utilizada de forma muito setorializada, formando-se consórcios para a saúde, para a educação etc.

As Rides, também poderiam ser utilizadas como importantes instrumentos para o desenvolvimento regional, porém, não dispõem de regulamentação, ou seja,

não há definição de atribuições e competências específicas para cada tipo de ente federado, comenta o entrevistado.

Independente da pertinência e da aplicabilidade do sistema federativo sugerido por Ricardo Victalino de Oliveira e das considerações de Constantino Cronemberger Mendes acerca dos “arranjos federativos territoriais”, as principais contribuições de ambos os pesquisadores são suas reflexões acerca da heterogeneidade verificada entre os entes federados brasileiros e suas implicações no processo de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas ao desenvolvimento regional.

Cabe lembrar que algumas características da teoria do federalismo assimétrico estão presentes no atual modelo de planejamento regional brasileiro, consubstanciado na *PNDR*, especialmente a adoção de diversos recortes regionais, os esforços para consolidar a cooperação intergovernamental e as discussões acerca da inclusão de áreas relativamente mais desenvolvidas no portfólio de ações da política.

6.2. A *Policy* e a dimensão territorial do planejamento regional

Nesse tópico abordaremos o contexto de reinserção da problemática regional na agenda pública e as principais características do planejamento regional recente, bem como sua dimensão territorial, destacando-se a *PNDR*, mas também os *Enids* e os *Territórios da Cidadania*, ambos aqui considerados como “políticas regionais implícitas”, a partir da acepção de Tânia Bacelar de Araújo (2013a).

A problemática regional na agenda pública

Retomando as considerações de John Wells Kingdon (2006b) sobre a inserção de um problema na agenda pública, destacadas no capítulo de introdução, a análise do período referente à elaboração e implementação da *PNDR* aponta que a “janela aberta” para esta política estava relacionada à ruptura política, ou seja, à

emergência de um novo governo, mais suscetível à problemática regional. Tal interpretação é corroborada por Priscila de Góes Pereira (2009), Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) e Vitarque Lucas Paes Coelho (2014).

John Wells Kingdon (2006b) adverte que o sucesso de uma política pública está associado à convergência entre as três dinâmicas de processos relacionadas à participação de um problema na agenda pública: as dinâmicas dos problemas, da política pública e da política. Com base nas observações de Kingdon, no caso da *PNDR* não ocorreu tal convergência, já que a solução selecionada para o problema das desigualdades regionais – a própria *PNDR* – não teve ampla receptividade no âmbito político, tanto na esfera do Governo Federal, por parte de seus órgãos e entidades vinculados, como na esfera dos governos estaduais e municipais.

Segundo Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal), no início da década de 2000, a questão regional correspondia a um debate arrefecido e precisava ser retomado, pois a década de 1990 teve suas prioridades, uma agenda diferente, não se discutia o desenvolvimento regional, mas sim as liberdades e direitos sociais numa agenda política muito forte. Em meados da década de 90, emergiu uma agenda econômica muito clara e forte, voltada à questão da moeda e do sistema bancário. Logo, na década de 90 não houve espaço para discutir a questão regional. Nos anos 2000 é que teria surgido espaço institucional para outras políticas. “Então foi um rompimento? Talvez tenha sido as contingências, os contextos históricos, políticos e econômicos. [...] A *PNDR* veio ocupar um espaço que estava desocupado”, assinala o entrevistado.

Conforme aponta João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), a questão regional fazia parte da Cartilha de Campanha que Luís Inácio Lula da Silva apresentou durante sua campanha eleitoral em 2002, sendo que a reinserção da questão regional na agenda governamental contou com o protagonismo de Tânia Bacelar, responsável também por uma leitura mais contemporânea do tema. Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal), Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal), Wilson Cano (informação verbal) e Clélio Campolina Diniz (informação verbal) também ressaltam a importância de Tânia Bacelar nesse processo, sobretudo ao mobilizar a academia e aglutinar interesses convergentes.

Segundo José Celso Cardoso Júnior (informação verbal), com a eleição de um governo de esquerda, uma série de demandas reprimidas surgiram, dentre elas a questão regional.

O planejamento como política pública

O planejamento foi inicialmente entendido como forma de o Estado controlar os recursos, sobretudo econômicos, e os distribuir de acordo com planos e metas definidos por políticos e burocratas (OLIVEIRA, 2006). O objetivo do planejamento seria o de coordenar, racionalizar e dar coesão à atuação do Estado, visando alterar ou consolidar uma dada situação socioeconômica, e, portanto, uma determinada estrutura política (BERCOVICI, 2006). Conforme Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz (2006, p.47), “[...] o planejamento insere-se na perspectiva de um Estado que pretende interferir na esfera econômica e social, coordenando as ações individuais com vistas ao bem-estar coletivo”¹⁷⁷.

Segundo Fernando Henrique Cardoso (1970, p.171),

[...] A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam “valores” e objetivos junto com os “recursos” e se redefinem as formas pelas quais êstes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo “tradicional” de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseado, por exemplo, nas esferas de influência (entre os Estados, os Partidos e a Administração) e na continuidade do sistema político através do sistema eleitoral, para um modo “racional” de proceder, graças ao qual se diagnosticam as carências, se escolhem os objetivos e se definem os meios a serem empregados, segundo regras e procedimentos aceitos como razoáveis por um conjunto de técnicos (embora sirvam, obviamente, para a reorganização do sistema do poder em benefício de uns partidos, grupos e líderes contra outros).

Gilberto Bercovici (2006) aponta que embora apresente conteúdo técnico, o planejamento faz parte de um processo político, pressupondo negociações e decisões políticas entre os entes federados e setores sociais. Por conseguinte, a solução da problemática regional é também política, não meramente técnica (BERCOVICI, 2001).

Francisco de Oliveira (1981) argumenta que o planejamento é uma forma de conflito social, no qual os personagens diretamente envolvidos deveriam ser entendidos como *personas* na acepção de Karl Marx, ou seja, como representantes de forças ou classes sociais que atuam em meio a processos contraditórios.

¹⁷⁷ Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz (2006, p.47) destacam os seguintes princípios vetores do planejamento: racionalidade, universalidade, unidade, previsão, continuidade, inerência, eficiência, exequibilidade e desenvolvimento.

Não obstante, Antônio Carlos Robert Moraes (informação verbal)¹⁷⁸ argumenta que, na regionalização para fins de planejamento, a região representa uma forma de o Governo Federal atuar no espaço sem oposição política, pois ela não corresponde a uma unidade administrativa e não possui representantes legais como um estado ou um município.

Assim sendo, embora o processo de planejamento contenha conflitos sociais, presentes inclusive no processo de delimitação das regiões e na elaboração de planos, programas e ações de cunho regional, as regiões estariam de certa forma à margem dos embates políticos presentes na administração pública por não se constituírem como entes federados. Destarte, o insulamento burocrático, que historicamente caracterizou as Superintendências de Desenvolvimento Regional, responsáveis por boa parte das políticas públicas de cunho regional, corrobora as observações feitas por Antônio Carlos Robert Moraes.

Ademais, Gilberto Bercovici (2006) aponta como limitação do processo de planejamento no Brasil a confusão entre plano e planejamento, as dificuldades em adequar a Administração Pública aos fins das políticas de desenvolvimento perseguidos pelo Estado, a falta de coordenação e de cooperação intergovernamental e a descontinuidade de políticas públicas e instituições.

Para Gilberto Bercovici (2006), o planejamento é o processo de tomada de decisões, o estabelecimento de fins explícitos, mas não quantificados. O planejamento seria responsável pela coordenação, racionalização e unidade das ações do Estado, voltado essencialmente para o futuro, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou aleatória. Por outro lado, o plano é a expressão política geral do Estado, um ato de direção política, pois determinaria a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações¹⁷⁹. Porém, Gilberto Bercovici (2006, p.148) argumenta que

¹⁷⁸ Informação verbal fornecida por Antônio Carlos Robert Moraes em 18/04/12 na aula da disciplina *Formação Territorial e Teoria em Geografia Humana*, ministrada no programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP.

¹⁷⁹ Cf. Neto e Queiroz (2006) para mais informações acerca do delineamento conceitual de planejamento, planificação e plano no âmbito jurídico. Partindo de uma revisão bibliográfica, os autores defendem que “[...] a *planificação* seria o processo pelo qual são definidos os pressupostos do planejamento; o *planejamento* é todo o arcabouço axiológico, conceitual e teórico voltado para a seleção de objetivos, fixação de metas e previsão e disposição de meios para efetivá-las. Já, o instrumento jurídico-normativo que formaliza o planejamento, para que esse possa ser executado, é o *plano*” (p.46).

o Estado brasileiro não está, e nunca esteve, apesar das inúmeras tentativas, organizado para formular e executar uma política de desenvolvimento continuada. Surgem planos, mas não há planejamento. Um plano de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública. O plano sem planejamento é uma formulação racional de ideias, mas sem nenhuma efetividade prática. Os órgãos responsáveis pela elaboração do plano precisam estar integrados com a máquina administrativa, para que a Administração Pública possa se adaptar e executar o planejamento. Contudo, a elaboração e execução de um plano de desenvolvimento não significa apenas superpor os órgãos planejadores à máquina administrativa do Estado. A estrutura e atuação da Administração Pública também precisam ser transformadas, consubstanciando uma tarefa política essencial para o desenvolvimento.

Para Fernando Rezende (2010), a descentralização política e administrativa realizada pela CF-88 reduziu o PPA a um plano do Governo Federal, já que cada estado e município passou a encarregar-se da elaboração e execução de seu próprio plano, não havendo mecanismos eficientes para articular os planos de cada ente da federação, mais uma vez demonstrando a falta de cooperação intergovernamental. Gilberto Bercovici (2003) corrobora as observações de Fernando Rezende, apontando a indefinição das formas de relação entre os PPAs e os planos setoriais e regionais no texto constitucional.

Outra questão relevante diz respeito aos propósitos do planejamento e suas implicações espaciais. Conforme Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), o papel do Estado e do planejamento governamental entre décadas de 1950 e 1970 era induzir o processo de modernização do país no contexto do capitalismo tardio, intrinsecamente ligado à industrialização.

Ronaldo Coutinho Garcia (2000) destaca que antes da CF-88 havia um grande viés economicista, a partir do qual o planejamento teria sido considerado apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação de recursos econômicos, ignorando-se os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e de informação. Nesse contexto, acerca dos aspectos que levam ao sucesso ou fracasso dos planos, Betty Mindlin Lafer (1970, p.27), argumenta que

[...] raramente os planos incluem variáveis fundamentais, como a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento etc. [...]. A coesão política em torno do plano, a coincidência entre objetivos dos membros da coletividade, a ligação entre estrutura política e a eficácia do sistema, a consciência da necessidade de mudança e a vontade de levar à frente um programa, são essas as variáveis que escapam ao controle e à atuação [...].

Embora tais considerações tenham sido realizadas no início dos anos 1970 – contexto em que o planejamento econômico nacional e regional estava próximo de seu ápice enquanto instrumentos da administração pública para alcançar o desenvolvimento –, elas se mantêm pertinentes. Assim, José Antônio Puppim de Oliveira (2007) critica a visão segundo a qual o planejamento seria uma questão de fazer planos, delegar responsabilidades, e, se necessário, instituir leis e determinar o orçamento. O autor argumenta que no Brasil o planejamento ainda é visto como algo estritamente tecnicista, dominado por economistas e burocratas, além da ideia de que tendo o plano “certo” a implementação seria automática. Conforme Oliveira, o planejamento em políticas públicas deveria ser visto como um processo, e não como um mero produto técnico, carecendo ser considerada, além da elaboração de planos e programas, a etapa de implementação, já que esta apresenta estreita relação com os resultados finais das políticas.

Em que pese a problemática do desenvolvimento socioeconômico, há indícios de que o planejamento econômico nacional visa, sobretudo, integrar de forma cada vez mais intensa a economia nacional aos mercados mundiais, ou seja, promover a internacionalização da economia brasileira.

Da mesma forma, o planejamento nas escalas regionais, além de buscar a “integração nacional”, teria como objetivos dotar algumas regiões específicas de infraestruturas econômicas e políticas que facilitem a expansão e o pleno desenvolvimento do capital privado, nacional e/ou estrangeiro, já que, enquanto país “emergente”, o Brasil buscaria consolidar-se no cenário político e econômico globalizado.

Para Ronaldo Coutinho Garcia (2000), esse reducionismo do planejamento à esfera econômica se manteve no texto constitucional e também nos PPAs de 1991-1995 e de 1996-1999, pois como aponta Bianca Nasser (2000), a “retomada” do planejamento econômico nacional na década de 1990, embora diferente dos moldes intervencionistas das décadas anteriores, esteve ligada à busca por maior inserção das economias nacional e regionais na economia mundial globalizada.

Assim, para Ronaldo Coutinho Garcia (2000, p.23), o *PPA 2000-2003* é um marco no planejamento econômico nacional, pois “a introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados

revelam um avanço conceitual e metodológico”, além da crescente importância conferida a outras esferas que não a econômica.

Além do mais, como ressalta Carlos Bernardo Vainer (2007), uma das mudanças teórico-conceituais do planejamento a nível internacional nos anos 1990 foi a adoção da expressão “planejamento estratégico”, num contexto de ampliação do mercado de consultorias e da convergência entre o planejamento empresarial e o planejamento territorial. Segundo o autor, é possível fazer uma analogia entre empresas capitalistas concorrendo num mercado livre, por um lado, e cidades e regiões competindo num mercado globalizado e localizações, por outro.

No âmbito nacional, pode-se inferir que uma das implicações da Reforma-Bresser foi a adoção do planejamento estratégico. Neste, cidades e regiões, além de empreendedoras, devem realizar a gestão territorial pelo e para o mercado, conforme assinala Vainer (2007). O vocabulário dos planejadores é renovado com a adoção de teorias competitivas, favorecendo a transmutação de cidades e regiões em empresas.

Nesse contexto, houve a emergência do paradigma do desenvolvimento local, pautado em instrumentos como os *clusters*, os APLs e os consórcios públicos, utilizados tanto no âmbito do planejamento regional como do ordenamento territorial.

A própria *PNDR* é considerada como uma das principais políticas relacionadas ao ordenamento territorial (BRASIL/MI/SDR, 2006), atuando por meio dos planos macrorregionais e sub-regionais, os programas e os fundos de financiamento das políticas regionais¹⁸⁰.

Como exposto anteriormente, a ênfase na esfera econômica está associada à forte primazia de programas e ações voltados à criação e melhoria de infraestrutura econômica em todos os planos econômicos nacionais e regionais. Somente a partir do *PPA 2004-2007* a esfera social também se tornou prioritária e a valorização da dimensão territorial das políticas públicas teria sido valorizada, incorporando a problemática regional com maior profundidade.

No entanto, segundo Antônio Carlos Figueira Galvão e Carlos Antônio Brandão (2003), o novo modelo de planejamento pautado nos PPAs não tornou o

¹⁸⁰ Segundo o documento “Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT” (versão preliminar) (BRASIL/MI/SDR, 2006), destacam-se também a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*, a *Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS)* e a *Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)*.

processo de política pública mais democrático, visto que o PPA possui um caráter bastante burocrático por manter-se ligado aos quadros do governo e restrito aos interesses de poucos atores políticos, além de apresentar um conteúdo eminentemente técnico e distante do debate público. Ademais, Gilberto Bercovici (2006, p.157) aponta o problema do caráter orçamentário dos PPAs,

[...] O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle de sua execução e garantia nenhuma de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas.

Conforme aponta Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal), o desenvolvimento é dado por uma ação integrada de governo e não por planejamento setorial, que continua sendo feito pelos ministérios.

Conforme Fernando Rezende (2010, p.32), na segunda metade dos anos 1980, Roberto Cavalcanti de Albuquerque¹⁸¹ propôs uma agenda de reconstrução do planejamento, ainda válida nos dias atuais. A referida agenda destacava a necessidade de um novo estilo de planejamento governamental, pautado por um projeto nacional de desenvolvimento e construído mediante ampla discussão com a sociedade, no qual o papel do Estado fosse claramente definido e a cooperação dos entes federados fosse devidamente contemplada.

Do modelo do passado, Rezende assinala que seria importante recuperar: i) a necessidade de o planejamento estar apoiado num amplo diagnóstico da realidade socioeconômica do país, a partir do qual seriam derivadas as estratégias e as prioridades a serem contempladas no plano; ii) o comando sobre a implementação do plano, que deveria ser posto sob as ordens diretas do primeiro mandatário do país e concentrado em um órgão central de planejamento e orçamento, por sua vez dotado de condições efetivas para exercê-lo.

¹⁸¹ Advogado, pós-graduado em economia e especialista em desenvolvimento regional, foi professor na professor titular de Economia da Universidade Federal de Pernambuco (1962-1990), professor visitante da Universidade de Harvard (1964, 1966 e 1968), do Instituto Internacional de Administração Pública (Paris, 1983) e membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra (Rio de Janeiro, 1985-1990). Foi superintendente do Ipea, secretário de Planejamento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Brasília, 1974-1979), secretário-geral adjunto e secretário-geral do Ministério do Interior (Brasília, 1979-1985). É, desde 1991, diretor técnico do Instituto Nacional de Altos Estudos, Inae-Fórum Nacional, Rio de Janeiro (Disponível em: <<http://www.ihgb.org.br/dicbio.php?id=00022>>. Acesso em: 24 jun. 2014).

À semelhança de Fernando Rezende, José Celso Cardoso Júnior (201, p.47-48) assinala quatro diretrizes para a redefinição e ressignificação do planejamento governamental no Brasil: dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico, de forte capacidade de articulação e coordenação institucional, de forte conteúdo prospectivo e propositivo e de forte componente participativo.

Eros Roberto Grau¹⁸² (2005, p.347 *apud* NETO; QUEIROZ, 2006, p.60) argumenta que “[...] cuida, a constituição, do *planejamento do desenvolvimento econômico*, quando, em verdade, deveria ser tratado, e de modo muito mais amplo, do *planejamento da ação estatal*”. Para o jurista, o planejamento é tratado de forma “paupérrima” no texto constitucional, uma vez que é concebido enquanto “técnica de atuação racional, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta”.

Embora a CF-88 estabeleça que o planejamento econômico, sobretudo a nível nacional, deva ser indicativo para o setor privado, o que tem ocorrido é justamente o contrário, ou seja, o planejamento tem adotado objetivos e premissas do setor privado, visando sobretudo o aumento da eficiência da economia nacional.

Para Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz (2006), “[...] há uma íntima relação entre planejamento, crescimento e desenvolvimento”, já que estes são decorrentes daquele. No entanto, é necessário que o Estado, por meio das políticas públicas associadas ao planejamento, não priorize apenas o crescimento econômico, mas também o desenvolvimento social.

As políticas de cunho regional pós-Constituição Federal de 1988

O exame dos capítulos anteriores demonstra que, ao longo das últimas décadas, as políticas de cunho regional apresentaram reduzido impacto na promoção do desenvolvimento regional com vistas a mitigar as disparidades socioeconômicas entre as diferentes regiões brasileiras.

Como exposto, alguns autores, como Luiz Ablas (2003), destacam que nem sempre as políticas públicas realizadas no âmbito das experiências de planejamento

¹⁸² GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*. 10ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p.347-349.

regional conduziram a resultados positivos, sendo possível verificar a tendência de ampliação das disparidades entre as regiões ao longo do tempo.

Os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* e os *Territórios da Cidadania* representam diferentes políticas públicas que, em parte, impactaram nas desigualdades regionais e na integração nacional, elementos historicamente abordados na administração pública brasileira. Porém, cada uma apresenta características e limitações peculiares, decorrentes de um conjunto de fatores, tais como as influências na esfera teórica, metodológica e política dominantes no momento em que foram elaboradas, envolvendo temas relacionados à problemática regional, apontados nos capítulos precedentes.

Como aponta João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos (2006), a regionalização do espaço nacional visa, dentre outros objetivos, propiciar a gestão de serviços e interesses públicos que sejam melhor prestados tomando-se o complexo regional e não cada entidade federada, seja no âmbito estadual ou municipal.

Dessa forma, consideramos que as regionalizações propostas no âmbito dos *Enids*, da *PNDR*, dos *Territórios da Cidadania* e também do “EDTP são, ao mesmo tempo, indicativos de como a problemática regional tem sido ponderada na esfera do poder público, e, produtos de tais reflexões, que por sua vez possuem enorme capacidade de produção do espaço, já que são instrumentos de intervenção do poder público na realidade.

Acreditamos que tais regionalizações não representam a totalidade da visão do poder público acerca da problemática regional, pois são escolhas de alternativas dentre diversas possibilidades que ocorreram em meio a embates políticos envolvendo uma grande diversidade de questões e de atores (políticos, burocratas, empresários, acadêmicos, representantes da sociedade civil organizada etc.). No entanto, inferimos que as regionalizações mencionadas representam o produto dessas disputas presentes no jogo político, e, portanto, uma visão hegemônica acerca da problemática regional num dado momento histórico, cabendo a esta pesquisa uma tentativa de desvendar os elementos teóricos, metodológicos, conceituais e ideológicos que as sustentam.

No tocante aos *Enids*, Cláudio Antônio G. Egler (2001, p.2) assinala que “a concepção dos eixos representa uma redefinição logística e uma ampliação espacial

da noção dos polos de desenvolvimento”, bastante difundida nos planos econômicos nacionais brasileiros da década de 1970. Para o autor, a grande diferença reside no fato de que na visão dos “polos de desenvolvimento” o destaque estava nos lugares, isto é, nos centros regionais, de onde se difundiria o crescimento polarizado através das redes que os conectavam a outros lugares. Por outro lado, nos eixos de desenvolvimento

o foco se deslocou para as redes, cuja integração e modernização passa a ser fundamental para a dinamização dos lugares, o que significa em linguagem geoeconômica, privilegiar os fluxos em relação aos estoques. Esta visão poderia estar coerente com as novas formulações da logística no que diz respeito ao aumento de velocidade e a eficiência dos sistemas multimodais de transportes e comunicações, entretanto nada está dito que signifique um ganho efetivo na renda e na qualidade de vida dos lugares, cuja posição na estrutura espacial poderia, tanto ser reforçada, como assumir uma situação marginal (EGLER, 2001, p.2).

Como os “Polos de Desenvolvimento” criados na década de 1970, os *Enids* também estariam pautados nos paradigmas da industrialização e da infraestrutura, especialmente a de transportes. Em outras palavras, tais políticas públicas de cunho regional buscavam diminuir as desigualdades regionais por meio da implantação de atividades industriais nas macrorregiões mais pobres, inclusive por meio da criação de infraestruturas econômicas necessárias à instalação e/ou dinamização de tais atividades, com apoio das Agências de Desenvolvimento Regional.

Tais paradigmas norteadores das políticas de cunho regional estariam passando por um processo de ressignificação, ou melhor, estariam sendo relativamente minimizados no âmbito da *PNDR*. Contudo, já foi ressaltado que esta política enfrenta resistências à sua plena implementação e execução, não sendo possível, por ora, identificar as dimensões e profundidades de tais mudanças.

Segundo Ricardo Antônio de Souza Karam (2012, p.171) a *PNDR* foi concebida no sentido contrário à estratégia dos *Enids*, uma vez que sua prioridade não é reforçar potencialidades territoriais já instaladas e sua estratégia não é promover grandes investimentos, pautando-se numa visão unidimensional e uniescalar.

Os *Enids*, e sobretudo, o *Programa Territórios da Cidadania* podem ser considerados como “políticas regionais implícitas”, segundo a abordagem de Tânia Bacelar. Conforme Carlos Brandão (informação verbal), as “políticas regionais implícitas” tendem a promover mudanças espaciais muito fortes, por sua vez

relacionadas à busca pela contenção do intenso processo de desindustrialização e promoção do crescimento econômico por meio, inclusive da privatização de lugares que têm alguma rentabilidade. Carlos Brandão (2013b) argumenta que as decisões macropolíticas e setoriais, sobretudo ligadas aos programas sociais e aos grandes investimentos em infraestrutura, fazem parte de um processo de modernização capitalista conservadora que têm causado significativos impactos no território nacional nos últimos 10 anos, ameaçando reforçar a enorme concentração espacial da produção e da renda nos espaços já bem dotados de infraestruturas.

Atualmente, embora parte das “políticas regionais implícitas” tenham atenuado as desigualdades socioespaciais em decorrência das políticas de inclusão social e de desconcentração produtiva, Jeroen Klink (2013), Tânia Bacelar de Araújo (2013b), Hipólita Siqueira (2013) apontam que não houve mudanças estruturais do ponto de vista social e produtivo. Do contrário, houve a persistência da concentração socioespacial da riqueza e da segregação socioespacial, seja nas escalas nacional, regional, sub-regional e urbana.

Em decorrência das implicações espaciais relacionadas ao neoliberalismo e à globalização, as políticas de cunho regional têm sido consideradas como instrumentos para que o Poder Público se contraponha à concentração, centralização e especialização produtivas na dimensão espacial, atributos inerentes ao modo de produção capitalista. Logo, as desigualdades regionais, intensificadas no atual contexto político-econômico, seriam reduzidas por meio do planejamento regional.

Todavia, Carlos Brandão (informação verbal) considera que o planejamento regional não deveria se limitar à promoção de uma maior convergência de renda entre as regiões e redistribuição de estruturas produtivas pautando-se em indicadores meramente econômicos, mas também abranger a dimensão do bem-estar social, buscando a ampliação do acesso às oportunidades de emprego e renda, à infraestrutura social e à bens e serviços públicos de qualidade.

Claudia Cristina Pacheco Moreira (2003) destaca que ao longo das últimas décadas houve tanto críticas ao aparato institucional voltado ao desenvolvimento regional quanto ao sistema de incentivos fiscais. A autora ressalta que desde a década de 1950 o país vem executando um conjunto de políticas de desenvolvimento regional baseado na utilização de um sistema de incentivos fiscais,

que buscam ofertar crédito subsidiado às atividades produtivas nas regiões menos desenvolvidas.

No caso das políticas regionais voltadas para a região Nordeste, Wanderley Messias da Costa (1995) argumenta que através dos incentivos fiscais realizou-se a interação entre os capitais privados do país, principalmente do Centro-Sul, e a região, intermediada pelo Estado. Embora o sistema de incentivos fiscais baseados nessa interação entre o Centro-Sul e o Nordeste tenha promovido a industrialização dessa região e o relativo crescimento e modernização de sua economia, tal política foi ineficaz quanto à resolução da problemática das disparidades regionais, sobretudo no plano social.

Uma tendência recente, em parte relacionada à *PNDR*, é a tentativa de promover a participação dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil organizada no processo de políticas públicas relativo à questão regional. Cabe ressaltar que, historicamente, houve forte centralização das políticas de caráter regional do âmbito do Governo Federal, sendo que as reformas administrativas de caráter gerencial reforçaram a função de normatização e de financiamento na União e a de execução nas subunidades nacionais (ARRETCHE, 2007).

Conforme Kelson Vieira Senra (2010), houve, também, a criação de instrumentos e instituições que têm como objetivo promover a articulação de políticas setoriais no plano federal, especialmente o PPA e as Câmaras de Políticas da Casa Civil, vinculadas à Presidência da República. No entanto essas duas iniciativas não foram efetivas, pois:

apesar dos avanços alcançados com a criação das câmaras, em particular com a Câmara de Políticas de Integração Nacional, deve-se reconhecer que as pastas setoriais ainda dirigem os seus investimentos baseando-se principalmente em critérios e indicadores próprios, relacionados a cada área temática. Os programas setoriais geralmente não consideram indicadores territoriais e grande parte dos ministérios não tem indicadores multissetoriais (SENRA, 2010, p.58).

Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) observa que a atuação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional apresentou um forte caráter *ex post* em relação às políticas ministeriais, em detrimento de uma atuação *ex ante*, capaz de criar maior articulação e racionalidade para as políticas setoriais.

Segundo Agnaldo Moraes (informação verbal),

uma grande dificuldade que nós do planejamento regional enfrentamos é o fato de que cada um só quer cuidar da sua política setorial. O fracasso da Câmara de Políticas de Integração Nacional ocorreu porque na hora de firmar a primeira agenda de compromissos, de decidir quem iria coordenar, cada um queria coordenar o que cabia a seu ministério, ninguém queria delegar essa tarefa ao MI.

A esse respeito Fernando Luiz Abrúcio (2007) aponta que, no Brasil, há o predomínio da segmentação e fragmentação nas políticas públicas, característica verificada inclusive nas ações que deveriam ser intersetoriais e transversais. Como decorrência, o autor destaca que, por um lado, a divisão entre Ministérios e Secretarias aumenta o poder político de cada área, criando nichos monopolistas de poder, mas por outro, compromete a efetividade das políticas públicas devido à falta de coordenação e cooperação.

Clélio Campolina Diniz (informação verbal) assinala a falta de cooperação horizontal na Administração Pública como um dos grandes entraves ao planejamento nacional e regional, decorrente da ênfase conferida à conjuntura econômica e, conseqüentemente, às políticas macroeconômicas pontuais e de curto prazo, e da falta de coesão das políticas e da atuação das instituições governamentais em torno de um plano nacional de longo prazo e de um projeto nacional. Para Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (2013, p.12),

[...] o enfrentamento cotidiano dos problemas pontuais urgentes, o conjunturalismo macroeconômico da busca do crescimento a qualquer custo ganham lugar, conspirando contra o planejamento, a visão de longo prazo, a visualização dos interesses políticos mais consistentes e a legitimação das políticas regionais e urbanas.

Nesse contexto, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) afirma haver na estrutura do Governo Federal órgãos e quadros administrativos competentes para “pensar o país” e formular verdadeiros planos nacionais e um projeto nacional de longo prazo, porém não há força política para coordenar o planejamento. Assim, é possível compreender a emergência, num mesmo contexto, da *PNDR* e dos *Territórios da Cidadania*, ambos pautados no desenvolvimento socioeconômico de recortes mesorregionais específicos, tendo como pressuposto a convergência de políticas setoriais no território.

Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) argumenta que a consolidação da *PNDR* foi prejudicada por diversos obstáculos estruturais e conjunturais, boa parte deles apresentados nos capítulos anteriores, dentre os quais se destaca a concorrência institucional de novas políticas e programas orientados pela dimensão

territorial, desenhados segundo lógicas próprias e atendendo a públicos-alvo específicos.

Assim, Antônio Paulo Cargnin (2007, p.5) adverte que a incorporação da dimensão territorial por parte do Estado deve ser considerada com cautela, pois, embora o Estado demonstre avanços sobre o conhecimento de seu território, pouco se sabe sobre a verdadeira repercussão das políticas empreendidas e sua real contribuição para a redução das desigualdades regionais. Ademais, haveria dificuldades, por parte dos planejadores, na compreensão do recorte regional. “Mesmo que as análises por vezes considerem esse recorte, as políticas efetivamente são executadas de forma setorial, e na maioria dos casos, o corte regional torna-se meramente analítico”.

A esse respeito, João Mendes da Rocha Neto e Suzana Dias Rabelo de Oliveira (2013) elucidam que embora a categoria território não tenha sido abordada de forma explícita na *PNDR*, ela está implícita desde o diagnóstico até as estratégias e os objetivos, passando pelas institucionalidades e pelos instrumentos programáticos. Destarte, “[...] é possível observar que o território é encarado como um recorte espacial de onde se deve exercer a coordenação de ações com os demais órgãos do governo”.

A crítica dos autores no tocante à dimensão territorial da *PNDR* refere-se à excessiva centralização das estruturas institucionais responsáveis por sua implementação, tanto setorialmente quanto por meio da primazia que o Governo Federal detém. Dessa forma, embora o diagnóstico da *PNDR* sobre as desigualdades regionais considere a concentração espacial da produção e da riqueza nacional, sinalizando para a compreensão de um cenário herdado historicamente, seus instrumentos de implementação ignoram esse entendimento sobre o território, em parte devido à confusão que se estabelece entre as políticas espaciais. Logo, tal confusão conceitual faria com que territorial e regional fossem tidos como a mesma coisa, levando à conflitos entre políticas e instituições governamentais.

Porém, como apontado anteriormente, não devemos confundir a dimensão territorial das políticas regionais com a articulação de políticas públicas no território, que exigem a cooperação intergovernamental e intragovernamental, questão vinculadas à problemática do pacto federativo brasileiro. Do nosso ponto de vista, a dimensão territorial das políticas regionais passa pela consideração:

- a) dos diversos vetores que incidem nos recortes regionais, oriundos de diversos atores e escalas espaciais, incluindo a dinâmica da *politics* e suas influências no processo de políticas de cunho regional, desde a agenda até a avaliação;
- b) do reconhecimento de que os recortes regionais contêm e são contidos em diversos territórios e territorialidades, havendo uma multiplicidade de agentes e atores políticos que atuam na produção desse espaço regional;
- c) das regiões enquanto base territorial para a coordenação de políticas de desenvolvimento regional explícitas e implícitas, ou seja, uma plataforma de integração das políticas governamentais, propiciando o diálogo federativo e a participação social;
- d) da combinação entre políticas *top-down* e *bottom-up*, a fim de compatibilizar as demandas locais em suas especificidades e particularidades e as diretrizes de políticas nacionais de médio e longo prazos;
- e) de que as políticas regionais também atuam na produção do espaço.

Conforme assinala Marília Steinberger (2013a), o poder de intervenção do Estado e dos demais atores políticos realiza-se não sobre o território em si, mas sobre como ele é usado. Assim “[...] as políticas públicas mais do que implementadas no território, indicam, direcionam e redirecionam os usos do território [...]” (Ibid., p.63).

Nesse sentido, embora a *PNDR* não tenha ponderado de forma satisfatória a problemática da dimensão territorial, há indícios de que alguns aspectos entraram na pauta de discussões que envolvem sua revisão para a elaboração da *PNDR II*. No tocante ao *Programa Territórios da Cidadania*, citando Arilson Favareto (2010)¹⁸³, Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) pondera a atuação *ex-post* das ações setoriais que o programa busca convergir territorialmente. Tais ações manteriam o caráter fragmentado e disperso das políticas governamentais. Assim, o programa seria uma inovação apenas parcial, pois, por um lado, buscou realizar a cooperação intra e intergovernamental convergindo políticas públicas em territórios delimitados,

¹⁸³ FAVARETO, Arilson. *Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial*. In: MIRANDA, Carlos; TIBÚRCIO, Breno (Orgs.). Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 12).

mas por outro lado, priorizou demasiadamente políticas sociais em detrimento de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico. Destarte, houve a “[...] insistência em soluções compensatórias para segmentos mais destituídos, enquanto a parcela dinâmica do país seria brindada com a aceleração do crescimento [...]”.

Ademais, da mesma forma que os Fóruns Mesorregionais no âmbito da *PNDR*, os Colegiados Territoriais no arcabouço do *Programa Territórios da Cidadania* também enfrentam problemas relacionados à mobilização plural de atores sociais e à baixa capacidade de atuar no âmbito da elaboração, implementação execução de planos de desenvolvimento, de acordo com Ricardo Antônio de Souza Karam (2012). O autor também cita os limites do programa relacionados à sua incapacidade de articular diversos setores políticos e econômicos em torno de um projeto de desenvolvimento para cada região. Haveria a participação maciça do setor primário, especialmente da agricultura tradicional associada à pequenos e médios produtores, e pouca participação dos setores secundário e terciário. Além disso, o programa teria pouca capacidade de promover o desenvolvimento, pois se trata de um

[...] modelo protagonizado pelo campo, de ênfase microrregional e notadamente capitaneado por segmentos tradicionalmente desprovidos tanto de recursos de poder quanto de conexões permanentes (*global pipelines*) com setores dinâmicos e núcleos decisórios, nacionais e internacionais.

A própria estrutura da Administração Pública Federal implica em problemas relacionados ao desenho do programa, como aqueles mencionados acima. Conforme Ricardo Antônio de Souza Karam (2012), a coexistência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ligado ao agronegócio, e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), associado aos movimentos sociais do campo, demonstram a fragmentação e a concorrência entre as políticas do setor. Não obstante, a proximidade ideológica do MDA em relação ao “núcleo duro” do governo, garantiu visibilidade e recursos necessários ao *Programa Territórios da Cidadania*, embora este careça de institucionalização para propiciar sua continuidade e evitar sua descaracterização, aponta o autor.

Da mesma forma que as discussões em torno da revisão da *PNDR* apregoam a importância de haver municípios âncoras para o desenvolvimento das Mesorregiões Diferenciadas, Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) adverte sobre a necessidade de ampliar a articulação com os setores sociais relevantes presentes

nos *Territórios da Cidadania*, especialmente os urbanos, a fim de garantir a viabilidade e continuidade do programa.

Por fim, Ricardo Antônio de Souza Karam (2012) argumenta que a proliferação de políticas e programas de cunho territorial que emergiram ao longo dos governos nacionais petistas, como a *PNDR* e o *Programa Territórios da Cidadania*, associa-se ao fato de as iniciativas estruturantes – como uma política de desenvolvimento regional ou uma política de ordenamento territorial – terem custos políticos excessivos. Logo, a estratégia governamental seria adotar uma postura passiva ou até mesmo estimular a criação de políticas e programas setoriais, pautados em quadros legais frágeis, baixa dotação orçamentária e estrutura administrativa precária, a fim de atender a demandas de diversos grupos sociais, políticos e econômicos a um “custo institucional” relativamente baixo. Isso porque tais iniciativas foram criadas por decretos presidenciais, sem a chancela do Congresso Nacional.

6.3. Especificidades da *política* brasileira e suas influências no planejamento regional

Segundo Wanderley Messias da Costa (1995, p.10), pode-se considerar “[...] o poder político (em suas manifestações) como um dos motores da formação e das mudanças territoriais”. A tradição geográfica no Brasil seria enfocar a geopolítica de inspiração militar, entretanto, existem outras vertentes de análise e de atuação política no território por parte do Estado. Este teria seu poder cada vez mais relacionado ao jogo interno das forças políticas, justificando a necessidade de trazer o estudo das políticas territoriais para o âmbito interno do Estado-Nação.

Wanderley Messias da Costa (1995) assinala o conservadorismo e o autoritarismo de origem oligárquica, agrarista e senhorial como cultura e práticas políticas arraigadas nas classes dominantes, constituindo-se como obstáculos ao avanço de uma plena democracia na sociedade brasileira. O conservadorismo e o autoritarismo seriam legados históricos no processo político brasileiro.

Carlos Brandão (2007) associa o patrimonialismo e o conservadorismo das elites oligárquicas brasileiras às heterogeneidades estruturais responsáveis pelo

nosso subdesenvolvimento, sendo necessário superar tal atraso estrutural para que se possa construir um verdadeiro desenvolvimento que contemple as dimensões econômica e social, erroneamente consideradas antagônicas. A abordagem de Francisco de Oliveira (2003) acerca da formação econômica do Brasil e suas peculiaridades nos leva a refletir sobre outras dualidades também perniciosas: desenvolvimento e subdesenvolvimento, moderno e atrasado, política e economia.

Não se trata aqui de examinar as determinações da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista nem do subdesenvolvimento, como respectivamente objetivam Carlos Brandão e Francisco de Oliveira, mas apontar algumas questões pertinentes ao nosso objeto de estudo e relacionadas ao processo de formação socioespacial brasileiro e a atual dinâmica da *politics*.

Por conseguinte, outras marcas históricas da formação brasileira ressaltadas por Wanderley Messias da Costa (1995) são: a centralização do poder político e a dispersão econômica, marcadas pelos “arquipélagos econômicos” do período colonial, que atualmente se manifestariam na problemática da integração nacional. Segundo o autor, a integração nacional ainda constitui um problema nacional, especialmente devido às novas demandas impostas pela recente internacionalização da economia brasileira e aos novos capitais produtivos que ingressam no país e buscam valorizar-se a qualquer custo. Por conseguinte, a integração das porções territoriais e dos mercados é condição necessária a essa expansão, fato também assinalado por Carlos Brandão (2007).

Ademais, a problemática da integração nacional,

[...] do ponto de vista de sua dimensão política, diferentemente do Período Imperial, por exemplo, ela não se manifesta mais em termos de movimentos separatistas “estrito senso”, mas enquadra disputas permanentes entre as regiões, estados e municípios por recursos públicos (federais principalmente). Essa disputa também se dá no plano político institucional, que se reflete nos *lobbies* regionais que têm atuado explicitamente no âmbito do Congresso Nacional, da Constituinte e mesmo no aparelho de Estado (COSTA, 1995, p.16)

Wanderley Messias da Costa (1995) aponta que tais disputas, relacionadas a uma contradição entre a centralização política e a descentralização econômica, estão inseridas na problemática do modelo federativo brasileiro.

Eli Diniz (2004) destaca a primazia do Poder Executivo Federal e a baixa participação dos partidos políticos e do poder Legislativo ao longo do processo de políticas públicas no Brasil. Historicamente, o país apresentou, conforme Diniz, uma

cultura política deslegitimadora da ação dos partidos políticos e do Congresso Nacional na promoção do desenvolvimento e a idealização do Poder Executivo como agente das transformações necessárias à modernização da sociedade.

Como exemplo, pode-se citar as observações de Octávio Ianni (1991) e de Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar (2006, p.143) acerca da significativa concentração do processo decisório na esfera do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo durante o regime militar, sobretudo na esfera do Governo Federal. Por conseguinte, grande parte das decisões teria sido centrada na burocracia, que de acordo com as autoras competia acirradamente com os políticos pelo controle do processo político.

A esse respeito, Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.345-346) observa:

Quem foram os planejadores? Os geógrafos? Os economistas? Tecnoburocratas em geral? A resposta pode ser afirmativa, desde que cautelosa. Em seguida ao golpe militar e como de praxe, até a Constituição de 1988, competia ao Executivo apresentar planos ou programas e nem sempre um Ministério incumbia-se de executá-lo. Pelo contrário, tratava-se, muitas vezes, de se ter de articular vários ministérios, com suas diferentes agências e órgãos institucionais. Ora, uma dessas frações da organização burocrática do estado teria recebido carta branca do Executivo, não apenas para gerenciar a aplicação e condução de verbas, como, muito mais do que isso, para também agir nos bastidores políticos, conciliando interesses – como assinalado – de ministérios e agências envolvidos com os diversos instrumentos de planejamento. Tratava-se do IPEA. [...] O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada envolveu-se diretamente com o planejamento durante o regime militar, desde o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo – 1964-1967; ainda sob a antiga denominação de EPEA), passando pelo Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (1967-1976), pelo PED (Plano Estratégico de Desenvolvimento – 1967-1970) e – principalmente – pelo I e II PND. Quando a estrutura do próprio Ministério do Planejamento passou a compreender o IPEA e o IBGE como fundações, as informações geográficas, cartográficas e estatísticas *ibegeanas* foram solicitadas pelo IPEA como elementos e subsídios para a elaboração e execução de políticas públicas. Mas é esta fundação, e não àquela, que caberá algum relacionamento mais direto com as altas esferas do poder [...].

Ademais, Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) aponta que durante a Ditadura Militar a burocracia foi composta, principalmente, por economistas grandemente influenciados pelas teorias da economia espacial e do planejamento vigentes nos países desenvolvidos, baseada na “crença na capacidade transformadora do saber técnico e em sua superioridade em relação à racionalidade

política” (p.62). Para Bomfim, esse fato relaciona-se à crescente importância dos ministérios do Planejamento e da Fazenda ao longo desse período. Assim sendo, o planejamento econômico, seja na escala nacional ou regional, foi controlado principalmente por economistas, destacando-se a atuação do IPEA, do IBGE e do Ministério do Planejamento.

Embora a CF-88 tenha promovido certa descentralização política, a concentração do processo decisório na esfera do Poder Executivo e a primazia da União sobre os demais entes federados ainda caracteriza a administração pública brasileira, especialmente no caso do planejamento.

A esse respeito, Ana Cláudia Niedhardt Capella (2000), Eli Diniz (2004) e Frederico Lustosa da Costa (2008) assinalam que a CF-88 abriu espaço para o uso indiscriminado de Medidas Provisórias por parte do Poder Executivo, gerando certa instabilidade normativa, além de permitir que o Poder Executivo determinasse a agenda do Poder Legislativo.

Outro indício da concentração do processo decisório no Poder Executivo é o elevado número de cargos comissionados na estrutura da Administração Pública, destacadamente em nível Federal. Segundo dados da Secretaria de Gestão Pública (BRASIL/MPOG/SEGEPE, 2012), em outubro de 2012, havia 1.133.133 servidores ativos na União, dos quais 88.163 ocupavam cargos comissionados e funções gratificadas. Do total de ocupantes de cargos e funções de confiança e gratificações do Poder Executivo Federal, 1,64% possuíam nível de escolaridade de 1º grau; 25,24% apresentavam o 2º grau, 49,03% possuíam o 3º grau, 5,43% dispunham de especialização e 16,55% eram pós-graduados.

Neste aspecto, Fernando Luiz Abrúcio (2007) e Frederico Lustosa da Costa (2007) defendem a necessidade de profissionalizar parte do alto escalão governamental, ou seja, preencher parte dos cargos públicos com a burocracia estatal, destacadamente funcionários de carreira, em busca de melhores desempenhos para as políticas públicas e também como medida para o controle da corrupção. Seria necessário também incrementar o provimento de cargos por parte de profissionais do mercado e da academia, visando a incorporação de novas técnicas e conhecimentos.

Adriana Melo Alves (informação verbal) argumenta que a dinâmica do sistema eleitoral e partidário sobre o processo de políticas públicas pode ser a causa do

sucesso ou do fracasso de uma política caso não sejam adotadas medidas preventivas.

Adagenor Ribeiro (informação verbal)¹⁸⁴ ressalta que as indicações políticas de dirigentes nas instituições públicas são importantes, pois se o indicado possui um bom relacionamento político e uma boa base técnica há grande potencial na elaboração e implementação das políticas públicas condizentes com os objetivos e a missão da instituição. Contudo, se houver apenas as relações políticas, e daquele tipo de “baixa estirpe”, com interesse somente no tipo de favorecimento que se pode obter, o indicado não consegue entender que a instituição tem um papel, uma função no contexto nacional, regional e local, o que tem sido a causa da distorção da função e da decadência de muitas instituições.

Oswaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) expõe que, no contexto do presidencialismo de coalizão, a necessidade da Presidência da República em fazer alianças para obter maioria no Congresso Nacional e garantir a governabilidade tem repercussões diretas nos ministérios. Logo, para que os ministérios tenham maior liberdade de atuação e sejam menos suscetíveis às alterações decorrentes da acomodação de alianças partidárias seria preciso uma reestruturação do sistema político brasileiro, já que a dinâmica do presidencialismo de coalizão transcende o governo, visão corroborada por Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal).

Ademais, um dos entrevistados revela que na atual conjuntura a voracidade dos partidos políticos é tão grande que até os cargos menores são ocupados por indicações políticas, por meio de cargos comissionados¹⁸⁵.

De acordo com outro relato, ao se desmontar o nível operacional, que corresponde ao coordenador de projetos, fica quase impossível manter as políticas, pois é comum que até os documentos desapareçam. Portanto, se o governo tivesse a noção do quanto isso prejudica o funcionamento da administração pública ele não alteraria com tanta frequência e de forma tão clientelista os cargos de direção, ao

¹⁸⁴ Informação fornecida por Adagenor Ribeiro em entrevista concedida à autora em 29/11/13.

¹⁸⁵ No caso do Ministério da Integração Nacional, os cargos comissionados, denominados de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), são hierarquicamente distribuídos de 1 a 6, em ordem inversa de importância e nível de remuneração. Por exemplo, o DAS 101.6 corresponde aos secretários das cinco atuais secretarias que compõem o ministério, o DAS 101.5 aos diretores dos departamentos das secretarias, o DAS 101.4 aos coordenadores-gerais dos departamentos, o DAS 101.3 aos coordenadores de programas, o DAS 101.1 aos chefes de divisão e o DAS 101.1 aos chefes de serviço. Os assessores e assistentes ocupam os cargos DAS 102.1 a 102.5.

contrário, ele buscaria garantir a continuidade e a ocupação de cargos por “funcionários da casa”, principalmente nos níveis operacionais.

De forma semelhante, Ana Paula Vidal (informação verbal) e Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) apontam a falta de avaliação e monitoramento como responsáveis pela falta de memória institucional e ineficiência das políticas públicas nesses momentos de ruptura da gestão pública e descontinuidade das políticas. Neste caso, um dos entrevistados relata que nada foi aproveitado da experiência anterior da Sudeco após sua recriação em 2009, pois tudo se perdeu, sequer um inventário foi feito e os documentos resguardados após sua extinção no início da década de 1990.

No tocante ao quadro de funcionários das Agências de Desenvolvimento Regional, houve uma drástica diminuição ao longo da década de 1990, o envelhecimento decorrente da falta de reposição de funcionários por meio de concursos públicos e a falta de um plano de carreira dentro das instituições, sendo este um dos fatores que dificultam a retenção de funcionários novos e desestimulam a permanência de funcionários antigos, como observam Raquel Pontes (informação verbal), Kênia Régia Anasenko Marcelino (informação verbal) e Agnaldo Moraes (informação verbal). Segundo Raquel Pontes (informação verbal), o desgaste promovido pelos processos de extinção dessas instituições causou problemas gravíssimos que afetam suas atuais tentativas de recomposição.

De forma semelhante, um dos entrevistados afirma que o MI também possui déficit no seu quadro de funcionários, uma vez que o plano de cargos e carreiras do órgão oferece baixa remuneração e não dispõe de instrumentos para capacitação, dificultando a criação de comprometimento do funcionário com o trabalho e com a instituição. Logo, o MI, bem como outros órgãos, acaba funcionando como um “trampolim” para um novo concurso público, que ofereça melhor remuneração e condições de trabalho.

Para outro entrevistado, a indicação política nas instituições ligadas ao planejamento regional representa a “velha guarda”, o coronelismo. Conforme relatam diversos entrevistados, muitos funcionários novos chegam às instituições dispostos a contribuir com sua renovação, mas há dirigentes que ainda estão presos no modelo de desenvolvimento antigo, aí o conflito entre o “velho” e o “novo” acaba sendo irreconciliável e boa parte do quadro de funcionários novos ficam desestimulados e acabam saindo da instituição.

A esse respeito, a maioria dos entrevistados adverte que a realização de concursos públicos para o provimento de cargos não resolve o problema do quadro de funcionários, pois inserir quadros novos numa instituição que funciona de forma antiga acaba violentando as pessoas que chegam com novas ideias, pois elas terão que se enquadrar nas ideias antigas ou ficarão frustradas ao viver num embate.

Como exemplo, um dos relatos adverte que o legado da antiga Sudam, dos grandes projetos, continua na cabeça dos dirigentes, pois eles não conseguiram absorver que a Sudam deve usar os recursos que lhe são destinados considerando uma cadeia de desenvolvimento mais ampla, que não se concentra só na mineradora, na fábrica de refrigerantes, na energia etc.

Nós não conseguimos dar o salto de compreender isso no elo das cadeias produtivas, que passa tanto pelo pequenino e chega ao maior. Nós – os operadores internos da Sudam, os coordenadores – temos lutado muito por esse entendimento, mas não temos sido compreendidos. Quando chegamos à direção ela nos diz que a economia solidária, os microempreendimentos, não levam a nada. É claro que não se pode ignorar os grandes empreendimentos, mas num processo de desenvolvimento não se pode esquecer dos pequenos e médios empreendimentos senão se criam distorções [...].

Segundo Adagenor Ribeiro (informação verbal), a Sudam foi recriada com os instrumentos de ação do FNO, do FDA e os incentivos fiscais, além do Orçamento Geral da União. Embora existam diferenças jurídicas muito grandes, o FDA é sucessor do Finan, destinado a grandes investimentos, como infraestrutura, a principal fonte de recurso atualmente da Sudam.

Como explica Antônio Maria Zacarias Paes Marques (informação verbal), os incentivos fiscais foram criados para atrair investimentos e reduzir as desigualdades econômicas entre as regiões. A empresa se instalava na região e o imposto que se deveria pagar era abatido em até 75% por um período de 5 a 20 anos. Essa renúncia fiscal deveria gerar empregos e renda na região, de forma a melhorar o seu desenvolvimento econômico. Esse modelo foi pensado para o grande e médio empreendimento, sendo muito adequado ao modelo anterior de desenvolvimento.

Segundo o entrevistado, hoje em dia a Sudam continua beneficiando os grandes empreendimentos, mas não há mecanismos que beneficiem os pequenos empreendimentos. Por conseguinte, diversos entrevistados argumentam que a política de governo continua sendo concentradora e o desenvolvimento regional permanece como um discurso.

Acerca das tensões entre dirigentes que assumiram o cargo por uma indicação meramente política e a burocracia que lhe é subordinada, um dos entrevistados avalia que as indicações políticas muitas vezes ocorrem para dar sustentação a interesses externos que não correspondem aos desígnios da instituição. Portanto, alguns entrevistados apontam que uma forma de minimizar as influências da dinâmica político-partidária seria a existência e consolidação de planos de médio e longo prazo e seu monitoramento e avaliação sistemáticos, diminuindo os espaços de manobra para a atuação dos dirigentes das instituições. Um dos entrevistados adverte sobre o fato de que a burocracia não dispõe de mecanismos para recusar as ordens de seus dirigentes.

Porém, parte dos entrevistados lembra que nem todo dirigente indicado por suas relações políticas é externo, sendo possível a indicação de algum funcionário da instituição que tenha um padrinho político. A indicação política em si não é considerada, por parte dos entrevistados, como algo ruim, pernicioso, mas sim o uso que se costuma fazer dela, pois pode haver certa relação utilitária e parasitária em se manter determinadas pessoas na *polity*, a fim de sustentar o *status quo*.

A esse respeito, Ana Paula Vidal (informação verbal) relata que a resistência às mudanças também podem surgir por parte da burocracia, principalmente, quando a mudança de paradigma altera a rotina interna do trabalho, o conteúdo das políticas e/ou a estrutura administrativa interna da instituição, de forma a se contrapor aos seus interesses vigentes, independente da pertinência das alterações propostas.

Segundo Carlos Brandão (informação verbal), as indicações políticas também envolvem pessoas escolhidas não por suas relações político-partidárias, mas sim por seu perfil técnico e por possuir determinada visão acerca da questão regional, como é o caso dos secretários da SDR nos três últimos mandatos presidenciais. Nesse aspecto, Adriana Melo Alves (informação verbal) destaca que a atuação de um dirigente com perfil mais técnico não é pautada pela prática política e sim por ideologias ligadas ao meio acadêmico. No entanto, maiores conflitos tendem a ocorrer quando a indicação tem caráter político-partidário e o dirigente escolhido tem pouco conhecimento sobre a instituição e sobre a temática a que ela se dedica.

Os Ministérios e as Agências de Desenvolvimento Regional analisados nesta dissertação têm seus dirigentes nomeados, respectivamente, pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado ao qual as referidas autarquias estão vinculadas. O *Quadro 33*, a seguir, identifica os dirigentes do MI, da SDR, da

Sudam, da Sudene, da Sudeco, do Dnocs e da Codevasf – e suas eventuais antecessoras – entre os anos de 1985 e 2013, bem como apresenta a filiação partidária de tais dirigentes, sua profissão e os respectivos períodos de gestão, relacionando-os aos mandatos presidenciais e suas coalizões partidárias.

Presidentes da República e Coalizões Partidárias	Instituições responsáveis pelo planejamento regional	Secretários / Ministros	Secretários de Desenvolvimento Regional (SDR/MI) ¹	Superintendentes da Sudene / Diretores-Gerais da Adene	Superintendentes da Sudam / Diretores-Gerais da ADA	Superintendentes da Sudeco / Secretários de Desenvolvimento do Centro-Oeste	Diretores-Gerais do Dnocs	Presidentes da Codevasf			
<div>José Sarney</div> <div>Filiação Partidária: PMDB</div> <div>Coalizões Partidárias: mar.1985 a fev.1986: PMDB-PFL-PTB-PDS fev.1986 a mar.1990: PMDB-PFL</div>	Ministério do Interior	<div>Ronaldo Costa Couto</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Economista e Historiador</div> <div>Período: 15.03.1985 a 30.04.1987</div>	(a partir de 1999)	<div>José Reinaldo Carneiro Tavares</div> <div>Partido: PFL-MA</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 05.1985* a 14.02.1986</div>	Henry Checralla Kayath	Antônio Mendes Canale	Uirande Augusto Borges	<div>Mário Ramos Vilela</div> <div>(interino)</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 21.04.1985 a 13.06.1985</div>			
		<div>Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti</div> <div>Partido: PFL-PE</div> <div>Profissão: Advogado</div> <div>Período: 30.04.1987 a 07.08.1987</div>		<div>Dorany Sampaio</div> <div>Partido: PMDB</div> <div>Profissão: Advogado</div> <div>Período: 04.1986* a 06.08.1987</div>					<div>Antônio Carlos Barbosa Frota (interino)</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Administrador</div> <div>Período: 07.08.1987 a 19.11.1987</div>		
		<div>João Alves Filho</div> <div>Partido: PFL-SE</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 07.08.1987 a 15.03.1990</div>		<div>Paulo Ganem Souto</div> <div>Partido: nada consta; indicação de Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)</div> <div>Profissão: Geólogo</div> <div>Período: 19.11.1987 a 14.03.1990</div>						<div>Ramez Tebet</div> <div>Partido: PMDB-MS</div> <div>Profissão: Advogado</div> <div>Período: 12.1987* a 07.1989*</div>	<div>José de Ribamar Simas de Oliveira Filho</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 21.07.1988 a 08.03.1990</div>
<div>Fernando Collor</div> <div>Filiação Partidária: PRN</div> <div>Coalizões Partidárias: mar.1990 a out.1990: PMDB-PFL-PRN out.1990 a jan.1992: PFL-PDS-PRN jan.1992 a abr.1992: PFL-PDS abr.1992 a out.1992: PFL-PDS-PSDB-PTB-PL</div>	Secretaria do Desenvolvimento Regional	<div>Marcos Antônio de Salvo Coimbra (interino)</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Advogado e Diplomata</div> <div>Período: 15.03.1990 a 29.03.1990</div>		<div>Florianio Gaspar Barbosa</div> <div>(adjunto administrativo)</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: nada consta</div> <div>Período: 23.08.1990 a 12.1991*</div>	Ary Gadelha de Alencar Araripe	Agnaldo Lélis (interino)	Erasmus José de Almeida	<div>Antônio José Simões</div> <div>(interino)</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 20.03.1990 a 16.05.1990</div>			
		<div>Egberto Baptista</div> <div>Partido: nada consta; amigo pessoal de Collor e marqueteiro de sua campanha presidencial</div> <div>Profissão: Publicitário</div> <div>Período: 29.03.1990 a 13.04.1992</div>		<div>José Aduino Bezerra</div> <div>Partido: PFL-CE</div> <div>Profissão: Militar</div> <div>Período: 23.05.1990 a 04.04.1991</div>					<div>Alcyr Boris de Souza Meira</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Engenheiro e Arquiteto</div> <div>Período: 01.1991* a 11.1992*</div>	<div>Luiz Gonzaga Nogueira Marques</div> <div>Partido: PFL-CE</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 17.05.1990 a 14.12.1993</div>	
		<div>Ângelo Calmon de Sá</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Baqueiro</div> <div>Período: 13.04.1992 a 02.10.1992</div>		<div>Elionaldo Maurício Magalhães Moraes</div> <div>Partido: nada consta.</div> <div>Profissão: nada consta</div> <div>Período: 04.04.1991 a 12.1992*</div>							
<div>Itamar Franco</div> <div>Filiação Partidária: PMDB</div> <div>Coalizões Partidárias: out.1992 a jan.1993: PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB jan.1993 a mai.1993: PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB-PT mai.1993 a set.1993: PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB set.1993 a jan.1994: PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP jan.1994a a jan.1995: PMDB-PFL-PSDB-PP</div>	Ministério da Integração Regional	<div>Alexandre Alves Costa</div> <div>Partido: PFL-MA</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 08.10.1992 a 23.12.1993</div>	<div>Cássio Cunha Lima</div> <div>Partido: PMDB-PB</div> <div>Profissão: Advogado</div> <div>Período: 12.1992* a 01.1994*</div>	Frederico Alberto de Andrade							
		<div>Romildo Canhim</div> <div>(interino)</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Militar</div> <div>Período: 23.12.1993 a 08.03.1994</div>									
		<div>Aluizio Alves</div> <div>Partido: PMDB-RN</div> <div>Profissão: Jornalista e Advogado</div> <div>Período: 08.03.1994 a 01.10.1995</div>									
<div>Fernando Henrique Cardoso</div> <div>Filiação Partidária: PSDB</div> <div>Coalizões Partidárias: jan.1995 a abr.1996: PSDB-PMDB-PFL-PTB abr.1996 a mar.1999: PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS mar.1999 a out.2001: PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS out.2001 a mar.2002: PSDB-PMDB-PFL-PPB mar.2002 a dez.2002: PSDB-PMDB-PPB</div>	Secretaria Especial de Políticas Regionais	<div>Cícero de Lucena Filho</div> <div>Partido: PMDB-PB</div> <div>Profissão: Empresário da construção civil</div> <div>Período: 1995* a 11.06.1996</div>	<div>Nilton Moreira Rodrigues</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Militar</div> <div>Período: 03.01.1994 a 04.1998*</div>		José Artur Guedes Tourinho	Período de extinção da Sudeco	Hildeberto Santos Araújo	<div>Aírson Bezerra Lôcio</div> <div>Partido: PFL-PE</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 27.04.1991 a 27.02.2003</div>			
		<div>Fernando Rodrigues Catão</div> <div>Partido: PMDB-PB</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 11.06.1996 a 04.1998*</div>							<div>Sérgio Moreira</div> <div>Partido: PSDB-AL</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 04.1998* a 12.1998*</div>	<div>Aloísio Sotero</div> <div>Partido: nada consta; indicado pelo PFL e pelo governador de PE, Jarbas Vasconcelos (PMDB).</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 01.1999* a 10.1999*</div>	
		<div>Ovídio Antônio de Ângelis</div> <div>Partido: PMDB-GO</div> <div>Profissão: Advogado</div> <div>Período: 04.1998* a 29.07.1999</div>							<div>Manuel Marcos Maciel Formiga</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 10.1999* a 26.06.2000</div>	<div>Maurício Benedito Barreira Vasconcelos</div> <div>Partido: nada consta; indicado por Jader Barbalho (PMDB-PA)</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 11.1999* a 04.07.2000</div>	
	<div>Fernando Luiz Gonçalves Bezerra</div> <div>Partido: PMDB-RN</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 03.08.1999 a 15.05.2001</div>	<div>Wagner Bittencourt de Oliveira</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 26.05.2000 a 07.05.2001</div>							<div>Hugo de Almeida</div> <div>Partido: nada consta; indicado por Jader Barbalho (PMDB-PA)</div> <div>Profissão: Engenheiro</div> <div>Período: 04.07.2000 a 08.03.2001</div>		
		<div>Ricardo Nunes de Miranda</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: nada consta</div> <div>Período: 27.08.1999 a 22.01.2001</div>		Manuel Marcos Maciel Formiga		Celso de Macedo Veiga					
		<div>Mary Dayse Kinzo</div> <div>(interina)</div> <div>Partido: PMDB</div> <div>Profissão: Socióloga</div> <div>Período: 22.01.2001 a 16.01.2002</div>									
		<div>Simão Cirineu Dias</div> <div>(interino)</div> <div>Partido: nada consta</div> <div>Profissão: Economista</div> <div>Período: 15.05.2001 a 20.06.2001</div>									

Continua...

		Ramez Tebet Partido: PMDB-MS Profissão: Advogado Período: 20.06.2001 a 20.09.2001		Período de inventariança entre a extinção da Sudene e a criação da Adene	Período de inventariança entre a extinção da Sudam e a criação da ADA		José Francisco dos Santos Rufino Partido: nada consta indicado pelo PFL-PI Profissão: Engenheiro Período: 08.08.2001 a 23.01.2003						
		Pedro A. Sanguinetti Ferreira (interino) Partido: nada consta Profissão: nada consta Período: 20.09.2001 a 14.11.2001											
		Ney R. Suassuna Partido: PMDB-PB Profissão: Administrador, Economista e Pedagogo Período: 14.11.2001 a 05.04.2002											
		Mary Dayse Kinzo (interina) Partido: PMDB Profissão: Socióloga Período: 05.04.2002 a 05.06.2002											
		José Luciano Barbosa da Silva Partido: PMDB-AL Profissão: Engenheiro Período: 05.06.2002 a 01.01.2003											
		Ciro Ferreira Gomes Partido: PSB-CE Profissão: Advogado Período: 01.01.2003 a 31.03.2006	José Roberto Borges da Rocha Leão Partido: nada consta Profissão: nada consta Período: 16.01.2002 a 14.01.2003	Evandro José Moreira Avelar Partido: PSDB-PE Profissão: Engenheiro Período: 10.06.2002 a 03.02.2003	Teresa Lusía Mártires Coelho Cativa Rosa Partido: nada consta Profissão: Economista Período: 10.07.2002 a 30.12.2002	Alexandre Luís César Partido: PT-MT Profissão: Advogado Período: 02.04.2003 a 01.04.2004	Eudoro Walter de Santana Partido: PSB-CE Profissão: Engenheiro Período: 23.01.2003 a 15.05.2007	Márcio Araújo de Lacerda Partido: sem partido; indicado por Ciro Gomes Profissão: empresário do setor de telecomunicações Período: 27.02.2003 a 15.05.2003					
			Tânia Bacelar de Araújo Partido: nada consta Profissão: Cientista Social e Economista Período: 02.04.2003 a 09.02.2004	Manoel Brandão Farias Partido: nada consta Profissão: nada consta Período: 02.2003* a 09.2003*	Pedro Calmon Pepeu Garcia Vieira Santana (substituto) Partido: nada consta Profissão: Economista Período: 30.12.2002 a 08.07.2003			Maria do Carmo Martins Lima Partido: PT-PA Profissão: Advogada Período: 08.07.2003 a 31.05.2004	Francisco Guedes Alcoforado Filho Partido: PT-PI; indicado pelo governador do Piauí, Wellington Dias (PT) Profissão: Engenheiro Período: 21.05.2003 a 12.03.2004				
										Antônio Carlos Filgueira Galvão Partido: nada consta Profissão: Economista Período: 21.05.2004 a 10.03.2006	José Zenóbio Teixeira de Vasconcelos Partido: PPS; indicado por Ciro Gomes (PSB-CE) Profissão: nada consta Período: 12.09.2003 a 01.2008*	Athos Magno Costa e Silva Partido: PT-GO Profissão: Cientista Político e Agropecuarista Período: 21.05.2004 a 01.02.2007	Frederico Vitório Valente (Interino) Partido: nada consta Profissão: Engenheiro Período: 05.02.2007 a 04.2007*
			Geddel Quadros Vieira Lima Partido: PMDB-BA Profissão: Administrador e Agropecuarista Período: 16.03.2007 a 31.03.2010	Simplicio Mário de Oliveira Partido: PT-PI Profissão: nada consta Período: 28.08.2007 a 11.06.2008	Paulo Sérgio de Noronha Fontana Partido: nada consta; indicado pelo governador da BA, Jaques Vagner (PT) Profissão: Engenheiro Período: 29.01.2008 a 03.05.2012			Djalma Bezerra Mello Partido: nada consta; indicação do líder do do PMDB no Senado, Eduardo Braga (AM) Profissão: Economista Período: 08.06.2004 - atual	Elias Fernandes Neto Partido: nada consta; indicado pelo líder do PMDB na Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (RN) Profissão: Engenheiro Período: 15.05.2007 a 27.01.2012				
	Ministério da Integração Nacional	João Reis Santana Filho Partido: PMDB-BA Profissão: Engenheiro Período: 31.03.2010 a 01.01.2011	Henrique Villa da Costa Ferreira Partido: nada consta Profissão: Administrador Período: 11.06.2008 a 12.01.2011			Carlos Henrique Menezes Sobral Partido: nada consta Profissão: nada consta Período: 23.12.2009 a 12.01.2011	Luiz Carlos Everton de Farias Partido: nada consta; indicado pelo governador do PI, Wellington Dias (PT) Profissão: Gestor de TI Período: 16.04.2004 a 04.05.2012						
Luís Inácio Lula da Silva Filiação Partidária: PT Coalizões Partidárias: jan.2003 a jan.2004: PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB jan.2004 a jun.2005: PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB jul.2005 a set.2005: PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL set.2005 a abr.2006: PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL abr.2006 a dez.2006: PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP jan.2007 a abr.2007: PT-PSB-PCdoB-PTB-PMDB-PSB-PL-PP abr.2007 a dez.2007: PT-PSB-PCdoB-PTB-PMDB-PRB-PP-PDT-PR jan.2008 a dez.2010: PT-PSB-PCdoB-PTB-PMDB-PR-PP-PDT-PRB		Fernando Bezerra Coelho Partido: PSB-PE Profissão: Administrador Período: 01/01/2011 a 01/10/2013	Sérgio Duarte de Castro Partido: nada consta Profissão: Economista Período: 12.01.2011 a 07.11.2013			Marcelo Contreiras Dourado Partido: PSB Profissão: Historiador Período: 12.01.2011 a 07.11.2013	Ramon Flávio Gomes Rodrigues Partido: nada consta Profissão: Engenheiro Período: 27.01.2012 a 16.04.2012	Elmo Vaz Bastos de Matos Partido: nada consta; indicado pelo governador da BA, Jaques Vagner (PT) Profissão: Engenheiro Período: 04.05.2012 - atual					
		Francisco José Coelho Teixeira (interino) Partido: nada consta Profissão: Engenheiro Período: 01.10.2013 - atual	Adriana Melo Alves (interina) Partido: nada consta Profissão: Arquiteta e Urbanista Período: 08.11.2013 - atual			Cléber Ávila Ferreira Partido: PROS-MS; indicado por Ataídes Oliveira (PROS-TO) Profissão: Engenheiro Período: 08.11.2013 - atual	Emérson Fernandes Daniel Júnior Partido: nada consta; indicado pelo líder do PMDB na Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (RN) Profissão: Engenheiro Período: 16.04.2012 - atual						

Quadro 33 – Dirigentes do MI, da SDR, da Sudam, da Sudene, da Sudeco, do Dnocs e da Codevasf, e de suas antecessoras, entre 1985 e 2013: filiação partidária, formação profissional e períodos de gestão

¹ O Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011 criou a Secretaria de Desenvolvimento Regional, a partir da fusão da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e da Secretaria de Programas de Desenvolvimento Regional, que se tornaram Departamentos dentro desta Secretaria. A existência de uma secretaria responsável pela elaboração de planos e de uma secretaria responsável pela implementação de programas exisita na estrutura interna do MI desde a sua criação em 1999. Neste quadro, foram identificados os secretários nomeados para dirigir a secretaria responsável pela elaboração de planos regionais, que apresentou-se sob diversas denominações ao longo da existência do Ministério da Integração Nacional, a partir de 1999.

* Não foi possível identificar a data exata de nomeação/exoneração.

Fontes: As informações sobre os períodos de gestão dos Presidentes da República e dos Ministros foram obtidas no site do Planalto: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/galeria-de-presidentes>>. As informações acerca dos Secretários da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional e suas antecessoras, entre os anos de 2003 e 2014, foram obtidas no Departamento de Recursos Humanos do referido Ministério. As informações anteriores a 2003 foram obtidas por meio de pesquisa de nomeações e exonerações publicadas no Diário Oficial da União <<http://pesquisa.in.gov.br/>>. As informações sobre os períodos de gestão dos Superintendentes e Diretores-Gerais da Sudam/ADA, Sudene/ADENE e Sudeco foram obtidas por meio de pesquisa de nomeações e exonerações publicadas no Diário Oficial da União <<http://pesquisa.in.gov.br/>>. As informações sobre os períodos de gestão dos Diretores da Codevasf foram obtidas no site da instituição: <<http://www.codevasf.gov.br/empresa/gestoes-antecedentes>>. As informações sobre os períodos de gestão dos Diretores-Gerais do Dnocs foram obtidas na Ouvidoria Geral do Ministério da Integração Nacional. As informações sobre as coalizões partidárias foram obtidas em: a) de José Sarney até o final do primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva: PRATES, Antônio Augusto Pereira. *Administração pública e burocracia*. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, p.134; b) segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva: PASQUARELLI, Bruno Vicente Lippe. *Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro*. In: 35º Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 2011, Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1114&Itemid=353>. Acesso em: 27. jun. 2014; c) mandato de Dilma Rousseff: SILVA, Haina Coelho Pereira da. *Composição do gabinete presidencialismo governo de Dilma Rousseff*. In: VII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais, Recife, Pernambuco, out. 2013. Disponível em: <<http://www.contabeis.ufpe.br/dcp/images/documentos/instituicoes.pdf#page=84>>. Acesso em: 27 jun. 2014. Informações sobre formação e atuação profissional e atuação política das pessoas mencionadas no quadro foram obtidas no site Uol Política - Políticos do Brasil <<http://noticias.uol.com.br/politica/politicos-brasil>> e em matérias jornalísticas veiculadas nos meios de comunicação. (Organizado pela autora)

A partir do *Quadro 33*, apresentado anteriormente, é possível notar algumas influências da dinâmica do presidencialismo de coalização sobre a *politics* relacionada ao MI e às Agências de Desenvolvimento Regional.

Primeiramente, é importante ressaltar a tendência verificada nos recentes governos democráticos em aumentar o número de partidos políticos que compõem a “base aliada” governista, ampliando o espectro político dos atores que participam da *polity*, ou seja, dos partidos que obtêm representação em ministérios e instituições vinculadas.

Embora não haja informações seguras disponíveis sobre a filiação partidária de diversos dirigentes apontados no *Quadro 33*, procuramos identificar as relações políticas que culminaram em suas nomeações, mencionando-as sempre que possível¹⁸⁶. Ainda assim, mesmo que essas informações não constem no *Quadro 33*, isso não sugere que não haja relações políticas responsáveis pela indicação de tais dirigentes, mesmo nos casos em que estes possuem um perfil mais técnico e tenham sido nomeados por tais atributos.

Feitas essas considerações, a análise dos dados apresentados no *Quadro 33* comprova um fato importante acerca do perfil dos ministros que comandaram o MI e suas antecessoras: cerca de 2/3 dos dirigentes apresentaram filiação partidária, destacando-se o PFL, no governo de José Sarney, o PMDB nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva e o PSB nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, três partidos importantes nas coalizões partidárias presidenciais. Note, que, dos 17 dirigentes com filiação partidária, apenas 2 não representavam algum estado da região Nordeste, dos quais apenas o Piauí não teve nenhum dirigente nomeado.

A esse respeito, dois entrevistados ressaltam a proeminência das ações dirigidas para o Nordeste, em especial para a irrigação, como resultante do fato de o ministério e suas secretarias serem dirigidos, majoritariamente, por nordestinos. Consequentemente, a visibilidade de outras regiões e a compreensão e atendimento de suas necessidades estariam comprometidos dentro do próprio MI.

¹⁸⁶ Por meio de notícias e matérias jornalísticas veiculadas nos grandes meios de comunicação, buscamos identificar as relações políticas e indicações político-partidárias de dirigentes sobre os quais não há disponibilidade de informações sobre filiação partidária. Cópias dos noticiários e matérias jornalísticas estão disponíveis para consulta, na íntegra, no Anexo em CD-ROM.

Um dos entrevistados resume a dinâmica do presidencialismo de coalizão e das práticas políticas presentes no cenário brasileiro na seguinte frase: “O primeiro critério para escolher o Ministro [do MI] é que ele seja do Nordeste, o segundo é qual é o seu partido e o terceiro é quem é o padrinho político”.

Para outro entrevistado, manter sempre o mesmo perfil de ministros demonstra que a instituição está cooptada por grupos que desejam manter o *status quo*, como já argumentamos anteriormente.

Nesse aspecto, Carlos Alberto Azzoni (2007) assinala que a importância secundária atribuída à temática regional faz com que suas instituições sejam tratadas como moedas políticas de troca no âmbito da formação de governos de coalizão. Todavia, para o autor, esse não é o maior problema, mas sim as recorrentes mudanças no comando das instituições em decorrência de rearranjos políticos próprios da dinâmica do presidencialismo de coalizão. Tais mudanças provocam instabilidades de toda ordem nas instituições e nas políticas associadas.

Como já pontuamos, não apenas o MI e suas políticas sofrem de tais instabilidades, mas também as Agências de Desenvolvimento Regional, pois seus dirigentes são nomeados/exonerados pelo ministro da referida pasta. Nesse aspecto, o *Quadro 33* é bastante elucidativo, visto que em alguns momentos a mudança de ministro acarretou a mudança de dirigentes dessas autarquias, filiados aos principais partidos da “base aliada” do governo, quando não à própria legenda governista. Seguem cinco exemplos concisos obtidos a partir do exame do *Quadro 33*:

- a) nos governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, não constam dados de filiação partidária para a maioria dos dirigentes apontados - possivelmente, devido à própria escassez de informações – no entanto, dos 12 dirigentes filiados a algum partido, 6 eram do PFL e 5 do PMDB, sendo um sem identificação de partido filiado que foi indicado pelo PFL;
- b) no governo de Fernando Henrique Cardoso, filiado ao PSDB, 9 dos 11 ministros/secretários da integração eram filiados ao PMDB; no caso das Agências de Desenvolvimento Regional, nos primeiros anos de mandato de FHC não houve significativas alterações nas direções das instituições, mas entre 1998 e 2001, provavelmente devido aos escândalos de corrupção nas Superintendências, houve algumas alterações, sendo que a

maioria dos dirigentes não consta filiação partidária, embora um número significativo tenha sido indicado pelo PMDB;

- c) no governo de Luís Inácio Lula da Silva, filiado ao PT, a nomeação do Ministro Ciro Gomes, do PSB, culminou com a nomeação de dirigentes filiados ao PT para a Sudam, a Sudeco e a Codevasf, de dirigentes filiados ao PSB para a Sudene e o Dnocs e de dirigentes sem identificação de partidos filiados que foram indicados pelo PT e pelo PSB para a Codevasf, ao longo do referido mandato presidencial;
- d) no governo de Luís Inácio Lula da Silva, a nomeação do Ministro Geddel Quadros Vieira Lima, filiado ao PMDB, desdobrou-se na nomeação de dirigentes filiados ao PT para a SDR, dirigentes filiados ao PMDB para a Sudeco e de dirigentes sem identificação de partidos filiados que foram indicados pelo PT para a Sudene e indicados pelo PMDB para a Sudam e o Dnocs;
- e) no governo de Dilma Rousseff, a nomeação do Ministro Fernando Bezerra Coelho, do PSB, levou à nomeação de dirigentes filiados ao PSB para a Sudene e a Sudeco e de dirigentes sem identificação de partidos filiados que foram indicados pelo PT para a Codevasf e pelo PMDB para o Dnocs.

Um exemplo mais específico de alteração decorrente da dinâmica da *politics* no quadro de dirigentes das instituições ligadas ao planejamento regional, corresponde à exoneração de Fernando Bezerra Coelho do cargo de Ministro da Integração Nacional, uma vez que o PSB, partido do ministro, indicou como candidato às eleições presidenciais de 2014 o governador de Pernambuco, Eduardo Campos, padrinho político do referido ministro. Nesse contexto, os dirigentes da Sudene e da Sudeco, também filiados ao PSB, foram exonerados. Assim, os cargos ocupados pelo PSB nos ministérios e autarquias foram “entregues” ao governo petista, uma vez que o partido deixou de fazer parte de sua “base aliada”.

Outro exemplo das influências da dinâmica político-partidária, especialmente do presidencialismo de coalizão sobre o funcionamento das instituições, foi a nomeação e a exoneração de Tânia Bacelar de Araújo à Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI. Conforme aponta um dos entrevistados, Tânia Bacelar foi escolhida por Lula para fazer a transição¹⁸⁷ na área de desenvolvimento

¹⁸⁷ Segundo o entrevistado, para cada área temática da Administração Pública o novo Presidente escolhe uma pessoa para conduzir a transição de governo em relação a gestão anterior, sendo esta

regional entre sua gestão e a gestão anterior, havendo grande expectativa de que ela viesse ocupar o cargo de ministra no MI. Contudo, Tânia Bacelar não teria sido nomeada como ministra devido à dinâmica do presidencialismo de coalizão, que resultou na sua nomeação como secretária da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI e na nomeação de Ciro Gomes como seu Ministro.

Segundo outro relato de entrevista, embora Tânia Bacelar fosse amiga pessoal do Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, ela foi escolhida por ser respeitada em duas frentes importantes para que uma política se estabeleça na agenda governamental: a frente acadêmica e seu prestígio social. Tânia Bacelar é oriunda da academia e possui grande credibilidade decorrente da ampla aceitação de sua produção científica. Por outro lado, ela dispõe de prestígio e reconhecimento perante a sociedade em geral, principalmente por sua visibilidade nas regiões Nordeste e Norte por defender a pertinência da questão regional e fazer uma leitura mais contemporânea. No entanto, o entrevistado expõe que a necessidade de fazer alianças para ter a maioria parlamentar na base aliada do Governo Federal não apenas inviabilizou a nomeação de Tânia Bacelar para o cargo de Ministra como também obstaculizou alguns pontos da *PNDR*.

Neste caso, o referido entrevistado destaca as alterações feitas no Congresso Nacional aos projetos de recriação da Sudam e da Sudene elaborados pela equipe de Tânia Bacelar – que para diversos entrevistados corresponde a uma deturpação dos projetos originais – e a não criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Ambos relacionam-se com grandes embates políticos e disputas de interesses de grupos políticos e econômicos e governos estaduais. O desgaste de tais embates políticos resultou no pedido de exoneração por parte de Tânia Bacelar de Araújo de seu cargo de Secretária de Desenvolvimento Regional.

Esse último exemplo nos permite analisar não somente a questão das influências da dinâmica político-partidária sobre as nomeações de dirigentes das instituições em destaque como também do perfil profissional de tais dirigentes.

Não obstante, é importante ressaltar que muitos dirigentes têm uma longa carreira no serviço público que não está diretamente relacionada à sua área de formação, independentemente de apresentarem um perfil mais técnico ou mais

peessoa responsável por fazer e avaliação do que estava sendo feito face aos objetivos da nova presidência e a partir disso montar uma nova estrutura de governo, ou seja, dar continuidade ou encerrar políticas, reformar a estrutura das instituições etc.

político. Logo, não apenas as influências da formação profissional são relevantes mas também da experiência profissional de cada um. Por ora, cabe-nos ressaltar a importância desse conjunto de atributos, enquanto possível dimensão de análise da *politics*, embora sem nos aprofundarmos em seu exame.

Considerando-se o perfil profissional dos atores políticos apresentados no *Quadro 33*, a análise dos dados nos mostra que, dentre os dirigentes do MI e de suas antecessoras, bem como da SDR e das Agências de Desenvolvimento Regional, destacam-se advogados, engenheiros, economistas e administradores. No caso do Dnocs e da Codevasf, todos os dirigentes apresentados são engenheiros, conforme estabelece a legislação referente à suas estruturas organizacionais.

A esse respeito, inferimos que a permanência de um mesmo perfil de dirigente no MI e nas Agências de Desenvolvimento Regional dificulta a emergência e a consolidação de novos atores políticos na dinâmica da *politics*, a emergência de novas práticas políticas e também de políticas públicas com focos distintos em relação àquelas vigentes, fato também relacionado à formação profissional que predomina dentre esses quadros de funcionários.

No caso das práticas políticas, segundo um dos entrevistados, há uma tendência de que os recursos dos ministérios sejam destinados para o estado de origem do ministro que assume a pasta a fim de privilegiar seu “curral eleitoral”, seus interesses concretos e do grupo que o sustenta no poder. O MI tem instrumentos que favorecem a aplicação de recursos sem o amparo de uma “política de Estado” ou projeto pré-estabelecido, como é o caso dos recursos ligados à área da Defesa Civil. Quando ocorre um desastre natural, por exemplo, o montante de recursos destinados ao MI é acrescido por meio de Medidas Provisórias, mas o baixo controle, monitoramento e avaliação da aplicação desses recursos possibilitam sua malversação, como ocorre também com as Emendas Parlamentares. Um segundo entrevistado assinala que os recursos destinados à Defesa Civil são mais facilmente desviados por corrupção por dispensar a aplicação da lei de licitações.

Essas mesmas práticas são relatadas por outros entrevistados acerca do funcionamento de empresas públicas e autarquias, uma vez que as indicações políticas acontecem em toda a administração pública, não somente nos ministérios, sendo enorme a pressão exercida por dirigentes de primeiro, segundo e terceiro escalão que foram indicados por suas relações políticas, já que são responsáveis

por determinar as prioridades de atuação das instituições, que por sua vez impactam no perfil as políticas públicas (*policies*).

A esse respeito, Agnaldo Moraes (informação verbal) e Ana Paula Vidal (informação verbal) advertem que, ao mudar a direção de uma instituição, alteram-se as prioridades das políticas em curso, o que, por fim, altera todo o funcionamento da instituição, ao definir o que será mantido ou descartado e até um novo viés ao que será mantido.

Um exemplo citado nas entrevistas relaciona-se ao enfoque quase exclusivo que os APLs adquiriram nos planos mesorregionais elaborados pelo MI a partir de 2008. Conforme o relato, “isso não está associado ao desenho da política [*PNDR*], mas à opção do dirigente [do MI]”, pois “cada dirigente dá o seu viés, que está relacionado à sua experiência de vida e sua experiência profissional”. Além disso, “o foco da elaboração dos planos recaiu muito nas linhas orçamentárias que o MI tinha para apoiar os projetos, que eram aquelas voltadas aos APLs”, ou seja, os planos foram elaborados para se ajustar à disponibilidade orçamentária do MI, ignorando-se o plano como um instrumento para articular o orçamento de outras pastas ministeriais, reduzindo suas potencialidades de ação e transformação da realidade. Consequentemente, a concepção acerca do desenvolvimento regional e as estratégias e ferramentas para alcançá-lo são mais amplas no texto da *PNDR* do que nos planos mesorregionais. Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) também ressalta o escasso orçamento da SDR/MI como um entrave à operacionalização da *PNDR*, que acabou restringindo-se à manutenção de ações pontuais, vinculadas à estruturação dos fóruns mesorregionais e ao apoio aos APLs.

Por outro lado, para Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal), quanto mais uma política é foco da sociedade menos oportunidades existem para variar o uso dos recursos, pois eles são “carimbados”, ou seja, têm destinação específica definida por legislação. Destarte, o entrevistado demonstra sua dúvida quanto os reais interesses de parte dos atores envolvidos em elevar a *PNDR* à uma “política de Estado”, pois isso limitaria o uso indiscriminado dos recursos destinados ao MI e às políticas regionais. Além disso, inferimos que um maior controle social também impactaria na dinâmica do presidencialismo de coalizão, brevemente analisado no âmbito das políticas regionais nesta dissertação.

Por fim, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) aponta que mudanças na estrutura interna das instituições ocorrem mesmo que não haja

mudanças no seu *status* institucional. Assim, o *Quadro 33* demonstra que, embora o MI mantenha-se com este *status* desde 1999, a instituição foi comandada por diversos ministros, sendo que cada novo mandato presidencial ou mudanças na base aliada do governo corresponderam à troca de ministros a fim de acomodar os interesses partidários. Muitas vezes o ministro foi substituído mas manteve-se o partido no comando do ministério, novamente atendendo a interesses e demandas internas dos partidos ao invés das necessidades da instituição.

Segundo diversos entrevistados, cada novo ministro tende a substituir os secretários, diretores e coordenadores presentes na estrutura ministerial, além de criar, fundir ou extinguir secretarias e departamentos internos. A magnitude e repetição desenfreada de tais alterações interrompem sistematicamente o processo de gestão das políticas ministeriais.

Ademais, o exame do planejamento regional à luz da *Policy Analysis* realizado até este momento nos permite deduzir que as diversas alterações na estrutura das instituições que implicam na extinção, criação ou fusão de Ministérios, Secretarias da Presidência da República e autarquias alteram também a composição de seus órgãos internos, como os Conselhos Deliberativos e as Secretarias Executivas das Agências de Desenvolvimento Regional, resultando em alterações no jogo de poder dentro destas instituições.

Nesse sentido, Olavo Brasil de Lima Júnior (1998, p.22) destaca que

estruturas organizacionais tais como existem, refletem conflitos preexistentes, e as formas organizacionais consolidam interesses vitoriosos; decorre daí a necessidade de mudá-las para que se possa alterar o equilíbrio de poder. Argumentos contra o clientelismo e o corporativismo inscrevem-se nesse tipo de raciocínio. Se esse argumento procede, o fato é que as novas estruturas viabilizarão igualmente outros interesses que, então, se cristalizarão. A questão de fundo é a que interesses atender. Novas estruturas administrativas visam eliminar interesses até então cristalizados e substituí-los por outros. Abre-se, assim, uma segunda arena de conflitos, de dissenso, nem sempre fáceis de serem compatibilizados, sobretudo se o processo decisório é aberto e envolve inúmeros atores políticos, tais como o Congresso, a opinião pública, os sindicatos, os partidos, o empresariado e o funcionalismo público.

7. À guisa de conclusão

Buscando superar uma visão possivelmente fragmentada das dimensões *polity*, *policy* e *politics* apresentadas no capítulo anterior, este capítulo corresponde à um esforço de síntese e uma tentativa de destacar no âmbito da *Policy Analysis* a questão territorial relativa ao planejamento regional recente, já que a estrutura administrativa do Estado e a arena política envolvida produzem políticas de cunho regional que promovem ou possuem grande potencial de desencadear (re)configurações territoriais, atuando na produção do espaço.

Considerando-se a periodização utilizada nos capítulos anteriores para caracterizar o planejamento regional no Brasil, para finalizar o exame do planejamento regional brasileiro recente, apresentaremos no primeiro item deste capítulo uma análise comparativa entre as políticas de cunho regional nos governos militares (1964-1985), período marcado pelo auge de tais políticas no país, e o planejamento regional no início do século XXI, marcado pela emergência da *PNDR* e a busca pela revitalização, ressignificação e inovação do planejamento regional, processos que serão caracterizados no segundo item do capítulo. Ademais, no terceiro item, apresentamos algumas considerações acerca da atuação do Ministério da Integração Nacional e das Agências de Desenvolvimento Regional no período atual. Por fim, no quarto item, problematizamos as principais limitações e desafios do planejamento regional no Brasil no contexto atual, destacando os déficits na esfera política e institucional, as relações entre projeto nacional, ordenamento territorial, planejamento regional e políticas setoriais no âmbito da administração pública brasileira e suas implicações ao nosso objeto de estudo e, por fim, alguns apontamentos sobre uma possível reconstrução teórica, política e institucional do planejamento regional brasileiro, com especial atenção às potenciais contribuições da Ciência Geográfica ao tema.

7.1. Convergências e divergências entre as políticas de cunho regional nos governos militares e o planejamento regional no início do século XXI

Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) destaca que o período de 1964 a 1985 foi aquele na história do Brasil em que houve, “com maior carga, um entrelaçamento de diversos órgãos e ministérios em torno de uma concepção de espaço”, por sua vez “conjugada a uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial”, que compunham o “projeto geopolítico brasileiro”. Este, entendido por Bomfim (Ibid., p.6) como

[...] uma práxis formada entre ensaístas, geógrafos, militares, economistas, dentre outros profissionais, pelo menos desde a virada do século XIX, na qual verifica-se um pragmatismo de explícita intenção ordenadora do território, sempre pretendendo-se útil, técnico [...],

... estaria relacionado às noções de integração nacional¹⁸⁸, de ocupação territorial e de segurança nacional, “juntamente com a noção de que a tão alardeada (e tão vinculada ao planejamento) *promoção do desenvolvimento econômico* correspondia estritamente à consolidação e expansão das relações capitalistas (MARTINS, 1988, p.115¹⁸⁹), necessitando, por sua vez, de um Estado interventor” (Ibid., p.22).

Dentro desse “projeto geopolítico brasileiro”, Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007) destaca a visão do “Brasil Potência”, ideário a partir do qual a superação do subdesenvolvimento decorreria de políticas de ordenamento territorial, relacionadas, sobretudo, à “preocupação em dotar o território brasileiro de densa e vasta rede de comunicações” e pela “exploração, à exaustão, dos recursos naturais”.

O autor observa a presença constante da questão técnica nesse “projeto geopolítico de modernização do país”, no qual houve a busca tanto por um incremento técnico da burocracia como pela criação de um suporte técnico para o território – como as vias de transporte e a expansão de fronteiras agrícolas. Para Bomfim (2007, p.47),

¹⁸⁸ Conforme Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.36), a noção de integração nacional não se referia somente à “conexão de vazios territoriais ao núcleo geopolítico do Estado” sob o prisma econômico, mas também à questão da unidade territorial e da coesão política do Estado, com vistas a mitigar as tendências centrífugas verificadas a partir do final da Primeira República.

¹⁸⁹ MARTINS L. A. ‘*Liberalização*’ do regime autoritário no Brasil. In: O’DONNELL, G. Transições do regime autoritário: América Latina. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1988, p.108-139.

Tal *êxtase técnico* levou a burocracia instalada à frente da tecnoestrutura a pensar que a simples transferência de tecnologia dos países desenvolvidos para o Brasil redundaria – *necessariamente* – no desenvolvimento nacional. É exatamente num contexto com tais características – muitas externas ao quadro nacional – que será imputada ao planejamento a condição de verdadeira panacéia.

Bomfim (2007) ressalta que os “polos de desenvolvimento” foram eleitos no arcabouço do planejamento militar como forma privilegiada de promover a referida transferência de tecnologia para o Brasil com vistas ao desenvolvimento econômico. Dessa forma, os conceitos-chave do planejamento no período militar foram os de “circulação” e o de “polos de desenvolvimento”, ambos utilizados com a finalidade de “fazer coincidir as fronteiras políticas com as fronteiras econômicas” do país. O autor argumenta que ao longo das décadas de 1960 e 1970 houve um “esvaziamento do conteúdo social do espaço”, já que este seria “tomado como objeto” e “desprovido dos movimentos da sociedade”.

Segundo Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal),

existe uma coisa *sui generis* que pouca gente percebe: nunca a prática e a teoria estiveram tão próximas como naquela época [Ditadura Militar], existiam coisas em que a prática induzia a teoria, por exemplo, a concepção de polarização na década nasceu muito mais rápido na prática das políticas regionais do que na teoria. O Estado brasileiro autoritário-militar do Golpe de 64 comprou o planejamento como ferramenta, pois ele veio para reestruturar o planejamento no Brasil, e da esquerda à direita o planejamento era reconhecido como uma ferramenta inexorável.

Dentro desse “projeto geopolítico brasileiro”, no qual o planejamento era a “ferramenta inexorável”, o Estado era o ator central. No entanto, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) aponta que, desde o final dos anos 1970, o país vive “uma crise do paradigma de desenvolvimento, que tem na tentativa de substituição do Estado pelo mercado como condutor do desenvolvimento um dos traços principais”, o que, junto ao esvaziamento do Estado, causou o próprio esvaziamento da função planejamento. Para o pesquisador, até o momento não se constituiu de modo definitivo e claro um outro projeto de desenvolvimento para ocupar o lugar daquele dos governos militares.

Para Wilson Cano (informação verbal), não há, atualmente, objetivos nacionais bem demarcados de longo prazo, aonde se quer chegar em dez anos, por exemplo. Haveria esforços individualizados mas completamente desconectados das

ações do Governo, “mas se você não sabe quais são os objetivos nacionais como é que você vai fixar os objetivos regionais?”, indaga o pesquisador.

A esse respeito, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) assinala:

não vamos ser ingênuos e achar que a política pública tem uma racionalidade total. Não é isso, mas precisa haver um mínimo de coerência. Vamos pegar o caso brasileiro: o Getúlio tinha algumas linhas de pensamento consistentes que ele implementou; o JK tinha e também implementou; os militares tinham, principalmente o Geisel na década de 70; chega nos anos 80 fica tudo desorientado: crise, perda de perspectiva etc. Chega nos anos 90 a economia continua em crise e aí havia um problema conjuntural grave, que era a inflação galopante que comia tudo, não tinha prioridades. Se você tinha um incêndio na casa você não ia se preocupar com outra coisa, você ia apagar o fogo. Quando o governo conseguiu estabilizar havia uma predominância das orientações neoliberais: sair privatizando tudo, abrir mercado etc., foi a fase do Fernando Henrique. Aí vem o Lula com inconstâncias muito grandes: o PT não consegue definir algumas diretrizes de ação, fica com políticas sociais desconectadas, ou seja, não dá para pensar o Bolsa Família sem políticas de habitação, a questão da mobilidade, a educação básica. Essas coisas tinham que estar minimamente coordenadas. E há ausência de planejamento, então como você vai fazer planejamento regional sem uma noção de conjunto do país?

Nesse aspecto, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) ressalta que o período posterior à CF-88 é “duplamente perverso para o planejamento regional”, pois buscou-se restaurar uma série de normativos e instrumentos de planejamento regional num contexto em que o planejamento em si está esvaziado, o paradigma de desenvolvimento está em crise e o Estado também. Portanto, nos anos 1990 não cabia o planejamento, ele não importava na visão neoliberal e até atrapalhava.

Conforme aponta Ash Amin (2007, p.15), com a ascensão do paradigma neoliberal, a desigualdade espacial passou a ser considerada como um legado para a intervenção estatal que deveria ser solucionado pela “mão invisível do mercado” ou via medidas especiais voltadas especificamente às “regiões-problema”. Assim,

deixa-se de lado a “filosofia da mão amiga” e impõe-se a filosofia do “ande com as próprias pernas”, assim como a filosofia de que “as empresas fazem melhor”, com base numa redefinição da desigualdade espacial como um problema de origem local, necessitando de solução empresarial. Nesse meio tempo, a desigualdade regional e urbana intensificou-se [...].

Todavia, o paradigma neoliberal entrou em crise no final dos anos 1990, o que reverberou dentro de uma mudança política no Brasil, possibilitando que temas antigos da esquerda política voltassem à agenda governamental, ressalta José

Celso Cardoso Júnior (informação verbal). Deste modo, entre 2004 e 2015, período que abrange o ciclo de três PPAs feitos sob governos de esquerda,

o tema do Estado recupera certo espaço, ainda que sem uma reflexão estratégica profunda, sequer consciente sobre qual forma de Estado seria necessária para refundar o desenvolvimento. Dentro dessa retomada do tema do estado o tema do planejamento como um todo também recupera espaço, mas também sem uma reflexão mais profunda.

José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) segue argumentando que a volta do planejamento se deu sob força das circunstâncias, pois a retomada do crescimento econômico do Brasil a partir de 2004 recolocou a necessidade de o Estado voltar a planejar sua economia e seus setores de atuação. Então a retomada do crescimento forçou a retomada do planejamento setorial. Assim,

essa retomada do planejamento não é consciente, no nível do alto escalão do governo, não há uma deliberação geral da presidência que aponta a vontade de planejar o desenvolvimento, o futuro do país, isso não acontece. É justamente o contrário, o planejamento volta por demanda dos setores do estado, sendo que isso aparece primeiro nos setores de infraestrutura, inclusive por conta do próprio PAC. A retomada se dá pelos setores de atividade, não se dá pelo território, que é uma variável de ajuste nesse planejamento pós-88.

Para Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), a *PNDR* surgiu no momento em que o Brasil estava se recuperando de sua crise fiscal, o que teria permitido uma “folga” no orçamento federal para fazer políticas. Por outro lado, a visão neoliberal estava perdendo força face à um impulso desenvolvimentista, baseado numa leitura mais ideológica de que o Estado deveria recuperar sua capacidade de intervenção. Não se trata de um contexto da era desenvolvimentista, onde o Estado era superavitário e dispunha de muita capacidade de intervenção, devendo patrocinar o desenvolvimento, mas sim de uma combinação entre o Estado desenvolvimentista e o Estado neoliberal.

Esse modelo é, em grande parte, ancorado no mercado interno e dirigido para saldar antigas dívidas sociais, porém, sem abandonar totalmente o receituário neoliberal, aponta Marília Steinberger (2013a, 2013b). Tal modelo tem recebido diversas denominações, tais como “desenvolvimentismo social”, “social-desenvolvimentista”, “novo desenvolvimentismo”, “neodesenvolvimentismo”,

“neonacional-desenvolvimentismo”, “pós-neoliberal” e “liberal periférico”¹⁹⁰. Seria uma “terceira via” entre o nacional-desenvolvimentismo e o neoliberalismo¹⁹¹.

Marília Steinberger (2013a) aponta que o “neodesenvolvimentismo” corresponde à uma experiência em andamento que ainda não está plenamente consolidada, apesar de ter gerado uma relativa distribuição de renda. Segundo a autora, esse modelo “[...] recupera a importância do Estado, principalmente por meio do aparelhamento de seus quadros e da retomada da produção de políticas públicas nacionais” (Ibid., p.32), caracterizadas pela dimensão territorial.

Ainda assim, Jeroen Klink (2013) destaca as visões mais críticas sobre o “neodesenvolvimentismo” que apontam a falta de “[...] transformações estruturais e emancipatórias nas relações entre Estado, mercado e agentes sociais”. Nesse contexto, Carlos Brandão (2013a) adverte sobre o caráter ortodoxo e conservador das políticas econômicas e sua hegemonia sobre as políticas sociais.

As principais características do “neodesenvolvimentismo” expressas na questão regional estão implícitas no trecho a seguir, retirado da publicação “A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010”:

A prioridade da política regional é propiciar o resgate de cidadãos e territórios deixados à margem do processo nacional de desenvolvimento, desconsiderados nas prioridades estabelecidas pelo Estado brasileiro e pelos governos em geral.

É o caso, por exemplo, de espaços geográficos do território nacional, historicamente excluídos da dinâmica do capital que privilegia alguns territórios e marginaliza outros, segundo os interesses do livre mercado.

[...]

¹⁹⁰ Os autores citados a seguir utilizam diferentes termos para se referir a esse modelo adotado pelo Estado brasileiro a partir de 2002, pautado na conjugação de características desenvolvimentistas e neoliberais. A fim de facilitar a compreensão do presente texto, optou-se pela adoção do termo “neodesenvolvimentismo”, mesmo quando os referidos autores utilizam outros termos.

¹⁹¹ Para leituras mais aprofundadas sobre o tema, Cf.: i) CASTELO, Rodrigo. *O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro*. In: Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº112, p.613-636, out./dez. 2012. ii) RIDENTI, Marcelo. *Desenvolvimentismo: o retorno*. In: Revista Espaço Acadêmico, nº 92, janeiro de 2009. iii) ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. *Entre o nacional-desenvolvimentismo e o neonacional-desenvolvimentismo: pode político e classes no Brasil contemporâneo*. In: Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº112, p. 689-710, out./dez. 2012. iv) SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. *Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa*. In: Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº112, p.672-688, out./dez. 2012. v) GONÇALVES, Reinaldo. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. In: Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº112, p.637-671, out./dez. 2012. vi) BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. São Paulo: FGV, 2010 (Texto de Discussão, 274). vii) SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. (Orgs.). *Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto relega outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos.

A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, pela promoção e valorização da diversidade regional, conciliando assim competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos.

[...]

A política regional é instrumento de inclusão, de geração de emprego, de renda e de provimento de competitividade, uma vez que contribui concretamente para o 'alargamento' do território brasileiro, para a geração de novos consumidores e de atores sociais produtores de riqueza e de prosperidade, por meio da incorporação de novos territórios ao esforço nacional de desenvolvimento (BRASIL/MI/SDR, 2010).

Segundo nosso entendimento, uma possível interpretação acerca dos fundamentos do que tem sido denominado por “neodesenvolvimentismo” é a busca por uma harmonização de classes sociais, sem, contudo, promover alterações na estrutura social. Seria uma maneira de ocultar o conflito de classes. Assim, se por um lado há políticas de aumento de renda, inclusão social e combate à pobreza, a fim de melhorar os níveis de vida da população pobre e marginalizada e aumentar a capacidade de consumo das classes baixas e médias, por outro lado, há, simultaneamente, políticas que visam privilegiar o capital privado, objetivando aumentar a competitividade da economia brasileira e melhorar as condições de sua atuação no mercado nacional e internacional, aproveitando, inclusive, a maior capacidade de consumo do mercado interno gerada pelas políticas de inclusão socioeconômica. No entanto, o que caracterizaria o ocultamento do conflito de classes não é necessariamente o fato de os governos petistas estarem atuando a favor tanto das classes sociais historicamente desfavorecidas como daquelas já privilegiadas, bem como das emergentes, mas de dificultar, com isso, o reconhecimento e o combate às estruturas que mantêm e tendem a ampliar as desigualdades entre as classes sociais. Trata-se, portanto, de um ilusório desenvolvimento socioeconômico, uma vez que permanece a concentração socioespacial das riquezas e seus mecanismos de funcionamento.

Tais apontamentos carecem de um exame mais aprofundado que não nos compete neste momento. Por ora, cabe assinalar que as políticas econômicas não são antagônicas às políticas sociais, conforme argumenta Antônio Carlos Filgueira Galvão (2013). O que está em discussão é a primazia de políticas econômicas em

detrimento de demais políticas setoriais e nacionais, considerando que deveria haver uma relação de complementaridade entre elas e não de subordinação.

Para Galvão, seriam as políticas regionais e/ou de ordenamento territorial aquela(s) capaz(es) de integrar as diversas vertentes das políticas públicas, cabendo ao Estado brasileiro erigir um modelo de desenvolvimento que conjugue inclusão social e dinâmica econômica com vistas a alcançar transformações estruturais na formação nacional e atingir a condição de país desenvolvido.

Segundo Ana Paula Vidal (informação verbal), o “neodesenvolvimentismo” se baseia, principalmente, no paradigma industrial, no controle da balança de pagamentos e no setor financeiro. A dimensão ambiental e a social aparecem atreladas ao desenvolvimento econômico, sendo consideradas praticamente como uma decorrência deste, como ocorre com o desenvolvimento regional.

Nesse contexto de pretensa retomada da relevância do Estado e das políticas estatais, cabe indagar se atualmente existiria uma concepção de espaço consolidada no âmbito do Estado ou uma teoria espacial ou territorial norteadora de suas ações.

Nos governos militares, havia uma visão de “aproveitamento do território como questão fundamental de superação do subdesenvolvimento”, como sublinha Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007, p.337):

Por meio do planejamento, o Estado direcionou, no período militar, um projeto geopolítico para o território, o qual significou, fundamentalmente, sua ocupação e tecnificação, para as quais, claro, a construção de uma geografia material foi peça-chave. [...] (BOMFIM, 2007, p.337).

No entanto, a dificuldade em identificar uma dada “concepção de espaço” atinente às políticas públicas contemporâneas talvez seja decorrente de um relativo esvaziamento conceitual das categorias “espaço”, “território” e “região” no âmbito dos paradigmas que têm norteador o processo de políticas públicas relativas ao planejamento regional, sobretudo o paradigma da globalização. Dessa forma, tais categorias seriam utilizadas no arcabouço da administração pública de forma vulgarizada, esvaziadas de teor conceitual.

Segundo Bertha Becker (2007), há uma tendência clara em tratar conjuntamente as políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional, porém, não é tão evidente a substituição de planejamento por ordenamento e tampouco a substituição de integração por coesão social e econômica.

Assume-se que tais substituições e diversidade de termos constituem um desafio conceitual e uma questão política associadas à ruptura da histórica unidade indissolúvel entre Estado e território e à mudança de sua natureza, demandando revisão de conceitos, de atores e de ações vigentes até recentemente.

No contexto atual, Bertha Becker (2007) assinala o risco de perda de controle do território nacional pela União, intensificado pela falta de um projeto nacional claro, embora haja a oportunidade de retomada do papel do Estado face ao esgotamento do Consenso de Washington. Haveria, portanto, o ensejo de compatibilizar as políticas econômicas e seus imperativos de competitividade no mundo globalizado com as políticas sociais e seus imperativos de justiça e superação da exclusão social. Esta compatibilização se trataria, na verdade, de uma questão geopolítica.

Se, por um lado, a grande questão geopolítica contemporânea brasileira seria a busca por crescimento econômico com redução das desigualdades – num contexto em que a disputa entre os Estados não mais se refere à conquista de territórios para colonizá-los, mas sim de pressões para influir na tomada de decisões sobre o uso dos territórios nacionais, como argumenta Bertha Becker (2007) –, por outro lado, qual seria a “estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial” adotada pelo Estado brasileiro, nas palavras de Bomfim (2007)?

A resposta a tal indagação não é nada trivial e embora não seja o objetivo desta dissertação, julgamos pertinente nos determos um pouco sobre esta questão. Para tanto, apresentamos o *Esquema 7*¹⁹², a seguir, que sintetiza o exame das políticas regionais analisadas ao longo da pesquisa, destacando os paradigmas norteadores do planejamento regional brasileiro, as principais políticas regionais e de ordenamento territorial adotadas pelos governos e os seus rebatimentos territoriais. Além de exibir uma síntese no âmbito da *policy* relacionada ao planejamento regional, esta figura nos auxiliará a refletir sobre a questão explicitada acima.

¹⁹² Cabe ressaltar que a periodização dos paradigmas e dos rebatimentos territoriais apresentados no *Esquema 7* referem-se ao momento a partir do qual eles passaram a influenciar as políticas regionais brasileiras, e não necessariamente a sua emergência nos panoramas internacional e nacional, conforme assinalam os autores devidamente citados no Esquema. Na ausência de indicação de autores, a periodização ou inclusão de itens foi feita a partir de conclusões próprias, decorrentes dos conteúdos abordados nos capítulos anteriores.

Décadas		1960	1970	1980	1990	2000	2010
Marcos do planejamento regional no Brasil		1959 Sudene	1964 Golpe Militar	1979 III PND	1988 Constituição Federal	2003 PNDR	
Paradigmas	Keynesiano ¹				Neoliberal ¹		
	Nacional Desenvolvimentismo ¹					Neodesenvolvimentismo ²	
	Administração Burocrática ³					Administração Gerencialista ³	
	Crescimento/Desenvolvimento (econômico ⁴)				Desenvolvimento (econômico ⁴ , social ⁵ , endógeno/ local ⁶ e sustentável ⁷)		
	Industrialização (Fordista ⁸)				Industrialização (Toyotista ⁹)		
	Infraestrutura (econômica) ¹⁰					Infraestrutura (econômica e social)	
	Urbanização (correntes migratórias; êxodo rural; expansão da malha urbana)				Urbanização (o fato urbano; a cidade organiza e comanda o território ¹¹ ; hierarquia urbana; rede urbana polinucleada; cidades mundiais; controle da metropolização)		
	Teorias Centro-Periferia ^{12, 13} (relações assimétricas entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” ^{12, 13} ; formação e integração do mercado nacional, no qual as economias regionais periféricas passaram a complementar o centro dinâmico da economia nacional ^{12, 14})				Teorias Centro-Periferia (complexificação e diversificação das relações entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” ¹²)		
	Agropecuária (modernização do campo e apropriação técnica de novas áreas ^{15; 24})			Agronegócio e Extrativismo mineral ^{16; 24} (expansão de fronteiras agrícolas e minerais; ocupação de “vazios territoriais” ²⁴)		Agronegócio e Extrativismo mineral ¹⁶ (expansão de fronteiras; <i>superávit</i> da balança comercial via exportação de <i>commodities</i>)	
		Polarização econômica ⁸					
				Globalização ¹⁷			
					Planejamento Participativo ¹⁸		
					Turismo ¹⁹		
					Meio Ambiente ²⁰		
Políticas Regionais e de Ordenamento Territorial	Bacias Hidrográficas ²¹						
	Regionalizações (macrorregionais)					Regionalizações (Macro, Meso e Microrregionais)	
	Agências de Desenvolvimento Regional						
		Polos de Desenvolvimento ⁸				Clusters, Distritos Industriais, Incubadoras, Parques Tecnológicos, APLs ²²	
			Programa de Integração Nacional				
Território					ENIDs		
					Arranjos Federativos Territoriais ²³		
						PNDR	
	Integração Nacional (conexão de vazios territoriais ao núcleo geopolítico do Estado sob o prisma econômico, unidade territorial e coesão política do Estado ²⁴ ; integração comercial e, posteriormente, produtiva ^{13, 14} ; acirramento das interdependências e complementaridades regionais ¹⁴)					Integração e Coesão Nacional (visa mitigar a fragmentação do território nacional face à globalização e à “Guerra Fiscal”)	
	Ocupação econômica de porções territoriais, principalmente por meio da expansão de fronteiras agrícolas						
	Inserção de subespaços na economia nacional e internacional						
	Concentração socioespacial das riquezas / Enclaves de desenvolvimento econômico / Intensificação das disparidades socioespaciais						
	Homogeneização monopolística e oligopolística do espaço econômico nacional (espaço unificado para a circulação do capital) ¹²						
						Fragmentação e competição político-econômicas decorrentes da “Guerra Fiscal”	

Esquema 7 – Paradigmas, políticas regionais e rebatimentos territoriais

Fontes: ¹ COSTA (2008); UDERMAN (2008a); CARDOSO JÚNIOR (2011) / ² STEINBERGER (2013a); KLINK (2013) / ³ MARE (1995) / ⁴ GALVÃO (informação verbal); CARDOSO JÚNIOR (informação verbal) / ⁵ NETO (2013) / ⁶ BRANDÃO (2007); RÜCKERT (2005a); KARAM (2012) / ⁷ KARAM (2012) / ⁸ UDERMAN (2008a); BOMFIM (2007); COSTA (1995); ARAÚJO (informação verbal) / ⁹ UDERMAN (2008a); BRANDÃO (2007) / ¹⁰ SANTOS (2005); ACSERALD (2001) / ¹¹ DINIZ; CROCCO (2006); MONTE-MÓR (2006) / ¹² OLIVEIRA (2006) / ¹³ ARAÚJO (2013b) / ¹⁴ BRANDÃO (2007) / ¹⁵ GREMAUD; PIRES (1999a) / ¹⁶ SIQUEIRA (2013); PINTO (2013) / ¹⁷ SARAVIA (2006); UDERMAN (2008a); RÜCKERT (2005a) / ¹⁸ UDERMAN (2008b); REZENDE (2010); QUEIROZ; SANTOS (2006); MARQUES NETO; QUEIROZ (2006) / ¹⁹ CRUZ (2006) / ²⁰ KARAM (2012); PAGNOCCHESCHI; BERNARDO (2006) / ²¹ ARAÚJO (informação verbal); VAINER (2007) / ²² BRANDÃO (2007); DINIZ; SANTOS; CROCCO (2006); UDERMAN (2008b) / ²³ MENDES (informação verbal) / ²⁴ BOMFIM (2007). (Organizado e Elaborado pela autora).

No que tange à “estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial”, pautada numa dada concepção de espaço, de território e de região, por parte do Estado, as reflexões que fizemos até o momento, em parte consubstanciadas na figura anterior, nos permitem apenas esboçar uma resposta à indagação feita anteriormente. Assim, para não nos alongarmos muito nesta questão, citamos alguns elementos considerados mais significativos no período recente :

- a) a busca por integração e coesão nacional, nas esferas econômica, social e espacial;
- b) a ainda presente ocupação econômica de subespaços nacionais, cada vez mais ligados à internacionalização da economia;
- c) a proeminência do fato urbano, no qual as cidades são consideradas como imprescindíveis à reestruturação do espaço e ao controle territorial;
- d) o arrefecimento da atuação do Estado, face ao paradigma neoliberal, embora tendências atuais apontem para a retomada das políticas públicas nacionais, no arcabouço do chamado Estado “neodesenvolvimentista”.

O fato é que o panorama atual é muito mais complexo, com vetores e tendências complementares mas muitas vezes antagônicos. Diferentemente do contexto histórico da Ditadura Militar, não nos parece que exista atualmente um projeto geopolítico nacional bem definido e pactuado na sociedade, que inclusive apresente visões claras e consolidadas acerca das dimensões espacial, territorial e regional¹⁹³. Há sim, um relativo reconhecimento da necessidade de o Estado concebê-las e atuar de forma coerente a partir delas.

Outra observação acerca do que foi apresentado no *Esquema 7*, diz respeito à coexistência de paradigmas emergentes e paradigmas já consolidados no processo de formulação de políticas de cunho regional, ao invés da simples substituição de uns por outros. Ainda assim, há uma relativa ressignificação dos paradigmas anteriores, como já exposto no *Capítulo 5*.

No tocante ao planejamento regional, Adriana Melo Alves (informação verbal) aponta que haveria três gerações de políticas regionais no Brasil:

- a primeira geração das políticas regionais constituiu-se daquelas formuladas pelos governos militares, políticas intrinsecamente estatais,

¹⁹³ Uma discussão um pouco mais aprofundada sobre a questão do projeto nacional está apresentada no final deste capítulo.

tecnocráticas, implantadas no território de forma vertical, estratégicas e abrangentes, baseadas nos grandes planos, como os PNDs;

- a segunda geração, que encontrou muito respaldo na CF-88 com as competências que foram destinadas aos municípios e estados, incluindo as responsabilidades pela implementação de políticas públicas, abriu espaço para o planejamento participativo, chamadas de políticas *bottom-up*, muito enfatizadas especialmente na década de 1990;
- a terceira geração, que corresponde à fase mais recente das políticas regionais, tentar unir as potencialidades locais com estratégias nacionais mais claras, mais definidas, ou seja, busca unir a estratégia exógena e endógena, as políticas *top-down* e as políticas *bottom-up*, sendo que a *PNDR* faria parte dessa terceira geração de políticas regionais.

Essa interpretação é corroborada por Leandro Freitas Couto (informação verbal), que ressalta:

Do ponto de vista conceitual, estamos numa terceira geração de políticas regionais. Abandonou-se a política *top-down*, em que tudo saía de cima para baixo; eram as grandes políticas de investimentos; Aí se passou pelo localismo, num contexto muito mais de competição, onde faltava a visão do nacional, e agora estamos num momento em que se busca não abrir mão do nacional mas considerar também o local. Essa primeira geração estava associada, por exemplo, aos *Enids*; no primeiro governo Lula houve o movimento de baixo para cima, inclusive com o questionamento dos *Enids*; e agora estamos começando a relacionar os dois, pois uma política nacional sozinha não consegue dar conta das especificidades locais.

Clélio Campolina Diniz e Marco Crocco (2006) caracterizam as três gerações de políticas regionais mencionadas por Adriana Melo Alves (informação verbal) e Leandro Freitas Couto (informação verbal) da seguinte forma:

- primeira geração de políticas regionais
 - período: anos 1950 até meados dos anos 1970
 - contexto: Keynesianismo.
 - características das políticas regionais: modelo *top-down*, pautado na demanda e na correção de disparidades inter-regionais; teorias centro-periferia e da dependência; modelos de causação cumulativa; estratégias: criação de polos de crescimento, pacote de investimentos promovidos pelo Estado, prioridade para o setor industrial, mecanismos de compensação para as regiões atrasadas, restrições à localização

de atividades em determinadas regiões; utilização de mecanismos puramente econômicos no combate às desigualdades regionais.

- segunda geração de políticas regionais
 - período: meados dos anos 1970 ao final dos anos 1990
 - contexto: Choques do Petróleo de 1973 e 1979; crise do keynesianismo e do Estado de Bem-Estar Social; crise urbana; declínio do Fordismo; emergência de um novo padrão tecnológico, liderado pelo paradigma da microeletrônica, informática e telecomunicações; emergência dos Novos Países Industrializados (NICs) e perda do dinamismo de regiões afetadas pela desindustrialização; emergência da escola neoclássica da economia, pautada na ênfase dos mecanismos de mercado e no Estado-Mínimo; na escala macroeconômica ressaltam-se a busca pela estabilidade monetária, a abertura comercial e financeira, a reestruturação econômica e a internacionalização da produção;
 - Características das políticas regionais: modelo *bottom-up*, pautado na descentralização, no desenvolvimento endógeno e na competitividade; incorporação de aspectos institucionais, como cultura, conhecimento, capital social; ênfase na competitividade, mensurada na inserção internacional, implicando na busca por inovação, nas economias do conhecimento e em alguns mecanismos facilitadores (redes, cooperação etc.).
- terceira geração de políticas regionais
 - período: a partir do final dos anos 1990:
 - contexto: o processo de globalização implica na competição entre sistemas industriais regionais, logo, é necessário considerar tanto o posicionamento econômico dos sistemas regionais de produção no contexto global quanto as políticas e os contextos setoriais e (inter)nacionais, culminado na busca por cooperação horizontal e vertical de diversos atores (racionalização sistêmica);
 - características das políticas regionais: busca pela síntese exógeno-endógeno; incorporação do conceito de retornos crescentes e utilização de modelagens econômicas nas formulações sobre polarização e teorias centro-periferia; papel dos investimentos (em

infraestrutura e capital social básico) e dos aspectos micro e macroeconômicos; papel da inovação e das formas de organização institucionais (novas formas de aglomeração produtiva, expansão de áreas industriais de alta tecnologia e especialização produtiva das economias regionais); capital social (atributos históricos, culturais e institucionais); resgate e ressignificação de formulações clássicas sobre localização (antigos fatores da localização, como transportes, matérias-primas e mercado consumidor *versus* novos fatores, como capital social e estabilidade política), áreas de mercado, centralidade urbana (importância da metropolização e das cidades mundiais, papel da rede urbana na reestruturação do território, crise urbana) e desenvolvimento endógeno (políticas macroeconômicas e capital social básico influenciam o desenvolvimento regional).

Embora Adriana Melo Alves (informação verbal), Leandro Freitas Couto (informação verbal) e Clélio Campolina Diniz e Marco Crocco (2006) assinalem a existência de três gerações de políticas regionais no país, concluímos que a *PNDR* apresenta atributos relacionados à retomada, à ressignificação e à inovação de paradigmas presentes em diferentes períodos, como apresentamos anteriormente no Esquema 7, sendo que problematizaremos e aprofundaremos tal interpretação no item a seguir, considerando também alguns atributos recentes da *polity*, *policy* e *politics* no âmbito da *PNDR*.

7.2. *PNDR*: um processo de retomada, de ressignificação ou de inovação do planejamento regional?

Ana Paula Vidal (informação verbal) argumenta que não houve de fato uma ressignificação e/ou inovação do planejamento regional brasileiro, mas sim sua mera retomada nos moldes anteriores, que sequer seriam dos anos 70, mas dos anos 50, pautados numa abordagem muito utilitarista das regiões, consideradas a partir de suas contribuições à economia nacional.

De forma semelhante, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) também afirma que, por enquanto, existe apenas uma retomada do planejamento regional, não havendo uma ressignificação, nem do ponto de vista dos debates.

É uma retomada que beira o modismo, pois, na medida em que o próprio crescimento recente trouxe como imperativo para a sobrevivência do governo o planejamento dos setores e a busca pelo destravamento do financiamento, também se explicitou novamente a questão da desintegração regional que concretamente temos no país, pelo fato de nunca termos tido de modo eficaz uma política regional. Então é muito notório: quando o país volta a crescer, os investimentos voltam a fluir e essas coisas exacerbam as desigualdades regionais. [...] o debate não ganhou materialidade, houve densidade intelectual, inclusive isso está presente na formulação teórica dos planos, mas essa densidade foi completamente insuficiente para recolocar a questão regional na agenda governamental e para ajudar nisso que você chamou de ressignificação do regional, que é muito mais profundo. A questão regional quis voltar para a agenda mas ficou sufocada pela primazia da política de crescimento com foco setorial, não conseguindo ganhar materialidade, densidade institucional e estratégica, e pior, isso acabou impedindo ou dificultando a tarefa da ressignificação do regional, que hoje é mais difícil ainda de levar adiante, que passaria pelas seguintes questões: discutir o que significa integração regional e olhar isso com base na capacidade política de fazermos isso, que tem a ver com o pacto federativo, e incorporar uma discussão que sempre esteve ausente, que é a integração continental sul-americana.

Conforme aponta Fernando Rezende (2010, p.31), embora a planificação econômica tenha ganhado novo impulso entre meados da década de 1990 e de 2000, seria justamente “[...] em momentos de incerteza que cresce a importância do planejamento e a necessidade de construir estratégias para lidar com os desafios do desenvolvimento”.

Assim, não obstante as considerações de Ana Paula Vidal e José Celso Cardoso Júnior sejam relevantes para refletirmos sobre as características da questão regional e das políticas de cunho regional no contexto brasileiro atual, segundo Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) ocorreram avanços importantes no âmbito das idéias, embora ainda não seja possível colocar o planejamento regional do Brasil em outro patamar, pois do ponto de vista prático, considerando-se os instrumentos orientados para uma visão regional, não houve mudanças significativas. De forma semelhante, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) relata: “não conseguimos mudar a lógica das políticas regionais, embora tenhamos feito grandes esforços no plano teórico”.

A esse respeito, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) argumenta que as grandes referências do planejamento ainda são do período anterior, o que se tem de planejamento regional concreto ainda está vinculado ao paradigma de desenvolvimento regional dos governos militares. Entretanto, o que se tentou inserir a partir de 2003, com a *PNDR*, seria totalmente diferente daquela dinâmica dos governos militares, mas as condições políticas atuais desfavorecem a implementação da política.

Contrapondo-se à Henrique Villa da Costa Ferreira, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) argumenta que a *PNDR* não corresponde a uma ruptura com o planejamento realizado anteriormente, uma vez que ela não nega tudo o que foi feito, objetivando construir algo totalmente novo, inédito. Haveria importantes influências dos planos econômicos e políticas regionais realizados anteriormente, sobretudo aqueles da década de 1970.

A esse respeito, Adriana Melo Alves (informação verbal) afirma que está em curso um processo de ressignificação do planejamento regional, no entanto, os contextos político e econômico criam, contraditoriamente, facilidades e dificuldades a esse processo, que por fim levam ao sucesso ou fracasso na formulação e implementação das políticas de cunho regional.

Para João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), também não se trata de uma simples retomada, no entanto,

não devemos ter a ilusão de que os governos vão responder a isso de forma rápida, mas é um caminho que está surgindo não só no Brasil mas no mundo. A gente segue muito o que o mundo está fazendo. A UE, a China, os EUA etc. estão retomando de forma mais vigorosa o planejamento regional, acho que por conta da própria globalização e da competição entre nações e territórios nacionais e intranacionais. Isso resgata um pouco do que Milton Santos falava, de que a globalização não acaba com as regiões, ela reforça o seu caráter singular, sendo necessário pensar a região em outros termos, como, por exemplo, a escala.

Considerando-se o exposto até o momento, especialmente o *Esquema 7*, apresentado no item anterior, acreditamos que a emergência da *PNDR* abrange, simultaneamente, processos de retomada, de ressignificação e de inovação no planejamento regional brasileiro. No momento atual, o planejamento regional busca revestir-se de novos paradigmas, embora sem destituir-se completamente daqueles anteriores, o que acaba por lhe conferir um novo conjunto de atributos.

Até o início das discussões sobre a *PNDR*, em 2003, o planejamento regional foi marcado: por políticas públicas associadas ao modelo *top-down*; pelo caráter tecnocrático; pela primazia dos recortes macrorregionais; pela atuação centrada nas Superintendências de Desenvolvimento Regional; pelos incentivos fiscais; e, pelos grandes projetos de investimentos, sobretudo ligados à infraestrutura econômica.

No que tange à retomada de elementos que marcaram o planejamento regional no período anterior, destacam-se: o resgate de paradigmas, como o do agronegócio e o da polarização econômica; o resgate das Superintendências, dos recortes macrorregionais e do modelo de incentivos fiscais que pautaram as políticas regionais nas décadas anteriores; o fracasso da cooperação intergovernamental e, consequentemente, o predomínio das políticas fragmentadas e setorializadas; a separação entre elaboração e implementação/execução de políticas públicas; a falta de controle do processo por parte do Estado.

Quanto à ressignificação, houve mudanças de paradigmas norteadores, como a complexificação da noção de desenvolvimento, que além da esfera econômica passou a abranger as esferas social e ambiental e a escala local; o arrefecimento do neoliberalismo e da administração gerencialista, além da emergência do neodesenvolvimentismo, todos associados ao papel do Estado e das políticas públicas; o predomínio do modelo *top-down*, embora se tenha buscado a conjunção com o modelo *bottom-up*; a emergência da industrialização toyotista, em coexistência com a industrialização fordista; a complexificação das Teorias Centro-Periferia face ao novo contexto da globalização; a nova conotação da urbanização, agora transmutada no “fato urbano”.

No tocante à inovação alguns aspectos foram adicionados ao panorama das políticas regionais, decorrentes, sobretudo, da emergência dos paradigmas da globalização, do meio ambiente, do planejamento participativo, do turismo e do desenvolvimento local e a abordagem multiescalar. Consideramos que algumas características inovadoras se efetivaram, mas não plenamente: no tocante à substituição do planejamento tecnocrático e autoritário pelo planejamento participativo, verifica-se uma baixa participação social, poucas instâncias de caráter deliberativo e baixos índices de implementação das decisões oriundas de tais instâncias deliberativas; no que se refere à ampliação do recorte macrorregional para a multiescalaridade, os recortes sugeridos permanecem inconsistentes, embora sejam pré-existent à *PNDR*, como as Mesorregiões Diferenciadas e as

Rides; no que se refere à criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial, suas principais instituições – Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo, o Ministério da Integração Nacional e as Superintendências de Desenvolvimento Regional – estão esvaziadas de recursos e de poder político, mantendo-se a baixa cooperação intra e intergovernamental e a predominância da competição, da fragmentação e do setorialismo nas políticas públicas.

Como exemplo, Carlos Henrique de Souza Marques (informação verbal), adverte que “criar um normativo não resolve o problema e não é uma garantia da cooperação entre as instituições”. Seriam necessárias, portanto, mudanças mais profundas no âmbito da administração pública a fim de criar um ambiente institucional favorável à cooperação intergovernamental, em substituição à competição e fragmentação atuais¹⁹⁴.

Nesse contexto, apesar de a *PNDR* anunciar uma série de inovações no arcabouço do planejamento regional, conforme assinala Wanderley Messias da Costa (1995), com o avanço do capitalismo, as políticas territoriais apresentam-se cada vez mais como subestratégias da política econômica, justificando o fato de, ao longo das últimas décadas, as políticas regionais, urbanas e outras similares terem ocupado capítulos periféricos nos planos nacionais de desenvolvimento.

Consideramos que, no período entre a criação da Sudene, em 1959, e o Golpe Militar de 1964, o planejamento regional teve um caráter estruturante, com potencial para mitigar as desigualdades regionais no país e, de certa forma, alterar o panorama político-econômico nacional. No entanto, desde o Golpe Militar de 1964, em que pese as especificidades de cada sub-período, o planejamento regional não efetivou o seu potencial de política pública estruturante, inclusive no âmbito da recente tentativa de sua revitalização, consubstanciada na *PNDR*.

A pesquisa revelou que a reinserção da questão regional na agenda governamental, em 2003, não procedeu nem resultou em transformações político-econômicas basilares, capazes de elevar o planejamento regional à condição de política pública estruturante no arcabouço da administração pública brasileira. Embora o exame das dimensões *polity*, *politics* e *policy* apontem mudanças, estas foram pontuais, possuindo um caráter incremental, ou seja, com impactos limitados.

¹⁹⁴ Possíveis medidas a serem tomadas poderão ser objeto de futuros estudos, por ora, coube-nos identificar tal problemática e assinalar suas implicações para o planejamento regional.

Assim, dentre outros fatores, a avaliação de Francisco de Oliveira acerca do panorama brasileiro, apresentada em “O Ornitorrinco” (2003) e em “As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização” (2006), permanece atual e sem perspectivas de grandes alterações.

7.3. A atuação das Agências de Desenvolvimento Regional e do Ministério da Integração Nacional na atualidade

Raquel Pontes (informação verbal) e Kênia Régia Anasenko Marcelino (informação verbal) argumentam que o Dnocs atua mais no âmbito da infraestrutura hídrica, cuidando de açudes e da piscicultura, voltando-se para o pequeno produtor, e a Codevasf atua mais numa lógica empresarial, sobretudo nos perímetros irrigados, voltando-se para o agronegócio, não havendo, portanto, uma competição entre as instituições, já que elas estariam atuando em nichos diferentes.

Entretanto, outro entrevistado assinala que, na realidade, a sobreposição e a competição existem. Há algumas áreas sobrepostas entre a Codevasf e o Dnocs, tanto por competência como por mandato legal, como é o caso do Semiárido, mas as instituições não dialogam entre si, havendo sobreposição de ações, duplicidade de gastos e de energia institucional, correspondendo a uma das grandes dificuldades que o MI e a Sudene enfrentam atualmente, já que ambos deveriam coordenar a atuação do Dnocs e da Codevasf.

Em concordância com tais observações, há diversos relatos ao longo das entrevistas que apontam o fato de o Dnocs não atuar de forma conjunta com a Codevasf, com a Sudene e com o MI. Por outro lado, há o reconhecimento da sobreposição de áreas de atuação e de atribuições da Codevasf em relação a outras instituições, sendo que a articulação institucional dependeria mais dos dirigentes que conduzem as instituições do que da estrutura da Administração Pública.

O *Mapa 32*, apresentado a seguir, demonstra os limites espaciais das áreas de atuação da Sudam, Sudene, Sudeco, Dnocs e Codevasf e a delimitação das macrorregiões oficiais, nos permitindo observar tanto as sobreposições entre as áreas de atuação de diferentes instituições como também o descompasso entre os limites das macrorregiões e a área de atuação das Superintendências.

Mapa 32 – Mapa síntese das áreas de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional, em 2013

Fontes: BRASIL (1988, [23 fev.] 2001, [4 jan.] 2007a, [4 jan.] 2007b, 2009; 2011); CODEVASF (2012) (Organizado pela autora; Elaborado por Rafael Fonseca de Oliveira).

Para além da sobreposição de áreas de atuação mostradas no *Mapa 32*, o MI e as Agências de Desenvolvimento Regional apresentam algumas particularidades e peculiaridades que impactam no seu funcionamento.

Sobre a atuação do MI, há questões importantes a serem analisadas: as problemáticas envolvendo sua missão institucional e sua organização interna.

No tocante à missão do MI, um dos entrevistados argumenta que

o Ministério da Integração Nacional tem uma missão, principalmente a Secretaria de Desenvolvimento Regional, muito pretensiosa para uma estrutura setorial de governo. Ele tem a missão de reduzir as desigualdades regionais, que exige um esforço de articulação e coordenação de diversas políticas setoriais, mas esta missão está alocada numa pasta setorial, então a capacidade de articular outras instâncias setoriais num mesmo nível hierárquico fica muito fragilizada. Se não houver um apoio forte tanto da Casa Civil como do Ministério do Planejamento, isso acarreta para as iniciativas do Ministério da Integração impactos que interferem no seu potencial de provocar mudanças e no seu potencial de ter políticas de fato implementadas com êxito.

O comentário transcrito acima expõe que, na atual estrutura administrativa do Governo Federal, a Casa Civil é quem aloca prioridades, coordena políticas e ações que envolvem mais de um ministério.

Um segundo entrevistado também argumenta que o MI possui atribuições que extravasam sua posição institucional, pois tanto as políticas de ordenamento territorial como as de desenvolvimento regional demandam uma capacidade de coordenação que um ministério não possui, daí as dificuldades que o MI tem enfrentado para implementar tais políticas.

Além disso, um terceiro relato expõe as dificuldades que o MI possui para compreender e atuar considerando que a participação de outros órgãos públicos deve ocorrer também nas fases de elaboração, formulação, monitoramento e avaliação da política de desenvolvimento regional, não apenas nas fases de implementação e execução.

Kênia Régia Anasenko Marcelino (informação verbal), Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) e João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) afirmam que o MI deveria ter como função principal a elaboração de diretrizes estratégicas e a coordenação das políticas de cunho regional, inclusive das políticas setoriais com importantes rebatimentos territoriais e das políticas sob responsabilidade das Agências de Desenvolvimento Regional.

Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) também assinala que o MI, especialmente por meio da política regional, tinha por objetivo interferir nos grandes investimentos infraestruturais e industriais, ou seja, influenciar as escolhas do governo que impactam na dinâmica regional.

Ademais, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) assinala que, enquanto os outros ministérios operam sobre políticas específicas que impactam sobre a questão das desigualdades e do desenvolvimento regional, por meio de agendas sociais, produtivas ou de infraestrutura, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI se ocupa de observar se tais políticas estão mantendo ou ampliando as desigualdades entre as regiões.

Adriana Melo Alves (informação verbal) ressalta que o MI carece de maior capacidade de articular as políticas de outros ministérios, sendo que uma das estratégias da *PNDR II* seria fortalecer a instituição para que ela consiga dividir com o MPOG a capacidade de coordenação das políticas setoriais a cargo dos demais ministérios e alcance maior diálogo e cooperação com os estados e municípios.

Assim sendo, tanto a posição atual do MI na estrutura administrativa do Governo Federal como seu baixo poder econômico e político tem sido um entrave à coordenação que as políticas de cunho regional requerem.

Segundo um dos entrevistados, outra fragilidade relativa à missão do MI refere-se à indefinição do significado de “integração nacional”, logo, diversos programas e ações têm sido equivocadamente alocados no Ministério, prejudicando a sua atuação. Ademais, a forte desintegração e concorrência entre as secretarias que compõem o MI – Secretaria de Desenvolvimento Regional¹⁹⁵, Secretaria Nacional de Irrigação, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais – prejudica uma atuação coordenada e coesa dentro do próprio ministério. Esta situação é agravada pela prática comum entre os ministros de fazer sobressair na estrutura de seus ministérios aquelas secretarias ou departamentos que melhor atendam a seus interesses. Por dispor de menos recursos orçamentários, a SDR

¹⁹⁵ Alguns entrevistados apontam a forte desarticulação entre as antigas Secretarias de Programas de Desenvolvimento Regional e a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Desde 2011 elas passaram a compor Departamentos dentro da SDR, facilitando sua articulação.

possui menor apelo político e institucional no âmbito da *politics*, dispondo de menor prestígio junto aos ministros que já comandaram o MI, aponta o entrevistado.

Para o referido entrevistado, a solução seria associar as Secretarias do MI em torno de uma missão em comum, que seria o desenvolvimento regional, pois os programas e ações ligados à defesa civil, à infraestrutura hídrica e à irrigação poderiam atuar mitigando as desigualdades regionais e se antecipando a problemas decorrentes do déficit de infraestrutura que lhe são pertinentes. Por outro lado, a gestão dos fundos regionais deveria ocorrer juntamente à elaboração e implementação dos planos regionais e não de forma autônoma e desvinculada do planejamento regional.

No entanto, Carlos Brandão (informação verbal) argumenta que, na atual dinâmica política brasileira, é desaconselhável manter, em um mesmo ministério, atribuições relativas à defesa civil e aos recursos hídricos – que dispõem de muito dinheiro – com aquelas voltadas ao desenvolvimento regional, pois esta acaba sendo menosprezada. Esta interpretação é corroborada por um segundo entrevistado, que afirma que o MI é “um ministério de obras hídricas e não um ministério de desenvolvimento regional”, e por um terceiro entrevistado, que argumenta que atualmente o governo faz obras e não política regional.

Sobre esta questão, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) destaca que a atuação do MI tem se concentrado nos programas e ações voltados à infraestrutura hídrica, parcela significativa dos recursos orçamentários, sobretudo em ações ligadas ao *Projeto de Integração do Rio São Francisco*, à construção de adutoras, de açudes etc.

De acordo com dados obtidos na Controladoria Geral da União, organizados por Vitarque Lucas Paes Coelho (2014), a execução orçamentária do MI entre 2005 e 2010 apresentou a seguinte proporção entre os programas de suas secretarias:

Programas	Anos					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Desenvolvimento Regional	20,7	27,4	2,5	2,3	1,1	7,2
Infraestrutura Hídrica	60,4	42,6	52,2	25,2	18,1	39,2
Defesa Civil	18,9	30,4	45,3	72,5	80,8	53,6
Total	100	100	100	100	100	100

Quadro 34 – Execução Orçamentária do MI (2005-2010) – em %
Fonte: COELHO (2014) (adaptado).

Os dados do *Quadro 34* confirmam os relatos sobre a escassez de recursos da SDR/MI. Considerando-se o ano de 2006, no qual houve a maior proporção de recursos executados no período destacado no quadro, os programas somaram R\$ 231.115.235,00, ao passo que no ano de 2009, que apresentou a pior proporção, o montante foi de R\$ 14.251.216,00. Estes dados demonstram a perda de importância das políticas regionais inclusive no arcabouço do próprio MI¹⁹⁶.

Nesse aspecto Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) assinala que a principal fonte de recursos para os projetos da área de Desenvolvimento Regional do MI advém de Emendas Parlamentares, que além do notório “uso político”, apresentam caráter difuso, fragmentado e descontínuo.

Conforme ressalta Priscila de Góes Pereira (2009), a atuação do MI no arcabouço das políticas localistas privilegia ações circunscritas no território, que apresentam impactos também localizados. Por conseguinte,

ao mesmo tempo em que este tipo de atuação pode repercutir negativamente para políticas mais amplas de desenvolvimento regional, ela também pode servir para projetar a imagem político-partidária daqueles que empreendem tais ações. Não é por acaso que tais Programas Regionais são contemplados com volume considerável de Emendas Parlamentares. O problema deste tipo de recurso é que muitas vezes seu compromisso está em promover o formulador da emenda e não necessariamente engendrar processos compromissados com o desenvolvimento regional (Ibid., p.54-55)

Segundo Priscila de Góes Pereira (2009), a grande capilaridade do MI – associada à possibilidade de atuação sobre qualquer parte do território nacional a partir de um leque muito diversificado de ações – aliada ao seu potencial em manejar as Emendas Parlamentares segundo interesses escusos, faz do referido ministério um “filão estratégico” no âmbito do presidencialismo de coalizão.

Por outro lado, Adagenor Ribeiro (informação verbal) assinala que os ministérios, que historicamente cumpriram o papel de formular políticas, atualmente têm executado ações, desconsiderando a função de outras instituições, como a das Superintendências de Desenvolvimento Regional. No cenário recente, haveria a “sede do empoderamento”, ou seja, a disputa por coordenar e inaugurar ações e programas a fim de receber dividendos políticos gerados. Assim sendo, as Superintendências, que em seus primórdios atuavam como repassadoras de

¹⁹⁶ Para fins de comparação, a execução orçamentária do PAC, em 2009, foi de aproximadamente R\$ 21,1 bilhões (Dados disponíveis em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/100204_execucao_orc.pps>. Acesso em: 13. Jul. 2014).

recursos, inclusive para os grandes projetos de investimentos, atualmente sequer dispõem de recursos orçamentários para executar ações e programas.

Para Sérgio Kelner (informação verbal), o esvaziamento das Superintendências está relacionado às mudanças promovidas pela CF-88, como a maior disponibilidade de recursos e de autonomia por parte dos estados e municípios e as Emendas Parlamentares, que no conjunto fizeram com que as classes políticas deixassem de recorrer às Superintendências e passassem a recorrer aos parlamentares e ao Governo Federal.

A esse respeito, Everaldo de Vasconcelos Martins (informação verbal)¹⁹⁷ ressalta a fragilidade das Superintendências na atuação sobre o território e nas relações com os estados e municípios, fato exemplificado por outro entrevistado, ao expor que “as Superintendências se perderam nos últimos anos por falta de recursos e de pessoal, então a Codevasf, por exemplo, acabou entrando no planejamento também, pois a Sudene perdeu a capacidade de apresentar planos estratégicos para a região”. Outro relato de entrevista também assinala a perda de capacidade de planejar das Superintendências, uma vez que a falta de ações com custos referenciados nos planos regionais e sua desarticulação com os PPAs os reduzem à “meros cadernos de intenções”.

Alguns entrevistados assinalaram que distorções políticas seriam responsáveis por tais distorções institucionais. Além disso, eles argumentam que a grande centralização política e orçamentária na Presidência da República faz com que muitas instituições não funcionem corretamente no arcabouço do próprio Governo Federal, pois não haveria de fato descentralização e autonomia.

Apesar de diversos entrevistados afirmarem que as Superintendências foram recriadas à “imagem e semelhança” do que elas eram anteriormente, um dos entrevistados aponta que a nova Sudam

passou a ter características diferentes: enquanto antes era nossa missão formular e executar programas e ações de desenvolvimento regional, hoje nossa missão resume-se em estabelecer e aprovar no Condel as diretrizes, prioridades e especialidades do FNO e do FDA, mas a execução foi toda repassada para o Banco da Amazônia, a Caixa Econômica etc. A gente não tem mais o Condel aprovando um projeto milionário para o desenvolvimento regional, isso fica com os bancos. Hoje se tem como premissa que o Condel deve ser o grande espaço de debate da questão Amazônica, mas o Condel precisa ter

¹⁹⁷ Informação fornecida por Everaldo de Vasconcelos Martins em entrevista concedida à autora em 29/11/13.

contrapartidas e os recursos não aparecem nessa perspectiva, então fica a indefinição do papel da Sudam.

No caso da Sudeco, os relatos assinalaram a grande dificuldade em acrescentar a região Centro-Oeste nas prioridades da *PNDR*, pois, apesar da recriação da Sudeco ter ocorrido em 2009, ela foi institucionalizada apenas em 2011 e com grande déficit na estrutura organizacional e no orçamento. Por conseguinte, embora a região disponha de uma série de “vantagens estratégicas, como abundância de terras e de água, relativamente baratas, capazes de auxiliar no processo de alavancagem de seu desenvolvimento”, o fato de não ser prioridade no âmbito da *PNDR* causaria grandes dificuldades, observa um entrevistado.

Embora a recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional seja largamente criticada, não foram identificadas ao longo desta pesquisa propostas objetivas sobre o novo papel que tais instituições deveriam ter no contexto atual.

A partir de reflexões sobre as críticas mencionadas, concluímos que as principais competências das Superintendências deveriam ser:

- a) articular políticas e instituições relacionadas ao desenvolvimento regional em sua área de atuação, mediando as demandas entre estados, municípios e a União, “de cima para baixo” e “de baixo para cima”;
- b) organizar e articular arranjos jurídico-institucionais (comitês, fóruns, colegiados, consórcios etc.), multiplicando a capacidade de cooperação entre os entes federados;
- c) fazer a leitura das dinâmicas territoriais (planos regionais estratégicos e táticos) considerando sua complexidade e integrando as diferentes visões sobre o desenvolvimento regional e a dimensão territorial das políticas públicas, rompendo com a fragmentação, a setorialização e as contradições das políticas governamentais;
- d) considerar a multiescalaridade e não atuar apenas na escala macrorregional, embora esta seja sua principal escala de atuação;
- e) atrair investimentos à macrorregião, considerando a diversidade de atividades econômicas a serem fomentadas e contemplando empreendimentos de porte distintos;
- f) monitorar e avaliar a implementação e execução das políticas regionais.

Assim, as Superintendências atuam a partir da integração da atuação governamental pelo território, daí seu papel de coordenação e articulação numa base regional, diminuindo o antigo papel de executoras de políticas regionais, sobretudo daquelas políticas nacionais regionalizadas, baseadas na visão de macrorregiões homogêneas e provedoras de recursos ao mercado nacional e internacional. Porém, para cumprir esse novo papel, seria necessário dotar as Superintendências de recursos humanos e financeiros e de poder político para que o desenvolvimento regional seja discutido em seus arcabouços institucionais.

A reformulação da atuação das Superintências é abordada por Wilson Cano (informação verbal), que argumenta que embora elas tenham sido esvaziadas de suas atribuições, conquanto sejam úteis, elas permanecem na estrutura administrativa. Como exemplo, Adagenor Ribeiro (informação verbal) aponta o *expertise* que a Sudam possui no tocante à questão regional na Amazônia e Wilson Cano (informação verbal) ressalta a utilidade do Dnocs e da Codevasf como executores de ações no Projeto de *Integração do Rio São Francisco*, nas políticas de açudagem e construção de redes de distribuição de água no Nordeste.

Raquel Pontes (informação verbal) destaca o projeto de reestruturação do Dnocs enviado ao Congresso Nacional, que faria a instituição atuar em nível nacional devido à existência de secas em outras regiões do país além do semiárido nordestino. Segundo a entrevistada, o Dnocs foi criado na lógica da integração nacional e não do uso racional da água, havendo a necessidade de rever sua atuação, já muitas das ações que a instituição promovia em seus primórdios são realizadas atualmente pelos diversos ministérios e suas instituições vinculadas.

Todavia, Raquel Pontes (informação verbal) adverte que não é suficiente apenas reestruturar o Dnocs e as demais instituições relacionadas ao planejamento regional se não houver mudanças no ambiente maior em que estas instituições atuam. Ademais, seria necessário ter a capacidade de fiscalizar a aplicação dos recursos, motivo pelo qual parte destes não é liberado.

Por outro lado, segundo Kênia Régia Anasenko Marcelino (informação verbal), a Codevasf tem atuado na execução de ações do PAC, no *Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas* do MMA e no *Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária* do PPA 2012-2015, sobretudo por meio de transferências orçamentárias entre órgãos do Governo Federal.

Conforme Carlos Henrique de Souza Marques (informação verbal)¹⁹⁸, a maior parte do orçamento da Codevasf tem sido aplicado em ações de revitalização de bacias hidrográficas, relacionadas, sobretudo, ao *Projeto de Integração do Rio São Francisco*. Na última década destacaram-se também os recursos destinados à aplicação nas Mesorregiões Diferenciadas, relacionadas à *PNDR*.

Assim sendo, em concordância com o *Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia do São Francisco* (2004-2013), os PPAs e a *PNDR*, Kênia Régia Anasenko Marcelino (informação verbal) aponta que a Codevasf tem realizado o planejamento e a execução de programas e ações, destacadamente o estudo “Cenários Prospectivos para os Vales do São Francisco e do Parnaíba 2009-2028”, elaborado em conjunto com a Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) e consultores da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e lançado em 2010, e o *Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba (Planap)*, lançado em 2006, cinco anos após a inclusão desta bacia na área de abrangência da Codevasf.

Não obstante, conforme Carlos Henrique de Souza Marques (informação verbal), seria necessário revisar o *Plano Diretor para o Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Planvasf)*, elaborado em 1989 para o horizonte de 12 anos, tendo, portanto, se esgotado em 2000, e elaborar um plano de desenvolvimento para as Bacias de Itapecuru e Mearim, adicionadas à área de abrangência da Codevasf em 2010.

A respeito de tais planos, Carlos Henrique de Souza Marques (informação verbal) assinala que o *Planvasf* foi elaborado segundo o paradigma de planejamento regional anterior, pautado no modelo *top-down* de políticas públicas, desconsiderando-se as demais instituições e suas políticas e enfatizando a instalação de grandes infraestruturas como forma de promover o desenvolvimento.

Por outro lado, Carlos Henrique de Souza Marques (informação verbal) relata que o *Planap* teria sido elaborado no âmbito de uma “metodologia mais contemporânea” voltada ao desenvolvimento regional integrado, com vistas a subsidiar qualquer investimento na área da bacia hidrográfica e observando a questão ambiental, a participação de atores da sociedade civil e não se restringindo aos grandes projetos de investimentos. Entretanto, embora sugira um modelo de

¹⁹⁸ Informação fornecida por Carlos Henrique de Souza Marques em entrevista concedida à autora em 26/11/13.

governança – com objetivos, previsão de recursos orçamentários necessários à implementação das ações e o número de atores de cada segmento social que atuaria na gestão do plano –, não há atribuição de responsabilidades aos atores e metas, logo, o plano enfrenta dificuldades à implementação. Ademais, a Codevasf não dispõe de um sistema de monitoramento e avaliação para acompanhar a implementação do plano, assinala o entrevistado. Ressalte-se que tais entraves estão presentes em todos os planos e instituições analisadas nesta pesquisa.

Embora a Codevasf busque uma atuação pautada na perspectiva do desenvolvimento regional integrado, contrapondo-se às ações isoladas e sem cooperação e coordenação com outras instituições públicas e privadas, um dos entrevistados assinala a falta de apoio interno às “metodologias contemporâneas de planejamento” que tenham como referência o território e não as divisões administrativas e setoriais. Assim, haveria a permanência de ações pontuais e sem ligação estruturada com o planejamento regional e com as demais políticas públicas.

A Codevasf vem diversificando suas ações, principalmente a partir da expansão de sua área de atuação para a bacia do Parnaíba nos anos 2000, destacando-se o projeto no Congresso Nacional que visa ampliar e normatizar seu escopo de atuação. Mas, de forma semelhante ao que ocorre com o MI, um dos relatos aponta que “a Codevasf tem executado ações que talvez não sejam da sua responsabilidade, mas, como a sua missão é promover o desenvolvimento, cabe tudo, havendo projetos de diversas naturezas sendo executados”. Assim, haveria certa perda de identidade da Codevasf nos últimos anos, aponta o entrevistado.

Para outro entrevistado, embora a Codevasf tenha maior capacidade de se adaptar aos novos paradigmas por ser uma empresa pública, ela ainda é guiada pela prática de nomeação de “apadrinhados políticos” para seus cargos de direção, sendo, portanto, a instituição mais moderna e efetiva dentre as Agências de Desenvolvimento Regional, mas que apresenta “um falso equilíbrio entre o produtivo e o moderno com o antigo e o reacionário”.

Os problemas citados nas Agências de Desenvolvimento Regional, em parte, relacionam-se ao baixo poder político, à escassez de recursos, à falta de uma missão e objetivos estratégicos bem definidos e pactuados socialmente e à inexistência de um projeto de longo prazo coeso para nortear as ações do MI e, conseqüentemente, das entidades que lhe são vinculadas.

Conforme apresentamos nos capítulos anteriores, um importante dado acerca das Agências de Desenvolvimento Regional corresponde a suas atribuições e áreas de atuação. Não obstante, acerca das áreas geográficas de atuação desse conjunto de instituições, a fim de termos uma visão panorâmica do processo de alterações nas delimitações até a atual configuração, exibimos novamente os respectivos mapas no *Quadro 35, a seguir*, bem como as modificações na delimitação do Polígono das Secas e na Regionalização do Brasil. Note-se que tais alterações, ocorridas ao longo das últimas décadas, geralmente associaram-se a momentos de ruptura nas políticas regionais, relacionados a alterações na *polity*, na *policy* ou na *politics*, sendo, por vezes, em todas essas dimensões simultaneamente.

Regionalizações do Brasil

1945

1969

2013

Polígono das Secas e Semiárido

DNOCS

Quadro 35 – Mapas: as Regionalizações do Brasil e as alterações na delimitação do polígono das secas e Seminário e nas áreas de atuação das Agências de Desenvolvimento Regional
Fontes: ADESE/GTZ (2008); BRASIL (1909, 1948, 1951, [29 nov.] 1956, 1959, [28 fev.] 1967b, [4 dez.] 1967, [20 jun.] 1968, [17 jul.] 1974, 1977, 1988, [7 jan.] 2000, 2001, [27 ago.] 2001a, [4 jan.] 2007b, 2009, 2011); IBGE ([s.d], 2002, 2011); BRASIL/MI (2005); CODEVASF (2012); SUDAM (2011). (Organizado pela autora; Elaborado por Alex Souza e Rafael Fonseca de Oliveira).

7.4. Limitações e desafios do planejamento regional no Brasil

Neste tópico, apresentaremos o conjunto de limitações e desafios que se apresentam ao planejamento regional brasileiro no contexto atual, especialmente os déficits nas esferas institucional e política, a problemática envolvendo a existência, efetividade e articulação entre projeto nacional, ordenamento territorial, planejamento regional e políticas setoriais, e o imperativo de se promover uma reconstrução teórica, política e institucional do planejamento regional no país, item no qual destacamos as possíveis contribuições da Ciência Geográfica.

Déficits na esfera política e institucional

Tânia Bacelar de Araújo (2013a, 2013b) e Carlos Brandão (2007), bem como todos os entrevistados, apontam a persistência das desigualdades regionais que historicamente marcaram o processo de formação socioeconômica do país.

Conforme José Celso Cardoso Júnior (informação verbal),

por conta da integração nacional e das desigualdades regionais, o fato de estarmos num país continental torna a dimensão regional de preocupação obrigatória do Estado, então o planejamento regional deveria ter um peso diferenciado, mas no caso brasileiro o planejamento regional sempre teve um peso menor dentro do planejamento, apesar dos esforços feitos nas últimas décadas. Como o social, o regional sempre foi subalterno numa agenda de planejamento mais geral, focada no crescimento econômico do país como um todo.

Em meio a todo o processo de elaboração da *PNDR* e de recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) aponta importantes deficiências que têm impactado negativamente na retomada da questão regional no país:

- a) déficit de funcionários públicos qualificados, o que implicou numa grande dificuldade para montar uma equipe dentro do MI a fim de retomar as discussões sobre a questão regional no Brasil, uma vez que funcionários, bem como especialistas que poderiam atuar como consultores, acumularam suas experiências em períodos marcados por outros

paradigmas, pautados na macrorregião e no planejamento *top-down*, dos quais a equipe responsável pela elaboração da *PNDR* queria se afastar, sendo necessário montar e treinar um pequeno grupo baseado em novos preceitos;

- b) déficit institucional, já que as instituições permanecem sucateadas, alicerçadas em paradigmas de planejamento superados, destacando-se o autoritarismo e o apadrinhamento político, e com um quadro de funcionários envelhecido e insuficiente;
- c) déficit de apoio político;
- d) déficit de apoio acadêmico, demonstrado pela falta de repercussão da questão regional na academia.

O artigo de Carlos Alberto Azzoni (2007) “O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis” demonstra, já no título, os déficits mencionados por Henrique Villa da Costa Ferreira.

Aginaldo Moraes (informação verbal) também ressalta a necessidade de criar uma carreira pública focada no desenvolvimento regional, uma vez que muitas pessoas que atuam nas instituições associadas ao planejamento regional são cedidas de outros órgãos, como o próprio entrevistado, além de Henrique Villa da Costa Ferreira, João Mendes da Rocha Neto e Antônio Carlos Filgueira Galvão durante suas atuações no MI, conforme os próprios relataram em suas entrevistas.

Carlos Brandão (informação verbal) aponta a rotatividade entre os gestores que ocupam cargos comissionados como uma das causas do mal funcionamento da administração pública, pois “alguns [gestores] são super especializados e há uma grande disputa por parte dos órgãos públicos para ver quem fica com esse gestor, uma espécie de leilão do ponto de vista do gestor, que vai para onde oferece mais benefícios e rendimentos”. Além disso, a rotatividade do quadro de funcionários públicos concursados constitui um grande desafio a ser superado por estas instituições, conforme relata Everaldo Vasconcelos Martins (informação verbal):

a figura do concurseiro é um problema, ele entra aqui, passa dois anos se preparando para outro concurso e vai embora trabalhar na área fiscal, que é onde há os salários mais altos. As pessoas que ficam vão demorar uns dez anos para adquirir um bom conhecimento sobre a questão regional. Nós não temos um plano de carreira para absorver as melhores cabeças, pessoas com boa formação acadêmica. Fizemos um concurso neste ano, o anterior foi há

dezessete anos, ou seja, muita gente está quase se aposentando e não dá tempo de treinar todos que entraram agora, passar o conhecimento adiante. Talvez você observe isso também nas outras Agências de Desenvolvimento Regional. Essa é uma das variáveis que influenciam no planejamento regional.

Raquel Pontes (informação verbal) também assinala esse problema, afirmando que faltam funcionários públicos, em quantidade e em qualidade, na área do planejamento, com pensamento crítico e conhecimento técnico. Ademais, a entrevistada afirma que a rotatividade é muito alta. No caso do Dnocs, houve “[...] um concurso há três anos para preencher 83 vagas, hoje não restam sequer 40 pessoas nos cargos. As pessoas passam em outro concurso e vão embora.”

Por outro lado, para Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) e Ana Paula Vidal (informação verbal), a questão da participação ainda é um entrave nas políticas públicas, inclusive nas regionais, uma vez que a maioria das instâncias de participação são consultivas mas não operacionais.

Além disso, Ana Paula Vidal aponta a baixa capacidade de organização e de intervenção da população nas instâncias participativas, exemplificando suas experiências na elaboração de diversos planos diretores municipais na região Amazônica: “nós íamos para as cidades bem pequenininhas, as comunidades, para que [o planejamento participativo] chegasse a todas as pessoas. Era uma ação mais educativa do que participativa”.

Ana Paula Vidal (informação verbal) também ressalta a falta de mecanismos de monitoramento, controle e avaliação dos planos regionais por parte da sociedade, a fim de verificar e pressionar o poder público no tocante à sua implementação. Nesse aspecto, Agnaldo Moraes (informação verbal) observa que a falta de tais mecanismos impedem o exame da efetividade das políticas regionais. Outro entrevistado afirma que “toda energia é gasta em diagnóstico, mas não temos nada de avaliação e monitoramento. Não se discute se quem vai implementar uma política está empoderado para chegar lá”.

A esse respeito, Ana Paula Vidal (informação verbal) ressalta a falta de capacidade técnica de prefeituras para elaborar e concorrer a editais nacionais e internacionais relacionados a projetos de desenvolvimento regional, o que dificulta a utilização de recursos financeiros disponibilizados tanto pelo Governo Federal como por instituições internacionais.

Um entrevistado ressalta o problema da gestão, sobretudo a indefinição relacionada a quem vai implementar, executar e operar os projetos e ações. Além das decisões ainda serem muito centralizadas na União. No entanto, Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) destaca que houve um esforço muito grande em 2013 com o incentivo por parte do MI para que todos os estados criassem secretarias de desenvolvimento regional. Todavia, segundo outro entrevistado, “o problema é que são secretarias sem poder nenhum”.

A esse respeito, para Carlos Brandão (informação verbal), a pauta de discussões atualmente inclui as discussões sobre o papel do Estado e a participação do nível estadual nas políticas federais. Isso porque “o MI nunca se preocupou com os estados, o que é um buraco nas políticas regionais, pois se você não convence o governador, não há o que fazer na política”. Isso, por sua vez, esbarra na questão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Nacional (FNDR), “pois sem um financiamento nunca se desmontará o setorialismo das políticas públicas”.

Segundo José Celso Cardoso Júnior (informação verbal),

[os] planos setoriais apontam em seus diagnósticos que a principal dificuldade de cada um dos setores estava ligada à questão do financiamento de longo prazo para a expansão desses setores, então eles se colocam em contraposição a toda arquitetura de financiamento do Estado que se montou nos anos 1990, de Estado mínimo, no qual o orçamento precede e condiciona o planejamento, o que era uma afronta do ponto de vista do planejamento, pois o orçamento é uma variável do planejamento. Isso tenciona toda a estrutura de financiamento que foi montada nos últimos 20 anos e as restrições de gastos públicos impostas pela arquitetura jurídico-institucional; isso é importante para entender as chances do planejamento vingar nessa nova fase, pois ou o Estado rompe com essa lógica e cria uma nova sistemática para o financiamento dos investimentos, logo do planejamento, ou dificilmente se conseguirá colocar o planejamento como uma função estratégica dentro do Estado. E o planejamento regional é subalterno a isso tudo. Os sucessivos planos regionais que foram feitos nos últimos anos não resolveram nada, pois só levariam a uma solução se fossem rompidos os dois entraves que eu mencionei: o planejamento estar acima do orçamento e a dimensão territorial estar num nível equivalente ao setorial dentro do planejamento, pois isto está num descompasso terrível.

Portanto, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) expõe como entraves ao planejamento regional as mudanças no perfil do Estado, a estrutura de financiamento das políticas públicas, a subalternização da dimensão territorial, a dinâmica do presidencialismo de coalização e as fragilidades do pacto federativo,

que explicariam o esvaziamento do planejamento regional e sua baixa capacidade de influenciar agentes, mobilizar energias, se capacitar e se legitimar.

Conforme Carlos Brandão (informação verbal), o Estado brasileiro é gerencial, fragmentado, setorialista e compartimentado, ou seja, “ele não está apto a levar à frente qualquer abordagem territorial, espacial, mesmo que essa questão estivesse legitimada e houvesse um presidente querendo levá-la à frente – o que não é o caso –, pela lógica do Estado gerencial ela não andaria.” Além disso, o pesquisador assinala que uma política regional só funcionaria com diálogo entre o governo federal e os estados,

até porque os governadores é que fariam o jogo das escalas para baixo e organizaria o regional dentro de cada estado, então eles seriam até mais importantes que o governo federal; mas o que me assusta é que os governadores não se preocupam com o que as suas instituições regionais fazem; as poucas que sobraram que são eficientes, como a da Bahia e do Rio Grande do Sul, não tem visibilidade e o interesse dos seus governos.

Assim sendo, Carlos Brandão (informação verbal) afirma que “a questão regional não se coloca num nível de importância dentro da agenda governamental e, se ela se colocasse, o Estado não estaria capacitado para levá-la adiante”.

Para Ana Paula Vidal (informação verbal), os planos regionais são adaptações de políticas nacionais à escala regional, daí seu baixo diálogo com o território, que, apesar de possuir uma identidade própria, esta não se reflete nos planos regionais. Segundo a pesquisadora, as identidades territoriais surgem na introdução mas, nas proposições, elas são praticamente inexistentes, até porque os planos regionais geralmente desconsideram as heterogeneidades intra-regionais.

Conforme assinala Tânia Bacelar de Araújo (2007), as diversidades inter e intrarregionais devem ser consideradas como potencialidades à promoção do desenvolvimento e não como problemas a serem corrigidos. A desigualdade é que deve ser combatida.

Segundo Carlos Alberto Azzoni (2007), o conjunto de déficits políticos e institucionais são, em parte, decorrentes do não reconhecimento político da necessidade de tratar as disparidades regionais de forma específica, sendo mais adequado afirmar que o Brasil não teve sucesso em trazer a questão regional para o primeiro nível de preocupações, ao invés de afirmar que a política regional em si não tenha logrado êxito.

Nesse aspecto, Gilberto Bercovici (2006, p.144) ressalta que “[...] o desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais”. No entanto, como apresentamos nos capítulos precedentes, ao longo das últimas décadas, embora diversas políticas e instrumentos tenham sido criados pelo Governo Federal para atingir esses objetivos, em maior ou menor grau eles não foram alcançados¹⁹⁹.

Diversos elementos poderiam justificar tais fracassos. Como argumenta Eduardo Marques²⁰⁰, a solução formulada para resolver um problema (o desenho da política) é importante, mas não implica no êxito da política pública, pois esta seria composta por três elementos, conforme demonstra o *Esquema 8*, a seguir:

Esquema 8 – Elementos que compõem as políticas públicas
 Fonte: MARQUES (informação verbal)²⁰¹. (Organizado pela autora).

Portanto, uma política apropriada depende de coesão entre esses três elementos. Porém, essa conjunção possivelmente não ocorre em parte significativa das políticas públicas, fato que dificultaria o seu sucesso, embora não o inviabilize.

Outra característica associada ao fracasso das políticas de cunho regional é a criação de instituições idênticas para promover o desenvolvimento em regiões distintas, fato apontado por Gilberto Bercovici (2008) como um erro histórico da administração pública brasileira. A esse respeito, pudemos verificar que, após a criação da Sudene, o planejamento regional seguiu o seu modelo institucional,

¹⁹⁹ Conforme Eduardo Marques (informação verbal), uma política é bem sucedida quando atinge seus objetivos, mesmo quando não resolve o problema, pois nem sempre o objetivo é resolver algo. Por conseguinte, algumas políticas de cunho regional podem ter sido bem sucedidas, considerando-se apenas seus objetivos específicos. Entretanto, avaliamos que quando tomadas no contexto geral em que foram formuladas ou o objetivo maior ao qual esta política está vinculada – a superação das desigualdades regionais –, ela não pode ser considerada plenamente bem sucedida.

²⁰⁰ Informação fornecida por Eduardo Marques em 10/10/11 na aula da disciplina *Estado e Políticas Públicas*, ministrada no programa de Pós-Graduação em Ciência Política da FFLCH/USP.

²⁰¹ Idem.

pautado em políticas de incentivos fiscais, tanto durante os governos militares como no período atual, especialmente no arcabouço da *PNDR*, desconsiderando que esse modelo pouco contribuiu com a redução das desigualdades sociais e espaciais. Deste modo, como aponta Robertônio Pessoa (2006, p.306), é necessário buscar um equilíbrio entre padronização organizacional e flexibilidade administrativa.

Ademais, Sérgio Kelner (informação verbal) assinala que o principal desafio para o planejamento regional é superar a falta de planejamento estratégico para o país e a fragmentação de políticas setoriais. De forma semelhante, Carlos Brandão (2011) ressalta a necessidade de suplantar o caráter setorial e compartimentado das políticas públicas e impetrar a transversalidade e a intersectorialidade das mesmas, fazendo-as confluir no território. Brandão argumenta que “não adianta conceber belos programas e planos com pouca atenção às determinações ou consequências espaciais e, depois, “territorializá-las” *ex post* ou ao longo de sua implementação” (Ibid., p.29).

Carlos Brandão (2007, p.184) defende “[...] a necessidade da reconstrução, teórica e política, de nossa reprodução social e material em bases nacionais, ou melhor, a reconstrução da própria escala nacional, atingida duramente por políticas antinacionais e antipopulares há décadas”. Assim, o autor advoga a favor das escalas intermediárias entre o local e o global, ou seja, a importância das escalas nacional e regional para as políticas de desenvolvimento, posição compartilhada por Tânia Bacelar de Araújo (2007). À essa reconstrução da escala nacional defendida pelos autores, estaria atrelada a capacidade de o Estado desenhar, implementar e executar políticas estratégicas de longo prazo, de forma a superar os entraves ao desenvolvimento em suas diversas vertentes.

As relações entre projeto nacional, ordenamento territorial, planejamento regional e políticas setoriais

De forma geral, consideramos que a estrutura atual da administração pública brasileira busca contemplar os níveis estratégicos, táticos e operacionais das políticas públicas. Para tanto, prevê a existência de políticas intrinsecamente estratégicas devido a seu nível de abrangência espacial e temporal, como a *Política*

Nacional de Ordenamento Territorial e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, ainda que estas também disponham de instrumentos tático-operacionais. Por outro lado, presume a elaboração de políticas com um caráter mais tático e operacional, geralmente voltadas a porções delimitadas do território e possuindo como parâmetros o médio ou curto prazo, como os planos regionais.

Partindo do exame da CF-88, dos organogramas da Administração Pública Federal expostos nos capítulos anteriores e da contribuição de Marília Steinberger (2006) sobre o que ela denomina de “políticas espaciais”, elaboramos o *Esquema 9*, apresentado a seguir. Esta figura analisa as políticas públicas no arcabouço da administração pública federal e propõe, de forma bastante genérica, as bases de um sistema de planejamento nacional, pautado na conjugação dos modelos *top-down* e *bottom-up* e numa abordagem transversal das políticas públicas.

Esquema 9 – Políticas públicas no arcabouço da administração pública brasileira (Elaborado pela autora)

*A exemplo da política habitacional centrada no “Programa Minha Casa Minha Vida” ou da política de saúde que tem no Sistema Único de Saúde (SUS) seu principal mecanismo de efetivação.

Com base no modelo proposto pela CF-88 e no exame do cenário atual, inferimos que não existe um Projeto Nacional de longo prazo para o Brasil que seja estratégico, claro, objetivo, pactuado com a sociedade e com os diversos atores políticos presentes nas arenas políticas federal, estaduais e municipais e que também considere o cenário internacional. A Política Nacional de Ordenamento Territorial pode também ser considerada inexistente, uma vez que as discussões sobre sua elaboração, que se iniciaram no arcabouço do MI em 2003, foram abandonadas em decorrência da baixa capacidade política que o Ministério dispunha para levar adiante uma política que alteraria o *status quo* político, econômico e social do país. A *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, embora instituída, apresenta grandes entraves à sua consolidação e implementação. Por fim, as políticas de caráter setorial são demasiadamente desarticuladas e até mesmo conflitantes, tanto do ponto de vista horizontal (num mesmo nível de governo) como vertical (considerando os três níveis de governo – federal, estadual e municipal), sendo que algumas gozam de maior visibilidade que outras, culminando em *status* de institucionalização e de implementação e execução bastante desiguais.

Assim, a nosso ver, devido à ausência de políticas estratégicas de longo e médio prazos ou de sua baixa aderência política, alguns planos ou programas ganharam proeminência, como é o caso dos Planos Plurianuais (PPAs) desde meados da década de 1990, e do *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* desde 2008, havendo certa confusão entre políticas, planos e programas. Necessário lembrar que as políticas compreendem planos, programas e ações, hierarquicamente dispostos segundo as dimensões estratégica, tática e operacional.

Por conseguinte, consideramos que o que há de efetivo no âmbito do planejamento nacional são os PPAs, que correspondem a planos de governo de curto prazo, de caráter operacional e que são alvos de diversas críticas quanto ao enfoque no orçamento e às deficiências no tocante à dimensão territorial, e o *PAC*, o principal programa dos PPAs de 2008-2011 e 2012-2015, que se aproxima da temática do reordenamento territorial, embora apresente significativas limitações devido ao enfoque nas ações ligadas à infraestrutura econômica. Segundo um dos entrevistados, o *PAC* “é um amontoado de programas e projetos voltados para atender determinadas finalidades que não necessariamente levarão ao desenvolvimento”.

Embora a “questão regional” se imponha como um dos grandes desafios atuais ao Poder Público do país, as disparidades regionais têm sido enfrentadas nas últimas décadas, principalmente, por meio de políticas nacionais ou setoriais do Governo Federal. Não obstante, nossa análise aponta que a “questão regional” tem tido pouca visibilidade nos PPAs, lembrando que estes agrupam as políticas de interesse do Governo Federal, em cada gestão presidencial.

Além disso, podemos inferir que as regiões ainda são demasiadamente consideradas a partir de suas potenciais contribuições à economia nacional, havendo a proeminência dos interesses do Governo Federal. Ao que parece, os interesses regionais são contemplados quando não se opõem aos do Governo Federal ou quando são utilizados para amenizar conflitos com elites regionais/locais que, de alguma forma, impeçam que ele atinja seus objetivos. Concluimos que políticas regionais que partem dos atributos e complementaridades da região, gozando de relativa autonomia e respeitando as particularidades e peculiaridades regionais são raras, senão inexistentes.

Nesse aspecto, Ana Paula Vidal (informação verbal) aponta que não há um projeto nacional para o Brasil, que, inclusive, considere as regiões, fato assinalado por Adriana Melo Alves (informação verbal) e Adagenor Ribeiro (informação verbal) como um dos percalços à construção de uma política regional.

Wilson Cano (informação verbal) também afirma que não existe um projeto nacional para o Brasil, assinalando que, para a política regional ser bem sucedida, “é preciso, primeiro, alterar a política macroeconômica e fixar objetivos nacionais para depois enquadrar o regional e ver o que se quer fazer com ele”. Esta visão é compartilhada por Vitarque Lucas Paes Coelho (2014), que além de ressaltar a ligação entre política regional e projeto nacional, enfatiza a importância deste estar ancorado na soberania do Estado-Nacional sobre as decisões que envolvem suas políticas macroeconômicas.

Segundo Clélio Campolina Diniz (informação verbal), o Brasil é grande, bastante heterogêneo, com muitas desigualdades e deficiências mas com muitas potencialidades. Logo, a criação de um projeto nacional exigiria quatro esforços:

- a) pensar o território e o seu papel no desenvolvimento;
- b) pensar nas questões estruturais que organizam o território, destacando-se duas questões centrais: a rede de cidades e a infraestrutura de comunicação, com destaque para os transportes;

- c) devido à situação econômica e social muito diferenciada, seria necessário criar uma tipologia regional por indicadores econômicos e sociais tomando as diferenças ou as homogeneidades e tentar implementar políticas regionais diferenciadas segundo a tipologia das regiões;
- d) fazer com que as políticas alcancem a dimensão setorial, com vistas a adaptar as prioridades das políticas setoriais de acordo com as condições e o potencial de cada subespaço.

Por outro lado, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) destaca como pontos importantes a serem considerados no tocante ao projeto nacional a governabilidade relacionada ao presidencialismo de coalização e a governança relacionada à capacidade do Estado em operar as políticas.

Consideramos que um dos obstáculos à elaboração, implementação e execução de políticas estratégicas de longo prazo no Brasil é a própria dinâmica da *politics*, pois o jogo de interesses subjacente e a cultura política de parte significativa de nossos governantes e cidadãos levam à priorização de políticas de curto prazo, pois estas são mais visíveis à população, aumentando as chances de os governantes obterem sucesso nas eleições posteriores, além de conferir dividendos políticos obtidos junto à arena política de acordo com a conjuntura.

Por conseguinte, o exame da questão que envolve a carência de um projeto nacional para o país e à luz dos capítulos precedentes, inferimos que, no atual contexto democrático, há no Brasil projetos de Governo mas não um projeto de Estado. A distinção entre as abordagens conferidas às políticas públicas, e especialmente à questão territorial e regional, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva demonstra esse fato.

Pressupomos que tais governos não dispunham de liberdade suficiente para desenhar suas políticas mormente de acordo com suas premissas, contudo, o conjunto das escolhas e políticas empreendidas por tais governos os distinguem, indicando o conteúdo de dois projetos de Governo que apresentam semelhanças e dessemelhanças, dependendo da análise de cada pesquisador.

Avaliamos, também, que ambos os projetos de Governo não estavam integrados em um projeto nacional, e suas ações, conseqüentemente descoordenadas e fragmentadas, foram incapazes de resolver os problemas estruturais do país, como os déficits na educação, na saúde, na habitação, nos transportes e na mobilidade urbana, em CT&I, na solução de problemas ligados à

concentração fundiária e à degradação ambiental, dentre outros. A exceção foi a redução da extrema pobreza ao longo dos governos petistas.

Como argumenta Carlos Bernardo Vainer (2007), a permanência dos “velhos regionalismos”, de caráter clientelístico, estrutural, reproduz e exerce a dominação política no país, reforçando formas pretéritas de articulação entre as escalas nacional, estadual e municipal e obstaculizando a inclusão de um projeto nacional na agenda governamental. Para o autor, o regionalismo e o clientelismo tradicionais ainda estão arraigados na sociedade, utilizando a seu favor máquinas eleitorais eficazes e os déficits de democracia e de controles sociais efetivos. Assim,

[...] apropriado, patrimonialística ou tecnocraticamente, por elites – tradicionais, modernizantes, não raras vezes híbridas – o fato é que esta forma de Estado Nacional, contraditoriamente, contribui, ela também, para a fragmentação política, econômica, e certamente, territorial da nação (Ibid., p.113).

Carlos Bernardo Vainer (2007) assinala, portanto, como importantes vetores que apontam na direção dessa fragmentação os “velhos regionalismos”, o “neolocalismo competitivo e empreendedorista” – relacionado ao paradigma do desenvolvimento local – e os grandes projetos de investimentos. Esses três vetores muitas vezes se apresentam de forma associada, aumentando os seus potenciais de fragmentação nacional. Por sua vez, Tânia Bacelar de Araújo (1999) também assinala a tendência à fragmentação nacional face aos investimentos seletivos e pontuais nas “ilhas de prosperidade” no país.

Em um projeto nacional de desenvolvimento, segundo Carlos Bernardo Vainer (2007), deveria constar dentre seus princípios ou diretrizes:

- a) um projeto republicano de reforma do Estado, a fim de desmontar os mecanismos clientelistas;
- b) um projeto democrático, no qual as políticas que balizam os destinos dos territórios sejam passíveis de debates e embates em múltiplas escalas;
- c) um projeto nacional que aposte na cooperação continental e mundial;
- d) um projeto territorial transescalar;
- e) a redistribuição territorial e social de recursos.

Embora todos os entrevistados tenham apontado a inexistência de um projeto nacional claro e explícito, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) afirma que o projeto nacional não se trata necessariamente de um documento que descreve detalhadamente as ações do Estado, já que isso seria feito pelos PPAs, que

racionalizam e organizam a ação governamental numa determinada direção, a curto prazo.

Ainda assim, acreditamos que há necessidade de definir e institucionalizar um Projeto Nacional pautado em diretrizes, objetivos e metas claras, de certa forma genéricas, visto tratar-se de um documento estratégico. Um Projeto Nacional teria a prerrogativa de definir os grandes objetivos nacionais a curto, médio e longo prazos, elencando diretrizes para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e para a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, além de orientar os planos setoriais estratégicos e os planos econômicos nacionais (PPAs), que deveriam manter certa flexibilidade a fim de tratar também as questões conjunturais. Dessa forma, a superação da fragmentação das políticas setoriais, em parte, passa pela definição de um Projeto Nacional.

A esse respeito, Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) aponta o projeto nacional como definidor do arcabouço político, instrumental e institucional necessário à formulação e execução das políticas públicas federais, sobretudo as regionais e setoriais, compatibilizando seus objetivos e estratégias.

Segundo Sérgio Kelner (informação verbal),

a falta de um projeto nacional está relacionada com a visão de que o mercado sabe o que é melhor para o país, então a ideia era deixar que a economia se organizasse, com o Estado provendo as infraestruturas, recursos e demais condições necessárias para promover o desenvolvimento voltado ao fortalecimento do mercado. O governo Lula rompeu com isso ao buscar incluir a questão social. A grande pergunta é: políticas setoriais desvinculadas a uma política nacional é algo factível? O governo Lula tinha um projeto de país, que foi continuado pelo governo Dilma, que era o de inclusão social baseado no aumento das transferências de renda. Não se trata de uma desqualificação do governo, mas a falta de condições objetivas de se construir uma política nacional.

Tais observações apontam para as dificuldades relativas à construção de um projeto nacional para o Brasil, sobretudo aquelas relacionadas à *politics*. Sérgio Kelner (informação verbal) e Wilson Cano (informação verbal) mencionam a existência de um projeto geopolítico nacional durante a Ditadura Militar, aspecto também analisado por Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim (2007), conforme apresentamos anteriormente.

No entanto, ponderamos que o atual contexto político e econômico nacional é muito diferente daquele, especialmente em seu aspecto democrático, que exige negociações e pactos entre diversos atores que não tinham espaço para expor suas

demandas no contexto anterior. Logo, a construção de um projeto nacional demandaria um processo de negociação entre o Governo Federal e esses atores, incluindo os próprios órgãos setoriais (ministérios).

A atual estrutura da Administração Pública Federal conta com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), à qual compete assessorar, direta e imediatamente, a Presidência da República, no planejamento nacional e na formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional. Outras instituições públicas poderiam auxiliar a SAE, como o CGEE, o IBGE e as diversas instituições de ensino e pesquisa, especialmente as universidades que dispõem de laboratórios e centros de pesquisa voltados à temática do desenvolvimento socioeconômico. Destarte, tal processo não deve ser circunscrito à esfera governamental, mesmo que assessorada pelas universidades. Seria necessário realizar um amplo debate público, envolvendo diversos setores sociais. Todavia, isso demandaria o aprimoramento dos mecanismos de participação social existentes e talvez até a criação de novos.

Entretanto, como lembra Vitarque Lucas Paes Coelho (2014), “[...] as elites nacionais continuaram mais ocupadas em seus projetos particulares – empresariais ou político-partidários – do que em se aliar em torno de um esforço coletivo de criação de um projeto nacional de desenvolvimento”. Tânia Bacelar de Araújo (2007) compartilha dessa opinião, afirmando que não faz parte das prioridades das elites dominantes no Brasil e das regiões mais ricas a luta contra as desigualdades.

Lembrando que as políticas de cunho regional são intersetoriais, multiescalares e intergovernamentais, defendemos que não cabe aos planos regionais apenas subsidiar as demais políticas públicas. Eles devem também observar o conteúdo de outras políticas formuladas e implementadas pelos diversos atores políticos em suas várias escalas de atuação. Em outras palavras, deve haver um diálogo entre os planos a nível nacional, regional e local, entre os diversos atores políticos envolvidos e entre as políticas setoriais, intersetoriais e transversais.

Assim, consideramos que o tratamento multiescalar da questão regional não deve restringir-se à diversidade na extensão dos recortes espaciais, mas observar a convergência e complementaridade multiescalar no âmbito das próprias políticas, abrangendo especialmente as políticas locais, mesorregionais, macrorregionais e setoriais desenhadas pelos diversos órgãos e autarquias dos governos Federal, estaduais e municipais, levando em conta distintas estratégias para a promoção do

desenvolvimento regional. No entanto, dentre as políticas explícitas de desenvolvimento regional fomentadas, verifica-se a primazia das políticas locais voltadas à criação e dinamização de APLs, nas três instâncias governamentais e em múltiplos recortes regionais²⁰².

A necessária reconstrução teórica, política e institucional do planejamento regional no Brasil: contribuições da Ciência Geográfica

Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (2013) assinalam, em síntese, a necessidade de reconstrução teórica, política e institucional, para o enfrentamento das desigualdades regionais no Brasil.

Na dimensão teórica, Carlos Brandão (2007) aponta lacunas no tocante à análise espacial do processo de desenvolvimento capitalista que, a nosso ver, implicam diretamente na questão regional. O autor defende que a divisão social do trabalho deve ser a categoria básica para analisar a dimensão espacial do desenvolvimento capitalista, uma vez que ela permeia todos os seus processos em todas as escalas. Logo, ela seria adequada para compreender as heterogeneidades, hierarquias e especializações “intra e inter qualquer escala”.

Partindo desses pressupostos, o autor elege os processos de homogeneização, integração, polarização e hegemonia como elementos-chave de análise, carecendo, todavia, de serem reatualizados para que possam ser aplicados ao presente contexto histórico. Destarte, expõe-se a seguir, de forma sucinta, a caracterização de tais processos e sua relação com a questão regional, segundo Brandão (2007):

- a) o processo de homogeneização refere-se às condições de reprodução do capital, que busca criar um espaço unificado para a valorização do capital, afastando-se da noção de espaço homogêneo, uma vez que ele não delimita regiões mas, sobretudo, “desfaz” fronteiras territoriais a fim de

²⁰² No tocante às políticas locais, uma iniciativa interessante do MI recém-lançada, denominada *Rotas da Integração Nacional*, considera em seu desenho algumas críticas relativas à estratégia de desenvolvimento local. Ainda assim, resta observar se o MI desenhará e fomentará outras estratégias que contemplem as demais facetas do desenvolvimento regional, além de apoiar estratégias e políticas desenhadas e implementadas/executadas por outras instituições.

abarcando todos os espaços ao seu domínio, além de criar e recriar estruturas heterogêneas e desigualdades;

- b) o processo de integração diz respeito ao enlace de estruturas produtivas, tendo como determinação o processo de concorrência entre as diversas frações do capital, inclusive no plano interregional; conseqüentemente, ocorre a supressão da independência e da autonomia dos lugares integrados, uma vez que são submetidos às mesmas leis coercitivas, e também à uma “destruição criadora”, já que desconecta, desintegra e desvaloriza capitais e seus espaços a fim de impor certa coerência às formas e frações mais avançadas de capital, de forma a criar um mercado nacional no qual as regiões são especializadas e complementares ao pólo dinâmico nacional; nesse processo, as regiões explicitam os descompassos, assimetrias e disritmias em suas dinâmicas de transformação, o que por sua vez expõe as heterogeneidades estruturais interregionais (“desequilíbrios regionais”);
- c) o processo de polarização compreende as hierarquias, tendo como determinante a natureza desigual e combinada do processo de desenvolvimento capitalista e, como resultado, um sistema de relações centro-periferia; portanto, o processo de polarização deriva da concentração e da centralização do capital no espaço, alterando-se constantemente e provocando rearranjos espaciais que implicam no padrão de articulação da diversidade regional; assim, o alcance e a esfera de influência de um polo, as interdependências das atividades e das decisões dos agentes econômicos, a atuação de um arranjo de forças central e a repercussão em seus complementos periféricos seriam elementos fundamentais a serem analisados pelos estudos regionais e urbanos, que não necessariamente estaria associada ao conceito de indústria motriz e vinculada à variável distância;
- d) o processo de hegemonia teria como principal atributo um sistema de influências baseado no consentimento ativo, apresentando como determinação a correlação de forças sociais e políticas e como resultado o poder desigual de decisão; assim, a chave para analisar as questões urbanas/regionais no caso do Brasil seria a hegemonia política do bloco de poder das diversas frações do capital mercantil (especulativo,

usurário/bancário, imobiliário etc.), responsáveis pelo atraso político, produtivo e social do país, uma vez que detém o poder de ditar, (re)desenhar, delimitar e negar domínio de ação e raio de manobra aos demais; portanto, a análise da dimensão territorial do processo de (sub)desenvolvimento deveria ultrapassar as investigações sobre a estrutura produtiva espacializada e avançar sobre a questão do bloco de poder, enquanto centro de decisões formado por classes e frações de classes sociais, que apresenta-se em todo e qualquer recorte espacial, a fim de possibilitar o entendimento sobre a problemática do pacto federativo, a reprodução das desigualdades de renda entre classes e porções espaciais etc.

Embora não caiba nesta pesquisa analisar pormenorizadamente esse conjunto de reflexões levantado por Carlos Brandão (2007), sua contribuição alça questões importantes acerca da espacialidade do desenvolvimento, especialmente no que se refere à escala regional, a serem consideradas em investigações posteriores, tomando como ponto de partida o que foi examinado na presente dissertação.

Além disso, tais apontamentos nos mostram a necessidade de resgatarmos e analisarmos as categorias da Ciência Geográfica à luz do presente contexto histórico, com vistas à compreensão dos processos relacionados à produção do espaço geográfico e suas implicações nas esferas territorial, regional, urbana, agrária, geopolítica, dentre tantas outras concernentes à Geografia, atentando também para sua relação com outros campos disciplinares e a contribuição de suas respectivas teorias, categorias e conceitos.

No tocante ao planejamento regional e às categorias geográficas a ele vinculadas, o exame realizado ao longo desta pesquisa demonstra que as políticas regionais situam-se, de forma privilegiada, no arcabouço teórico e conceitual da Ciência Geográfica. Destacam-se, sobretudo, a categoria de região e o processo de regionalização, e suas relações com as categorias de território e de espaço, uma vez que o planejamento regional relaciona-se com as políticas de ordenamento territorial e com a noção de (re)produção do espaço.

Conforme destaca Rogério Haesbaert (2010), o espaço é a principal categoria da Ciência Geográfica, seguido pelas categorias de território e de região. Embora Rogério Haesbaert (2010), Sandra Lencioni (2003) e Antônio Carlos Robert Moraes

(2005a) assinalem a existência de diversas compreensões acerca dessas categorias, cabe expandir alguns aspectos da categoria território, tratada no *Capítulo 1*, e abordar concisamente a noção de produção do espaço. Não se trata de apresentar definições completas e estanques sobre as referidas categorias, mas apenas situar o planejamento regional e as políticas regionais analisadas no decorrer da pesquisa.

Assim, tanto da dimensão teórica como política, assinalamos que, embora no *Capítulo 1*, a categoria território tenha sido abordada em sua relação com o ordenamento territorial, e, portanto, associada à escala nacional e à figura do Estado, para Rogério Haesbaert (2010), o território corresponde, em sentido amplo, à dimensão política da sociedade em sua composição espacial ou geográfica.

Para Marcelo José Lopes de Souza (2000), o território é definido e delimitado a partir das relações de poder, fazendo com que esta categoria possa ser aplicada à diversas escalas espaciais e temporais e em diferentes formas – como o território-área e o território-rede. Bertha Becker (2005) também assinala as múltiplas dimensões da categoria território:

- a) Para uns, distingue-se o território como abrigo, usado por todos, de todos, e o território como recurso, usado pelas empresas, das empresas, sendo este último dominante no Brasil. A essa proposição contrapõe-se outra, considerando-se que o território/abrigo também é usado como recurso. Melhor é o argumento de que o território é poder e patrimônio, e que no Brasil, a maioria da população ocupa o território, mas não possui o patrimônio (nem o poder...)
- b) A discussão sobre o território é hoje mais complexa, não se restringindo ao espaço geográfico, banal, pois que o acesso às redes e seu controle cria também territórios. Há que começar por reconhecer seu dinamismo e um processo simultâneo e contínuo de territorialização/desterritorialização. Seguindo-se o fato de que ele é um mediador de relações, integrando múltiplas dimensões do território-zona e um território-rede.

A categoria de território desdobra-se em outros dois conceitos importantes: territorialidade e territorialização. Segundo Rogério Haesbaert (2010), a territorialidade corresponde ao processo social de significação e controle simbólico sobre um espaço e a territorialização corresponde à manifestação concreta/material da territorialidade. Portanto, o território apresenta uma faceta simbólica/imaterial e outra faceta funcional/material, sendo que todo território apresenta uma dada territorialidade, mas nem toda territorialidade se concretiza materialmente no

território, ou seja, é territorializada, sendo delimitada e reconhecida formalmente ou legalmente.

Tais considerações são relevantes na medida em que se pode verificar, como assinalado por alguns entrevistados, as influências exercidas por territórios que compõem as regiões no sucesso ou fracasso das políticas regionais. As resistências de estados e municípios no tocante à implementação e execução da *PNDR*, bem como de seus instrumentos, é um exemplo. As relações políticas que se estabelecem na dimensão da *politics*, na qual se dá o processo de hegemonia ressaltado por Carlos Brandão (2007), relacionam-se intrinsecamente com a categoria de território e seus conceitos derivados.

Na dimensão político-institucional, ressaltamos a noção de produção do espaço, largamente utilizada na Ciência Geográfica, referindo-se às transformações espaciais e à (re)configuração do espaço decorrentes das atividades humanas. Assim, a produção do espaço geográfico é um produto social carregado de conflitos, contradições e desigualdades. Apesar de haver uma miríade de sujeitos e atores²⁰³ que atuam de forma diferenciada nesse processo, o Estado é comumente considerado como o principal ator, uma vez que dispõe da prerrogativa de regular e mediar a atuação dos demais atores, criando constrangimentos ou facilitações, uma vez que dispõe de maior capacidade institucional para coordenar e articular a ação do conjunto de atores presentes nas arenas políticas²⁰⁴.

²⁰³ “[...] O termo agente refere-se a quem exerce uma atividade e tem o domínio da ação, ou seja, aquele que ocupa e usa o território. O termo ator refere-se a quem representa os interesses do agente e é o veículo da ação, ou seja, aquele que empresta a sua corporeidade ao agente. [...]”. Cf. FREITAS, André Vieira; STEINBERGER, Marília; FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues. *Parâmetros analíticos dos discursos de políticas públicas*. In: STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2013, p.90.

²⁰⁴ Essa breve caracterização corresponde à síntese de minhas reflexões pessoais, baseadas em alguns aspectos levantados nas discussões realizadas nas reuniões do Grupo de Estudos sobre Teoria e Método em Geografia, organizado por alunos do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH/USP. Entre os meses de março a outubro de 2013 o Grupo dedicou-se à discussão sobre o tema “A produção do espaço”, pautando-se nas seguintes leituras: i) SANTOS, Milton. 1992: *a redescoberta da Natureza*. In: *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 6, nº 14, Abr. 1992. ii) SANTOS, Milton. *O espaço total de nossos dias*. In: _____. *Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia à uma Geografia Crítica*. 6ª ed. São Paulo: Edusp, 2004. iii) SANTOS, Milton. *Estado e Espaço: o Estado-Nação como unidade geográfica de estudo*. In: _____. *Por uma Geografia Nova: da crítica da Geografia à uma Geografia Crítica*. 6ª ed. São Paulo: Edusp, 2004. iv) HARVEY, David. *A Geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista*. In: _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. v) NEIL, Smith. *A produção do espaço*. In: _____. *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1984. vi) Alain Lipietz. *O capital e seu espaço*. São Paulo: Nobel, 1988. vii) CARLOS, Ana Fani Alessandri. *Introdução*. _____. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 2008. viii) CARLOS, Ana Fani Alessandri. *“Da organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico*. CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação

As políticas regionais são instrumentos de intervenção do Estado que apresentam como objetivo principal transformações nas estruturas produtivas e sociais de regiões específicas, aqui concebidas como recortes espaciais contidos no território nacional. Por conseguinte, avaliamos que as políticas regionais impactam significativamente a produção do espaço

Portanto, consideramos que o conjunto de processos elencado por Carlos Brandão (2007) – homogeneização, integração, polarização e hegemonia –, atinentes à dimensão espacial do processo de desenvolvimento capitalista, estariam contidos no processo de produção do espaço.

O *Esquema 10*, abaixo, relaciona de forma mais precisa as políticas de cunho regional à categoria “região” e à noção de “produção do espaço”.

Esquema 10 – As políticas de cunho regional à luz da categoria “região” e da noção de “produção do espaço” (Elaborado pela autora).

Há diversas contribuições relevantes ao tema do planejamento regional e sua relação com a produção do espaço que poderiam ser aprofundadas a partir de obras como “O Brasil: território e sociedade no início do século XXI”, de Milton Santos e

Beltrão (Orgs). A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Editora Contexto, 2011. ix) GODOI, Paulo Roberto Teixeira de. *A produção do espaço: uma reaproximação conceitual da perspectiva lefebvriana*. In: GEOUSP, Espaço e Tempo, São Paulo, nº 23, p.125-132, 2008. x) GODOI, Paulo Roberto Teixeira de. Uma reflexão sobre a produção do espaço. In: Estudos Geográficos, Rio Claro, nº2, vol.1, p.29-42, jun. 2004.

Maria Laura Silveira (2001), e “Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território”, de Hervé Thery e Neli Aparecida de Mello (2009). Porém, uma abordagem mais profunda sobre este tema poderá ser um desdobramento de pesquisas futuras, já que escapa dos objetivos desta pesquisa.

Como assinala Francisco de Oliveira (2003), no ensaio intitulado “O Onitorrinco”, o Brasil é um país complexo e heterogêneo em suas diversas dimensões. Não é nada trivial realizar uma leitura panorâmica acerca do país, mesmo que de forma segmentada, como buscamos fazer nesta dissertação. Portanto, ainda que o objetivo tenha sido analisar criticamente o planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988, buscando identificar e caracterizar mudanças de paradigmas que influenciam as políticas regionais, reconhecemos que diversas questões foram abordadas apenas de forma tangencial, outras, devido ao recorte teórico-metodológico da pesquisa e de seus próprios objetivos, talvez sequer tenham sido mencionadas.

Embora se reconheça suas relevâncias, as seguintes problemáticas ainda carecem de análises consistentes à luz da Geografia, que apresenta grande potencial teórico e metodológico para contribuir com apreciações de outros campos disciplinares: o exame das fases de implementação, execução, avaliação e monitoramento das políticas regionais; as relações entre políticas regionais e a produção do espaço, sobretudo no período recente; as relações entre planejamento regional e planejamento urbano; as convergências e divergências e as relações entre políticas regionais no âmbito do Governo Federal e estados; a dimensão territorial e regional das políticas setoriais realizadas pelo Governo Federal, de forma a compreender as possíveis relações entre políticas setoriais e regionais, inclusive as distinções no que se refere à regionalização; a questão do financiamento das políticas regionais e sua relação com o funcionamento da federação brasileira e, conseqüentemente, com o pacto federativo; a formulação e a execução de um projeto nacional de desenvolvimento contemporâneo; dentre outras.

Referências bibliográficas

- ABLAS, Luiz. **O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional.** In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira (Orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003, p.171-186.
- ABREU, Silvana. **Planejamento governamental: a Sudeco no espaço mato-grossense. Contexto, propósitos e contradições.** 2001. 323 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** In: *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v.41, nº especial, p.67-86, 2007.
- _____; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** In: Maria de Fátima Araújo; Ligia Beira (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: Fundap, 2007.
- ACSELRAD, Henri. **Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil.** Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático/Fase, 2001 (Série Cadernos Temáticos, nº 10).
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SERIDÓ – ADESE. **Diagnóstico do uso da lenha nas atividades agroindustriais do território do Seridó/RN.** Caicó: Adese/GTZ, 2008.
- ALMEIDA, Maria da Conceição de. **Complexidade, do casulo à borboleta.** In: CASTRO, Gustavo de; CARVALHO, Edgard de Assis Carvalho; ALMEIDA, Maria da Conceição de (Orgs.). *Ensaio de complexidade*. 4ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2006, p.21-41.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências.** In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, nº 51, p.13-34, 2001.

AMIN, Ash. **Política regional em uma economia global**. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007, p.13-36.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 2, p.9-24, novembro de 1999.

_____. **Nordeste, Nordestes: Que Nordeste?** Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/images/stories/observanordeste/obte013.doc>. Acesso em: 17 fev. 2013.

_____. **Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea**. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007, p.221-236.

_____. **Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula**. In: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. SADER, Emir (Org.). São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013a, p.157-171.

_____. **Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil**. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013b, p.39-51.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. 27 p. (Texto para discussão, nº45).

ARRETCHE, Marta. **Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada**. In: DINIZ, Eli (Org.). Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p.263-300.

AZZONI, Carlos Alberto. **O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos**

humanos instáveis. *In:* DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007, p.237-248.

BANCO DA AMAZÔNIA – BASA. **Institucional. História.** Belém: Basa, 2012. Disponível em: <<http://www.bancoamazonia.com.br/>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL – BNB. **Estatuto Social.** Fortaleza: BNB, 2011. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/o_banco/acionistas/docs/90age_estatuto_social_versao_internet.pdf>. Acesso em: 17 mar 2012.

BANDEIRA, Pedro Silveira. **Mesorregiões como escala para políticas regionais – articulação de atores e gestão territorial.** *In:* DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.225-267.

BECKER, Bertha. **Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial.** *In:* Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial... (Anais). Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.71-78.

_____. **Logística e nova configuração do território brasileiro: que geopolítica será possível?** *In:* DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007, p.267-300.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e superação das desigualdades regionais.** *In:* GRAU, Eros Roberto, FILHO, Willis Santiago Guerra (Orgs.). Direito constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p.74-107.

_____. **O Planejamento e a Constituição de 1988.** *In:* SCAFF, Fernando Facury (Org.). Constitucionalizando direitos: 15 anos da constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.205-328.

_____. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado.** *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.143-161.

- _____. **A Constituição de 1988 e o desenvolvimento regional no Brasil.** *In:* Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, ano 2, nº 8, p.37-54, 2008.
- BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. **A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: estado e planejamento no período pós-64).** 2007. 387 f. Tese (Doutorado em Geografia). – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora da Unicamp, 2007.
- _____. **A busca da utopia do planejamento regional.** *In:* Revista Paranaense de Desenvolvimento, nº 120, p.11-31, jan./jun. 2011.
- _____. **Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil.** *In:* BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013a, p.163-174.
- _____. **Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil.** *In:* RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Orgs.). Política e Planejamento Regional – uma coletânea. Brasília: MI, 2013b, p.32-40.
- BRANDÃO, Carlos; COSTA, Eduardo José Monteiro da; ALVES, Maria Abadia da Silva. **Construir o espaço supralocal de articulação socioproductiva e das estratégias de desenvolvimento – Os novos arranjos institucionais.** *In:* DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.195-223.
- BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. **Introdução.** *In:* BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.11-17.
- BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. **Ex-Presidentes. Castello Branco.** Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2012a. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/castello-branco>>.
Acesso em: 8 abr. 2012.

_____. Biblioteca da Presidência da República. **Ex-Presidentes. João Goulart.** Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2012b. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/joao-goulart>>.
Acesso em: 8 abr. 2012.

_____. Biblioteca da Presidência da República. **Ex-Presidentes. Juscelino Kubitschek.** Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2012c. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/joao-goulart>>.
Acesso em: 8 abr. 2012.

_____. Biblioteca da Presidência da República. **Ex-Presidentes. Luís Inácio Lula da Silva.** Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2012d. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>>.
Acesso em: 8 abr. 2012.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Ministério do Meio Ambiente **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá - Santarém – PDRS BR-163.** Brasília: BRASIL/Casa Civil/MMA, 2007.

_____. Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará – SEIR. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Lago de Tucuruí.** Belém do Pará: SEIR, [200-].

_____. Casa Civil da Presidência da República. Secretaria de Estado de Integração Regional do Pará – SEIR. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingú.** Brasília: BRASIL/Casa Civil/SEIR, 2010.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó – PDTS Marajó.** Brasília: BRASIL/Casa Civil, 2007.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (Mare). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: BRASIL/MARE, 1995. 68 p.

- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. **Relatório Final: Grupo de Trabalho Interministerial para redelimitação do semi-árido nordestino e do Polígono das Secas**. Brasília: BRASIL/MI, 2005.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA**. Brasília: BRASIL/MI/ADENE, 2005. Versão para discussão. Documento de base 1.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Século XXI – PDNE**. Recife: BRASIL/MI/ADENE, 2006. Versão para discussão. Documento de base 4.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Jequitinhonha e Mucuri - Planomesos**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005. Versão final.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, [2006 ou 2007].
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2006. Versão Preliminar.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020) – PDCO**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2007. Versão Final.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2010.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Relatório Final**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, [2013].

- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Texto de Referência**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012a.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião do Xingó**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012b.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião do Seridó**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012c.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Plano de Ação Integrada e Sustentável da Mesorregião da Chapada das Mangabeiras**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2012d.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. **Desenvolvimento Regional. Eventos**. Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2013. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/eventos-sdr>. Acesso em: 17 mar. 2013.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA**. Belém: BRASIL/MI/SUDAM, 2012. Versão final.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE**. Recife: BRASIL/MI/SUDENE, 2011. Versão final.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira – PAS**. Brasília: BRASIL/MI/MMA, 2008.
- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Ministério do Turismo – MTUR. **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio Norte – PDSRT Meio Norte**. Brasília: BRASIL/MI/MTUR, 2012.

- _____. Ministério da Integração Nacional – MI. Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais – SEDRU. Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP. **Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba: investimentos estratégicos**. Brasília: BRASIL/MI/SDR/SEDRU/CODAP, 2011.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Avança Brasil. Entendo o PPA**. Brasília: BRASIL/MPOG, 2001.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília: BRASIL/MPOG, 2002. Disponível em: http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/evolucao_1.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2012.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. **Institucional. Organograma**. Brasília: BRASIL/MPOG, 2011. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Imagens/institucional/120125_organograma_MP_2012.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2011.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Gestão Pública. **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília: BRASIL/MPOG/SEGE, 2012 (Volume 17, nº 199, Nov 2012.). Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2012/Bol199_Nov2012_rep.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2014.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI. **Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial**. Brasília: BRASIL/MPOG/SPI, 2003.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI. **Plano Plurianual 2008-2011: Mensagem Presidencial**. Brasília: BRASIL/MPOG/SPI, 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília: BRASIL/MPOG/SPI, 2008a, Volume I: Sumário Executivo.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI. **Estudo da dimensão territorial para o**

planejamento. Brasília: BRASIL/MPOG/SPI, 2008b, Volume II: Visão Estratégica Nacional.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento.** Brasília: BRASIL/MPOG/SPI, 2008c, Volume III: Regiões de Referência.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimento – SPI. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: Agendas Transversais – monitoramento participativo:** ano base 2012. Brasília: BRASIL/MPOG/SPI, 2013, Volume I: Sumário Executivo.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira.** Brasília: Enap, 1995a. 23 p.(Texto para Discussão, nº1).

_____. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil.** Brasília: Enap, 1995b. 28 p.(Texto para Discussão, nº4).

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **A reforma do Estado no Brasil e o modelo pós-burocrático de administração.** 2000. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Aspectos políticos do planejamento.** In: LAFER, Betty Mindlin (Org). Planejamento no Brasil. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970, p.161-184.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado.** Brasília: Ipea, 2011. 62 p. (Texto para Discussão, nº1.584). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/ TD_1584_WEB_\(2\).pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/ TD_1584_WEB_(2).pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2012.

CARGNIN, Antônio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais.** In: Seminário Reforma do Estado e Território: Integração

Sul-Americana e Gestão do Território, 1, 2007, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/Paper_Final_AntonioPaulo_Cargnin_mar08.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2013.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração**. Salvador: JusPodivm, 2008. 1174 p.

CASTRO, Iná Elias de. **O Brasil frente aos arranjos espaciais do Século XXI**. In: KATUTA, Ângela Massumi; SILVA, William Ribeiro da (Orgs.). O Brasil frente aos arranjos espaciais do Século XXI. Londrina: Humanidades, 2007, p. 17-44.

_____. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). Notícias CGEE. **Estudo sobre nova regionalização está pronto; proposta pode orientar novo ordenamento do território e carteira estratégica de investimentos**. Brasília: CGEE, 2008. Disponível em: <http://www.cgee.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=634&boletim=4>. Acesso em: 27 jan. 2013.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A Esfinge e o Faraó: A política regional brasileira na Era Lula (2003-2010)**. 2014. 148 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014 (no prelo).

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA – CODEVASF. **Área de atuação da Codevasf**. Brasília: Codevasf, 2012. Disponível em: <http://www.codevasf.gov.br/osvales/arquivos/area_atuacao_brasil.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2013.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Condicionantes da reforma do Estado no Brasil**. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (Orgs.). Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p.133-158.

_____. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. In: Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, vol. 42, nº 5, p. 829-874, set/out. 2008.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 1995. (Coleção Repensando a Geografia)

_____. **Subsídios para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial**. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial... (Anais). Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.55-59.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, governo e democracia no Brasil**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, nº 61, p.41-62, jun. 2006.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço**. In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, Maria Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: Clacso, 2006, p.337-350.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS (Dnocs). **Portaria nº 48 de 11 jan. 2007. Regimento Interno**. Fortaleza: Dnocs, 2008. Disponível em: <<http://www.dnocs.gov.br/>>. Acesso: em 11 fev. 2012.

_____. **Instituição. História**. Fortaleza: Dnocs, 2010. Disponível em: <<http://www.dnocs.gov.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2012.

EGLER, Cláudio Antônio G. **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais**. In: Lista de publicações do Laboratório de Gestão do Território (LAGET) do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). LAGET-UFRJ: Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/eixos.pdf>>. Acessado em 21/01/2013.

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Cedeplar/Face/UFMG, 2001 (Texto para Discussão nº 159).

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. **Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil**. In: _____ (Orgs). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.9-31.

DINIZ, Clélio Campolina; SANTOS, Fabiana; CROCCO, Marco. **Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional/local**. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.87-122.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais: Brasil anos 1990**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 115 p.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista; GRACIOLLI, Edílson José. **A Teoria da Dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina**. In: Colóquio Internacional MarxEngels, 5, 2007, Campinas. Anais... Campinas: Unicamp, 2007. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf>. Acesso em: 03/06/2014.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa; MOREIRA, Marcelo. **Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios na discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR**. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007, p.353-380.

FERREIRA, Sylvio Mário Puga. **Planejamento e políticas públicas na Amazônia: as experiências da Sudam e da Suframa**. In: KON, Anita (Org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999, p.269-274.

FREITAS, Weder David de. **O planejamento regional brasileiro no fim do século XX: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento**. In: Revista Territorial, vol. 1, nº 1, p.47-72, jul./dez. 2012.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, p.211-259, jun. 2000.

FURTADO, Celso. **Seca e Poder. Entrevista com Celso Furtado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998. (Entrevistadores: Maria da Conceição Tavares, Manuel correia de Andrade e Raimundo Rodrigues Pereira).

GADELHA, Gustavo de Paiva. **Federalismo brasileiro: da retórica à realidade**. *In*: Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região, vol. 15, nº 1, p.323-346, 2007.

GALVÃO, Antônio Carlos Figueira; BRANDÃO, Carlos Antônio. **Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”**. *In*: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira (Orgs.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003, p.187-224.

GALVÃO, Antônio Carlos Figueira. **Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento brasileiro**. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.53-72.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000 (Texto para Discussão, nº 726).

GIOVANNI, Geraldo di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. *In*: Caderno de Pesquisa nº82, 2009 (NEEP/Unicamp).

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de direito administrativo**. Barueri: Manole, 2006. 241 p.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. **“Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974)**. *In*: KON, Anita (Org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999a, p.41-66.

_____. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)**. *In*: KON, Anita (Org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999b, p.67-102.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. **O planejamento regional no Nordeste: notas para uma avaliação**. *In*: Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999, p.225-268.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. 2ª ed. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, Michael. **Implementação: uma visão global**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol.2, p.59-89. [Reprodução do texto original publicado na obra *The public policy process*. [S.l.]: Pearson Longman, 2004, p.174-195.]

IANNI, Octávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 316p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Regional. Evolução Político-Administrativa. Cartograma 1945**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/evolucao.html>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

_____. **Divisão Territorial Brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/doc/DivisaoTerritorialBrasileira_IBGE.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

_____. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011 (Série Documentos para Disseminação, Memória Institucional, nº17).

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. 2012. 283 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KINGDON, John Wells. **Como chega a hora de uma ideia?** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006a, vol.1, p.219-224. [Reprodução do texto original publicado na obra *Agendas, alternatives and public policies*. [S.l.]: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995, p.1-4, 2ª ed.].

_____. **Juntando as coisas**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006b, vol.1, p.225-245. [Reprodução do texto original publicado na obra *Agendas, alternatives*

and public policies. [S.l.]: Addison-Wesley Educational Publishers Inc., 1995, p.196-208, 2nd ed.].

KLINK, Jeroen. **A escalaridade e a espacialidade do (novo)desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate**. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.19-37.

KON, Anita. **Apresentação**. In: _____ (Org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999a, p.9-13.

_____. **Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal**. In: _____ (Org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999b, p.15-39.

KUGELMAS, Eduardo. **A evolução recente do regime federativo no Brasil**. In: HOFMEISTER, W, CARNEIRO, J M B (Orgs.). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

LAFER, Betty Mindlin. **O conceito de planejamento**. In: _____ (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970, p.9-28.

LEMOS, Mauro Borges. **Regionalização: análise da experiência brasileira recente**. In: Relatório do Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2004.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. In: Revista do Serviço Público (RSP), ano 49, nº 2, p.5-32, abr./jun. 1998.

MACEDO, Fernando César de; ANGELIS, Ângelo de. **Impasses na construção da nação: guerra fiscal e desenvolvimento regional no Brasil no início do século XXI**. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Orgs.). Política e Planejamento Regional – uma coletânea. Brasília: MI, 2013, p.204-224.

- MACIEL, Dulce Portilho. **Estado e território no Centro-Oeste brasileiro (1943-1967). Fundação Brasil Central (FBC): a instituição e inserção regional no contexto sócio-cultural e econômico nacional.** In: Simpósio Nacional de História, 26, 2011, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2011. Disponível em:
<http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308191538_ARQUIVO_ANPUH.2011-Trabalhocompleto.pdf>. Acesso em: 08/02/2013.
- MAGNAGO, Angélica Alves. **A divisão regional brasileira – uma revisão bibliográfica.** In: Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 4, p.65-92, out./dez. 1995.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. **Planejamento.** In: CARDOSO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p.40-127.
- MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND.** 2002. 203 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2011. 621 p.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. 512 p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2002. 790 p.
- MENDES, Constantino Cronemberger; TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho. **Desenvolvimento econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado.** Brasília: UNB, 2004. (Série Textos para Discussão, nº 320)
- MONTE-MÓR, Roberto Luís. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil.** In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.61-85.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro.** In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.121-144.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica.** 20ª ed. São Paulo: Annablume, 2005a.

_____. **Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico.** In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial... (Anais). Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005b, p.43-47.

MOREIRA, Claudia Cristina Pacheco. **A extinção da Sudam e da Sudene.** In: Revista de Informação Legislativa, ano 40, nº 157, jan./mar. 2003.

NABUCO, Maria Regina. **A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil.** In: Etc..., espaço, tempo e crítica, vol. 1, nº 2 (6), 15 de setembro de 2007.

NASSER, Bianca. **Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.** In: Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol. 7, nº 14, p. 145-178, dez. 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. **As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização.** In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.33-60.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.** In: Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, vol. 40, nº 1, p.273-288, mar./abr. 2006.

- _____. **Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?** In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octávio Penna (Orgs.). Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p.189-204.
- OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- PAGNOCCHESCHI, Bruno; BERNARDO, Maristela. **Política ambiental no Brasil**. In: STEINBERGER, Marília (Org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006, p.101-124.
- PARADA, Eugenio Lahera. **Política y políticas públicas**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol.1, p.67-95.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- PENHA, Eli Alves. **A criação do IBGE no contexto de centralização política do Estado Novo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- PEREIRA, Priscila de Góes. 2009. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos – uma contribuição ao debate**. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- PERIDES, Paulo Pedro. **A divisão regional do Brasil de 1968: propostas e problemas**. In: Revista do Departamento de Geografia, São Paulo, nº 7, p. 87-94, 1994.
- PESSOA, Robertônio. **Administração Pública Indireta**. In: CARDOZO; José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p.301-315.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na Administração Pública, Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PINTO, Eduardo Costa. **Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder**. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.87-102.

POMPONET, André Silva. **100 anos de DNOCS: marchas e contramarchas da convivência com as secas**. In: Conjuntura e Planejamento, Salvador, nº 162, p.58-66, jan./mar. 2009.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **O setor público**. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs.). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p.129-300.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica: para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2004, 141p.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 132 p.

_____. **Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira**. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 11, nº 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e Caminhos para a Reconstrução**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2010 (Texto para Discussão nº 1.522 – IPEA / Texto para Discussão nº4 – CEPAL).

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002, Lisboa. Anais eletrônicos... Lisboa: CLAD, 2002. 22 p.

Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043326.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

ROCHA NETO, João Mendes. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. 2012. 293 f. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

ROCHA NETO, João Mendes; OLIVEIRA, Suzana Dias Rabelo de. **O território na Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. In: STEINBERGER, Marília (Org.). Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler Editora, 2013, p.163-184.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. [s.d.]. Brasília: Portal da Cidadania, 2009. Disponível em: <http://comunidades.mda.gov.br/dotlrn/clubs/extensouniversitaria/contents/photoflow-view/content-view?object_id=1635731>. Acesso em: 22/07/2011.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. **A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de *policy-making***. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol. 2, p.127-146.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. **Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades**. In: GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, nº 17, p. 79-94, 2005a.

_____. **O processo de reforma do Estado e a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial... (Anais). Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005b, p.31-39.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**. Brasília: ENAP, 1996. 21 p. (Texto para Discussão, nº11).

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

- _____. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e Meio Técnico-científico-informacional**. 5ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, Thereza Carvalho. **Algumas considerações preliminares sobre ordenamento territorial**. In: Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, 2003, Brasília. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial... (Anais). Brasília: BRASIL/MI/SDR, 2005, p.49-54.
- SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol.1, p.21-42.
- SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. In: Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro vol. 43, nº 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.
- SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil**. Santiago do Chile: CEPAL, 2010. (Série Desarrollo Territorial, nº 8)
- SILVA, Simone Affonso da. **Regionalização do Brasil: uma análise comparativa entre as propostas do IBGE, Roberto Lobato Corrêa e Milton Santos e Maria Laura Silveira**. 2010. 102f. Trabalho de Graduação Individual – TGI (Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão de. **A opacidade do presente: planejamento, conhecimento e desenvolvimento**. In: _____; CARDOSO JR., José Celso (Orgs.). Complexidade e Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011, p.17-46 (Série Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 3).
- SIQUEIRA, Hipólita. **Dinâmica regional brasileira (1990-2012)**. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p.73-86.
- SOUZA, Celina. **Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização**. In: Revista Dados, vol. 41, nº 3, 1998.

_____. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** In: Revista de Sociologia Política, nº 24, p.105-121, 2005.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.** In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. Geografia: conceitos e temas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p.77-116.

STEINBERGER, Marília. **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** In: _____ (Org.). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006, p.29-82.

_____. **A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território.** In: _____ (Org.). Território, Estado e políticas públicas espaciais. Brasília: Ler Editora, 2013a, p.31-64.

_____. **Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2002.** In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013b, p.175-201.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol.1, p.199-218. [Reprodução do texto original publicado na obra *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p.47-66. (Serie Administración General).].

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. **Institucional.** Belém: Sudam, 2010. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/sudam>>. Acesso em: 7 dez. 2011.

_____. **Amazônia Legal.** Belém: Sudam, 2011. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal>>. Acesso: 05/02/2011.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE – SUDENE. **Institucional.** Recife: Sudene, 2012. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene>>. Acesso em: 7 dez. 2011.

THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida de. **Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

TODESCO, Carolina. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal: uma análise fundada nas dimensões da vida política**. 2013. 257 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

UDERMAN, Simone. **O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional**. *In*: Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 39, nº 2, p. 232-250, abr./jun. 2008a.

_____. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: limites de uma nova agenda para o Nordeste**. *In*: Associação Brasileira de estudos regionais e urbanos, vol. 2, nº 2, p. 104-12, out. 2008b.

VAINER, Carlos Bernardo. **Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento regional**. *In*: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2007, p.103-127.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Estudio introductorio**. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006, vol.1, p.43-65

Legislação

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Brasil: Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 14. Fev. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasil: Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 2 fev. 2012.

- _____. **Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909.** Aprova o regulamento para a organização dos serviços contra os efeitos das secas. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 31 dez. 1909. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=59441&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 11 fev. 2012.
- _____. **Decreto nº 9.521, de 17 de abril de 1912.** Aprova o regulamento para a execução das medidas e serviços previstos na lei nº 2.543 A, de 5 de janeiro de 1912, concernente à defesa econômica da borracha excetuados os acordos com os Estados que a produzem, a discriminação e legalização das posses de terras no Território do Acre e a revisão e consolidação dos regulamentos da marinha mercante de cabotagem. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 17 de abr. 1912. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=9521&tipo_norma=DEC&data=19120417&link=s>. Acesso em: 11 fev. 2012.
- _____. **Decreto nº 13.687, de 9 de julho de 1919.** Aprova o regulamento para a Inspetoria Federal de Obras contra as Secas. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 31 dez. 1919. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=47306&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 11 fev. 2012.
- _____. **Decreto nº 24.609, de 6 de julho de 1934.** Cria Instituto Nacional de Estatística e fixa disposições orgânicas para a execução e desenvolvimento dos serviços estatísticos. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 6 jul. 1934. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=24609&tipo_norma=DEC&data=19340706&link=s>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- _____. **Decreto nº 1.527, de 24 de março de 1937.** Institui o Conselho Brasileiro de Geografia incorporado ao Instituto Nacional de Estatística, autoriza a sua adesão à União Geográfica Internacional e dá outras providências. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 24 mar. 1937. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1527&tipo_norma=DEC&data=19370324&link=s>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- _____. **Decreto nº 17.274, de 30 de novembro de 1944.** Aprova os estatutos da Fundação Brasil Central. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 30 nov. 1944. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=17274&tipo_norma=DEC&data=19441130&link=s>. Acesso em: 8 fev. 2013.

- _____. **Decreto nº 38.744, de 1º de Fevereiro de 1956.** Cria o Conselho do Desenvolvimento e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 1º fev. 1956. Seção 1, página 1897. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-38744-1-fevereiro-1956-338702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 fev. 2012.
- _____. **Decreto nº 47.834, de 4 de março de 1960.** Dispõe sobre atribuições da Fundação Brasil Central e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 4 mar. 1960. Seção 1, página 1897. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=47834&tipo_norma=DEC&data=19600304&link=s>. Acesso em: 8 fev. 2013.
- _____. **Decreto nº 53.914, de 11 de Maio de 1964.** Define as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 maio 1964. Seção 1, página 4122. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53914-11-maio-1964-393923-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 2 fev. 2012.
- _____. **Decreto nº 60.900, de 26 de junho de 1967.** Dispõe sobre a vinculação das entidades da Administração Indireta e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 1967. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=60900&tipo_norma=DEC&data=19670626&link=s>. Acesso em: 12 fev. 2012.
- _____. **Decreto nº 62.235, de 7 de fevereiro de 1968.** Altera dispositivos do Decreto número 60.079, de 16 de janeiro de 1967, que aprova o “Regulamento Geral do Plano de Valorização Econômica da Amazônia” e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 fev. 1968. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D62235.htm#art1>. Acesso em: 4 abr. 2012.
- _____. **Decreto nº 72.775, de 11 de setembro de 1973.** Dispõe sobre a estrutura básica da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1973a. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=72775&tipo_norma=DEC&data=19730911&link=s>. Acesso em: 1º abr. 2012.
- _____. **Decreto nº 72.776, de 11 de setembro de 1973.** Dispõe sobre a estrutura básica da Secretária Executiva da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1973b.

Disponível em:
<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=72776&tipo_norma=DEC&data=19730911&link=s>. Acesso em: 1º abr. 2012.

_____. **Decreto nº 72.777, de 11 de setembro de 1973.** Dispõe sobre a estrutura e funcionamento da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro Oeste - SUDECO. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1967c. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=72777&tipo_norma=DEC&data=19730911&link=s>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 73.630, de 13 de fevereiro de 1974.** Dispõe sobre a Estrutura Básica da Secretaria Executiva da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1974. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=73630&tipo_norma=DEC&data=19740213&link=s>. Acesso em: 4 abr. 2012.

_____. **Decreto nº 76.664, de 24 de novembro de 1975.** Aprova o Estatuto da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 nov. 1975. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=76664&tipo_norma=DEC&data=19751124&link=s>. Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 83.385, de 02 de maio de 1979.** Dispõe sobre a estrutura básica da Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste - SUDECO. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 maio 1979. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=83385&tipo_norma=DEC&data=19790502&link=s>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 92.395, de 12 de fevereiro de 1986.** Institui o Programa Nacional de Irrigação - PRONI; atribui a Ministro de Estado Extraordinário a sua execução; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92395.htm>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 98.356, de 3 de dezembro de 1989.** Ajusta a estrutura básica da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República às disposições da Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 nov. 1989. Disponível

em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98356.htm>.
Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 99.240, de 7 de maio de 1990.** Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 maio 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99240.htm>.
Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 79, de 5 de abril de 1991.** Aprova a Estrutura Regimental da Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 abr. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0079.htm>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 749, de 8 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a vinculação de entidades da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 fev. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0749.htm>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 3.131, de 09 de agosto de 1999.** Dispõe sobre a vinculação de entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 ago. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3131.htm>. Acesso em: 9 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 4.566, de 1 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a vinculação de entidades integrantes da Administração Pública Federal Indireta, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jan. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4566.htm>. Acesso em: 12 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 4.740, de 13 de junho de 2003.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4740.htm>. Acesso em: 29 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.** Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 2003. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4793.htm>. Acesso em: 5 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 fev. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm#art10>. Acesso em: 5 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 out. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6218.htm>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. **Decreto nº 6.219, de 4 de outubro de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 out. 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6219.htm>. Acesso em: 9 maio 2012.

_____. **Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jan. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7063.htm>. Acesso em: 7 fev. 2012.

_____. **Decreto nº 7.471, de 4 de maio de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental, o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2011a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7471.htm>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Integração Nacional e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2011b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/decreto/d7472.htm>. Acesso em: 31 mar. 2012.

- _____. **Decreto-Lei nº 218, de 26 de janeiro de 1938.** Muda o nome do Instituto Nacional de Estatística e o do Conselho Brasileiro de Geografia. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 26 jan. 1938. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=218&tipo_norma=DEL&data=19380126&link=s>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- _____. **Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942.** Autoriza a constituição do Banco de Crédito da Borracha, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 9 jul. 1942. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4451&tipo_norma=DEL&data=19420709&link=s>. Acesso em: 8 mar. 2012.
- _____. **Decreto-Lei nº 5.814, de 14 de setembro de 1943.** Amplia as atribuições do Banco de Crédito da Borracha, S. A. e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 14 set. 1943. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5814&tipo_norma=DEL&data=19430914&link=s>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- _____. **Decreto-Lei nº 5.878, de 4 de outubro de 1943.** Autoriza a instituição da Fundação Brasil Central e dispõe sobre o seu funcionamento. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 4 out. 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del5878.htm>. Acesso em: 8 fev. 2013.
- _____. **Decreto-Lei nº 8.486 de 28 de dezembro de 1945.** Dispõe sobre a reorganização da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCs), que passa a denominar-se Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 2 jan. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8486.htm#art1>. Acesso em: 11 fev. 2012.
- _____. **Decreto-Lei nº 9.720, de 3 de setembro de 1946.** Modifica o disposto nos Decretos-leis nº 4.451, de 9 de julho de 1942, e 5.185, de 12 de janeiro de 1943, relativos à constituição e atribuições do Banco de Crédito da Borracha S.A., e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 6 set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9720.htm>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- _____. **Decreto-Lei nº 161, de 13 de fevereiro de 1967.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a "Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística" e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14

fev. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0161.htm>. Acesso em: 20 mar. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 27 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 2 fev. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967.** Cria a Superintendência do Vale do São Francisco, extingue a Comissão do Vale do São Francisco e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 1967a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0292.htm#art43>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, aprova o I Plano Diretor, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, cria a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste - SUDESUL - e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 1967b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0301.htm>. Acesso em: 1º abr. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 576, de 8 de maio de 1969.** Altera a redação do artigo 21, da Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967, e do parágrafo único do artigo 13, do Decreto-lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 maio 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0576.htm>. Acesso em: 1º abr. 2012.

_____. **Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1376.htm>. Acesso em: 9 maio 2012.

_____. **Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948.** Cria a Comissão do Vale do São Francisco, e dá outras providências. Diário Oficial, Rio de Janeiro, 17 fev. 1948. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0541.htm>. Acesso em: 14 fev. 2012.

- _____. **Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950.** Dispõe sobre o Banco de Crédito da Borracha S.A. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 30 ago. 1950. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l1184.htm>. Acesso em 15 mar. 2012.
- _____. **Lei nº 1.348, de 10 de fevereiro de 1951.** Dispõe sobre a revisão dos limites da área do polígono das secas. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 14 fev. 1951. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1348.htm>. Acesso em 15 mar. 2012.
- _____. **Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952.** Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 19 jul. 1952. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1649&tipo_norma=LEI&data=19520719&link=s> Acesso em: 17 mar. 2012.
- _____. **Lei nº 1.806, de 06 de janeiro de 1953.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 7 jan. 1953. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1806&tipo_norma=LEI&data=19530106&link=s>. Acesso em: 3 abr. 2012.
- _____. **Lei nº 2.976, de 26 de novembro de 1956.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Região da fronteira sudoeste do País. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 29 nov. 1956. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L2976.htm>. Acesso em: 1º abr. 2012.
- _____. **Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959.** Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 jun. 1959. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em: 9 maio 2012.
- _____. **Lei nº 4.229, de 1 de junho de 1963.** Transforma o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em autarquia e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4229.htm>. Acesso em: 11 fev. 2012.
- _____. **Lei nº 4.344, de 21 de Junho de 1964.** Cria o cargo de Ministro Extraordinário e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF,

23 jun. 1964. Seção 1, página 5433. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4344-21-junho-1964-353371-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 fev. 2012.

. **Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966.** Dispõe sobre a transformação do Banco de Crédito da Amazônia em Banco da Amazônia S. A. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5122.htm>. Acesso em: 15 mar. 2012.

. **Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm>. Acesso em: 3 abr. 2012.

. **Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967.** Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 dez. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5365.htm>. Acesso em: 29 mar. 2012.

. **Lei nº 5.457, de 20 de junho de 1968.** Altera o § 1º do art. 1º e alíneas “a” e “c” do art. 6º da Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967, que cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jun. 1968. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=5457&tipo_norma=LEI&data=19680620&link=s>. Acesso em: 29 mar. 2012.

. **Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 maio 1974. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6036.htm>. Acesso em: 04 fev. 2012.

. **Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974.** Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF - e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1974.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6088.htm>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. **Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7739.htm>. Acesso em: 4 fev. 2012.

_____. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.** Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm>. Acesso em: 9 maio 2012.

_____. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8028.htm>. Acesso em: 4 fev. 2012.

_____. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abr. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8029cons.htm>. Acesso em: 4 fev. 2012.

_____. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19. Nov. 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8490.htm#art34>. Acesso em: 4 fev. 2012.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, dentre outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em 11 fev. 2012.

- _____. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm#art66>. Acesso em: 4 fev. 2012.
- _____. **Lei nº 9.690, de 15 de julho de 1998.** Dispõe sobre a inclusão do Vale do Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e de Municípios da região norte do Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9690.htm>. Acesso em: 9 maio 2012.
- _____. **Lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999.** Define diretrizes e incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e dá outras providências. . Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jul. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9808.htm>. Acesso em: 9 maio 2012.
- _____. **Lei nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000.** Autoriza o Poder Executivo a alterar a razão social da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco – Codevasf, nos termos que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jan. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9954.htm#art1>. Acesso em: 14 fev. 2012.
- _____. **Lei nº 10.204, de 22 de fevereiro de 2001.** Altera a Lei nº 4.229, de 1º de junho de 1963, autoriza a doação de bens e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10204.htm#art1>. Acesso em: 11 fev. 2012.
- _____. **Lei nº 11.754, de 23 de julho de 2008.** Acresce, altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cria cargos em comissão; revoga dispositivos das Leis nºs 10.869, de 13 de maio de 2004, e 11.204, de 5 de dezembro de 2005; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2008/Lei/L11754.htm#art2>. Acesso em: 5 fev. 2012.
- _____. **Lei nº 12.196, de 14 de janeiro de 2010.** Altera a Lei nº 6.088, de 16 de julho de 1974, que dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento

do Vale do São Francisco - CODEVASF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jan. 2010b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12196.htm#art1>. Acesso em: 14 fev. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977.** Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 out. 1977. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp31.htm>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 2007a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 jan. 2007b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp125.htm>. Acesso em: 9 maio 2012.

_____. **Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 jan. 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp129.htm>. Acesso em: 31 mar. 2012.

_____. **Lei Delegada nº 1, de 25 de setembro de 1962.** Cria cargos de Ministros extraordinários e dá outras Providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 set. 1962. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl01.htm>. Acesso em: 2 fev. 2012.

- _____. **Medida Provisória nº 1.795, de 1º de Janeiro de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 9649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jan. 1999. Seção 1, Seção Especial, página 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1795-1-janeiro-1999-369256-exposicaodemotivos-1-pe.html>>. Acesso em: 7 fev. 2012.
- _____. **Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1911-8.htm>. Acesso em: 7 fev. 2012.
- _____. **Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001.** Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 maio 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2145.htm>. Acesso em: 9 fev. 2012.
- _____. **Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001.** Cria a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, extingue a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2001a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2156-5.htm>. Acesso em: 8 fev. 2012.
- _____. **Medida Provisória 2.157-5, de 24 de agosto de 2001.** Cria a Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2001b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2157-5.htm>. Acesso em: 8 fev. 2012.
- _____. **Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#art1>. Acesso em: 5 fev. 2012.

Apêndice A – Plano de Trabalho de Campo: Entrevistas

Apresentação

O Plano de Trabalho de Campo apresenta os fundamentos conceituais e operacionais da atividade de aplicação de entrevistas, elemento integrante da metodologia de pesquisa adotada nesta dissertação.

As entrevistas foram realizadas nas instituições em que os entrevistados estavam profissionalmente vinculados e basearam-se em perguntas abertas e respostas de livre expressão do entrevistado, nas quais foram abordados os seguintes conteúdos:

- a percepção geral do entrevistado sobre o processo de políticas públicas concernentes aos PPAs, à *PNDR* e aos planos regionais, especialmente no que se refere ao contexto institucional, aos atores envolvidos no processo, aos conteúdos e estratégias apresentados por tais políticas e suas eventuais limitações;
- a partir do perfil do entrevistado, foram realizadas perguntas relativas à sua atuação acadêmica e/ou profissional, sua avaliação a respeito da temática regional, especialmente sobre a retomada das discussões sobre o planejamento regional que emergiu com a *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, a partir de 2003, e seu envolvimento no processo de elaboração de políticas públicas de cunho regional.

Todas as entrevistas foram gravadas mediante autorização do entrevistado.

Justificativa

Buscou-se realizar entrevistas com funcionários que ocupam ou ocuparam cargos de direção e também técnicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Integração Nacional e das Agências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco, Dnocs e Codevasf), especialmente pessoas ligadas ao processo de elaboração da *PNDR* e dos planos regionais, visto que, além da pesquisa bibliográfica e documental, algumas informações sobre a dinâmica do processo de políticas públicas de cunho regional poderiam ser fornecidas e melhor apreendidas por meio de entrevistas com atores direta e indiretamente envolvidos no referido processo, sobretudo alguns aspectos ligados à dimensão política, como as influências da dinâmica do sistema eleitoral e partidário nas políticas regionais.

Objetivos

Levantar informações acerca: da atuação das instituições relacionadas ao planejamento regional no Governo Federal; dos processos de elaboração da *PNDR* e dos planos regionais; e, da atuação de atores políticos envolvidos em tais instituições e na elaboração das políticas analisadas ao longo da pesquisa. Esse conjunto de informações subsidiará às análises realizadas ao longo da pesquisa.

Ações

- Entrevistar atores políticos “visíveis” vinculados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsáveis pela elaboração e gestão dos planos econômicos nacionais (PPAs) e os atores políticos vinculados ao Ministério da Integração Nacional e às Agências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene, Sudeco, Dnocs e Codevasf) responsáveis pela formulação e gestão das políticas de cunho regional e de ordenamento territorial (*Enids*, Regiões de Referência e *PNDR*).
- Entrevistar “atores invisíveis” envolvidos na formulação das políticas de cunho regional e de ordenamento territorial, tais como pesquisadores do Ipea, do CGEE e professores/pesquisadores vinculados às instituições de ensino e pesquisa.
- Visitar as bibliotecas das instituições supracitadas para acessar documentos e publicações oficiais pertinentes à pesquisa.

Questionário

1. Nas últimas décadas houve diversas alterações na estrutura da Administração Pública Federal, como extinções, criações e fusões de instituições, além de mudanças nas suas atribuições. Assim sendo, eu gostaria que o Sr./a Sra. assinalasse as consequências para o planejamento dessas constantes alterações na estrutura da Administração Pública Federal.
2. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse quais as influências da dinâmica do sistema eleitoral e partidário sobre a atuação do MI, uma vez que a cada composição de governo, decorrente das eleições presidenciais ou de mudanças na base aliada do governo, tende a promover mudanças nas pastas ministeriais, como a troca de ministros e da diretoria.
3. Na administração pública os cargos de direção de ministérios, secretarias e autarquias tendem a ser ocupados por pessoas com perfil político ou com perfil técnico. Eu gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - a. a existência de tensões entre políticos e burocratas no “ciclo de planejamento e gestão de políticas públicas federais”, sobretudo quando os cargos de direção das instituições são ocupados por políticos de carreira;
 - b. o peso relativo entre o conteúdo técnico e as decisões políticas nos planos econômicos nacionais (PPAs);
 - c. a predominância da técnica ou da política nos planos e sua eventual relação com o sucesso nas fases de implementação/execução.
4. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - a. o papel das consultorias no processo de elaboração dos planos regionais;
 - b. a colaboração de professores/pesquisadores na elaboração da *PNDR* e dos planos regionais (macro e mesorregionais); há de fato uma apropriação teórica e metodológica das contribuições de tais professores/pesquisadores?
5. Acerca do processo de formulação dos PPAs (MPOG) e dos planos regionais (MI), eu gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - a. a permeabilidade do MPOG, do MI e das Superintendências às demandas de atores do setor privado e da sociedade civil;
 - b. quais seriam os principais atores políticos envolvidos, considerando o setor público, o setor privado e a sociedade civil;
 - c. a existência e efetividade de canais de participação institucionalizados à iniciativa privada e à população civil.
6. Sobre a autonomia política entre os entes federados na formulação de políticas públicas regionais, gostaria que o Sr./a Sra. destacasse:
 - a. a integração e cooperação entre instituições ligadas ao planejamento regional;
 - b. a existência de incentivos para que estados e municípios elaborem, implementem e executem suas próprias políticas regionais;
 - c. os principais entraves e desafios para que isso ocorra.
7. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse:
 - a. a existência de limitações ou desafios das instituições ligadas ao planejamento no tocante ao “ciclo de planejamento e gestão de políticas públicas”;
 - b. a existência de sobreposições ou concorrências entre as instituições responsáveis pelo planejamento econômico nacional e regional;
 - c. os principais conflitos ou divergências entre essas instituições.

8. Gostaria que o Sr./a Sra. comentasse, se houver:
 - a. a dimensão territorial dos PPAs, especialmente no que se refere a escala regional;
 - b. a relação entre os PPAs e a *PNDR*.
9. Diversos autores criticam a primazia da dimensão orçamentária dos PPAs em detrimento do “planejamento estratégico”.
 - a. No contexto atual, o Sr./a Sra. acredita que haveria uma busca por parte do Poder Executivo Federal, especialmente do MPOG, em alterar essa característica dos PPAs?
10. Qual é a interpretação do Sr./da Sra. acerca da emergência da *PNDR*, uma vez que diversas pessoas envolvidas com a elaboração dessa política (como funcionários do MI e do IPEA e professores universitários) ressaltam que o planejamento regional não é uma prioridade no âmbito do Governo Federal? Em outras palavras, quais fatores levaram à reinserção da questão regional na agenda política do Governo Federal se não há um contexto político favorável à sua implementação/execução?
 - a. O que seria necessário para alavancar as *PNDR* à uma “política de Estado” prioritária?
11. Qual é a avaliação do Sr./da Sra. quanto:
 - a. o diagnóstico realizado pela *PNDR* (2008-2011) acerca da questão regional no Brasil, especialmente no tocante às convergências e divergências em relação às políticas regionais anteriores;
 - b. os diagnósticos e proposições dos planos macrorregionais e mesorregionais elaborados no âmbito da *PNDR*, uma vez que há uma multiplicidade de abordagens e caminhos teórico-metodológicos sugeridos por estes planos.
 - c. Quais as vantagens e desvantagens dos modelos de gestão dos planos regionais serem tão diversificados (estrutura dos comitês gestores, número de membros dos comitês, participação relativa de membros da sociedade civil e do poder público)?
12. Qual é a avaliação geral do Sr./da Sra. quanto ao processo de implementação/execução da *PNDR* (2008-2011), destacadamente dos planos macrorregionais e dos programas e ações propostos pelos planos mesorregionais.
13. Gostaria que o Sr./a Sra. assinalasse quais seriam as principais convergências e divergências entre o planejamento regional realizado no período anterior à Constituição Federal de 1988, sobretudo durante os governos militares, e o planejamento no período atual.
 - a. Haveria mudanças de paradigmas administrativos, econômicos e sociais entre esses dois períodos que tenham implicações no planejamento regional?
 - b. Quais seriam esses paradigmas?
14. Ao invés de uma mera “retomada” do planejamento regional esse processo recente não poderia ser visto como um processo de “revitalização e ressignificação”, inaugurando um novo momento das políticas de cunho regional no Brasil, uma vez que o planejamento regional estaria revestido de novos paradigmas, tais como o desenvolvimento sustentável, o desenvolvimento local – associativismo, cooperativismo, consorciamento – e a participação da população civil no processo de políticas públicas?

Entrevistas

Data	Vinculação institucional atual	Nome e função
21/10/13	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA)	Ana Paula Vidal Professora/Pesquisadora
06/11/13	Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico da Universidade Estadual de Campinas (Cede/Unicamp)	Wilson Cano Professor/Pesquisador
11/11/13	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG)	Clélio Campolina Diniz Professor/Pesquisador
18/11/13	Ministério da Integração Nacional (MI)	Adriana Melo Alves Secretária Interina da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI)
19/11/13		Osvaldo de Deus Ferreira Júnior Coordenador Geral de Planos Regionais do Departamento de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR/MI)
20/11/13	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)	Henrique Villa da Costa Ferreira Assessor Ex-Diretor do Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR/MI)
21/11/13		Antônio Carlos Filgueira Galvão Assessor Ex-Secretário da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR/MI)
	Sudeco	Aginaldo Moraes Diretor Substituto da Diretoria de Planejamento e Avaliação
22/11/13	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)	Leandro Freitas Couto Diretor do Departamento de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos (SPI/MPOG)
	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	Constantino Cronemberger Mendes Pesquisador Ex-Gerente do Departamento de Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Regional (SDR/MI) Ex-Chefe de Gabinete (SDR/MI)
25/11/13		Ministério da Integração Nacional (MI)

Continua...

Data	Vinculação institucional atual	Nome e função
26/11/13	Codevasf	Kênia Régia Anasenko Marcelino Secretária Executiva da Área de Revitalização de Bacias Hidrográficas
		Carlos Henrique de Souza Marques Analista de Desenvolvimento Regional
29/11/13	Universidade Federal do Pará Sudam	Adagenor Ribeiro Professor/Pesquisador Coordenador da Coordenação-Geral de Elaboração e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento (Sudam)
		Edelvira Damasceno Sinumbú Engenheira Agrônoma
		Antônio Maria Zacarias Paes Marques Engenheiro Agrônomo
		Everaldo de Vasconcelos Martins Engenheiro Agrônomo
02/12/13	Dnocs	Raquel Pontes Arquiteta
04/12/13	Fundação Joaquim Nabuco	Sérgio Kelner Pesquisador Ex-funcionário da Sudene Ex-Gerente de Projeto da Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (MI)
05/12/13	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Ceplan Consult	Tânia Bacelar de Araújo Professora/Pesquisadora Ex-Secretária da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR)
	Ceplan Consult	Leonardo Guimarães Neto Professor/Pesquisador
06/12/13	Sudene	Albertina de Souza Leão Pereira Coordenadora da Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas de Desenvolvimento Coordenadora da Coordenação de Gestão de Informação para o Desenvolvimento
11/12/13	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ)	Carlos Brandão Professor/Pesquisador

Apêndice B – Mapas: recortes regionais pré-existentes adotados pela *PNDR*

Recortes regionais pré-existent adotados no âmbito da PNDR		
Definição	Mapas	Descrições
Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno	<p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. <i>Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride-DF</i>. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ad54e03d-3b2b-469f-8215-c50050eca9cd&groupId=63635>. Acesso em: 05 jan. 2013.</p>	<p>“[...] criada em 1998 pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, com o objetivo de promover a articulação da ação administrativa da União, dos estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, para reduzir as desigualdades regionais causadas pela alta concentração urbana decorrente do fluxo migratório entre o Distrito Federal e os municípios vizinhos. [...] A RIDE-DF engloba o Distrito Federal, três municípios mineiros e 19 municípios goianos [...]. As ações da RIDE têm priorizado os Arranjos Produtivos Locais (APLs), entre eles, o de fruticultura, artesanato, confecção, movelaria e pedras que são, inclusive, exportadas por meio dos APLs. [...]”</p> <p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. <i>Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride-DF</i>. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ad54e03d-3b2b-469f-8215-c50050eca9cd&groupId=63635>. Acesso em: 05 jan. 2013.</p>
Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA	<p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. <i>Região Integrada de Desenvolvimento de Petrolina-Juazeiro</i>. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e7f5d3d8-e874-4968-8dda-210b04e07026&groupId=63635>. Acesso em: 05 jan. 2013.</p>	<p>“[...] criada pela Lei Complementar nº 113, de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 2002, a RIDE Petrolina–Juazeiro foi definida pelo Congresso Nacional como região prioritária para aplicação de investimentos que venham minimizar as desigualdades socioeconômicas. No âmbito das ações da Secretaria de Programas Regionais, foram investidos diretamente na RIDE recursos orçamentários voltados para o fortalecimento da atividade turística associada à agricultura irrigada, à ciência e à tecnologia e, principalmente, à vitivinicultura. Além disso, nas esferas estadual e municipal, os governos pernambucano e baiano, as prefeituras dos municípios integrantes e as entidades da sociedade civil passaram a articular iniciativas com vistas à geração de oportunidades de desenvolvimento para a área. Como potencialidades, a Região constitui-se hoje em um polo de desenvolvimento tecnológico da fruticultura irrigada. [...]”</p> <p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. <i>Região Integrada de Desenvolvimento de Petrolina-Juazeiro</i>. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e7f5d3d8-e874-4968-8dda-210b04e07026&groupId=63635>. Acesso em: 05 jan. 2013.</p>
Região Integrada de Desenvolvimento Grande Teresina	<p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. <i>Região Integrada de Desenvolvimento Grande Teresina</i>. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b0aa3c37-3d4e-4ba2-8b01-e627e024e7b0&groupId=63635>. Acesso em: 05 jan. 2013.</p>	<p>“[...] criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, e foi instituída pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002. Dentre as peculiaridades da RIDE Grande Teresina está o seu caráter metropolitano, pois Teresina é polo atrativo, tanto como centro comercial, como também como centro prestador de serviços, em especial na área de saúde e educação. Tal fato gera intenso fluxo de pessoas, como também uma convergência de interesses político-institucionais das cidades que a compõem. Projetos rodoviários para melhor integrar essas unidades municipais já são uma necessidade premente, o que torna possíveis ações integradoras em lógica metropolitana. Vários outros setores possuem o mesmo nexo, como o da hortifruticultura, do turismo de eventos, da educação e da segurança.”</p> <p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. <i>Região Integrada de Desenvolvimento Grande Teresina</i>. Brasília: BRASIL/MI, [s.d.]. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b0aa3c37-3d4e-4ba2-8b01-e627e024e7b0&groupId=63635>. Acesso em: 05 jan. 2013.</p>

Continua...

Definição	Mapas	Descrições
Territórios Rurais	<p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. <i>Balanço de Gestão: Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010</i>. Brasília: BRASIL/MDA/SDT, 2010. Disponível em: http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/271/BALAN%20O%20SDT_FINAL_PRONTO%2014.12.2010.pdf. Acesso em: 07 mar. 2013.</p>	<p>Os Territórios Rurais foram criados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2003, sendo formados pelo agrupamento de municípios (microrregiões com cerca de 20 a 30 municípios) que compartilham uma identidade social e cultural e em localidades onde há grande concentração de agricultores familiares em situação de estagnação econômica, problemas sociais e ambientais (SENRA, 2010). Atualmente, existem 164 Territórios Rurais, compostos por 2,5 mil municípios.</p> <p>Os Territórios Rurais atuam por meio de Conselhos de Desenvolvimento Econômico Sustentável (Codes), responsáveis pelo planejamento, monitoramento e avaliação de metas executadas por outros atores políticos, que contam com a forte participação de movimentos sociais rurais. As principais ações voltadas aos Territórios Rurais referem-se à criação e fortalecimento de arranjos produtivos locais (APLs), à coordenação de políticas públicas e à capacitação de atores sociais locais. Dentre as principais limitações apresentadas pelos Territórios Rurais destaca-se as dificuldades de articulação com os estados e municípios (SENRA, 2010).</p>
Territórios da Cidadania	<p>Fonte: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT). <i>Balanço de Gestão: Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 2003-2010</i>. Brasília: BRASIL/MDA/SDT, 2010. Disponível em: http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/271/BALAN%20O%20SDT_FINAL_PRONTO%2014.12.2010.pdf. Acesso em: 07 mar. 2013.</p>	<p>Em 2008 foi lançado pelo Governo Federal o <i>Programa Territórios da Cidadania</i>, com o propósito de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Atualmente o programa conta com a participação de 22 órgãos públicos, que beneficiam 120 Territórios distribuídos por todo o país. Ressalta-se que estes 120 territórios correspondem a uma parcela dos 164 Territórios Rurais criados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário a partir de 2003.</p> <p>Fonte: <i>Portal da Cidadania</i>. Disponível em: http://www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em: 08 mar. 2013.</p>

Definição	Mapas	Descrições
Macropolos do “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”		<p>Baseando-se nas teorias de polarização econômica, o “Estudo da Dimensão Territorial para Planejamento” identificou 17 macropolos: Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Uberlândia, Goiânia, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Porto Velho, Manaus, Belém, São Luis, Fortaleza, Recife e Salvador, como já apontamos anteriormente no item acerca das Regiões de Referência.</p> <p>Segundo o estudo, “Tal regionalização permite visualizar e entender a atual estrutura macrorregional do país por meio da capacidade de comando do urbano sobre os grandes espaços. Serve, também, para avaliação das distorções no ordenamento do território e para indicar opções para o fortalecimento de novas centralidades e das respectivas redes de infraestrutura e de equipamento urbano. As novas centralidades permitiriam a mudança no ordenamento do território, a redução das desigualdades regionais, o aproveitamento das potencialidades regionais e o estabelecimento de políticas que permitam promover a integração macroespacial do território brasileiro e deste com a América do Sul. Uma nova regionalização deve ser vista como etapa necessária para a redução do peso de algumas megametrópoles e fortalecimento de um sistema urbano policêntrico” (BRASIL/MPOG/SPI, 2008c).</p>

Quadro 1 – Recortes regionais pré-existentes adotados no âmbito da *PNDR*
Fonte: BRASIL/MDA/SDT (2010); BRASIL/MI ([s.d.]a, [s.d.]b, [s.d.]c); Portal da Cidadania; SENRA (2010). (Organizado pela autora).

**Apêndice C – Organogramas: Estrutura organizacional do Ministério da
Integração Nacional, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e das
Agências de Desenvolvimento Regional**

Organograma 1 – Estrutura organizacional do Dnocs
 Fonte: DNOCS (2008). (Organizado pela autora).

Organograma 2 – Estrutura organizacional da Sudam, definida pelo Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007.

Fonte: BRASIL ([4 out.] 2007a). (Organizado pela autora).

Organograma 3 – Estrutura organizacional da Sudene, definida pelo Decreto nº 6.219, de 4 de outubro de 2007.
 Fonte: BRASIL ([4 out.] 2007b). (Organizado pela autora).

Organograma 4 – Estrutura organizacional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, definida pelo Decreto n.º 7.063, de 13 de janeiro de 2010, alterado pelo Decreto n.º 7.470, de 4 de maio de 2011.
 Fonte: MPOG (2011). (Organizado pela autora).

Organograma 5 – Estrutura organizacional da Codevasf

Fonte: CODEVASF (2011). (Organizado pela autora).

Organograma 6 – Estrutura organizacional do Ministério da Integração Nacional, definida pelo Decreto nº 7.472, de 4 de maio de 2011.

Fonte: BRASIL ([5 mai.] 2011b). (Organizado pela autora).

**Apêndice D – Quadros: objetivos dos PPAs e competências dos entes
federados**

PPA 2000-2003	
Crescer com firmeza:	
1.	criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável: defende uma reforma econômica pautada no fim dos monopólios das empresas estatais e na privatização e concessão de serviços públicos objetivando aumentar a participação do setor privado nacional e estrangeiro na economia;
2.	sanear as finanças públicas: dar seguimento ao ajuste fiscal e a estabilidade econômica por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, em tramitação no Congresso Nacional, que previa, entre outras medidas, a fixação de limites para o endividamento e as despesas com pessoal do Governo Federal, dos estados e municípios;
Trabalho, desenvolvimento e prosperidade:	
3.	Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional;
4.	Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002: mudar o perfil doméstico da economia brasileira e incentivar o comércio internacional;
5.	Aumentar a competitividade do agronegócio: reduzir o “custo Brasil” por meio de investimentos em infraestrutura de transportes, sobretudo em corredores de exportação, favorecendo o aumento da competitividade de produtos primários e sua exportação;
6.	Desenvolver a indústria do turismo;
7.	Desenvolver a indústria cultural;
8.	Promover a modernização da infraestrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes: modernização e a universalização dos serviços de telecomunicações, energia e transportes por meio da privatização e de concessões; orientar os investimentos em infraestrutura nos <i>Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento</i> ;
9.	Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno;
10.	Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego ;
11.	Melhorar a gestão ambiental;
12.	Ampliar a capacidade de inovação;
13.	Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais;
Justiça Social e qualidade de vida	
14.	Ofertar escola de qualidade para todos
15.	Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde
16.	Combater a fome
17.	Reduzir a mortalidade infantil
18.	Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente
19.	Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social
20.	Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo
21.	Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas
22.	Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes
23.	Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades
24.	Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos
Democracia, liberdade e cidadania:	
25.	Promover a cultura para fortalecer a cidadania
26.	Promover a garantia dos direitos humanos
27.	Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento
28.	Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência

Quadro 1 – Macroobjetivos do PPA 2000-2003: *Programa Avança Brasil*

Fonte: Brasil (2001). (Organizado pela autora)

PPA 2004-2007	
Megaobjetivo I – Inclusão social e redução das desigualdades sociais	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo a inserção social e a cidadania; 2. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos; 3. Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência); 4. Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação; 5. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular; 6. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente; 7. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos 8. Promover a redução das desigualdades raciais; 9. Promover a redução das desigualdades de gênero; 10. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital. 	
Megaobjetivo II – Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais	
<ol style="list-style-type: none"> 11. Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego; 12. Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo; 13. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade; 14. Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural; 15. Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa; 16. Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso; 17. Impulsionar os investimentos em infraestrutura de forma coordenada e sustentável; 18. Reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local; 19. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental; 20. Ampliar a participação do país no mercado internacional, preservando os interesses nacionais; 21. Incentivar e fortalecer as micros, pequenas e médias empresas, com o desenvolvimento da capacidade empreendedora. 	

Continua...

Megaobjetivo III – Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia
<ul style="list-style-type: none"> 22. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas; 23. Garantir a integridade dos povos indígenas, respeitando sua identidade cultural e organização econômica; 24. Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais; 25. Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas; 26. Preservar a integridade e a soberania nacionais; 27. Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional; 28. Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão; 29. Combater a corrupção; 30. Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.

Quadro 2 – Megaobjetivos e Desafios elencados pelo *PPA 2004-2007*
 Fonte: BRASIL/MPOG/SPI (2003). (Organizado pela autora).

PPA 2008-2011
Objetivos do Governo Federal
<ul style="list-style-type: none"> 1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades; 2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; 3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; 4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; 5. Implantar uma infraestrutura eficiente e integradora do Território Nacional; 6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional; 7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; 8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; 9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; 10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Quadro 3 – Objetivos do *PPA 2008-2011*
 Fonte: BRASIL/MPOG/SPI (2007). (Organizado pela autora).

Competências dos entes federados	
Competências compartilhadas	
<ul style="list-style-type: none"> – saúde e assistência pública – proteção dos documentos, das obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos – acesso à cultura, à educação e à ciência – proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas – preservação das florestas, da fauna e da flora – produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar – habitação e saneamento básico – combate as causas da pobreza e os fatores de marginalização – pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais 	
Competências exclusivas	
União	<ul style="list-style-type: none"> – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais – declarar a guerra e celebrar a paz – assegurar a defesa nacional – permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal – conceder anistia – autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico – emitir moeda – administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social – a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária – os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado – os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados

Continua...

Estados	<ul style="list-style-type: none"> – são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> – legislar sobre assuntos de interesse local – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> – ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios

Quadro 4 – Competências dos entes federados

Fonte: BRASIL (1988). (Organizado pela autora).

**Apêndice E – Princípios e Diretrizes elencados na I Conferência Nacional de
Desenvolvimento Regional (CNDR)**

Princípios priorizados na I CNDR		
Classifi- cação	Conteúdo	Nº total de votos
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.	166
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.	139
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.	129
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.	128
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.	114
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.	100
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.	83
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.	75
9	Garantia da compensação decorrente dos prejuízos socioeconômicos e ambientais causados a partir da aplicação da Lei Kandir.	53

Continua...

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.	53
11	Formulação e implementação da política de desenvolvimento regional, prioritariamente: nos territórios suscetíveis à desertificação e aquelas mais vulneráveis às mudanças climáticas, na faixa de fronteira da Amazônia, e nos polos regionais.	51
12	Sistema de governança visando a 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.	49
13	Fortalecimento e integração estratégica dos sistemas nacional, regional e estadual de ciência, tecnologia e inovação, priorizando as vocações locais.	46
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.	39
15	Garantia constitucional da Segurança Jurídica.	36
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.	28
17	Elevação do percentual do PIB da União destinado à educação do Nordeste e as demais regiões com graves problemas socioeconômicos.	24
18	Regionalização do orçamento geral da união observando os critérios estabelecidos no art. 165, § 7º combinado com art. 35 do ADCT da CF/88.	13
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.	13
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.	11
21	Criar estratégias de desenvolvimento sustentável, que fortaleçam as vocações locais e as potencialidades regionais.	11

Quadro 1 – Princípios priorizados pelos delegados na I CNDR

Fonte: BRASIL/MI/SDR ([2013]) (Adaptado).

Diretrizes priorizadas na I CNDR		
Classifi- cação	Conteúdo	Nº total de votos
1	Criar um sistema nacional de financiamento ao Desenvolvimento Regional, com fundos de desenvolvimento federal, macrorregional, estadual e municipal, com recursos dos diferentes entes federados, através de critérios universais, mediante indicadores de Desenvolvimento Regional, com repasse fundo a fundo de acesso aos recursos do FNDR pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional.	240
2	Criar, estruturar e 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, com a seguinte 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.	178
3	Criar fórum permanente, viabilizado com recursos necessários pelo Ministério da Integração Nacional, composto pelos delegados nacionais para articulação e implementação das deliberações da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.	177
4	Fomentar a criação e fortalecer os consórcios públicos intermunicipais, interestaduais e transfronteiriços, com vistas à descentralização do desenvolvimento regional/ territorial, à estruturação de redes de cidades e ao aproveitamento de escalas na oferta de bens e serviços públicos, levando em consideração as peculiaridades locais.	176
5	Estabelecer políticas de incorporação das regiões menos favorecidas, de baixo dinamismo e/ou estagnadas (urbanas e rurais), por meio de programas que incentivem, capacitem e promovam atividades de Desenvolvimento Regional e local, a partir do aporte de recursos para melhorar as condições de inclusão produtiva e competitividade, infraestrutura econômica (como transporte, energia, irrigação e comunicação) e social e valorização do capital humano, com investimentos em educação, saúde e saneamento	165
6	Garantir a oferta e qualidade da infraestrutura de transporte intermodal (rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário), bem como de telecomunicações e energia, para assegurar a mobilidade de pessoas, bens e serviços para as áreas urbanas e rurais e a ligação entre os municípios, observando a articulação das políticas de mobilidade, transporte, comunicação e transmissão de dados, integrando a logística das esferas federal, estadual e municipal, de forma a garantir a sua execução integrada e investimentos que possibilitem as articulações do Nordeste, Centro-Oeste e Norte, entre si e com outras regiões do país e de outros países sul americanos.	163

Continua...

7	Fortalecer micros, pequenos e médios empreendimentos, estruturar redes de Arranjos Produtivos Locais (APL's) e estimular o empreendedorismo para o fortalecimento e o adensamento de cadeias produtivas selecionadas e emergentes, visando o desenvolvimento de potencialidades regionais na produção de bens e serviços, promovendo a sustentabilidade, a verticalização e a integração das cadeias produtivas.	149
8	Aprimorar os critérios de concessão, gestão e controle social dos financiamentos e incentivos fiscais da PNDR, integrando fundos e outros mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados em função da finalidade, relevância, inovação, formação de recursos humanos, valorização da biodiversidade das regiões e investimentos em infraestrutura, garantindo a sustentabilidade da ação.	146
9	Construir agendas estratégicas regionais e estaduais de ciência, tecnologia e inovação, alinhadas com a agenda estratégica nacional e a PNDR, por meio da articulação com as instituições de ciência, tecnologia e inovação, empresas e cooperativas, fomentando o empreendedorismo, a pesquisa e a inovação, bem como desenvolvendo e ampliando os APLs e incubadoras, como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento sustentável, além de priorizar programas e projetos estruturadores, com mão de obra qualificada, capacitação de docentes e qualificação demandada pelo mercado.	144
10	Definir os critérios de elegibilidade e a tipologia da PNDR por meio de uma ampla discussão, envolvendo os três níveis de Governo, as instituições de pesquisa socioeconômica e ambiental, e a sociedade civil organizada, considerando indicadores que reflitam as dimensões socioeconômica, institucional e socioambiental dos territórios, levando em conta aspectos como a mobilidade demográfica e a potencialidade das regiões, com vistas à promoção da equidade e justiça social.	140
11	Recriar a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL, com alocação de recursos, como órgão articulador de projetos estruturantes e integradores de infraestrutura e logística para o desenvolvimento da região Sul e conexão com as demais regiões do país e MERCOSUL e redefinir os papéis das entidades vinculadas ao Ministério da Integração Nacional, bem como fortalecê-las (SUDENE – SUDECO – DNOCS – SUDAM – CODEVASF).	137
12	Implantar e fortalecer as universidades e institutos, prioritariamente nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste através da ampliação e estruturação dos programas de pós-graduação, no âmbito da PNDR, tendo como referência metas definidas para ampliação da formação de mestres e doutores, com foco em áreas de tecnologia, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento regional, bem como fortalecimento das fundações de apoio e amparo à pesquisa.	132
13	Destinar, no mínimo, 2% do orçamento anual dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento para cada unidade federativa de abrangência do Fundo, ao fomento da educação, pesquisa e extensão universitária, profissional e tecnológica de instituições públicas.	129

Continua...

14	Estabelecer mecanismos para fortalecer as pequenas e microempresas, microempreendedores individuais, cooperativas, associações, pequenos produtores rurais e a agricultura familiar, por meio do fomento, da inclusão produtiva e do acesso ao conhecimento e à assistência técnica.	122
15	Incluir na PNDR estruturas e critérios especiais para análise, concessão e prestação de contas de financiamentos destinados às micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais, cooperativas, associações, produtores rurais e agricultores familiares, bem como apoio a projetos de cadeias produtivas e APLs, isentando-os de taxas municipais, estaduais e federais no primeiro ano de funcionamento, retirando os impostos inclusos na energia elétrica, criando ações de mitigação de risco de crédito, estabelecendo diferenciais nas condições de crédito, beneficiando empreendimentos inovadores comprometidos com práticas sustentáveis e ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões, disponibilizando fundos específicos para o fomento ao empreendedor individual e às micro, pequenas e médias empresas.	119
16	Fortalecer mecanismos de efetivação dos programas de Desenvolvimento Regional, priorizando a faixa de fronteira, com revisão da legislação específica, regularização fundiária, e mesorregiões diferenciadas, respeitando suas especificidades locais e valorizando as relações fronteiriças para fortalecer a cidadania com controle social.	119
17	Definir política de compensações financeiras e sociais, vinculada à PNDR pela exploração econômica dos recursos naturais e pela geração de energia, exigindo investimentos proporcionais para grandes projetos, de modo a beneficiar a população local com o desenvolvimento sustentável, inclusive por meio de descontos sobre o valor da tarifa de energia elétrica para os consumidores estabelecidos em estados produtores de energia.	110
18	Elaborar planos de desenvolvimento territorial sustentável e participativo, sobretudo nas médias e pequenas cidades e no entorno dos grandes investimentos.	109
19	Vincular os recursos da PNDR a investimentos em regiões que apresentem maior vulnerabilidade social e/ou pobreza em suas múltiplas dimensões, a partir de indicadores socioeconômicos.	107
20	Considerar o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) como base para uma política de desenvolvimento regional adequada às especificidades locais, bem como para implantação e consolidação de projetos de desenvolvimento sustentável, reconhecendo os atributos bióticos, abióticos, estéticos, culturais e sociais como ativo para desenvolvimento regional, levando em consideração as potencialidades e vulnerabilidades de cada região.	107
21	Implementar a regularização fundiária e reforma agrária por meio de processos simplificados com vistas à mitigação das desigualdades regionais para a política da PNDR, oportunizando a agricultura familiar, as comunidades tradicionais, os pequenos proprietários rurais e o desenvolvimento sustentável, garantindo a Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER.	106

Continua...

...Continuação

22	Garantir as compensações tributárias oriundas da Lei Kandir e a criação de um fundo destinado a promover a implantação de projetos nos estados atingidos pela referida lei.	103
23	Implementar ações para o desenvolvimento rural sustentável e solidário, da agricultura de médio e pequeno porte e familiar, da aquicultura familiar e do extrativismo, bem como fortalecer as cadeias produtivas relacionadas, com apoio, monitoramento técnico e fortalecimento dos cursos profissionais, fomentando a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a produção, comercialização, armazenamento, facilitando o acesso ao crédito para o setor, o desenvolvimento e a difusão de tecnologias de produção e gestão, com ênfase na produção alimentar.	103
24	Construir nas Carteiras de Projetos, uma sub-carteira específica de logística para integração intra e interregional, orientada pelos PRD (Plano Regional de Desenvolvimento), em articulação com o PNLI (Plano Nacional de Logística Integrada), com os estudos do Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul competitivos apoiados pela CNI (Confederação Nacional das Indústrias) e com a visão de Rede de Cidades Policêntrica no estudo do Ministério do Planejamento (MPOG), considerando as especificidades e sustentabilidade regionais.	97
25	Garantir, na PNDR, a dimensão territorial e regional nas principais políticas e planos federais, articulando-os no processo de construção das Carteiras de Projetos e dos Pactos de Metas e integrar o planejamento de políticas públicas municipais como planejamento de desenvolvimento microrregional e regional, principalmente nas seguintes políticas e 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) e a Política Nacional de Turismo (PNT), Plano Nacional de Desenvolvimento e Integração da faixa de Fronteira do Brasil (PDIF).	94
26	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.	93
27	Criar o conselho para formulação de políticas para a convivência sustentável do Semiárido brasileiro a partir das potencialidades socioeconômicas e ambientais regional/territorial.	91
28	Formular e implementar política de enfrentamento à desertificação e de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, com definição de marco legal, e garantia de recursos em programas, visando assegurar, de forma sustentável, a capacidade produtiva das regiões e qualidade da vida.	90

Continua...

29	Implementar em nível nacional a política territorial, acatando os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável -PTDRS - estruturando redes de Arranjos Produtivos Locais (APLs) para o fortalecimento e o adensamento de sistemas produtivos sustentáveis selecionados.	86
30	Implementar centros regionais de excelência com fundos específicos e mecanismos de financiamento sobre assuntos relativos à investimentos nas regiões, com destinação de percentual desses investimentos para fomentar projetos de pesquisa, tecnologia e inovação, articulados entre as instituições de ciência, tecnologia e inovação.	82
31	Investir massivamente na educação básica, aumentando os recursos e criando mecanismos efetivos que garantam a universalização do atendimento educacional à população de 04 a 17 anos em todos os municípios, bem como a manutenção do aluno, com garantia da qualidade, aprendizagem adequada à série/ano cursado e respeito às especificidades regionais/locais e necessidades individuais, reduzindo a distorção idade/série na educação básica e a evasão escolar, principalmente no ensino médio.	81
32	Garantir a aplicação de recursos orçamentários federais dentro do que já preceitua a Constituição Federal no § 7º, do Art. 165, que estabelece a proporcionalidade populacional de cada região, contribuindo para a redução das desigualdades regionais.	80
33	Assegurar o direcionamento de recursos previstos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional e no orçamento da União para ampliar e fomentar a capacitação/formação de recursos humanos locais e os investimentos necessários em educação e qualificação profissional, infraestrutura, inovação, empreendedorismo e saúde, respeitadas as características do território/região, fortalecendo as capacidades produtivas e competências técnicas, necessárias ao desenvolvimento.	77
34	Garantir assistência técnica e extensão rural a todos os financiamentos concedidos pelos fundos constitucionais para agricultores familiares, pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais, mini e pequenos produtores rurais e extrativistas.	76
35	Assegurar a participação das populações historicamente excluídas (mulheres, crianças/ adolescentes e idosos, povos e comunidades tradicionais) nas políticas de desenvolvimento, apoiando a estruturação das entidades representativas dos grupos étnicos, de raça, de gênero e de geração, dos agricultores familiares, pequenos agricultores, pescadores, quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais, respeitando suas especificidades, conhecimentos, tradições e culturas.	72
36	Reconhecimento, valorização e expansão das instituições de ensino superior públicas, privadas e comunitária de graduação e pós-graduação para garantia da interiorização e fortalecimento do acesso e permanência docente e discente a estes níveis de ensino, priorizando as regiões programas no âmbito da PNDR.	69
37	Fomentar pesquisas agropecuárias, voltadas para os diferentes biomas e sua agricultura familiar, garantindo assistência técnica e linhas de financiamento com critérios de concessão e incentivos fiscais, com objetivo de geração de trabalho e renda.	69

Continua...

38	Priorizar na PNDR os assentamentos, as comunidades atingidas por barragens, bem como as regiões de baixo dinamismo, fronteiriças e com faixa de transição de bioma (Ecótono).	66
39	Fortalecer e criar novas estruturas de inovação - Parques Tecnológicos, Centros de Excelência em Pesquisa, incubadoras, aceleradoras, núcleos, polos e centros de inovação tecnológica no interior, estimulando a economia do conhecimento e economia criativa como forma de agregar valor a produtos, processos e serviços.	65
40	Garantir e fortalecer a educação técnica profissionalizante e a oferta de cursos técnicos, tecnológicos, licenciaturas e bacharelados nas Unidades de Ensino Profissional e Tecnológico - UEPT voltada para as necessidades de cada região, em sintonia com o sistema produtivo e com as demandas sociais, em particular com a consolidação e o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais, das cooperativas e das redes de micro e pequenas empresas, priorizando os interesses e necessidades das populações e sua cultura local (comunidade do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência).	61
41	Fortalecer os sistemas locais de inovação por meio das redes de ensino, pesquisa, extensão, capacitação e inovação tecnológica e estruturar as universidades, instituições de pesquisa e empresas para tratar das temáticas estratégicas, considerando as vocações e potencialidades locais, visando o fortalecimento dos APLs, a inclusão social e o desenvolvimento sustentável e ambiental.	60
42	Ampliar e fortalecer o processo de interiorização dos institutos e universidades federais, priorizando não só as regiões deficitárias em ensino técnico e superior, como também as áreas do conhecimento de maior capacidade tecnológica, a fim de desenvolver o potencial produtivo, a criação e a atração de empresas e a retenção de capital humano qualificado.	59
43	Financiar políticas públicas que atendam áreas prioritárias, alocando recursos específicos para redução da defasagem regional, utilizando indicadores de inclusão (IMDI), de inovação (IMDIN), de participação (IMDP) e de sustentabilidade (IMDS), além de informações de institutos de pesquisas e universidades, em apoio à educação e qualificação profissional, à infraestrutura, à inovação e ao empreendedorismo, à saúde e aval para micro, pequenas e médias empresas, associações produtivas e cooperativas.	57
44	Garantir a ampliação, distribuição e interiorização as redes de ensino público nos setores técnico, tecnológico, profissional e superior, tendo como base as potencialidades e vocações regionais, qualificando e inovando a educação e capacitação técnica profissional, além de desenvolver recursos humanos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável e garantir a apropriação da produção do conhecimento pelas comunidades.	57
45	Elaborar e executar 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, potencializando investimentos estruturantes (portos, aeroportos, hidrovias, ferrovias e rodovias).	57

Continua...

46	Definir ações conjuntas para proteção dos aquíferos, microbacias, bacias e nascentes, incluindo educação ambiental, mapeamentos, garantindo o desenvolvimento macrorregional e estimulando a criação de consórcios intermunicipais e de comitês de bacias, adotando as microbacias hidrográficas como unidade de planejamento e gestão dos territórios, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável local e regional.	55
47	Criar conselho gestor permanente, composto pelo poder público, iniciativa privada e sociedade civil organizada, para acompanhamento, avaliação e controle dos investimentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).	55
48	Garantir investimentos com a elevação do percentual do PIB nacional para educação, visando à promoção de amplo programa de formação e educação continuada e valorização de docentes e técnicos, em todos os níveis da educação, com cumprimento de metas, tendo em vista a qualidade de ensino e aprendizagem e valorização do alto desempenho.	55
49	Universalizar o acesso à infraestrutura de serviços públicos (saúde, educação, segurança, saneamento ambiental, moradia de qualidade) visando favorecer o investimento produtivo, proporcionar o acesso à rede de esgoto sanitário, à coleta seletiva do lixo e à água com qualidade para consumo humano e produção animal e vegetal.	51
50	Promover capacitação articulada e continuada, com base em um plano elaborado de forma participativa, dos atores sociais dos setores público nas três esferas e sociedade civil, focada na formação política e competências necessárias ao desenvolvimento regional e territorial, assegurando a participação e controle na elaboração e efetivação de políticas públicas.	49
51	Promover o desenvolvimento de novos corredores logísticos multimodais que induzam novos eixos de desenvolvimento e novas centralidades econômicas nos territórios menos desenvolvidos, bem como fortalecer e consolidar os corredores logísticos já existentes, considerando os impactos sociais e as especificidades dos territórios.	47
52	Realizar diagnósticos e criar sistema de indicadores que expressem as dimensões socioeconômica, institucional, socioambiental (urbana e rural), demográfica e as potencialidades dos territórios, elaborado por um fórum de instituições de pesquisa socioeconômica e ambiental, para fins de implementação, monitoramento e avaliação de programas e ações da PNDR, com a participação dos delegados eleitos para a I CNDR, considerando a diversificação da capacidade produtiva e operacional entre as regiões.	44
53	Garantir a implementação das Políticas Metropolitanas por meio de mecanismos de governança, fontes específicas de recursos, estudos e pesquisas científicas.	41
54	Demarcar definitivamente as terras indígenas, com indenização justa dos expropriados.	40
55	Estimular a criação e implementação de instrumentos legais nos estados, municípios e Distrito Federal, garantindo a preferência nas compras governamentais por bens e serviços que: sejam oferecidos por micro, pequenas e médias empresas ou sejam produzidos na própria unidade federativa, dando prioridade a esses bens e serviços na ordem de pagamento.	36

56	Adotar mecanismos de redução das desigualdades regionais e intrarregionais, considerando as dimensões ambientais, culturais, econômicas, sociais, de gênero e étnico-racial, considerando que mesmo nas regiões mais ricas existe má distribuição de renda.	34
57	Priorizar os interesses e necessidades locais e regionais na rede de ensino pública e privada, promovendo uma educação contextualizada, empreendedora e crítica, reestruturando a matriz curricular formal e profissionalizante e garantir investimentos às universidades e institutos de educação para capacitações voltadas ao empreendedorismo e inovações tecnológicas.	34
58	Valorizar a educação ambiental e artística como instrumento para a conscientização da preservação dos ecossistemas e da biodiversidade local, e as boas práticas de sustentabilidade ambiental, promovendo o desenvolvimento sustentável, por meio da criação de programas multidisciplinares de educação.	32
59	Estimular a criação, reestruturação e fortalecimento de fóruns regionais/ mesorregionais de natureza deliberativa, paritária entre a sociedade civil organizada e entes governamentais, reconhecendo e apoiando a identidade dos fóruns já consolidados.	31
60	Condicionar o financiamento público ao atingimento de um conjunto de metas sociais, ambientais e de inovação tecnológica, estimulando o financiamento de projetos sustentáveis que privilegia biodiversidade e a utilização de energias renováveis, limpas e alternativas.	30
61	Prover assistência técnica e financeira às unidades federativas na elaboração de seus planos de desenvolvimento regionais e locais.	30
62	Criar e implementar, de forma sustentável, políticas públicas de desenvolvimento da cadeia produtiva do turismo, integrando-as regionalmente e contemplando: os aspectos materiais e imateriais da cultura local e a valorização do patrimônio histórico, cultural e ambiental, o turismo familiar e a economia criativa e solidária, de modo a dinamizar o crescimento do capital social humano.	30
63	Definir agendas estratégicas de Desenvolvimento Regional que integrem os mecanismos de financiamento dos estados, municípios e Governo Federal em linhas de crédito que contribuam para a redução das desigualdades inter e intrarregionais (taxa diferenciada de juros para os municípios com IDH baixo e prazo diferenciado de amortização), visando ao incentivo à regionalização das cadeias produtivas, partindo das potencialidades e vocações locais, enfatizando pequenos produtores rurais, agricultores familiares, micro, pequenas e médias empresas, considerando assentamentos e áreas de proteção ambiental.	29
64	Utilizar os instrumentos da política regional para o fortalecimento da soberania e segurança alimentar, baseado na agricultura familiar, incentivando a agricultura orgânica e a agroecologia, ampliando a assistência técnica e investindo na formação.	28
65	Vincular a concessão de financiamentos públicos e privados de projetos estruturantes às exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos.	27

Continua...

66	Promover estudos, ações e políticas de Desenvolvimento Regional ligados à convivência com o Semiárido e erradicação da pobreza, considerando a existência de regiões de baixa renda, baixo dinamismo e peculiaridades ambientais, além de ampliar e dar continuidade às ações de construção de obras hídricas.	27
67	Promover a diversificação dos modais de transporte, priorizando o ferroviário e hidroviário e, onde couber, a intermodalidade, com vistas a reduzir os custos de logística para os mercados interno e externo.	22
68	Assegurar via Governo Federal e Estadual, assessoria técnica e capacitação para os atores sociais nas áreas de captação e gestão de projetos e dos recursos, para dar condições aos municípios, principalmente os de pequeno porte, de acessar os recursos da política pública e os créditos disponibilizados pelos fundos existentes.	20
69	Promover o desenvolvimento produtivo, cultural e de tecnologias inovadoras, a partir da identificação, aproveitamento e otimização das oportunidades, potencialidades e vocações locais e regionais, com respeito e valorização da diversidade territorial, cultural e ambiental como ativo para o desenvolvimento, fomentando a geração de emprego e renda e interiorizando o conhecimento para desenvolver e fortalecer as potencialidades locais.	20
70	Integrar e fortalecer as redes estaduais de colegiados territoriais, demais iniciativas de gestão territorial e de controle social, inclusive por meio do fomento à capacitação continuada, para a formulação das políticas de desenvolvimento regional/territorial.	19
71	Estruturar planejamento estratégico, e instituir fundo regional para desenvolver as comunidades regionais, integrando fontes municipais, estaduais e federal, incluindo incentivos e condições de crédito diferenciado para os empreendimentos locais e agricultores familiares, e garantindo assistência técnica e extensão rural para todos os financiamentos.	18
72	Fomentar e assegurar o desenvolvimento regional sustentável, observando os usos múltiplos da água, do solo e do ar, garantindo atenção a todos os povos e comunidades tradicionais.	16
73	Criar mecanismos para que os entes federativos elaborem e implementem a Política Estadual de Desenvolvimento Regional que fomenta o dinamismo, a interação e o equilíbrio entre os núcleos urbanos que integrem e dinamizem as redes de cidades, de forma sustentável, promovendo a interiorização do desenvolvimento.	15
74	Criar mecanismos de incentivos à utilização de energias renováveis nos domicílios, em micro, pequenas e médias empresas.	14
75	Universalizar o acesso à banda larga e a todos os meios de comunicação, como instrumentos da política de desenvolvimento regional integrado ao Ministério das Comunicações.	14
76	Fomentar ensino, pesquisa e extensão, bem como a pós-graduação, articulando as instituições representativas desse segmento com os sistemas produtivos locais e programas existentes implantando cursos voltados à prática do desenvolvimento produtivo local.	13
77	Utilizar distintas escalas de atuação na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), considerando a abordagem territorial, com tipologias e políticas específicas para as macrorregiões, mesorregiões e sub-regiões, valorizando as potencialidades e/ou especificidades regionais e locais.	11

...Continuação

78	Estabelecer políticas permanentes de incorporação de áreas de baixo dinamismo ou estagnadas – caracterizadas por ser origem de intensos fluxos imigratórios ou emigratórios – ao processo de Desenvolvimento Regional e nacional.	11
79	Promover o desenvolvimento das comunidades rurais, com ofertas de serviços públicos essenciais, com ênfase na saúde ambiental, saneamento rural, transporte e fornecimento de uma matriz energética diversificada.	11
80	Criar conselhos integrados de segurança pública entre os diversos entes da federação, especialmente na faixa de fronteira e limites estaduais.	10
81	Garantir políticas de implementação, gerenciamento, monitoramento e avaliação de ações relativas a resíduos, com a coleta seletiva do lixo em todos os municípios, proporcionando destinação adequada, promovendo a industrialização do lixo, por meio de iniciativas socioeducativas e remunerativas, incluindo trabalhadores locais, aproveitando os resíduos, promovendo sustentabilidade ambiental e geração de energia renovável, instituindo ainda a certificação das empresas e serviços que desenvolvam programas de preservação, manutenção e recuperação ambiental.	10
82	Estimular a cooperação federativa entre municípios, microrregiões, regiões e estados, incentivando a realização de parcerias para a implementação de planos de desenvolvimento microrregionais, pautados nas potencialidades dos municípios, para o aumento da sua representatividade econômica.	9
83	Implantar programas de fortalecimento e desenvolvimento de fornecedores locais e regionais.	9
84	Promover a integração da malha viária das áreas periféricas do país ao eixo dinâmico nacional, por meio de política específica, possibilitando a diversificação dos modais de acordo com a melhor viabilidade econômica, social e ambiental.	8
85	Promover a estruturação da economia solidária, visando a redução das desigualdades regionais e criando carteiras de projetos e legislação diferenciada, para facilitar a sua formalização, o acesso ao crédito e às políticas públicas.	7
86	Investir em infraestrutura de transporte intermodal para escoar a produção agropecuária e da agricultura familiar e garantir a qualidade no acesso de comunidades, de todo o país, aos centros comerciais.	7
87	Viabilizar a utilização das hidrovias no país, garantindo a redução dos custos de transporte, possibilitando a competição entre os modais.	7
88	Promover uma revisão dos recortes das mesorregiões diferenciadas, buscando uma integração com Territórios da Cidadania, e adequar suas coordenações, respeitando a identidade dos fóruns já consolidados.	6
89	Identificar e organizar banco de dados de pequenos e médios fornecedores de produtos e serviços voltados ao meio ambiente e sustentabilidade nas regiões para promover o início das compras sustentáveis, conforme legislação vigente.	6
90	Considerar os Estados com faixas de transição de biomas (Ecótono) como Regiões-Programa Especiais – RPEs.	5

Continua...

...Continuação

91	Garantir a aplicação de forma equânime dos recursos destinados à PNDR.	5
92	Garantir o desenvolvimento por meio do fortalecimento e da integração dos setores básicos da economia: agropecuária, mineração, indústria e serviços, aproveitando as potencialidades de cada região.	5
93	Identificar as potencialidades das microrregiões a fim de garantir a equidade na aplicação dos recursos e implantação e fortalecimento de políticas públicas.	4
94	Aprimorar a lei de concessões de ferrovias, visando à mobilidade, redução de preços e evitando o monopólio, bem como aperfeiçoar a política de concessões de rodovias para melhoria da sua qualidade.	3
95	Estabelecer critérios de elegibilidade para a construção de um portfólio de programas e ações setoriais mais adequado aos contextos socioespaciais presentes no território.	0

Quadro 2 – Diretrizes priorizadas pelos delegados na I CNDR

Fonte: BRASIL/MISDR ([2013]) (Adaptado).

]

Anexos CD-Rom

O CD-Rom apresenta o seguinte conjunto de anexos:

- CNDR
- EDTP
- Legislação
- Notícias e matérias jornalísticas sobre indicações de dirigentes da *polity*,
apresentados no *Quadro 33*
- PNDR e Planos Regionais
- PNOT
- PPAs