



**Universidade de Brasília - UnB**  
Departamento de Geografia

**Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos Períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009).**

**Kelson Vieira Senra**

Orientadora:  
**Lúcia Cony Faria Cidade**

**Dissertação de Mestrado**  
Instituto de Ciências Humanas – IH  
Departamento de Geografia – GEA  
Programa de Pós-Graduação em Geografia  
Curso de Mestrado em Geografia  
Área de Concentração: Gestão Ambiental e Territorial

Brasília, Junho de 2009



**Universidade de Brasília - UnB**  
Departamento de Geografia

**Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos Períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988) e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009).**

**Kelson Vieira Senra**

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, Área de Concentração de Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Prof. Dra. Lucia Faria Cony Cidade – GEA - Orientadora

Prof. Dr. Neio Lucio de Oliveira Campos – GEA - Examinador Interno

Prof. Dr. Marcel Bursztyn – SOL e CDS - Examinador Externo

Brasilia, DF, 25 de Junho de 2009



**Universidade de Brasília - UnB**  
Departamento de Geografia

SENRA, KELSON VIEIRA

Políticas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise comparada dos Períodos Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988), e Pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009), 140 p. (UNB- GEA, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial).

Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Geografia

1 – Desenvolvimento Regional

2 Políticas de Desenvolvimento Regional

3 – Planejamento Regional

4 Desenvolvimento do Território

para Giselle, meu amor, e nosso filho

para os meus pais: Jurandy (in memorian) e Nirley

### **Agradecimentos**

Lúcia Cony Faria Cidade, Neio Campos, Marília Steinberger, Marília Peluso, Leila Swerts

Ronaldo Vasconcelos, Antonio Carlos Galvão, Henrique Villa, Wilson Torres, Alberto Lourenço

Luis Antonio Elias, Leila Moraes, Antonio Ibanez, Lea Contier, Claudia França

Cely Curado e Giselle Tanaka pelo apoio especial na revisão

## **Resumo**

Esse trabalho objetiva rever e comparar experiências de políticas de desenvolvimento regional praticadas pelo Governo Federal do Brasil. Foram analisadas iniciativas federais para o desenvolvimento regional que ocorreram ao longo dos Períodos Históricos: Pós-Guerra (1945/1964), Pós-Golpe Militar (1964/1988) e Pós Constituição Federal de 1988 (1988/2009). Primeiramente apresenta-se um referencial teórico das políticas de desenvolvimento regional que sugere a existência de três fases políticas distintas: desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista. Em seguida, apresenta-se uma visão do contexto e uma análise de planos nacionais e regionais, programas, instituições, investimentos e resultados de políticas federais para o desenvolvimento regional do Brasil de cada Período Histórico. Com base nas indicações das referências teóricas, tratou-se de identificar, ao longo dos Períodos Históricos, o que caracteriza as fases desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista. Em seguida, tratou-se de apontar diferenças e pontos comuns das políticas regionais adotadas nos diferentes Períodos Históricos. As Conclusões apresentam os aspectos que mais se destacaram na comparação dos diferentes Períodos Históricos, como forma de contribuir para a reflexão e avaliação das políticas de desenvolvimento regional em curso.

## **Abstract**

This essay aims to review and compare experiences of policies of regional development carried out by Brazil's Federal Government. Federal initiatives for regional development were analysed for the periods: Post-War (1945/1964); Post-Military Coup (1964/1988) and Post-Federal Constitution of 1988 (1988/2009). First of all, theoretical references of the policies of regional development are presented. This review suggest the existence of three distinct fases: Developmentalist, Neoliberal and Neodevelopmentalist. Then, an overview of the context, along with the analysis of national and regional plans, programs, institutions and investments resultant of federal policies for regional development of Brasil, are presented for each period. Based on the indications of the theoretical references, the fases Developmentalist, Neoliberal and Neodevelopmentalist, are then identified. The elements analysed of each period are then compared, making possible to conclude on differences and common aspects of the adopted policies in the diferent periods of the study. The conclusions present elements that stood out in the analysis, as a contribution to the reflection and evaluation of regional development policies under way.

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>12</b>
<b>1. Teorias do desenvolvimento aplicadas à temática regional.....</b>	<b>19</b>
1.1. Estado forte, planejamento e desenvolvimento regional - desenvolvimentismo.....	19
1.2. Estado mínimo, competitividade e desenvolvimento local – neoliberalismo.....	24
1.3. Estado atuante, arranjos produtivos locais e desenvolvimento sub-regional – neodesenvolvimentismo?.....	30
1.4. Algumas conclusões das referências teóricas.....	34
<b>2. Políticas federais de desenvolvimento regional no Período Pós-Guerra (1945 -1964).....</b>	<b>35</b>
2.1. A criação de instituições regionais nos primeiros anos do Pós-Guerra.....	35
2.2. O Programa de Metas e o desenvolvimento regional.....	38
2.3. A primeira proposta de política regional elaborada pelo GTDN.....	42
2.4. Conclusões do Período Histórico Pós-Guerra .....	46
<b>3. Políticas federais de desenvolvimento regional no Período Pós-Golpe Militar (1964 -1988).....</b>	<b>48</b>
4.1. Os primeiros planos nacionais e a centralização institucional.....	48
4.2. O auge do planejamento nacional e regional dos Militares.....	55
4.3. A redemocratização do país e a retração das políticas regionais.....	63
4.4. Conclusões do Período Histórico Pós Golpe Militar.....	67
<b>4. Políticas federais de desenvolvimento regional no Período Pós-Constituição Federal 1988 ....</b>	<b>71</b>
4.1. A CF de 1988 e a competitividade promovida no início dos anos 90.....	71
4.2. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e desenvolvimento local .....	76
4.3. Política de desenvolvimento regional e Territórios da Cidadania.....	86
4.4. Conclusões do Período Histórico Pós Constituição Federal de 1988.....	101
<b>5. Comparações de elementos presentes em cada Período.....</b>	<b>104</b>
5.1. As fases identificadas ao longo dos Períodos Históricos estudados.....	104
5.2. Comparação das Constituições Federais – Liberal, Autoritária e Cidadã.....	105
5.3. Planos Nacionais de Desenvolvimento e a Questão Regional .....	106
5.4. Política Nacional de Desenvolvimento Regional.....	107
5.5. Planos Regionais de Desenvolvimento.....	109
5.6.. Programas Federais de Desenvolvimento Regional.....	111
5.7. Instituições Federais de Desenvolvimento Regional.....	113
5.8. Investimentos Federais em Desenvolvimento Regional.....	115
5.9 Resultados das Políticas Federais de Desenvolvimento Regional.....	117
<b>6 . Conclusões.....</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>123</b>

## **Lista de Quadros**

### **QUADRO 01**

Instituições Federais de Desenvolvimento Regional – Fase Pós-Guerra (1945-1964)

### **QUADRO 02**

Instituições Federais de Desenvolvimento Regional – Fase Pós-Golpe Militar (1964-1988)

### **QUADRO 03**

Planos Apontados pela Constituição Federal de 1988

### **QUADRO 04**

Instituições Federais de Desenvolvimento Regional – Fase Pós-Constituição Federal de 1988

### **QUADRO 05**

Constituições Federais e Desenvolvimento Regional

### **QUADRO 6**

Planos Nacionais de Desenvolvimento - Aspectos Regionais

### **QUADRO 7**

Planos Regionais de Desenvolvimento

### **QUADRO 8**

Programas de Desenvolvimento Regional

### **QUADRO 9**

Instituições Federais de Desenvolvimento Regional

## **Lista de Figuras**

### **FIGURA 1**

Área de atuação de SUDAM e SUDENE – Década de 1960

### **FIGURA 2**

Manobra de Integração do Território Nacional - 1967

### **FIGURA 3**

Mapa de macrorregiões do Brasil, referência das décadas de 1970 e 1980

### **FIGURA 4**

Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENIDs – 1998

### **FIGURA 5**

Mesorregiões Diferenciadas - 2000

### **FIGURA 6**

Política Nacional de Desenvolvimento Regional – 2005

### **FIGURA 7**

Territórios da Cidadania – 2008

### **FIGURA 8**

Sobreposição de políticas públicas territoriais federais – 2007

## **Lista de Siglas**

BASA – Banco da Amazônia

BCA – Banco de Crédito da Amazônia

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

CF – Constituição Federal

CHESF – Companhia Hidrelétrica do São Francisco

CODENO – Conselho de Desenvolvimento do Nordeste

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

CVSF – Comissão do Vale do São Francisco

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas

DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCO – Fundo Constitucional do Centro-Oeste

FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia

FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste

FISET – Fundo de Investimentos Setoriais

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNE – Fundo Constitucional do Nordeste

FNO – Fundo Constitucional do Norte

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GTDN – Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste

INOCS – Instituto Nacional de Obras Contra as Secas

IPEA – Instituto de Planejamento Econômico

IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto Sobre a Renda

MINTER – Ministério do Interior

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural

PDEN – Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste

PIB – Produto Interno Bruto

PIN – Programa de Integração Nacional

PLADESCO – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o Centro-Oeste

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

POLOAMAZÔNIA – Programa de Pólos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia

POLOCENTRO – Programa Desenvolvimento dos Cerrados

POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste

PPA – Plano Plurianual

PRODEGRAN – Programa Especial de Desenvolvimento da Região de Grande Dourados

PRODEPAN – Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal

PRODOESTE – Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste

PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria

PROVALE – Programa Especial para o Vale do São Francisco

SENAM – Serviço Nacional de Assistência aos Municípios

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SPVEFSO – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência para o Desenvolvimento da Região Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDESUL – Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUVALE – Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco

TVA – Tennessee Valley Authority

ZFM – Zona Franca de Manaus

ZPES – Zonas de Processamento da Exportação

## 1. Introdução

O processo econômico mundial se inclina, por um lado, a promover a homogeneização dos territórios e, por outro, a reforçar as desigualdades sociais e econômicas, expressas em múltiplas escalas espaciais. Na constituição do território brasileiro também se nota, ao lado de uma progressiva homogeneização, a reprodução de desigualdades regionais. A fim de intervir nesse processo, desde o Pós-Guerra, em 1945, o Governo Federal do Brasil adotou uma série de iniciativas para favorecer o desenvolvimento regional. Esse trabalho analisa essas medidas tendo adotado como referência inicial os Períodos Históricos: Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964–1988) e Pós Constituição Federal de 1988 (1988-2009).

O objetivo principal desse trabalho é ressaltar experiências que possam contribuir para a reflexão e avaliação das políticas de desenvolvimento regional, a partir da comparação de diferentes Períodos Históricos. Para alcançar esse objetivo, buscou-se identificar características e comparar iniciativas federais para o desenvolvimento regional, considerando os Períodos Históricos previamente definidos. O trabalho revela que as medidas federais para o desenvolvimento regional demonstraram configurações distintas ao longo dos anos, em consonância com a orientação preponderantemente assumida pelo Estado, e trata de apontar as principais fases que marcaram a política de desenvolvimento regional no Brasil, quais sejam: Desenvolvimentista, Neoliberal e Neodesenvolvimentista. Conclui-se que há experiências significativas a serem consideradas no contínuo processo de aperfeiçoamento das políticas federais para o desenvolvimento regional.

De fato, a história das políticas federais para o desenvolvimento regional teve início bem antes dos Períodos compreendidos por esse estudo. A criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS, em 1909, o mais antigo organismo de desenvolvimento regional do País, pode ser considerada como marco inicial da atuação da República para o desenvolvimento regional do país. Adotada essa referência inicial, então, pode-se afirmar que as iniciativas para o desenvolvimento regional no Brasil perfazem um século de existência em 2009.

De 1909 até os anos 1950, ocorreu um momento inicial das políticas para o desenvolvimento regional, dirigidas principalmente para a Região Nordeste, tendo sido chamada por alguns autores de “Fase de Engenharia” ou “Fase Hidráulica” (IPEA, 1972, a, p. 9). A “rationale” que presidia esse tipo de concepção entendia que a única forma de assegurar as atividades econômicas durante uma seca no Nordeste seria retendo água em grandes barragens. O enfrentamento das estiagens no Nordeste, no entanto, também exigia a adoção de dispendiosas políticas de emergência, com frentes de trabalho e distribuição de alimentos.

A política regional dessa fase inicial também alcançou outras regiões do país. Nessa época, a Amazônia viveu a crise da borracha, que se verificou principalmente de 1914 em diante, com o colapso das vendas externas de látex. A primeira providência para o desenvolvimento da região foi tomada em 1912, com a formulação do Plano de Defesa da Borracha e a criação da Superintendência de Defesa da Borracha, que pretendia expandir a cultura da hévea brasileira em bases mais competitivas. Insucessos administrativos, falta de suporte federal, irregularidade de verbas orçamentárias, entre outros motivos, levaram ao fracasso dessa empreitada.

Por ocasião do esforço de guerra, já na década de 40, uma nova política regional foi adotada na Amazônia, cujo objetivo consistiu no aumento da produção e exportação da borracha silvestre, com o apoio do Banco de Crédito da Borracha, criado para esse fim, contando com recursos dos EUA. Para tanto foram alistados e levados para a Amazônia mais de 100 mil nordestinos, incentivados pelo Governo de Getúlio Vargas que, simultaneamente, aproveitava para oferecer uma “saída” para os flagelados de mais uma seca avassaladora que atingia o Nordeste.

As Regiões Centro-Oeste e Sul também foram motivo de políticas federais de desenvolvimento na primeira metade do Século XX. No fim da década de 30, o Estado-Novo lançou a campanha da Marcha para o Oeste, que promoveu processos de colonização e pretendeu a ocupação dos “vazios” dos sertões do Brasil. Nessa mesma linha, o Governo também apoiou a colonização do norte do estado do Paraná, o que deu origem a uma série de novas cidades. Nessa mesma época, amparado nas idéias de segurança nacional, o Governo Federal atuou também na criação dos Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Guaporé, Iguazu, Ponta Porã e Fernando de Noronha.

Com o objetivo de promover maior integração nacional e garantir a articulação do “arquipélago” econômico em que se constituía então o território nacional, Vargas adotou outras medidas, a exemplo da criação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, DNER, em 1937, e indicou a importância das rodovias para o País. Em geral, Vargas trabalhou idéias nacionalistas e desenvolvimentistas que tinham no território um foco essencial. As políticas de desenvolvimento regional dessa Fase Inicial trataram principalmente da diminuição das desigualdades regionais, da ocupação do território nacional e do apoio a agentes econômicos regionais.

Uma segunda fase das políticas federais para o desenvolvimento regional no Brasil teve início nos anos Pós-Guerra (1945-1964). Alguns autores entendem que este novo momento pode ser chamado de “fase de mudança do padrão de desenvolvimento” (CARVALHO, 1994, p. 52), e teria começado em 1952, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil, cuja proposta de fundação, enviada ao Congresso Nacional, defendia que a solução dos problemas sociais e econômicos do Nordeste se desse “à luz da moderna técnica do planejamento regional”.

No entanto, o que melhor caracteriza o início dessa fase, chamada por alguns autores de Fase Desenvolvimentista, caracterizada como fase de “políticas keynesianas” (DINIZ E CROCCO, p. 10, 2006), foi o lançamento da Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, PDEN, em 1959, elaborado pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste, GTDN, sob coordenação do economista Celso Furtado, com participação do BNB e do BNDE. Segundo o IPEA (1972, a, p. 15), “tratou-se da primeira iniciativa consistente de inspecionar o caráter especial, dentro da economia brasileira, da problemática nordestina”. A PDEN revelou-se a primeira política de desenvolvimento regional do país, o que aponta para um acúmulo de cinquenta anos de medidas federais, de 1959 a 2009, um período que reforça a importância de uma análise da evolução histórica.

### **Justificativa**

A motivação para a elaboração desse trabalho se deve à renovada importância assumida pela questão regional, territorial e local nos anos 2000. O processo de globalização é marcado pela internacionalização dos mercados, financeirização dos ganhos de capital e flexibilização da produção. Para Oliveira (2006), nesse ambiente de globalização, as forças econômicas promovem uma conexão direta das economias e culturas locais com a esfera mundial. Agentes financeiros globais, de maneira seletiva, buscam utilizar diferentes áreas como palco de operações econômicas, num movimento que impulsiona a homogeneização dos territórios. Por outro lado, a globalização também promove a concentração espacial de atividades produtivas, ampliando investimentos em áreas já competitivas. O processo econômico mundial tende então, ao mesmo tempo, a promover uma relativa homogeneização e a reforçar as desigualdades sociais e econômicas.

Nesse contexto, apesar da predominante orientação neoliberal, muitos governos têm formulado políticas de desenvolvimento associadas ao território, a fim de intervir nesse processo e reverter as tendências à desigualdade. Esse é o caso do Brasil, onde o Governo Federal, após os anos 2000, tratou de retomar uma série de medidas e adotar novos instrumentos para tentar diminuir as elevadas desigualdades entre regiões e intra-regiões, em diferentes escalas territoriais, em ambientes urbanos e rurais, nas dimensões econômica, social e ambiental.

Ocorre que as políticas de desenvolvimento regional têm um histórico de realizações, de resultados positivos e de fracassos, de acúmulos que nem sempre são utilizados como referência na formulação de novas iniciativas. Reconhecer e comparar essas experiências, de maneira sistematizada, pode colaborar na reflexão, formulação e revisão de políticas do Governo Federal que participam dos processos de desenvolvimento regional.

## **Metodologia**

A principal questão colocada por esse trabalho foi: quais as experiências mais importantes para a reflexão das políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil em curso em 2009 que podem ser reveladas a partir da comparação de iniciativas similares adotadas a partir do término da Segunda Guerra Mundial (1945)? As questões auxiliares exploradas na dissertação foram: a) quais fases com características distintas que podem ser identificadas a partir das políticas regionais dos Períodos Históricos estudados? b) quais os pontos comuns entre as políticas públicas de desenvolvimento regional analisadas? c) quais as principais diferenças entre as iniciativas visitadas?

A fim de responder as perguntas lançadas pelo trabalho buscou-se identificar, analisar e comparar as principais iniciativas federais para o desenvolvimento regional praticadas nos Períodos Históricos: Pós-Guerra (1945/1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988) e Pós Constituição Federal de 1988 (entre 1988 e 2009). Essa periodização, adotada previamente, emprestou importância para as determinações da Constituição Federal vigente em cada Período, em particular aquelas dirigidas para o desenvolvimento regional, bem como, valorizou as características da organização institucional do Governo Federal e o formato das suas principais medidas para o desenvolvimento do País.

Os Períodos Históricos objetos do trabalho foram ainda subdivididos considerando os principais fatos que orientaram a condução do Governo Federal, com destaque para os mandatos dos Presidentes da República, as influências preponderantes em cada momento e as medidas com maior destaque para o desenvolvimento regional. Assim foram definidos, por exemplo, os sub-períodos: “Programa de Metas de JK e o desenvolvimento regional”, “O auge do planejamento nacional e regional dos Militares”, e “Eixos Nacionais de Desenvolvimento e políticas de desenvolvimento local”.

Para balizar a análise de cada Período Histórico foi formulado um Capítulo com as principais referências teóricas que orientaram as ações públicas para o desenvolvimento regional. Foram estudadas as teorias de desenvolvimento aplicadas à temática regional, considerando as fases identificadas, quais sejam – Desenvolvimentismo, Neoliberalismo e tendências mais atuais, após os anos 2000, onde alguns autores sugerem uma nova fase chamada de Neodesenvolvimentista.

Considerando a referência teórica e as características identificadas nos elementos estudados, foi possível compreender que, nos cinquenta anos que se estendem de 1959 a 2009, as políticas federais de desenvolvimento regional do Brasil tiveram configurações distintas, em consonância com a orientação política preponderantemente assumida pelo Estado. Assim, tratou-se de distinguir as fases que demonstraram características próprias, relacionadas à determinada orientação ideológica, indicando seu começo, sua duração e as suas principais medidas.

As diferentes fases são apresentadas nas conclusões de cada Período e na conclusão final do trabalho. A fase Desenvolvimentista é desdobrada em fase do Nacional-desenvolvimentismo e fase do Desenvolvimentismo-Militar. A fase Neoliberal, amplamente reconhecida por vários autores, tem a sua extensão definida segundo a política regional. O estudo apresenta ainda a fase denominada Neodesenvolvimentista e busca ressaltar os argumentos dos autores que defendem esse entendimento, ainda em discussão no país no ano de 2009.

A metodologia adotada pelo estudo destacou dois grupos de elementos para referenciar a análise realizada em cada Período Histórico. Em primeiro lugar, foram consideradas referências gerais do contexto político e econômico de cada Período, na escala global e nacional, ressaltando-se: a) elementos e orientações da conjuntura internacional e de organismos multilaterais; b) pontos relevantes da conjuntura política, econômica e social nacional, c) características e influências preponderantes assumidas pelo Estado brasileiro, d) Constituição Federal do período, destacando as determinações relacionadas ao desenvolvimento regional.

Em segundo lugar foram elaboradas análises de elementos diretamente relacionados às políticas de desenvolvimento regional, a saber: a) planos nacionais de desenvolvimento, e seus desdobramentos regionais; b) políticas nacionais de desenvolvimento regional; c) políticas e planos regionais de desenvolvimento (para regiões específicas); d) estratégias espaciais adotadas por planos e políticas de desenvolvimento regional; e) programas e instrumentos adotados para implementar as medidas propostas; f) recursos aplicados em programas de desenvolvimento regional; g) quadro institucional, com identificação de órgãos federais e arranjos de coordenação e relação com outros entes e a sociedade; h) principais resultados e avaliações disponíveis na literatura acessada.

A análise e a identificação das características dos dois grupos de elementos mencionados possibilitaram responder as demais perguntas auxiliares colocadas pelo trabalho. Sínteses dessas características foram lançadas em Quadros Comparativos, a fim de facilitar a identificação de pontos comuns e diferenças entre os elementos analisados. Também foram montados Quadros com os principais instituições federais de desenvolvimento regional em cada Período.

O estudo das principais iniciativas federais para o desenvolvimento regional de cada Período Histórico, bem como, a comparação das medidas similares dos diferentes períodos permitiu identificar aquelas experiências consideradas mais relevantes para a reflexão das políticas regionais. Destacam-se as experiências que acontecem repetidas vezes, com ou sem sucesso nos seus resultados; as experiências que alcançaram algum reconhecimento e foram abandonadas; as propostas que foram muitas vezes mencionadas e nunca implementadas.

Diante da necessidade de delimitar o escopo de um estudo tão extenso no tempo, foram priorizadas as políticas e instituições federais voltadas diretamente para o desenvolvimento regional, o que inclui as políticas de desenvolvimento territorial e de desenvolvimento local, estas últimas adotadas principalmente na fase neoliberal. O trabalho não alcançou as políticas de desenvolvimento urbano, embora se reconheça a sua importância para o desenvolvimento regional. Da mesma forma, não foram analisadas políticas setoriais, a exemplo da ciência e tecnologia, apesar destas políticas serem muitas vezes apontadas como parte integrante de planos de desenvolvimento regional.

As políticas e investimentos de governos estaduais e municipais para o desenvolvimento regional também não foram dimensionados nesse trabalho, embora se reconheça a sua importância, principalmente a partir de 1988. Ocorre que há uma grande variedade de iniciativas, principalmente dos estados, incompatível com as possibilidades de análise desse trabalho. Busca-se apontar, no entanto, as indicações das políticas federais quanto ao relacionamento com estados e municípios.

Os valores de investimentos e avaliação de resultados apontados no trabalho priorizam as medidas diretamente adotadas por instituições que trabalharam para o desenvolvimento regional, territorial ou local. Não foram apurados valores de investimentos ou detalhados os escopos de iniciativas que não fazem parte do campo direto de atuação das políticas regionais, a exemplo dos investimentos de empresas estatais em polos industriais nas regiões Norte e Nordeste. Essas medidas são mencionadas e comentadas quando os resultados alcançados são considerando relevantes na literatura.

## **Resumo dos Capítulos**

No Capítulo 01 são analisadas as teorias de desenvolvimento capitalistas aplicadas à temática regional, considerando e identificadas as fases desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista. Em relação à primeira orientação, destacam-se aspectos sobre o desequilíbrio e a polarização do desenvolvimento, além das teses da CEPAL referentes a “centro-periferia”. Sobre o período neoliberal prioriza-se aspectos referentes ao Estado mínimo e à competitividade. Em relação ao neodesenvolvimentismo ressalta-se aspectos referentes à retomada da atuação do Estado e sobre sistemas regionais de produção.

No Capítulo 2 são apresentadas as políticas federais de desenvolvimento regional nos anos do Pós-Guerra (1945-1964). Na primeira parte trata-se da criação de um grande número de instituições para o desenvolvimento regional. Na segunda, aborda-se o nacional-desenvolvimentismo de JK e a política de ocupação do território inserida no âmbito do Programa de Metas. No item seguinte, descortina-se a primeira proposta de política para a diminuição das desigualdades e desenvolvimento regional, o Plano

para Desenvolvimento Econômico do Nordeste, PDEN. Nas conclusões, destaca-se o nacional-desenvolvimentismo, o Programa de Metas de JK e as estratégias e principais linhas da singular política para o Nordeste.

No Capítulo 03 são abordadas as políticas federais de desenvolvimento regional nos anos Pós-Golpe Militar (1964-1988). Nessa parte são destacados os Planos Nacionais de Desenvolvimento e sua proposta estratégica de “integração nacional” e de desenvolvimento regional. O arcabouço institucional centralizado e a atuação do Ministério do Interior e das Superintendências Regionais são comentados ao longo do Capítulo. A análise das políticas regionais no quadro de estagnação econômica, redução de investimentos públicos e democratização da década de 80 fecham essa parte do documento. Nas conclusões são apresentados os entendimentos sobre o desenvolvimentismo-militar e o começo da fase neoliberal no Brasil, além de ressaltadas algumas experiências do Período.

As políticas federais de desenvolvimento regional nos anos Pós-Constituição Federal de 1988 (1988 e 2009) são analisadas no Capítulo 5. A análise considera o discurso dos Planos Plurianuais, que deixam transparecer, com razoável clareza, a postura de cada Governo ao longo do Período Histórico. São destacadas as políticas de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, do Programa de Aceleração do Crescimento e políticas de desenvolvimento mesorregional, territorial e local, identificando suas principais características e resultados. As conclusões destacam o debate sobre a extensão da fase neoliberal e da introdução do neodesenvolvimentismo.

No Capítulo 05 são identificadas as fases desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista ao longo dos Períodos Históricos e apresentadas análises comparativas dos temas estudados em cada Período, identificando os principais pontos em comum e as diferenças mais expressivas, considerando: Planos Nacionais de Desenvolvimento, Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Políticas e Planos Regionais, Programas Federais de Desenvolvimento Regional, Instituições Federais de Desenvolvimento Regional, Investimentos Federais em Desenvolvimento Regional, Resultados de Políticas de Desenvolvimento Regional

O Capítulo 6 reúne as principais conclusões gerais e experiências que oferecem subsídios mais relevantes para a análise e avaliação das políticas regionais, obtidas a partir da comparação das iniciativas federais para o desenvolvimento regional adotadas nos três Períodos Históricos estudados.

## **1. Teorias aplicadas ao desenvolvimento regional**

Nesse Capítulo são apresentadas algumas das teorias aplicadas à temática regional, considerando as fases apontadas por Diniz e Crocco (2006; p. 10), para quem há pelo menos “três gerações de políticas regionais”. Para estes autores, dos anos de 1940, após a Segunda Guerra Mundial, até os anos 1970, prevaleceram as teses Keynesianas e políticas desenvolvimentistas. A partir da década de 1970 sobressaíram as teses neoliberais ortodoxas e no fim da década de 1990 teve início uma terceira geração de políticas na qual o papel do Estado foi re-valorizado. São apresentados autores que tratam das concepções de políticas regionais de cada uma dessas três gerações de políticas, a fim de permitir uma comparação com as informações apuradas sobre as iniciativas do Governo Federal.

### **1.1 Estado forte, planejamento e desenvolvimento regional - desenvolvimentismo**

A grande depressão econômica global que teve início em 1929 levou à formulação das idéias desenvolvimentistas, marcada inicialmente pela publicação de Teoria Geral do Emprego, Juros, e Moeda, de John M. Keynes (1936). Keynes divergiu de autores clássicos liberais e defendeu maior intervenção do Estado na economia e o incremento do investimento público como forma de ampliar a demanda nos períodos de desaquecimento da economia e, assim, garantir o equilíbrio do sistema capitalista e os níveis de emprego. O Tennessee Valey Authority – TVA, criado nos EUA em 1933, no bojo da política do New Deal, adotada pelo Presidente Roosevelt para reativar a economia americana, é considerada uma das primeiras políticas públicas para promover o desenvolvimento de uma região deprimida economicamente. O TVA construiu barragens no rio Tennessee, promoveu a geração de eletricidade, o controle das inundações, a irrigação de terras para a agricultura, o reflorestamento e a instalação de indústrias. A experiência do TVA foi mais tarde utilizada como referência para programas de desenvolvimento regional em outros países, como a Cassa per il Mezzogiorno, no sul da Itália, e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do Rio São Francisco, no Brasil.

No Período Pós-Segunda Guerra Mundial a corrente desenvolvimentista Keynesiana ganhou força, num ambiente em que se pretendia a reconstrução dos países atingidos pelo conflito, bem como em que se defendia o provimento de bem-estar social para a população por meio do Estado (*welfare state*). Myrdal, então Secretário da Comissão Econômica da Europa, da Organização das Nações Unidas, foi um dos defensores da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico. O autor acreditava que as forças de mercado tenderiam a reforçar a desigualdade, uma idéia contrária ao pensamento econômico liberal clássico. Myrdal (1954) afirmou que uma “causação circular” geraria efeitos acumulativos e acentuaria as disparidades de crescimento econômico entre países e regiões e alertou que o desenvolvimento econômico das nações ricas e pobres poderia não convergir. A partir desse período, a intervenção do Estado na economia passou a ser largamente adotada em diferentes países.

Outros teóricos trataram dos desequilíbrios do desenvolvimento econômico, da concentração do capital e da assimetria econômica espacial. Esse é o caso de North (1955), que estudou os efeitos do crescimento econômico regional e propôs a identificação de uma região a partir da sua base econômica de exportação – as riquezas do território. Para esse autor, o sucesso da base de exportação é o principal fator do progresso de uma região, determinante do nível de renda absoluta e *per capita*, das atividades secundárias e terciárias que se desenvolverão na região, assim como do tipo de indústria subsidiária, da distribuição da população, do padrão de urbanização, de renda e de emprego. Para North, numa região jovem há maior dependência de produtos primários; à medida que a indústria se desenvolve, ela dá condições de ampliação da base de exportação regional. O aumento da exportação de produtos industrializados de uma região causa efeitos positivos em outras atividades e, à medida que cresce a renda da região, as poupanças locais tenderão a se extravasar para novos tipos de atividades a fim de satisfazer demandas locais e, posteriormente, mobilizar novas indústrias de exportação.

François Perroux, por sua vez, elaborou uma das teses mais influentes desse período, a Teoria dos Polos de Crescimento (1949)<sup>1</sup> que trata das relações entre Estado, grandes empresas e território. O autor foi influenciado por Schumpeter para quem o capitalismo se caracteriza por uma incessante inovação em produtos, técnicas e formas de organização<sup>2</sup>. Na visão de Perroux há indústrias motrizes que geram ondas de inovações e são capazes de mobilizar outras indústrias secundárias e outros setores da economia. A indústria motriz promove a dinamização regional na medida em que pode atrair outras indústrias, mão de obra e aglomeração populacional, o que estimulará o desenvolvimento de atividades primárias fornecedoras de alimentos e matérias-primas, e a formação de atividades terciárias. Para o autor há zonas há ativas que exercem influência sobre a dinâmica de outras porções do território. Perroux entende que o Estado pode oferecer estímulo ou subvenção para a instalação de indústrias motrizes e apoiar o desenvolvimento de uma região, o que confere aos governos nacionais um papel importante na diminuição das desigualdades territoriais. A Teoria dos Polos de Crescimento foi amplamente difundida e adotada por vários países tendo influenciado políticas adotadas no Brasil (EGLER,1994) proporcionando, por exemplo, a iniciativa dos polos siderúrgicos e petroquímicos.

Hirschman foi outro autor importante para o desenvolvimento regional tendo influenciado fortemente a formulação de políticas públicas. Ele acreditava que o crescimento econômico era necessariamente desequilibrado no sentido geográfico e que ganhos substanciais podem ser obtidos numa aglomeração onde haja uma “atmosfera industrial”. Segundo o autor, uma economia para conseguir níveis mais altos de renda necessita e irá desenvolver um ou vários centros regionais economicamente fortes. Para

---

<sup>1</sup> A Teoria dos Polos decorre de um refinamento dos estudos do autor considerando inicialmente "L'effet de domination et les relations économiques." *Économie appliquée*, Perroux, François (1949).

<sup>2</sup> A base do pensamento de Joseph Alois Schumpeter está em *The theory of economic development* (1934)

ele as forças que provocam a transmissão do crescimento, seja de um país, de uma região, ou de um grupo de pessoas para outro, são peculiarmente fracas. Ainda segundo Hirschman (1958), no entanto, a industrialização gera externalidades, aumenta a demanda de insumos da cadeia produtiva, em efeitos para frente (insumos) e para trás (produtos), impulsionando a economia de determinada região, o que cria efeitos de “fluência” ou de “gotejamento” do desenvolvimento (trickling down effects). Para o autor, uma vez que o crescimento econômico se fortaleça em parte do território nacional, ele coloca em movimento certas forças que atuam nas partes restantes. Caberia então ao Estado influenciar nesse processo e contrabalançar os efeitos da polarização entre regiões distintas do país, causados pela força de mercado. Para ele:

“a alocação de recursos públicos é a maneira mais óbvia pela qual a política econômica influencia as taxas de crescimento econômico das regiões do país. Pode-se divisar três padrões principais de alocações de recursos públicos: dispersão, concentração em áreas de desenvolvimento ou promoção de áreas atrasadas” (HIRSCHMAN; 1958; p. 48).

Na década de 50, Walter Isard propôs um novo campo de estudo chamado Ciência Regional, de caráter multidisciplinar, abrangendo áreas da economia, geografia, sociologia, e temas como fatores de localização industrial, especialização e intercâmbio regional, migração, uso do solo, e condições sociais e econômicas da população. Para John Friedmann (2005), que também colaborou com a criação desse novo campo de estudo, Ciência Regional era uma forma de geografia econômica e um método de pesquisa e formulação de modelos de equilíbrio para a localização de assentamentos humanos. O autor acreditava que o tema deveria ser abordado considerando-se um conjunto de elementos, tais como: locação de atividades econômicas, base de exportação regional, teorias de migração, a divisão política e o papel das cidades como elemento estrutural da ocupação das regiões. Para o autor, a solução aconselhada é o crescimento regional equilibrado. Mas isso implicaria numa taxa de crescimento mais acelerada para as áreas menos desenvolvidas da economia e a completa organização do espaço econômico nacional.

Na visão de Friedmann (2005), na década de 1950 poder-se-ia sugerir uma seqüência de passos principais como o mais efetivo processo para se atingir a integração espacial: a) criação de um sistema inter e intrarregional de transportes e comunicações; b) levantamento de recursos naturais e estudos de oportunidades de desenvolvimento econômico; c) investimentos em larga escala em infraestrutura social e pesquisa; d) desenvolvimento intensivo da base natural de recursos das regiões; e) criação de condições para rápido aumento da produtividade agrícola (produção de alimentos para consumo local e exportação); f) criação de ambiente urbano favorável com estrutura institucional capaz de apoiar os melhoramentos da região; g) medidas para assegurar a descentralização do investimento industrial para as regiões não capitalistas (primeiramente indústrias que dependem de matéria-prima local); h) indústrias voltadas para mercados locais e regionais.

Na década de 1960, Friedmann (2005) acreditava na capacidade do Estado de trabalhar pelo progresso social e econômico. Naquele momento, a questão não era planejar, mas como planejar eficientemente. O autor propôs então um marco conceitual para análise regional, construiu uma tipologia de regiões de desenvolvimento e sugeriu políticas apropriadas para cada tipo de região; sugeriu uma lógica em que as periferias subdesenvolvidas poderiam se transformar em “polos subsidiários” de crescimento econômico a partir da intervenção do Estado. O livro influenciou políticas regionais em vários países em desenvolvimento e também profissionais brasileiros. O autor ministrou cursos na Amazônia, a convite da Escola Brasileira de Administração Pública, e atuou na organização do Instituto de Economia da Universidade da Bahia, que contribuiu com a formação de planejadores regionais. Friedmann identificava sete modos de “planejar o pensamento”: objetivo, analítico, integrativo, projetivo, experimental, utópico e estético.

De maneira geral, dos anos 1950 aos 1970, prevaleceu a prática do planejamento tecnocrático centralizado no Estado nacional. Nesse período, Perlof (1974) acreditava no planejamento estatal, destacando ser essencial ao planejamento regional a sua vinculação com um projeto nacional. Para esse autor, o propósito central do planejamento deveria ser o “bem-estar” promovido pelo Estado. Matos (1974) vai na mesma direção e afirma que o planejamento regional deve ter numa escala nacional, e um corpo de políticas de medida econômica que incida sobre as interdependências estabelecidas entre as diversas partes do espaço geográfico nacional.

Entre os anos de 1950 e 1970, as políticas de desenvolvimento regional na América do Sul foram fortemente influenciadas pela Teoria Cepalina<sup>3</sup>, que tinha em Raul Prebisch a sua principal referencia. A CEPAL contestou a tese de Walt Rostow (1960), expressa no Manifesto não Comunista, para quem o desenvolvimento se dava em cinco etapas evolutivas por que passariam todas as sociedades, inclusive os países subdesenvolvidos – a sociedade tradicional, as condições preliminares, a partida, o progresso em direção à maturidade, a era de consumo de massa. Na visão de Prebisch, a economia latino-americana tinha uma estrutura pouco diversificadas, incapaz de difundir progresso técnico para o resto da economia, ao contrário dos países de economia industrial, onde o ritmo de incorporação de progresso técnico e de aumento de produtividade era significativamente maior. Para o autor, desenvolvimento e subdesenvolvimento estavam inter-relacionados em centro-periferia, tomando parte de um único sistema econômico mundial. Tratava-se então de uma visão sistêmica do capitalismo em escala global, organizado hierarquicamente, do centro para a periferia. (COLISTETE, 2001)

---

<sup>3</sup> CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe, integrante do sistema ONU.

A CEPAL defendeu políticas de desenvolvimento regional para a América Latina baseadas na industrialização para a substituição das importações dos países desenvolvidos, com o propósito de elevar o padrão de vida da população. O modelo adotava medidas protecionistas para que fosse possível absorver a mão-de-obra local, o que incluía políticas de crédito subsidiado, investimentos públicos em infraestrutura, formação de mercados latino-americanos e integração regional. O modelo dependia de um planejamento centralizado na escala nacional e foi utilizado em vários países, inclusive no Brasil, onde a CEPAL subsidiou a elaboração de vários planos de desenvolvimento, a exemplo do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Para superar o subdesenvolvimento, a CEPAL promoveu o mercado interno, na qual caberia ao Estado realizar o planejamento econômico (para usar de modo eficiente os recursos escassos), garantir proteção à indústria nascente, investir em atividades em que a iniciativa privada estivesse ausente (especialmente infraestrutura de transportes, energia e comunicações), prover recursos para o financiamento industrial, promover a capacitação da mão de obra, entre outras medidas.

A lógica da Teoria Cepalina de centro-periferia também foi aplicada para análise do quadro regional brasileiro, em particular para explicar a defasagem do desenvolvimento do Nordeste (exportador de matérias-primas) para o Sudeste (exportador de produtos industrializados). Na visão Cepalina, a solução para o Nordeste, para a superação da sua condição de periferia atrasada em relação ao Sudeste, seria a sua industrialização, considerados os mesmos moldes propostos para os países periféricos em relação aos países centrais do capitalismo. Celso Furtado, que foi um dos mais importantes pensadores associado às idéias da Cepal, afirmou que o atraso nordestino se devia a sua arcaica estrutura agrária, que produzia excedentes populacionais que migravam para o exército de reserva do Sudeste do País, e a uma economia extremamente vulnerável no Polígono das Secas. O autor trabalhou a idéia de desenvolvimento e sub-desenvolvimento sob o enfoque histórico-estrutural. Para ele, o desenvolvimento econômico é um fenômeno com dimensão histórica e cada economia enfrenta problemas específicos, embora muitos deles sejam comuns a outras economias. Segundo Furtado, cabe também considerar que:

“desenvolvimento e sub-desenvolvimento como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a se reforçar mutuamente (...) para compreender as causas da persistência histórica do sub-desenvolvimento, faz-se necessário observá-lo como parte que é de um todo em movimento, como expressão da dinâmica do sistema econômico mundial engendrado pela capitalismo industrial” (FURTADO; 2000; p. 28).

Oliveira assevera que o sub-desenvolvimento é resultado do processo de expansão do capitalismo, o que ocorre em termos mundiais, e que a industrialização da chamada periferia não contemplava as questões inerentes à luta de classes. Para ele as relações entre capital e trabalho no Brasil tinham na indústria um elemento estratégico que, devido a particularidades e razões estruturais, e criavam um

modelo que mantinha o processo de concentração capitalista. Desse modo, a superação do “atraso” nas regiões periféricas não poderia acontecer senão por mudanças estruturais no sistema capitalista. O autor entende o subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída “polarmente” onde ocorre uma oposição de um setor atrasado e um setor moderno. Para ele, esse processo se complementa, numa espécie de simbiose, em que o moderno cresce e se alimenta do setor atrasado. (OLIVEIRA, 1981).

Segundo Diniz e Crocco (2006), as políticas de desenvolvimento regional do período conhecido como desenvolvimentista ocorriam “de cima para baixo” (top down), do Governo Federal para as regiões. Entre estas políticas destacavam-se: a) apoio a criação de polos de crescimento, a partir dos trabalhos de Perroux, incluindo a instalação de uma indústria motriz; b) prioridades para o setor industrial, baseado nas teses de Hirschman e Myrdal, onde se apontava a necessidade de investimentos em estruturas produtivas regionais; c) mecanismos de compensação para regiões atrasadas, onde o Estado oferece subsídios para compensar desvantagens locacionais e garantir o lucro das empresas; d) investimentos estratégicos do setor público em infra-estrutura; e) restrições à localização de atividades em determinadas regiões, baseado em mecanismos regulatórios. Para os autores, as políticas regionais desenvolvimentistas foram criticadas pela excessiva crença nos mecanismos puramente econômicos e por possuírem pouca identificação com as capacidades regionais.

## **1.2. Estado mínimo, competitividade e desenvolvimento local – neoliberalismo**

No entendimento de Harvey (1996), no início dos anos 1970 o Fordismo e o Keynesianismo tinham dificuldades para “conter as contradições inerentes ao capitalismo”. O autor entende que a onda expansionista vivida no mundo no Período Pós-Guerra foi obstaculizada pela rigidez do próprio sistema capitalista, o que naquela época se devia aos elevados investimentos do capital em sistemas centralizados de produção em massa, à limitação de acesso a vários mercados e à assistência assegurada pelo Estado de Bem-Estar. As tentativas de superar essa rigidez, nos anos 1970, encontraram a oposição da classe trabalhadora e os limites da base fiscal da arrecadação pública. Nesse contexto, o aumento repentino do custo da energia, causado pelo choque do petróleo, causou uma grande recessão e levou a uma reestruturação econômica, social e política global, tendo sido promovida a formatação de um novo regime de acumulação capitalista, baseado num padrão distinto do Fordismo, chamado por Harvey de “modelo acumulação flexível” (HARVEY; 1996; p. 140). Esse novo modelo promoveu a reestruturação da produção e do controle do trabalho, utilizou focos de acumulação em regiões sem tradição industrial, impulsionou o setor de serviços e intensificou processos de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Paralelamente à construção do regime de “acumulação flexível”, a crise do desenvolvimentismo levou à retomada das idéias neoliberais, que tiveram origem no Pós-Guerra com a publicação de *O Caminho da Servidão* (1944), de Friedrich Hayek, que combateu a idéia de planejamento econômico realizado pelo Estado, bem como a concepção de Estado de Bem-Estar. Os neoliberais resgataram as teses clássicas da economia e afirmam que qualquer limitação aos mecanismos de mercado por parte do Estado representaria uma ameaça à liberdade econômica e política. Teóricos como Milton Friedman, um dos membros da Sociedade de Monte Pélerin<sup>4</sup>, combateu o Keynesianismo e considerou indesejável a participação do Estado na expansão das atividades econômicas por meio de investimentos produtivos. Friedman resgatou os princípios clássicos de Adam Smith e apontou que o Estado deveria se restringir a: 1) proteger a sociedade da violência e da invasão de outras sociedades; 2) proteger todos os membros da sociedade da injustiça ou opressão; 3) edificar e manter determinadas obras públicas que não sejam de interesse da iniciativa privada. 4) proteger os membros da comunidade considerados incapazes, como as crianças. O receituário neoliberal incluía a contração da emissão monetária, a redução de impostos sobre rendimentos elevados e a abolição de controles sobre os fluxos financeiros. Os teóricos neoliberais fundamentaram as medidas adotadas na economia da maioria dos países a partir da década de 1970 (SPÍNOLA; 2004).

O receituário neoliberal foi consolidado no Consenso de Washington<sup>5</sup>, que representava um conjunto de idéias comuns das agências internacionais e americanas, resumidas num decálogo: 1. Disciplina fiscal – caracterizada por um superávit primário do PIB; 2. Priorização dos gastos públicos, e seu redirecionamento para setores com maior retorno econômico; 3. Reforma fiscal, com ampliação da base tributária e na redução de alíquotas; 4. Liberalização do financiamento, com vistas à formação de taxas de juros pelo mercado; 5. Unificação da taxa de câmbio em níveis competitivos; 6. Liberalização comercial; 7. Abolição das barreiras ao investimento externo direto; 8. Privatização; 9. Desregulamentação; 10. Garantia do direito de propriedade. Para os neoliberais o crescimento econômico deveria então ser obtido com mínima intervenção do Estado e com estabilidade monetária a qualquer custo. A flexibilização do mercado de trabalho, a redução dos encargos das empresas, a privatização de estatais, a abertura comercial e a internacionalização da produção foram algumas das medidas apontadas pelo Fundo Monetário Internacional- FMI como solução para os problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento, tendo sido adotadas pela maioria dos países latino-americanos, inclusive o Brasil. (SPÍNOLA; 2004).

---

<sup>4</sup> Em 1947 Hayek convocou aqueles que compartilhavam de suas idéias neoliberais para uma reunião na estação de Mont Pèlerin, nos Alpes suíços quando foi fundada a Sociedade de Mont Pèlerin, constituída pelos participantes do evento, dentre os quais estavam Milton, Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, entre outros.

<sup>5</sup> Consenso de Washington é uma expressão formulada por John Williamson e que passou a significar o receituário das recomendações de políticas econômicas neoliberais para os países em desenvolvimento.

Esse período foi marcado pelo processo de “globalização”, apoiado pelos avanços tecnológicos de comunicação e transporte, o que reforçou a internacionalização do capital financeiro, a flexibilização da produção industrial, e o movimento contraditório de hegemonia-contra-hegemonia cultural. Para Santos (2002), a globalização econômica foi sustentada pelo pensamento econômico liberal representado pelo Consenso de Washington. Para o autor, esse é um movimento histórico, pois sempre houve uma assimetria do poder global no campo político, cultural e econômico. Essa assimetria, no entanto, assumiu um significado especial para o desenvolvimento regional na medida em que a revolução da tecnologia possibilitou uma conexão direta e imediata do global com o local. Harvey chamou de “compressão do espaço-tempo” (Harvey, David; 1996; p. 140) a diminuição dos prazos de decisão da vida pública e privada, paralelamente à possibilidade de difusão dessas decisões em espaços cada vez mais amplos. Na interpretação de Massey (1995), a globalização é um processo contraditório, que deve ser encarado como uma via de mão dupla, e não como uma tendência unidirecional. Diante desse fenômeno, vários autores defenderam que as taxas de crescimento econômico e a ampliação da competitividade dependeriam do comportamento e das decisões dos territórios. Nesse sentido, entenderam que as diferenças nas estruturas sociais, valores culturais e institucionais, entre outros, contribuem para o sucesso competitivo de uma região.

Boisier (2000) avaliou que os territórios foram valorizados no processo de globalização por uma variedade de razões, a ponto de se converterem progressivamente em novos atores da disputa internacional por capital, tecnologia e mercados. Para alcançar uma posição favorável neste contexto, os territórios organizados, sejam quais forem os seus recortes, institucionalidades ou denominações político-administrativas, requerem uma autonomia impensável no passado recente em alguns países. A autonomia desses territórios só é possível no marco de um projeto nacional descentralizador, baseado fundamentalmente no conhecimento. No quadro de uma descentralização, governos nacionais, por uma gama de razões, estão transferindo diversas funções a uma multiplicidade de governos regionais e locais numa medida que vai ao encontro das instituições locais que reclamam maior autonomia. Oferta e demanda se cruzam no território. Boisier afirma que não se pode ser competitivo no mundo atual com estruturas centralizadas porque estas não possuem a velocidade requerida agora. O autor destaca o desenvolvimento endógeno e valoriza o local:

“el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión” (BOISIER; 2000; p. 45).

Para Storper (1992), a flexibilização da produção das multinacionais, a nova divisão internacional do trabalho, a ampliação dos investimentos estrangeiros em capitais domésticos, entre outras razões, levou muitos analistas a associarem internacionalização da economia com “desterritorialização”. Segundo o autor, contudo, um outro conjunto de fatores sugere que a territorialidade da economia

continua muito importante e pode se dar por três razões: a) economias externas ou de aglomeração, b) desenvolvimento de conhecimento especializado e aprendizagem tecnológica, e c) forte estrutura institucional local. Nas suas pesquisas, Storper concluiu que o rápido crescimento de “distritos industriais”, após a década de 80, faz parte do processo de re-localização de parte das cadeias produtivas e não a localização de espaços econômicos completos, apontando a necessidade de se efetuar um “mapeamento organizacional” do conteúdo de vários sistemas de produção. O autor afirma também que muitos dos relacionamentos entre setores econômicos em espaços territoriais são interdependências não-comerciais e indiretas, como tecnologia, especialização da mão de obra, relações com agências governamentais. Para ele, o desenvolvimento tecnológico, em vários casos, é produzido em territórios onde há grande concentração de empresas, que ele denominou “distritos de tecnologia”. No entendimento do autor, atividades produtivas chave, notadamente que envolvem conhecimento ou tecnologia, continuam enraizadas em países mais desenvolvidos, mas ampliam-se redes de relacionamento com outros centros do sistema de produção.

Manuel Castells (1999), por sua vez, concluiu que há uma nova forma espacial moldando a sociedade, chamada de “sociedade em rede”, baseada no “espaço dos fluxos”. Esse fenômeno é formado por três camadas compostas por redes eletrônicas, centros de comunicação e localização de elites dominantes. Nesse contexto, as funções de alto nível se concentram em metrópoles, que formam um conjunto de centros regionais, com uma hierarquia global relacionada ao fluxo de investimentos e à concorrência entre estas cidades. Nesse quadro, em que as cidades são vistas como pontos nodais, Castells coloca a questão da competitividade dos espaços urbanos como uma questão central para o desenvolvimento. Castells e Borja (1997) apontam o planejamento estratégico como um instrumento para gestão urbana nesse ambiente de concorrência. Para eles, o governo local deve promover a cidade para o exterior, desenvolvendo uma imagem positiva apoiada numa oferta de infraestrutura e de serviços que exerçam a atração de investidores, visitantes e usuários solventes à cidade e que facilitem suas exportações.

Suzigan (2001) apresenta um bom resumo sobre os diferentes enfoques teóricos das economias regionais que se consolidaram nos anos 1990, no novo contexto internacional, o que inclui<sup>6</sup>: a economia dos negócios (M. Porter – 1998) – que enfatiza a importância da competitividade e das economias externas localizadas, como a concentração de habilidades e conhecimentos especializados, ambiente institucional favorável, entre outras situações; a economia regional (A. Scott – 1998) – afirma que geografia econômica e o desempenho industrial estão relacionados e existe uma tendência do capitalismo a formar clusters constituídos por economias regionais intensas que se conectam a estruturas pelo globo; a economia de inovação (D. B. Audretsch – 1998) – segundo a qual a proximidade facilita o fluxo de informações e a disseminação do conhecimento, o que favorece as

---

<sup>6</sup> Os autores indicados por Suzigan não foram incluídos nas referências teóricas desse estudo, em que pese a sua importância no Período Histórico.

atividades econômicas que buscam se aglomerar e produzir inovações; os distritos industriais (H. Smith – 1997) – para quem é uma vantagem competitiva derivada da ação conjunta de economias locais, obtida com a cooperação de agentes privados e setor público em busca de competitividade; a nova geografia econômica (P. Krugman – 1998) – elaborada a partir das contribuições pioneiras de Marshall, onde as aglomerações resultam da ação acumulativa induzida pela presença de economias externas (SUZIGAN; 2001).

As teorias de desenvolvimento associadas ao território expostas na década de 1990 são avaliadas criticamente por outros autores. Segundo Brandão (2007), o capital busca valorizar-se sem confinamentos espaciais. Procura impor e tornar comum sua lógica, circulando seus valores, símbolos e informações, num espaço de mercado uno. Para esse autor, o capital precisa de um espaço unificado, homogêneo e desobstruído, onde ele possa comandar o processo social de trabalho, exercer o seu controle universalizante. Segundo Smith (1988), o capital explora as condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação, aproveitando-se das “assimetrias” das relações de troca desiguais, manipuladas por forças monopolistas. O capital se move para onde a taxa de lucros é máxima, e os movimentos são sincronizados com o ritmo de acumulação e crise. A mobilidade do capital acarreta o desenvolvimento de áreas com alta taxa de lucro e o subdesenvolvimento daquelas onde se verifica baixas taxas de lucro<sup>7</sup>. O capital tenta se movimentar geograficamente de maneira a explorar continuamente as oportunidades de desenvolvimento e faz um “vaivém” de uma área desenvolvida para uma área subdesenvolvida. Esse movimento é subjacente ao processo de desenvolvimento desigual. O autor assevera:

“A riqueza e o bem-estar de territórios particulares aumentam à custa de outros territórios. As condições geográficas desiguais não advêm apenas dos padrões desiguais da dotação de recursos naturais e vantagens de localização; elas são também, o que é mais relevante, produzidas pelas maneiras desiguais em que a própria riqueza e o poder se tornam altamente concentrados em certos lugares em decorrência de relações assimétricas de trocas” (SMITH; 1988; p.48).

No entendimento de Vainer (2002), a abordagem da política regional sobre o enfoque neoliberal sugere a retirada do Estado da economia em prol da competitividade, com o objetivo de favorecer o mercado e o capital financeiro internacional, principalmente para permitir movimentos de homogeneização de territórios e a acumulação nas elites locais e dos países centrais. O autor tem uma visão crítica da cidade-empresa de Castells e Borja ao entender que esta constitui uma negação radical da cidade como espaço político. Vainer também critica os autores que defendem enfaticamente a escala “local” como espaço privilegiado de organização social para a promoção do desenvolvimento.

---

<sup>7</sup> Entendendo desenvolvimento como crescimento acelerado de taxas de lucro e subdesenvolvimento como situações de baixa lucratividade, retração no crescimento e mesmo de crise de acumulação do capital.

O autor entende que projetos de transformação e desenvolvimento de uma sociedade se configuram em projetos sociais, econômicos e políticos que exigem táticas voltadas para as diferentes escalas territoriais. Para ele, escolher uma escala implica em escolher determinados sujeitos e campos de confrontação. Nesse sentido, a cidade constitui uma arena que possibilita a articulação de atores, que podem operar coalizões e alianças em múltiplas escalas mas as ações também devem ser desenvolvidas nas esferas regional, nacional e internacional. Segundo Vainer, somente o Estado nacional confere nexos à noção de cidadania:

“as escalas não estão dadas, mas são elas mesmas objeto de confronto, como também é objeto de confronto a definição das escalas prioritárias em que os embates centrais se darão.”  
(VAINER; 2002; p. 25)

É importante lembrar que durante o período neoliberal ocorreu uma evolução do conceito e desenvolvimento, contando com a participação de uma série de autores humanistas e ambientalistas. Max-Neef (1986), por exemplo, afirma que o desenvolvimento se refere às pessoas e sua construção se expressa na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Amartya Sen e Mahbub Ul Hak criaram o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, baseado em 03 componentes: qualidade de vida, longevidade e nível de conhecimento. O IDH passou a ser calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, a partir de 1993, reforçando uma preocupação com o desenvolvimento que vai além do econômico. A Comissão Brundtland, por sua vez, tratou de oferecer uma definição para o conceito de desenvolvimento sustentável, aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades (CMMAD, 1987). O desenvolvimento sustentável deve tratar das variáveis econômica, social e ambiental, ser estável e equilibrado garantindo melhor qualidade de vida para as gerações presentes e futuras. Estes conceitos tiveram impacto direto nas políticas de desenvolvimento regional.

Numa visão geral, segundo Diniz e Crocco (2006), na fase de influência preponderantemente neoliberal foram adotadas políticas de desenvolvimento regional baseadas em concepções econômicas da Escola Novo-Clássica, segundo a qual os mecanismos de mercado são capazes de garantir crescimento a longo prazo de forma sustentada. Estas políticas priorizaram o enfoque da competitividade, com base nas possibilidades de inserção de economias regionais e locais no mercado internacional. Essa compreensão reforçou as iniciativas que buscam promover a inovação tecnológica de processos produtivos, que se apóiam em propostas de cooperação de diferentes agentes sociais e na construção de ambientes de cooperação e solidariedade, em negação à idéia de classes sociais. Essas políticas valorizaram as iniciativas de desenvolvimento local, de caráter endógeno, construídas de “baixo para cima” e trataram de promover a análise e a incorporação de condicionantes institucionais e do ambiente social, e a valorizar o que foi denominado como “capital social” e uma série de linhas teóricas que procuram promover vantagens competitivas em âmbito localizado.

### **1.3. Estado atuante, arranjos produtivos e desenvolvimento sub-regional – neo-desenvolvimentismo?**

Ao estudar os sistemas de proteção social na América Latina, Draibe (2007, p. 28) notou um “certo esgotamento” do paradigma neoliberal, marcado pelo baixo crescimento econômico, pelo desemprego crônico, aumento da desigualdade e incapacidade de reduzir a pobreza. A autora avalia que durante as décadas de 1980 e 1990 prevaleceu um tratamento dissociado da economia e do desenvolvimento social, com forte fragmentação e especialização de disciplinas e análises administrativas e organizacionais de programas sociais realizadas individualmente. Nesse contexto estaria o conceito de “bem estar mediante a inserção produtiva”, cujo objetivo seria transformar receptores passivos de benefícios sociais em pessoas produtoras da sua própria proteção social. Draibe ressalta o ressurgimento, nos anos 2000, de estudos no qual a política social é pensada no bojo das relações entre Estado, desenvolvimento econômico e proteção social. Neste caso estariam se enfatizando a capacidade dos sistemas de política social em promover e facilitar o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que promovem o desenvolvimento social. Para a autora, essa análise integrada leva a uma visão histórica de longo prazo e a uma perspectiva desenvolvimentista. Draibe questiona:

“Estaria emergindo, na região, um novo círculo virtuoso entre crescimento econômico, “Welfare State” e democracia, uma nova onda de política desenvolvimentista progressista, enfim, um novo desenvolvimentismo, presidido por um Estado neo-desenvolvimentista de bem-estar? (DRAIBE; 2007; p. 28).

Na avaliação de Diniz e Crocco (2006), uma terceira geração de políticas regionais se inicia no final dos anos 1990, como resultado das críticas ao modelo de desenvolvimento endógeno. Os autores entendem que, nesse período, a competição não ocorre somente entre firmas, mas também entre sistemas regionais de produção, em múltiplas escalas. Para eles, com o processo integração de mercados não é possível pensar em estruturas produtivas regionais completas. As regiões se especializam e se integram a sistemas globais de produção. Nesse momento, apesar de considerar as vantagens comparativas naturais, ganha importância a capacidade das regiões de criar vantagens comparativas pelo desenvolvimento das suas próprias forças produtivas. Nesse processo, os autores destacam a variável tecnológica e ressaltam que “a inovação é a arma central da competição e do crescimento” (Diniz e Crocco, 2006, pg. 19). A inovação vai depender do envolvimento da comunidade empresarial, do ambiente regional e das externalidades representadas pelas condições de infra-estrutura física e social, condições educacionais e de pesquisa. Na visão de Diniz e Crocco (2006) a terceira geração de políticas regionais busca uma síntese das iniciativas de caráter marcadamente exógeno, típicas do período desenvolvimentista, e as medidas de perfil endógeno, comuns no período de orientação neoliberal.

Cassiolato, Lastres e Stallivieri (2009) entendem que houve um renascimento do interesse pela tecnologia e inovação como fatores de desenvolvimento. Para os autores, a inovação incorpora processos e mudanças que estão na fronteira tecnológica, realizados principalmente por grandes empresas, mas também significa o processo pelo qual as organizações incorporam conhecimentos novos na produção de bens e serviços, mesmo que estes não sejam novos para os seus concorrentes. Nesse sentido, a capacidade inovativa de uma região é entendida como resultado da relação entre atores econômicos, políticos e sociais, fundados em condições culturais e históricas particulares. Para os autores, busca-se tratar o conhecimento como elemento para garantir a competitividade dinâmica das organizações. Para os autores as políticas de desenvolvimento produtivo e inovativo terão maior possibilidade de sucesso se mobilizarem esses atores conjuntamente com o objetivo de ampliar a capacidade de gerar, assimilar e usar conhecimentos.

Diniz e Crocco (2006) destacam também o aspecto da centralidade urbana, como ponto fundamental da terceira geração de políticas regionais. Para eles, a crescente integração mundial fortalece o papel das grandes cidades, onde se localiza o comando do capital. No Brasil, o processo de concentração em grandes metrópoles é irreversível e o desenvolvimento regional deve partir de uma visão prospectiva da rede urbana e de seu papel no território. Para os autores, uma política urbana voltada para a reordenação do território exige o reforço da infra-estrutura intra-regional e o fortalecimento da polarização de cidades sobre o seu entorno. Nesse contexto, destaca-se a importância dos investimentos em infra-estrutura urbana, especialmente transporte público, saneamento, habitação, serviços coletivos, etc. Para os autores, a política urbana deveria guiar as demais políticas de desenvolvimento regional.

Storper e Scott (2003) entendem que as cidades aparecem como um local privilegiado para o crescimento econômico porque elas permitem uma economia de escala, o que se intensifica nas possibilidades de links para frente e para trás nos sistemas produtivos, na formação de mercados de trabalho qualificados e no surgimento de ativos relacionais que promovem aprendizados e inovação. Para os autores, soma-se ainda a importância do contato face-a-face como forma de construir relações de confiança entre potenciais parceiros nas relações de negócio. Storper e Scott entendem que as cidades são um corolário do processo de industrialização e que a urbanização é o principal vetor de desenvolvimento global dos anos 2000. No entanto, os autores resgatam os teóricos heterodoxos para afirmar que os processos de desenvolvimento estão invariavelmente associados a desigualdade espacial. Eles sustentam que as teses heterodoxas devem ser revisitadas:

“nós temos que procurar reinterpretar a velha abordagem de “Hirschmann-Myrdal-Perroux”, nos termos dos avanços recentes da teoria da aglomeração e da geografia econômica, e diferenciar o que pode ser creditado às políticas macroeconômicas ou pode ser compreendido como desenvolvimento do território” (STORPER e SCOTT; 2003; p. 18).

Considerado um neo-desenvolvimentista, Stiglitz (1998) sugere uma estratégia de desenvolvimento que combine elementos endógenos e atitudes nacionais. Para ele, a estratégia de desenvolvimento pressupõe uma visão de longo prazo, sobre o que a sociedade quer vir a ser em 20 anos. Segundo o autor, a estratégia de desenvolvimento deve ter um sentido de complementaridade. O conjunto das propostas deve ter consistência quando colocadas lado a lado, significando mais do que a soma das partes. A estratégia deve ser coerente e contar com um “mapa com visão de futuro” combinado a um quadro de realizações necessárias para se alcançar essa visão. Nesse sentido, o autor destaca ser importante a coordenação entre diferentes instituições e níveis de governo, entre as instituições do setor privado, entre setor público e setor privado, e a construção de consensos. Para ele, a estratégia deve incluir componentes para o desenvolvimento do setor privado, setor público, comunidade, famílias e indivíduos. Também deve contemplar: a) recursos e retorno do capital, definidos amplamente, incluindo capital humano; b) gerenciamento econômico, identificando e corrigindo distorções; c) gerenciamento de conhecimento, considerando que promover conhecimento aumenta o retorno do capital; d) estratégias setoriais, por exemplo, para a agricultura, e sub-nacionais, para regiões específicas; e) capital social e organizacional, incluindo instituições e mediação de conflitos.

Sachs (2003) defende a idéia de “desenvolvimento includente”. Suas proposições estão relacionadas com as questões estruturais, em nível nacional, de responsabilidade direta da União. Dirigindo-se especificamente ao Brasil, o autor afirma que o processo de desenvolvimento dos anos 2000 deve buscar o bem-estar das populações a partir da construção de redes públicas de serviços de base como educação, saúde, saneamento e habitação e do empenho para maximizar o emprego decente, utilizando atividades de diferentes níveis de produtividade: artesanato, indústrias naturalmente intensivas em mão-de-obra, produção de bens e serviços não submetidos à concorrência estrangeira, como a produção de serviços sociais, técnicos e pessoais, construção civil e obras públicas, e empregos relacionados com a redução do desperdício no uso dos recursos naturais, manutenção do patrimônio. Sachs afirma que as políticas públicas devem se basear no conceito de “tratamento desigual dos desiguais”, a fim de promover a discriminação positiva em favor dos atores mais fracos, favorecendo as saídas da informalidade. Para o autor, o desenvolvimento brasileiro deve:

“adotar uma estratégia onde a consolidação e expansão do núcleo modernizador, condição para o crescimento sustentado, deve ser suplementada pela identificação de todas as oportunidades de crescimento puxado pelo emprego e pela promoção de instrumentos de ação direta sobre o bem-estar das populações” (SACHS; 2003; p. 4).

Na visão de Egler (1994), as novas formas flexíveis de produção e o acesso ao conhecimento técnico científico são instrumentos fundamentais da concorrência capitalista na economia nos anos 2000, em que as atividades produtivas podem ser desconcentradas, desde que haja centros de gestão,

trabalhadores qualificados e uma base técnica adequada ao processo de industrialização. Para Egler o papel do Estado não pode ser desprezado na criação de novas localizações industriais vinculadas às chamadas ‘novas tecnologias. O autor lembra que gastos militares dos americanos tiveram papel decisivo na formação do “Silicon Valey”, que os “pólos tecnológicos” da França, como Sophia-Antipoles, receberam forte apoio de órgãos públicos, que as “cidades tecnológicas” do Japão, como Tsukuba, se constituíram em elementos importantes na reestruturação produtiva daquele país, que o desenvolvimento do segmento de centros de produção com alta densidade tecnológica, como é o caso do setor aeroespacial de São José dos Campos, dependeu de forte participação do Estado.

Quando se trata da participação do Estado nas políticas de desenvolvimento há que se considerar diferentes concepções em disputa. A teoria desenvolvimentista do Pós-Guerra defendeu a idéia de que o Estado poderia ser utilizado para promover mudanças estruturais. Durante o período neoliberal, o Estado passou a ser encarado como um obstáculo ao desenvolvimento. Em conseqüência, houve uma retomada de teses que defendiam o Estado como simples garantidor da propriedade privada. O Consenso de Washington concebeu um Estado fraco que, no entanto, deveria ser forte para legitimar o espaço nacional às exigências do capitalismo global. No entendimento de Santos (2002), no período pós-neoliberal, duas concepções de Estado duelam pela hegemonia: o Estado-empresário e o Estado-novíssimo-movimento-social. A visão de Estado-empresário traduz-se em duas recomendações básicas: privatizar todas as funções que o Estado não tem que desempenhar com exclusividade; e submeter a administração pública a critérios de eficiência, eficácia e efetividade, próprias do mundo empresarial. A segunda opção, do Estado-novíssimo-movimento-social, se apóia na idéia de que é necessária a articulação de Estado e comunidade, sob a égide deste último, para enfrentar a hegemonia do mercado. A consecução dessa nova versão de Estado demanda uma re-fundação democrática da administração pública e, também, uma re-fundação democrática do terceiro setor, que está sujeito aos mesmos vícios que ultimamente têm sido atribuídos ao Estado.

Na visão de Araujo (2000), nos anos 2000 as tendências de mercado tendem a aprofundar as diferenças regionais forjadas no passado do Brasil, valorizando os focos dinâmicos e ampliando a distancia das áreas não competitivas dos benefícios do desenvolvimento. Para evitar esta fragmentação do país, caberia a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional, considerando o novo paradigma produtivo e tecnológico de nível mundial e os novos condicionantes de localização de atividades produtivas. Além disso, caberia considerar a “herança heterogenia” que caracteriza a configuração regional do Brasil, onde são encontradas sub-regiões com alta renda ao lado de áreas deprimidas. A política regional deveria então ter entre seus objetivos principais a “redução sistemática das desigualdades, o que diz respeito “aos níveis de vida das populações” de diferentes porções do território nacional. Nessa política, a eficiência e a competitividade são parte estratégica no tratamento da problemática regional. Para Araújo:

“o processo de globalização e a proposta de inserção competitiva da economia nacional na economia mundial passam a exigir das políticas não só a ampliação da base econômica mas a montagem de uma estrutura produtiva que possa ganhar mercados num contexto cada vez mais competitivo” (ARAÚJO; 2000; p. 22).

Celso Furtado afirmava que a política de desenvolvimento deveria ser resultado das aspirações de grupos sociais que tomam consciência de seus problemas e tentam resolvê-los. Para o autor, o objetivo estratégico do desenvolvimento deveria ser conciliar uma taxa de crescimento econômico elevada com absorção do desemprego e desconcentração da renda. A identidade cultural deveria ser valorizada para que o povo não se tornasse um “consumidor passivo” de bens culturais de outros povos. Nesse sentido, o autor comenta que deveriam ser considerados valores substantivos que exprimem os interesses da coletividade. Furtado menciona um “processo” de desenvolvimento, de ativação e canalização de forças sociais, de iniciativa e criatividade, de um processo social e cultural, e só secundariamente econômico (FURTADO, 2000).

Brandão (2007), entendendo que o desenvolvimento “não transborda”, não se difunde, e necessita ser construído, conclui que é necessário interferir nas coalizões tradicionais de poder buscando interromper as relações que perenizam o subdesenvolvimento. Para o autor é necessário resgatar a lógica do projeto, “porém amparado por ampla repactuação de forças antagônicas e da necessária contratualização de compromissos” (Brandão, 2007, p. 206). No seu entendimento, devem ser promovidas “arenas de coordenação de interesses, de diálogos, de conflitos e de consensos”. Para ele, a contratualização, baseada na experiência Européia, deve trabalhar com visão de longo prazo, na construção de relações de horizontalidade – na mesma escala territorial, e de verticalidade – nas escalas abaixo e acima daquele em que se implementa a política. Para o autor, deve-se trabalhar com um grau maior de respeito a endogenia, o que envolve reconhecer a diversidade geográfica, demográfica, social, produtiva, etc. brasileiras. Para ele, no entanto é necessário enfrentar e romper com as forças desarticuladoras e os pactos de dominação interna e promover uma “publicização do Estado, uma nova pactuação federativa capaz de “republicanizar” o Brasil. Segundo o autor:

“O grande desafio da proposta multiescalar é aprender a tratar dialeticamente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) de um país continental como o Brasil, a fim de fazer operar a sua imensa diversidade e criatividade no sentido do avanço social, político e produtivo” (BRANDÃO; 2007; p. 204).

#### **1.4. Conclusões das Referências Teóricas**

Na fase desenvolvimentista prevaleceu o entendimento de que o Estado deveria intervir na economia e que o investimento público era necessário para ampliar a demanda nos períodos de desaquecimento

econômico e garantir o equilíbrio do sistema capitalista. Para autores desenvolvimentistas o processo de crescimento econômico ocorre espacialmente de maneira desigual e desequilibrada, acarretando concentração de população e riqueza em determinadas regiões, acentuando diferenças econômicas e sociais. Myrdal (1954), por exemplo, afirmou que uma “causação circular” geraria efeitos acumulativos e acentuaria as disparidades econômicas entre regiões e países. Na visão de Prebisch (1949), desenvolvimento e subdesenvolvimento estavam inter-relacionados em centro-periferia, tomando parte de um único sistema econômico mundial. Para reverter esse processo, autores desenvolvimentistas defenderam a intervenção do Estado na economia e destacaram o papel da nação como preponderante no processo de desenvolvimento nacional e regional.

Durante o neoliberalismo, sobressaíram as teses clássicas para quem as leis de mercado tendem a promover a equalização do desenvolvimento econômico e a distribuição dos benefícios, o que levaria a uma convergência inter-regional das diferenças de renda e capital. Nessa fase, o Estado se tornou um obstáculo para o desenvolvimento, uma ameaça à liberdade econômica e política, e deveria se restringir principalmente a garantir a propriedade e permitir ampla circulação do capital. Para Harvey (1996), no entanto, o que ocorre é a incapacidade do keynesianismo de conter as contradições próprias do capitalismo. No entendimento de Smith (1988), as riquezas de territórios particulares aumentam às custas de outros territórios. Nessa fase vive-se uma flexibilização do processo de acumulação do capital, apoiado em uma “desterritorialização” da produção o que, paradoxalmente, promove uma valorização dos territórios que se engajam no processo de globalização da economia.

Já nos anos 2000, alguns autores apontam uma nova postura do Estado, que estaria retomando iniciativas típicas do desenvolvimentismo, o que poderia estar conformando uma nova fase, chamada de “neodesenvolvimentismo”. Esse entendimento aparece na leitura de políticas sociais, de desenvolvimento regional e de desenvolvimento produtivo, entre outras. Nessa fase, estaria ocorrendo maior participação do Estado para promover o desenvolvimento econômico e industrial, bem como para garantir a inclusão social. Nessa fase, estariam convivendo diferentes concepções de Estado, uma baseada nos conceitos empresariais de eficiência, eficácia e efetividade e outra que apostaria na articulação do Estado com a sociedade. Nesta fase, a participação do Estado nas políticas de desenvolvimento estaria se ampliando, ocorrendo um reforço das iniciativas para aumentar a competitividade das organizações produtivas, com base na articulação dos agentes presentes no território, em múltiplas escalas, buscando uma síntese entre políticas endógenas e exógenas.

## **2. Políticas federais de desenvolvimento regional nos anos do Pós-Guerra (1945 a 1964)**

Este capítulo trata das políticas de desenvolvimento regional em um período que se estende do Pós-Guerra, 1945, até a queda do Presidente João Goulart, 1964, com o Golpe Militar efetivado em 31 de março daquele ano. A referência institucional da República nesse hiato é a Constituição Liberal de 1946. O País viveu um período democrático, quando foram eleitos os Presidentes Eurico Gaspar Dutra e Getúlio Vargas, que se suicida no meio do mandato. Em seguida, apesar das pressões contrárias, assumiu Juscelino Kubitschek, que realizaria um governo de grande repercussão. Com a eleição e a renúncia de Janio Quadros, o Brasil viveu novos momentos de incerteza. Assumiu João Goulart, que propôs as “reformas de base” e terminou deposto pelos militares. O período conta com várias iniciativas institucionais para o desenvolvimento regional, predominantemente orientadas pelo keynesianismo e pela participação do Estado na economia.

### **2.1. A criação de instituições regionais nos primeiros anos do Pós-Guerra**

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil esperava se desenvolver aceleradamente e alimentava a expectativa de participar da nova ordem econômica internacional que surgia após o conflito, sob a hegemonia dos Estados Unidos da América. O País havia emprestado grande apoio aos americanos durante a Guerra e esperava receber uma contrapartida à altura. Para tanto, procurou fazer o seu dever de casa. Derrubou o Estado Novo, re-estabeleceu a democracia e promulgou, em 1946, uma nova Constituição Federal, de caráter liberal e progressista (que duraria até o Golpe Militar de 1964). Nesse contexto, a questão regional foi contemplada. A Constituição de 1946 reintroduziu a determinação da Carta Magna de 1934 (Artigo 177) de aplicação de 4% do total da renda tributária da União e dos estados no Nordeste, e impôs à União e aos estados a exigência de investimentos, em quantia não inferior a 3% de sua renda tributária, em plano de defesa contra os efeitos da seca na Região Nordeste (Artigo 198). Determinou também a aplicação de mais 1% da renda tributária federal “para traçar e executar plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes” (Artigo 29, Disposições Transitórias) pelo prazo de, pelo menos, 20 anos. A CF de 1946 determina que um terço do montante dirigido ao Nordeste (1%) seja depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, “podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca”. A CF definiu ainda que outros 3% da renda tributária da União, dos estados e dos municípios, sejam aplicados pelo Governo Federal na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, pelo período de não menos que 20 anos consecutivos (Artigo 199). As definições da Constituição Federal de 1946 demoraram vários anos para serem parcialmente implementadas. A criação de instituições regionais, no entanto, iniciou-se nos anos que se seguiram a sua promulgação.

No período Pós-Guerra, buscando apoio para se desenvolver, o Brasil procurou o EUA e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, conhecido posteriormente como Banco Mundial)<sup>8</sup> e chegou a solicitar, na Conferência das Organizações dos Estados Americanos, em 1948, que fosse elaborado um “Plano Marshall<sup>9</sup>” para a América Latina. O Brasil não obteve êxito pois o BIRD priorizou inicialmente a reconstrução da Europa e os investimentos na Ásia, importantes na disputa da hegemonia global com a União Soviética. A cooperação econômica do Brasil com os EUA no Pós-Guerra só foi retomada com a Missão Abbink, realizada em 1949, que propôs a eliminação das restrições à circulação do capital privado internacional no País e a participação estrangeira na exploração de minérios e petróleo, não tendo aprovado nenhum apoio financeiro. Segundo Becker (1992, p. 80), entre 1946 e 1948, 60% das importações e metade das exportações do continente latino-americano ocorriam no comércio com os EUA, mas essa relação era “essencialmente assimétrica e gerou grandes frustrações no Brasil”.

O Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) sustentou uma política econômica baseada nos postulados do liberalismo, mas também adotou, simultaneamente, medidas intervencionistas, como as restrições à participação de empresas estrangeiras na exploração de riquezas nacionais. Dutra também apostou no planejamento estatal para o desenvolvimento nacional e patrocinou o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia). Na mesma linha, Dutra criou instituições para promover o desenvolvimento regional. A Comissão Executiva de Defesa da Borracha, aprovada em 1947, tinha a tarefa de amparar a indústria extrativista e, em 1950, deu lugar ao Banco de Crédito da Amazônia, cuja missão era financiar a diversificação da produção e do desenvolvimento da Região Norte. A Comissão do Vale do São Francisco – CVSF, criada em 1948, tinha o objetivo de promover a valorização econômica da bacia do grande rio, promovendo obras de irrigação e infraestrutura, ofertando apoio à agricultura. Às instituições criadas por Dutra somaram-se as iniciativas do último período do Estado Novo, a Fundação Brasil Central (de 1943), os Territórios Federais, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, CHESF, e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (ambos de 1945).

A gestão do Presidente Getúlio Vargas (1951-1954), desta vez eleito por via direta, retomou o ideário nacional-desenvolvimentista, fortalecendo a defesa da intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento, particularmente em novas atividades econômicas e industriais, associadas à diversificação do mercado interno. O objetivo era superar a “vocação primário-exportadora do País” e, assim, reduzir a dependência frente ao comércio exterior. O projeto de um capitalismo nacional, com intervenção estatal, contou com o apoio teórico da Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL, e pode ser ilustrado pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, em

---

<sup>8</sup> Criado por obra do Acordo de Bretton Woods, assinado por 44 países, em 1944, com objetivo de promover a reconstru o e o desenvolvimento dos seus países membros. O mesmo Acordo também criou o Fundo Monetário Internacional, FMI.

<sup>9</sup> Plano Marshal, foi oficialmente chamado de Programa de Recuperação Européia e se destinava   reconstru o dos países aliados do EUA na Europa.

1952, e pela Petrobras, em 1953. Nesse período, com o amparo da orientação do Governo, foram criadas instituições para o desenvolvimento regional, como o Banco de Desenvolvimento do Nordeste (motivado pela seca que assolou a região em 1952), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, SPVEA (1953), e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País, SPVEFSO.

À época dos Governos Dutra e Vargas foram então criadas várias instituições públicas, na linha do nacional-desenvolvimentismo, incluindo órgãos para o desenvolvimento regional. Essas instituições funcionaram de maneira independente, ligadas apenas à Presidência da República, e a sua criação possibilitou a formação de uma estrutura de Estado, com um corpo político e tecnocrático. De fato, os governos Dutra e Vargas obtiveram resultados pouco expressivos para o desenvolvimento regional. O Plano SALTE foi abandonado por falta de recursos. Dutra apenas iniciou a modernização da ligação rodoviária entre Rio de Janeiro e São Paulo; Vargas realizou obras da hidrelétrica de Paulo Afonso. A Fundação Brasil Central apoiou algumas poucas iniciativas de colonização na Região Centro-Oeste. A Comissão do Vale do São Francisco começou a implantação de perímetros irrigados e distritos agropecuários. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS deu continuidade à política de construção de açudes. Os Bancos de Crédito da Amazônia e do Nordeste só iriam deslançar no período seguinte, já no Governo JK. O primeiro Plano Quinquenal da Amazônia só foi aprovado em 1954 (CARVALHO; 1973) (Decreto 30.020, 08/02/54), mas tratava-se apenas de um plano com caráter emergencial.

## **2.2. O Programa de Metas e o desenvolvimento regional**

Quando Juscelino Kubitschek (JK) assumiu a presidência do Brasil, em 1956, as agências internacionais de financiamento indicavam um “choque ortodoxo” para o seu governo, como forma de o País merecer créditos do estrangeiro, o que significava arrocho fiscal e contenção dos gastos públicos. JK assumiu claramente uma postura a favor do desenvolvimentismo e chegou a romper com o Fundo Monetário Internacional, FMI, em 1959, por discordar das orientações de cunho monetarista emanadas por aquele organismo. Naquele mesmo momento, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) alertava para o crescente hiato entre nações ricas e pobres, que se dava por meio das relações de exploração entre “centro-periferia”. A CEPAL defendia a adoção de um desenvolvimento voltado para o mercado interno, baseado na industrialização para substituição das importações. Segundo Rabelo essa argumentação vai ser fundamental para gerar uma rejeição ao liberalismo econômico e também para consolidar a ideia de que “desenvolvimento é igual à industrialização” (RABELO, 2003, p. 47). Sob influência das idéias da Comissão, JK inicia um novo ciclo da economia brasileira, no qual se dá a consolidação do capitalismo industrial nacional. Na visão de Becker, Juscelino adotou uma política de industrialização favorável ao capital privado, um “capitalismo

politicamente orientado”, baseado num modelo de “tripé” (BECKER; 1992; p. 83), com investimentos do capital privado internacional na produção de bens duráveis, do capital privado nacional na produção de bens não duráveis e do capital estatal operando bens de produção. A política de JK, desenvolvimentista obteve importantes desdobramentos na ocupação do território nacional.

A atuação de JK se baseou no planejamento de Estado. O Programa de Metas, lançado no início do seu governo, tratou da implantação de infraestrutura econômica e do apoio à indústria de bens intermediários e de bens de capital. Os investimentos em infraestrutura estabeleciam metas ousadas e se concentravam nos setores de energia (hidrelétrica e petróleo), que representava 42,39% do orçamento do Programa, e transporte (rodoviário e naval), o que representava 28,88% dos recursos planejados. Os resultados do Programa de Metas são expressivos. A capacidade instalada de energia hidrelétrica aumentou de 3 milhões de kW em 1955 para 5 milhões de kW em 1961. As rodovias federais saltaram de 22.250 km para 35.419 km no mesmo período. O sistema rodoviário integrou a região Centro-Sul do País e lançou vias de penetração na direção oeste, norte e nordeste do território nacional. No que diz respeito à indústria, o Estado investiu em bens de capital, principalmente na ampliação na indústria siderúrgica e do cimento, que praticamente dobraram sua capacidade de produção. JK também ofereceu subsídios e proteção para as indústrias de bens intermediários alcançarem uma meta elevada de nacionalização, com destaque para o setor automobilístico. Os investimentos estrangeiros na indústria passaram de US\$ 43 milhões em 1955 para US\$ 147 milhões em 1961. O Programa de Metas criou uma referência importante para o planejamento estatal no Brasil, principalmente por ter logrado êxitos amplamente reconhecidos (RABELO; 2003).

Os efeitos das iniciativas de Juscelino para o desenvolvimento regional foram expressivos e contraditórios. Os principais investimentos em infraestrutura e industrialização ocorreram na Região Sudeste do País, o que reforçou o processo de urbanização e a concentração econômica, principalmente no estado de São Paulo. Por outro lado, a implantação de extensa rede de rodovias permitiu maior integração do mercado nacional. Para Becker (1992), a partir do desenvolvimentismo de JK, a estrutura espacial brasileira em “arquipélago” se esfacelou gradativamente, dando lugar a “uma espécie de centro-periferia” comandada pela Região Sudeste. Apesar dos seus rebatimentos territoriais, o Programa de Metas não teve uma preocupação explícita com a distribuição espacial (e social) de renda. Entretanto, a construção de Brasília, a nova capital federal, considerada uma política implícita de desenvolvimento regional, interferiu expressivamente na dinâmica da ocupação territorial do País e abriu novas perspectivas de desenvolvimento para as Regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil. A partir de Brasília, Juscelino iniciou a construção de estradas federais para Belém e Acre, formando “duas grandes pinças contornando a fímbria da floresta” (BECKER, 2001). Segundo Rabelo, a construção de Brasília foi “na verdade, uma operação de grande envergadura visando dotar o capitalismo brasileiro de um maior espaço de articulação e expansão” (RABELO; 2003; p. 50).

Nesse período, ocorreram também outras ações do Estado para o desenvolvimento regional. A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), primeira Superintendência criada para promover o desenvolvimento regional, em decorrência da Constituição de 1946, tinha como principal missão o apoio à implantação de infraestrutura, com destaque, naquele momento, para as rodovias Brasília-Belém e Brasília-Acre. A SPVEA aprovou um primeiro Plano Emergencial em 1954 (Decreto 35.020, 08/54). O Banco de Crédito da Amazônia – BCA apoiava projetos agropecuários nos novos polos ao longo das rodovias e no sul do estado do Pará. A Fundação Brasil Central deu continuidade a sua modesta atuação, alcançando algumas áreas do leste do estado do Mato Grosso (Vale do Araguaia, Barra do Garças, Nova Xavantina), dentro do espírito de colonização das “terras vazias”. Em 1961, a Fundação foi substituída pela Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste. A Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste, SPVEFSO iniciou sua atuação na Região Sul. No final do período, em 1961, também foi criado o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios – SENAM (CARVALHO, 1973). Os resultados dessas instituições regionais são considerados pequenos e ocasionaram poucos comentários na literatura especializada.

Em termos de desenvolvimento regional, a experiência que mais se destacou no Governo JK está relacionada à Região Nordeste. Lá o Governo Federal enfrentou graves secas que causavam comoção, e também movimentos de trabalhadores rurais (Liga Camponesa), que lutavam para diminuir as desigualdades sociais, fatores que sensibilizaram e levaram à criação, em 1956, do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste, GTDN, e, em 1959, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE. As experiências do GTDN e da SUDENE são consideradas um referencial de suma importância para a política de desenvolvimento regional no Brasil e serão tratadas a seguir.

Em resumo, no Período Histórico do Pós-Guerra foram constituídas instituições que viriam a se tornar a base da política de desenvolvimento regional do próximo período, abrangendo todas as regiões do País, com exceção do SUDESTE<sup>10</sup> (QUADRO 01). Estas instituições estiveram ligadas à Presidência da República, atuaram isoladamente, de maneira dispersa, e realizaram atividades específicas para a sua região, principalmente relacionadas à implantação de infraestrutura econômica, projetos de colonização agropecuária e financiamento de agentes econômicos regionais. Os resultados alcançados no período por estas instituições são pontuais e pouco expressivos em termos de desenvolvimento regional. A criação desses órgãos, no entanto, criou o arcabouço técnico e institucional que ganharia maior importância nas décadas seguintes.

---

<sup>10</sup> A divisão do país em 05 grandes regiões – Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste, foi definida em 1969.

QUADRO 01

<b>Instituições Federais de Desenvolvimento Regional - Fase Pós Guerra (1945)</b>			
<b>Instituição</b>	<b>Área de Atuação</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Atuação</b>
Fundação Brasil Central (Decreto-Lei nº 5.878, de 06 de outubro de 1943)	Centro-Oeste	Incorporar o Brasil Central à economia nacional, promovendo o desbravamento e a colonização da Região Centro-Oeste	Instalou iniciativas de colonização no Centro-Oeste e apoio a iniciativas privadas de colonização
Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS (Decreto-Lei 8.846, de 28/12/1945)	Nordeste	Beneficiamento de áreas e obras de proteção contra as secas e inundações; irrigação; radicação de população em comunidades de irrigantes;	Construiu grandes açudes e estradas como Fortaleza-Brasília. Beneficiaram proprietários tradicionais, sem assistência técnica e crédito, o que limitou seu aproveitamento.
Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco, CHESF (Criação em 1945)	Nordeste	Aproveitamento do rio São Francisco na geração de energia elétrica. Iniciou suas atividades em 1948	Realizou grandes obras de geração de energia elétrica e de eletrificação na região nordeste possibilitando seu desenvolvimento industrial e urbano
Comissão Executiva de Defesa da Borracha (Lei 86, de 8 de setembro de 1947)	Amazônia	Regular e proteger o mercado da borracha e a industrialização	Atuou de maneira protecionista e defendeu os interesses de produtores nacionais
Comissão do Vale do São Francisco CVSF (Lei 541, 17/12/1948)	Vale do Rio São Francisco	Valorização econômica da bacia do rio São Francisco, execução de obras de irrigação e de infra-estrutura e apoio à agricultura	Implantou perímetros irrigados e distritos agropecuários; realiza obras de saneamento, eletrificação rural, e vias de acesso;
Banco de Crédito da Amazonia (Lei 1184, 1950)	Amazônia	Financiar atividades produtivas na região amazônica, estendendo a atuação do Banco de Crédito da Borracha, a quem substituiu	Financiou atividades produtivas nos polos de crescimento econômico da Região Norte, particularmente no entorno da Belém Brasília
Banco do Nordeste do Brasil - BNB (Lei no.1649 de 19/07/1952)	Nordeste	Promover o desenvolvimento da Região Nordeste por meio de estruturação do crédito e apoio à agricultura e ao empresariado.	Elaborou plano de combate às secas em 1953, apontou a criação do GTDN em 1956; promoveu o crédito rural supervisionado, introduziu a prática de projetos para obtenção de financiamentos
Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPVEA Lei 1803 - 1953	Amazônia	Promover o desenvolvimento da Amazônia Legal, criada com a mesma lei, com base em planos de desenvolvimento	Principalmente obras de infra-estrutura, com destaque para a rodovia Belém-Brasília, prevista no Programa de Metas de JK
SPVEFSO - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País, Lei 2976/56	Região Sul	Promover o desenvolvimento de regiões do Rio Grande do Sul, Paraná, Pantanal, Lagoa Mirim	Projetos de colonização, apoio a produtores rurais, implantação de infraestrutura
Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN - 1956	Nordeste	Avaliar a problemática nordestina no âmbito da economia brasileira, identificando suas origens, evolução e esquema de solução para os desafios encontrados	Elaborou Uma Política para Desenvolvimento do Nordeste, considerado um marco para o Planejamento Regional, propõe um Plano de Ação abrangente para o NE
Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (Lei Federal 3.692, 15/12/59)	Nordeste	Propor diretrizes para o desenvolvimento do NE, coordenar a ação de órgãos federais e assistência técnica no NE, executar projetos	Elaborou Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social para o NE; coordenou a concessão de recursos fiscais para a iniciativa privada
Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Dec 50.741, de 1961)	Centro-Oeste	Promover o desenvolvimento da Região Centro-Oeste	Promoveu projetos de colonização de terras para agricultura e agropecuária

Elaborado pelo Autor

### 2.3. A primeira proposta de política regional, elaborada pelo GTDN

Em 1958, o Nordeste contava com meio século de investimentos em açudes e estradas, construídos principalmente pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS<sup>11</sup>, na chamada “Fase de Concepção de Engenharia”. A região contava também com o apoio da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF, que tratava de promover o desenvolvimento valorizando a irrigação, e com o apoio institucional do Banco do Nordeste do Brasil, criado em 1952. Contudo, a violenta seca que afetou o Nordeste naquele ano obrigou o Governo Federal a contratar cerca de 1/3 dos trabalhadores rurais da região em frentes de trabalho de emergência, causando grande dispêndio para os cofres públicos. O Governo Juscelino tratou então de reformular a concepção da política dirigida para a região e dar consequência para o Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste – GTDN. Naquele momento, outros fatores também desencadeavam pressões políticas reclamando um tratamento prioritário para a região, particularmente a concentração dos investimentos do Programa de Metas no Sudeste e a divulgação das Contas Nacionais do Brasil, mostrando os desníveis e as diferenças no ritmo de crescimento das rendas regionais (CANO, 1981). Nesse contexto, o GTDN, coordenado pelo economista Celso Furtado, tratou de estudar as causas e a natureza do problema econômico e social nordestino, tendo elaborado uma proposta abrangente para solucionar as grandes questões evidenciadas no diagnóstico da região, o que foi apresentado, em 1959, no documento Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste – PDEN (BRASIL; 1967, b).

Vale lembrar que, naquele momento ocorriam várias iniciativas de políticas para enfrentar a desigualdade regional que influenciavam o Brasil. Nos EUA, desenvolvia-se a “Regional Science”, baseada em estudos sobre a localização e o “espraiamento” do desenvolvimento. Na Europa, tinham curso várias políticas, a exemplo dos planos de distribuição territorial e polos de desenvolvimento na França, das políticas de desconcentração industrial na Inglaterra, da “Cassa del Mezzogiorno” e das políticas de desenvolvimento do Sul da Itália, dos programas de descongestionamento e desenvolvimento das fronteiras na Alemanha, entre outras (DINIZ, 2001). Era também momento de grande projeção da teoria de centro-periferia, pregada pela CEPAL, que receitava a industrialização dos países subdesenvolvidos, contando com a participação organizada do Estado.

A Política para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste, elaborada pelo GTDN, é singular. Situa a questão regional nordestina em termos relativos ao Centro-Sul, numa perspectiva histórica. São analisadas disparidades dos níveis e do ritmo de desenvolvimento entre as regiões Nordeste e Centro-Sul do País, analisada a divisão de trabalho e produção da região, e elaborado um Plano de Ação para corrigir distorções inter e intra-regionais. A disparidade de renda é considerada o mais grave problema

---

<sup>11</sup> Inicialmente criado como Instituto Nacional de Obras Contra as Secas, passa a ser Departamento em 1945.

a ser enfrentado, já que a renda média de um nordestino (US\$ 98,00) é menos de uma terça parte da do habitante do Centro-Sul (US\$ 300,00) naquele momento (Brasil, 1967). Segundo o documento, o ritmo do crescimento econômico também preocupa, tendo sido duas vezes maior no Centro-Sul, de 1948 a 1958, o que progressivamente agravaria a situação do Nordeste. O crescimento econômico do Nordeste, baseado na exportação de produtos primários, enfrentava limitações de mercado e oscilações de preço internacionais. Na avaliação do GTDN, às causas históricas do atraso nordestino adicionaram-se outras questões, de caráter “circunstancial”, relativas à política cambial e industrial adotada a partir do pós-guerra, que significaram maciços subsídios públicos aos investimentos realizados na região Centro-Sul, onde a possibilidade de industrialização era mais imediata.

O documento do GTDN analisa as relações econômicas entre Nordeste e Centro-Sul para concluir que o setor privado retira recursos da região, enquanto o Governo Federal age no sentido inverso, enviando fluxos variáveis, com maior volume após os períodos de secas, dirigidos principalmente em medidas de curto prazo, de caráter assistencial. As medidas de longo prazo se traduzem na construção de açudes que não são aproveitados economicamente, e ainda contribuem para fixar no Semi-Árido um excedente demográfico crescente, “sem modificar os dados do problema”. A Política trata do impacto da seca, que se concentra no segmento mais frágil do sistema econômico local, a agricultura de subsistência, atividade mais importante para a população pobre, o que causa fortes repercussões sociais. A política do GTDN considera diferentes porções do território do Nordeste e da sua circunvizinhança (litoral, semi-árido, vales úmidos, outras) e definiu medidas distintas para estas áreas, de maneira articulada com as medidas setoriais propostas (BRASIL; 1967, b).

O Plano de Ação do GTDN apresenta oito diretrizes básicas: 1) Reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semi-árida – revendo as prioridades quanto à construção e utilização de açudes, irrigação e outras formas de aproveitamento de águas irrigadas; 2) Reorganização da economia da região semi-árida e abertura de frentes de colonização – promover o aumento da produtividade e da especialização da agropecuária, reduzir o setor de subsistência e promover fluxos migratórios em direção ao interior maranhense e goiano e outras regiões da periferia do Polígono das Secas; 3) Intensificação dos investimentos industriais – elaborar um plano de reorganização da indústria e promover a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira, visando absorver massas de mão-de-obra, em um nível alto de produtividade, indústria siderúrgica (pelo seu efeito germinativo), indústrias com base em matérias-primas locais (cimento, adubos fosfatados, outras) e indústrias tradicionais; 4) Oferecimento de solução para a oferta de energia elétrica – para boa parte do território do Ceará e Rio Grande do Norte, onde a energia é gerada em unidades termelétricas antieconômicas; 5) Aproveitamento de conquistas tecnológicas recentes – utilizadas em outras regiões com características similares, a exemplo da energia eólica e solar, entre outras; 6) Aumento da oferta de alimentos nos centros industriais – por meio do aumento da produção de gêneros alimentícios na

própria Região Nordeste, nos vales úmidos, no Agreste e na faixa irrigável do São Francisco; 7) Assistência Técnica aos Governos Estaduais – para garantir uma cooperação, de fundamental importância para o êxito do desenvolvimento, propondo a formação de Comissões de Planejamento e Planos Econômicos estaduais; 8) Articulação Geral da Execução do Plano de Ação – promover o ataque simultâneo em um conjunto de frentes consideradas vitais, considerando o encadeamento expresso no território, ou seja, ao mesmo tempo em que se reorganiza a economia do semi-árido abrem-se as frentes de colonização na direção do Maranhão e de Goiás; e coordenação administrativa baseada na unidade de propósitos, coordenada pelo GTDN.

O Plano de Ação proposto pelo GTDN também trata da questão institucional. O Grupo concluiu que havia uma grande fragilidade administrativa para efetivar o Plano e afirmou a necessidade de coordenação dos investimentos e atividades dos órgãos federais com atuação na Região Nordeste, bem como de articulação com os governos estaduais, considerando o caráter abrangente da política de desenvolvimento proposta. Para tanto, o GTDN menciona a criação de Grupos de Trabalho, incluindo técnicos e dirigentes, representantes de instituições federais e estaduais. Diante desse quadro, pressionado pela seca devastadora de 1958, o Presidente JK criou o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste – CODENO, e encaminhou para o Congresso Nacional, em fevereiro de 1959, a proposta de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. A proposta era unificar a ação do Governo Federal, “submetendo-a ao mesmo conjunto de diretrizes”. A SUDENE encontrou resistências já na sua gênese, no Congresso Nacional, principalmente por parte das elites políticas nordestinas, receosas de perder poder de mando sobre os seus territórios. A criação da SUDENE foi aprovada no final do ano de 1959. Segundo Furtado (1959), nomeado Coordenador do CODENO:

“a ideia é a de que o Governo terá uma só política em relação ao Nordeste. Para este fim, a SUDENE deverá congregiar os dirigentes das agências governamentais mais importantes da área, coordenando a ação de todas elas” (FURTADO; 1959; p. 19).

A atuação da SUDENE, que teve Celso Furtado como primeiro Superintendente, baseou-se no diagnóstico e nas propostas do Plano de Ação do GTDN. O I Plano Diretor da SUDENE, aprovado somente no fim de 1961, pela Lei Federal 3.995, procurou instrumentalizar a atuação do órgão. O Plano previa investimentos públicos diretos e benefícios fiscais e financeiros para empresas privadas. Os investimentos diretos previstos no I PD concentraram-se em infraestrutura (60,9%), principalmente estradas, portos e energia elétrica. Outros eixos tiveram menor importância: atividades primárias, de apoio à produção agrícola (14,4%); serviços sociais e de comunidade (13,5%); pesquisa de recursos naturais (7,9%), colonização (1,9%); indústria (1,4%). A fim de viabilizar o incremento na industrialização, o I PD estabeleceu que as empresas de capital 100% nacional poderiam deduzir até 50% nas declarações do imposto de renda devido na fonte, desde que reinvestissem ou aplicassem em projetos eleitos “prioritários” pela SUDENE. Em 1963 é aprovado o II PD da SUDENE (63-65, lei

4.239/61), que, em seu Artigo 18, suprimiu a exigência de capital 100% nacional como requisito para a obtenção do apoio fiscal, passando a beneficiar também empresas de capital estrangeiro, além de estender os benefícios à aplicação de projetos agrícolas. Assim, surge o chamado Sistema 34/18, que viria a ser amplamente utilizado nos anos seguintes, principalmente como instrumento para o desenvolvimento industrial e agropecuário, no Nordeste e na Amazônia (IPEA; 1972, a).

Segundo Guimarães Neto (1996; p. 163), no seu início, a atuação da SUDENE se deu “numa espécie de vazio institucional” e suas iniciativas “reascenderam as esperanças de muitos nordestinos”. Nos primeiros anos, a SUDENE investiu no aumento da produtividade da agropecuária nas áreas áridas, buscando utilizar açudes e recursos hídricos disponíveis por meio da irrigação nos chamados vales úmidos. Carvalho (1994, p. 50) entendeu, no entanto, que os avanços conseguidos pela SUDENE com a irrigação “não foram muito expressivos”. A reorganização da economia do semi-árido tinha que enfrentar a estrutura agrária e fundiária e “as medidas práticas referidas aos domínios da Reforma Agrária foram muito pouco efetivas”. Segundo o mesmo autor, o aproveitamento das áreas irrigáveis requeria desapropriação de terras, o que era incompatível com os interesses políticos locais. No que se refere à política de industrialização, os resultados nos primeiros anos foram pequenos. De acordo com Cano, nesse período a industrialização nacional era comandada pelo capital estatal e estrangeiro, “marcadamente oligopolista”. Naquele momento, a acumulação de capital obedecia ao comando de São Paulo, que estava integrando o mercado nacional. O reconhecimento desta situação levou à alteração da lei de benefícios fiscais de 1961, que beneficiava apenas o capital nacional, e que, em 1963, passou a abranger também o capital estrangeiro e a atividade agropecuária (resultado da pressão política local), além de ter sido estendido à região Amazônica. Para o autor:

“o GTDN não se deu conta da inexistência da oportunidade histórica para a criação de um Centro Autônomo de Expansão Manufatureira Regional” (CANO; 1981; p. 25).

A Política para Desenvolvimento Econômico do Nordeste ganhou destaque por trazer a primeira proposição de um Plano de Ação abrangente para o desenvolvimento de uma região do Brasil. Vale destacar a articulação de propostas para diferentes parcelas do território: na Zona Costeira dever-se-ia promover a industrialização e a criação de um centro manufatureiro autônomo para gerar emprego em massa; no Semi-Árido caber-se-ia aumentar a produtividade da agropecuária; nos vales úmidos do Maranhão e Goiás dever-se-ia promover uma colonização capaz de receber população migrante da área semi-árida; e assim por diante. Outras articulações foram lançadas: os investimentos diretos da União seriam em infraestrutura econômica, e os investimentos do capital privado em industrialização, incentivado por meio de isenção tributária e financiamentos públicos diferenciados. As instituições públicas deveriam atuar de maneira coordenada, sob uma única orientação, do Governo Federal, em articulação com os estados e os trabalhos deveriam se apoiar em Planos de Desenvolvimento Regional

## **2.4. Conclusões do Período Histórico do Pós-Guerra (1945-1964)**

Todo o Período Histórico do Pós-Guerra (1945 – 1964) é marcado por características nacional-desenvolvimentistas e por políticas públicas de perfil Keynesiano, com investimentos do Estado em infraestrutura econômica e industrialização. Esta intervenção estatal ocorre acentuadamente apenas no Governo Juscelino Kubitschek, durante a execução do Programa de Metas, onde se estabelece uma parceria entre os capitais Estatal, nacional e internacional. O nacionalismo é o principal responsável pelo grande número de instituições públicas criadas pelo Governo Federal nesse Período.

No Período Histórico do Pós-Guerra, considerando políticas explícitas e implícitas de desenvolvimento regional, para diminuição das desigualdades regionais e ocupação do território nacional, foram marcas significativas: a) a criação de um conjunto de instituições de desenvolvimento regional; b) a formulação e a tentativa de implantação da primeira política de desenvolvimento regional; c) a criação de mecanismos de benefícios tributários e creditícios que viriam a ser amplamente utilizado nas décadas seguintes; d) a realização de investimentos em infraestrutura e na construção de Brasília, conforme o Programa de Metas.

A criação de mecanismos de isenções tributárias e benefícios creditícios é uma experiência que merece do Período que merece ser destacada. Apesar de ter movimentado um volume de recursos relativamente reduzido no início da sua operação, a possibilidade de investir até 50% do imposto de renda devido em novos projetos e receber financiamentos subsidiados para os mesmos projetos revelou-se um grande negócio para as grandes empresas. O benefício tributário passou a ser adotado nos anos seguintes como um dos principais instrumentos das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste e outras regiões, principalmente o Norte e o Centro-Oeste. O mecanismo, inicialmente utilizado para a industrialização, seria posteriormente estendido a outras atividades econômicas. A atuação das instituições regionais passou a se vincular à análise e aprovação de projetos destinados a receber benefícios tributários e creditícios do Governo Federal.

As dificuldades para implantar o Plano de Ação do GTDN e os limitados resultados alcançados são experiências que também merecem destaque. A SUDENE, criada com a missão de implantar os Planos Diretores de Desenvolvimento Regional, esbarrou em várias dificuldades. A criação de um “centro manufatureiro autônomo” mostrou-se inviável, diante da integração do mercado nacional e da subjugação da região ao poder econômico instalado no Centro-Sul, particularmente no estado de São Paulo. A modernização da agropecuária do semi-árido encontrou resistências ao se deparar com uma estrutura agrária tradicional baseada no conservadorismo dos latifundiários e das representações políticas da região. A implantação de agricultura irrigada nos Vales Úmidos encontrou obstáculos na

resistência cultural da população. A articulação das ações, pela coordenação centralizada na SUDENE, também não ocorreu, pois a Superintendência não conseguiu impor aos outros órgãos e estados a hegemonia que se pretendia inicialmente.

Nesse contexto de poucos resultados, a exceção para o desenvolvimento regional ocorreu com os desdobramentos do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, que, apesar de não tratar explicitamente da questão regional, teve grande impacto na ocupação do território. Apesar de ter a concentrado investimentos e urbanização na região Centro-Sul, o sistema rodoviário implantado por JK integrou esta região e lançou vias de penetração na direção oeste, norte e nordeste do território nacional. A construção de Brasília possibilitou a formação de um nóculo de articulação, uma plataforma para exploração do centro-oeste e do norte do País, lançando novas possibilidades para a ocupação do território nacional.

#### **4. Políticas federais de desenvolvimento regional nos anos Pós-Golpe de 1964 (1964 a 1988).**

Este capítulo trata das políticas de desenvolvimento regional no Período Histórico que se estende do Golpe Militar, que ocorreu em 31 de março de 1964, até a Constituição Federal de 1988. Os militares derrubaram o Presidente João Goulart, assumindo o Governo o Marechal Castelo Branco, tendo sido sucedido por militares até 1985, quando foi eleito, de forma indireta, o Presidente Tancredo Neves, que falece antes de tomar posse. Após intenso drama nacional, assume a Presidência José Sarney, que conduz a nação em tempos de recessão econômica e promove a elaboração da nova Constituição Federal, em 1988. Nesse Período Histórico, o desenvolvimento nacional é orientado por Constituições Federais conservadoras e um planejamento estatal centralizado e as políticas de desenvolvimento regional adquirem diferentes características.

##### **4.1. Os primeiros planos nacionais e a centralização institucional**

Em 1964, quando os militares tomaram o poder no País, vivia-se um período de Guerra Fria entre americanos e soviéticos, em disputa pela hegemonia global. João Goulart, Presidente brasileiro antes do golpe, defendia idéias tidas como socialistas, motivo de tensão com os conservadores, apoiados pelos Estados Unidos. O Plano Trienal (BRASIL; 1962), elaborado pelo Ministro da Economia Celso Furtado, anunciado por João Goulart em março de 1964, incluía as chamadas “reformas de base”, defendidas por movimentos sociais com forte atividade nas regiões menos desenvolvidas, a exemplo das Ligas Camponesas, no Nordeste. Uma das medidas mais importantes desse Plano, a reforma agrária tratava da desapropriação de terras e enfrentava grande resistência da oligarquia rural.

Nesse contexto, os EUA e as Agências Internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, criado em 1959) apoiavam os países de viés autoritário e conservador que dessem garantias contra a expansão soviética. Estas instituições utilizavam como estratégia a disseminação da ideologia capitalista, que na América Latina recebeu o nome de Aliança para o Progresso. As agências multilaterais objetivavam estimular o crescimento da renda *per capita*, combater a pobreza e promover o atendimento às “necessidades básicas” da população. Nesse sentido, nos anos 60 e 70, Banco Mundial e BID promoveram um grande volume de empréstimos para os países latino-americanos, inclusive o Brasil, para realizar políticas de educação, habitação, saneamento, entre outras. A maior parte destes projetos, no entanto, foi mais tarde considerada pelos próprios Bancos como “falha”, além de ineficaz na recuperação de custos (ARANTES; 2004).

Apoiados pelos EUA, Agências Multilaterais, Igreja Católica, elites urbanas e rurais, os militares então derrubaram o governo de Jango, eleito democraticamente, e instauraram um regime político autoritário, que buscou implantar um novo projeto de desenvolvimento, chamado de “modernização conservadora”. O militarismo durou até a eleição do Presidente Tancredo Neves, em 1985, mas o

regime se estendeu até a nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Em 1967, foi instituída uma nova Carta Magna, aprovada a força pelo Congresso Nacional, emendada em 1969 pelo Ato Institucional N. 5. A Carta Autoritária respaldou o Regime Militar, a centralização de poderes na União e o fortalecimento do Executivo. A Constituinte de 67 também excluiu as obrigações de aplicação de rendas da União para as regiões Norte e Nordeste e determinou à União apenas a elaboração de planos regionais de desenvolvimento (Artigo 8, XIII), possibilitando ao Congresso Nacional dispor sobre o assunto (Artigo 46, III).

A “modernização conservadora” lançou o ideário do “Brasil Potência” e o projeto de “integração nacional”, baseado na “doutrina da Segurança Nacional”. Naquele momento, transformar o Brasil num país desenvolvido significava “aprofundar a industrialização” e dotar o País de infraestrutura econômica. A fim de acelerar esse processo, apesar de defender medidas liberais, o Regime Autoritário fortaleceu ainda mais a participação do Estado na economia, reforçando o modelo baseado no “tripé” formado pelo capital multinacional, nacional e estatal. Ao Estado cabia a produção de matérias-primas e insumos básicos e a implantação de infraestrutura econômica. À iniciativa privada cabia explorar os demais setores da economia. Procurando uma “modernização acelerada”, o Estado promoveu elevados investimentos públicos e uma “intervenção direta no aparato produtivo da economia”, tendo organizado uma “complexa máquina estatal” Nesse sentido, a União investiu na concentração de poder, tendo realizado uma reforma administrativa e fiscal, o que ampliou os seus recursos e sua capacidade administrativa e regulatória. Os elevados investimentos públicos realizados nesse período tiveram importância vital para o desenvolvimento nacional e expressivas repercussões regionais (BECKER; 1992).

### Planos Nacionais

Os governos autoritários atribuíram uma grande responsabilidade ao planejamento estatal. Dois planos foram mais importantes na década de 60: o PAEG e o Plano Decenal. O Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (BRASIL; 1964) para o período de 1964-1967, na gestão do General Castelo Branco, propôs a adoção de medidas econômicas ortodoxas para enfrentar a estagnação econômica e a aceleração da inflação, como controle fiscal e compressão da massa salarial. A fim de atenuar as desigualdades regionais de renda, o PAEG defendeu a priorização de investimentos públicos nas “áreas subdesenvolvidas” (regiões Norte e Nordeste), principalmente em infraestrutura econômica, pesquisa de recursos naturais, industrialização e agropecuária. Os investimentos deveriam se basear em Planos Regionais de Desenvolvimento, com o objetivo de aumentar a renda *per capita* da região, de maneira integrada ao Plano Nacional. Os investimentos deveriam compreender estímulos fiscais e creditícios às inversões privadas, e canalização de recursos externos. O PAEG também propôs uma grande centralização das instituições públicas.

Os resultados do PAEG incluem uma redução do salário mínimo real em aproximadamente 25%, entre 1964 e 1966, maior concentração da renda e aprofundamento da desigualdade social. O aperto fiscal promovido pelo PAEG limitou os investimentos públicos no período, mas contribuiu para otimizar a participação do Estado no processo de aceleração do crescimento econômico que ocorreu no momento seguinte, entre 1968 e 1974, chamado de “milagre brasileiro”. Segundo Almeida, o PAEG promoveu “uma ampla reorganização da ação do Estado, preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia” (ALMEIDA; 2004; p. 15).

O Plano Decenal para o período de 1968/1978 (BRASIL; 1967), coordenado pelo Ministro Roberto Campos, elaborado pelo IPEA, consolidou a ideia do planejamento estatal no Brasil, e colocou a importância de se formular uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, com uma estratégia de desenvolvimento nacional, que orientasse os investimentos públicos e privados. O Plano estabeleceu como prioridades estruturais a consolidação da infraestrutura econômica e das indústrias de base, a revolução da tecnologia no campo e a atualização do sistema de abastecimento. No campo social, propôs a revolução pela educação e a consolidação da política habitacional. Como principal diretriz, adotou a ideia de “integração nacional”. Nesse sentido, o Plano Decenal definiu a fixação de uma taxa de crescimento para cada região, compatível com a taxa adotada para o conjunto do País, considerando a “auto-sustentação do processo”, devendo-se reconhecer, para tanto, o estágio do desenvolvimento de cada região do País. O Plano Decenal inovou ao propor a valorização de setores dinâmicos do mercado, considerando o papel, os recursos e as potencialidades de cada região. No que se refere aos instrumentos para o desenvolvimento regional, o Plano defendeu a utilização de estímulos fiscais para o setor privado e investimentos públicos em infraestrutura econômica, mas também “em ‘*inputs* não convencionais’, como saúde e educação, para a preparação do “elemento humano”.

O Plano Decenal apontou também a necessidade de elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional para enfrentar as disparidades de renda entre as regiões e indicou a necessidade de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, associada à ótica regional e ao aproveitamento das potencialidades econômicas. Pela proposta do Plano Decenal, a Política Urbana deveria contemplar regiões-programas de desenvolvimento e regiões polarizadas de desenvolvimento. O Decenal também indicou a elaboração de Planos Integrados de Desenvolvimento Local, para tratar das questões intra-urbanas, inclusive as sociais, contando com a participação da comunidade, sugerindo-se a organização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Local Integrado. Para o Plano Decenal, a Política Urbana deveria atentar para dois aspectos fundamentais:

“o potencial local de desenvolvimento, equacionado em nível microrregional, e a conveniência e estratégia de aproveitamento desse potencial, equacionados em nível macrorregional e nacional” (BRASIL; 1967; p. 109).

O Plano Decenal não chegou a ser adotado pelo Governo Federal, devido às mudanças ocorridas no comando do Regime Militar. Contudo, forneceu elementos e serviu de base para a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento, adotados nos anos seguintes. A coordenação da implementação das iniciativas propostas no Plano caberia à União, que deveria promover a “regionalização” do orçamento federal e das metas setoriais, além de promover a integração do planejamento Federal com o Estadual, por meio de condicionantes estabelecidos em convênios para repasse de recursos.

### Instituições

A partir dos primeiros anos do Governo Militar, os organismos regionais, antes dispersos, ganharam um novo arranjo institucional centralizado. Como apontado no PAEG, foi promovida a criação do Ministério Extraordinário para Coordenação de Organismos Regionais, MECOR, que passou a comandar os bancos públicos regionais, superintendências, comissões de desenvolvimento, territórios federais e outras instituições afins. Em 1967, o MECOR foi transformado em Ministério do Interior – MINTER (Decreto-Lei 200, 1967), incorporando também as áreas de habitação, saneamento e urbanismo, além dos territórios indígenas e outros órgãos, conformando a estrutura institucional do Regime Militar para o desenvolvimento regional e urbano do País (CARVALHO; 1973).

O MINTER coordenou um conjunto de instituições com atribuições para o desenvolvimento regional para cada macrorregião do País (QUADRO 02). O desenvolvimento do Nordeste contava com as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE, e do Vale do São Francisco – SUVALE, o Banco do Nordeste do Brasil e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, DNOCS. As instituições para o desenvolvimento da Amazônia incluíam a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Zona Franca de Manaus e Banco da Amazônia – BASA. A Região Centro-Oeste contava com a Superintendência para o Desenvolvimento da Região, a SUDECO, e a Região Sul, com a SUDESUL. O MINTER comandava também os Territórios Federais de Rondônia, Amapá e Roraima. Além de órgãos regionais, o MINTER abrangia instituições de desenvolvimento urbano (BNH, DNOS, SERFHAU<sup>12</sup>), Comissão da Lagoa-Mirim (RS), Fundação Nacional do Índio – FUNAI, Projeto Rondon, Grupo de Atendimento a Calamidades Públicas e a Secretaria Especial de Meio Ambiente.<sup>13</sup>

Na impossibilidade de analisar todas as instituições, cabe comentar a atuação das principais, as Superintendências SUDENE e SUDAM, operadoras da política de desenvolvimento regional, que tinham responsabilidade por mais de 60% do território nacional na década de 1960. (FIGURA 01)

---

12 BNH – Banco Nacional de Habitação; DNOS – Departamento Nacional de Obras e Saneamento; SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

13 A Secretaria Especial de Meio Ambiente só passou a fazer parte do MINTER na década de 70.

## QUADRO 2

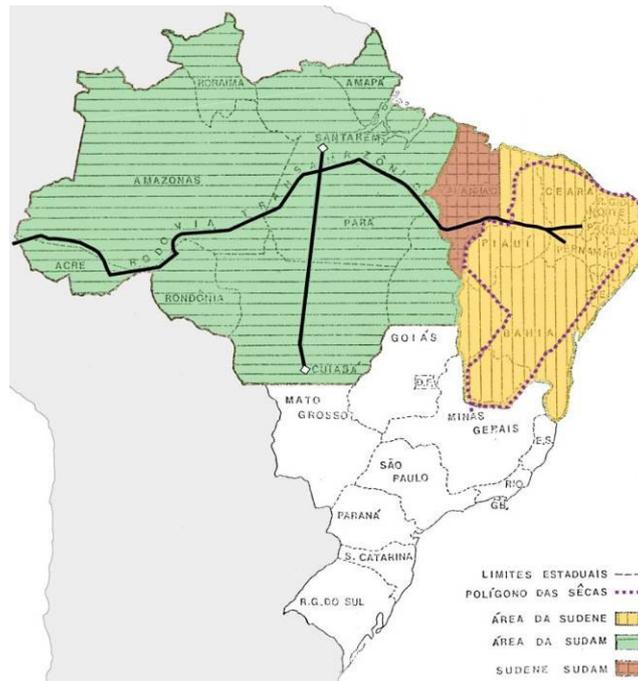
<b>Instituições Federais de Desenvolvimento Regional - Fase Pós Golpe (1964)</b>				
<b>Instituição</b>		<b>Área de Atuação</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Atuação</b>
<b>Ministério do Interior</b> (desenvolvimento regional e sub-regional, desenvolvimento local integrado e integração sócio-econômica ao processo de desenvolvimento)	SUDENE Superintendência de Des. Nordeste	Nordeste	Coordenação e planejamento do desenvolvimento regional	Elaborou Planos Diretores de desenvolvimento regional, investiu em infra-estrutura, medidas de emergência e concessão de benefícios fiscais
	BNB - Banco do Nordeste do Brasil	Nordeste	executar a política de crédito para o desenvolvimento da região como aponta os PNDs	Operação de recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR, de atividades do POLONORDESTE, recursos para turismo, outros
	SUVALE - Sup. Vale do Rio São Francisco	Vale Rio São Francisco	Promoção do desenvolvimento agrícola, com base na agricultura irrigada	Obras básicas de barragens, canais principais e secundários para obras de irrigação, com atenção para empreendimentos de maior porte
	DNOCS - Depart. Nacional de Obras c. Secas	Nordeste	Promoção do desenvolvimento agrícola, com base na agricultura irrigada	Obras básicas de barragens, canais principais e secundários para obras de irrigação, com atenção para pequenos e médios irrigantes
	SUDAM - Superintendencia de Des. Amazonia	Amazonia Legal	Coordenação e planejamento do desenvolvimento regional	Administra o Fundo de Investimento da Amazônia Finam, aprova concessão de benefícios fiscais, elabora planos de desenvolvimento regional
	BASA - Banco da Amazonia	Amazonia Legal	executar a política de crédito para o desenvolvimento da região como aponta os PNDs	agente financeiro do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), atua na expansão da fronteira agrícola e no avanço da industrialização regional
	ZONA FRANCA DE MANAUS	Zona Franca Manaus	Criar um centro industrial, comercial e agropecuário com base em incentivos especiais	Análise e aprovação de projetos industriais e comerciais para isenção fiscal e livre comércio
	SUDECO Super. de Desenvolvimento do Centro Oeste	Centro - Oeste	Coordenação e planejamento do desenvolvimento regional	Acompanhamento e participação na formulação de projetos de desenvolvimento e ocupação da Região Centro-Oeste
SUDESUL Super. Desenvolvimento do Sul	Sul	Coordenação e planejamento do desenvolvimento regional	Projetos de apoio a agricultura SUDOESTE (RS), NOROESTE (PR), Projeto Lagoa Mirim, Litoral Sul de Santa Catarina	
TERRITÓRIOS FEDERAIS RR, RO, AP	Territórios Federais	Ações de desenvolvimento sub-regional	Implantação de infra-estrutura econômica e social, pesquisas de riquezas naturais, diversificação da produção agrícola, regularização fundiária	

NOTAS: Baseado no ano de 1975, II PND, quando também faziam parte do Ministério do Interior: BNH - Banco Nacional da Habitação, DNOS - Depto. Obras de Saneamento, o SERFHAU, Serviço Federal de Arquitetura e Urbanismo, a FUNAI - Fundação Nacional do Índio, o Projeto Rondon, que tinha como objetivo mobilizar universitários para apoiar o desenvolvimento regional, o GEACAP o Grupo de Atendimento a Calamidades Públicas, a SEMA - Secretaria Especial e Meio Ambiente. Com informações de exposição do Ministro Mauricio Rangel Reis, 1975, e de Otomar de Carvalho, 1972.

Elaborado pelo Autor

Nos anos 1960, a SUDENE deu continuidade à elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento para o Nordeste, priorizando investimentos em infraestrutura. Contudo, o III PD identificou dificuldades operacionais na execução dos planos precedentes, justificando-as principalmente devido “às resistências de órgãos públicos e privados a uma ação coordenada segundo métodos e objetivos do planejamento” (III PD da SUDENE, p. 55; apud IPEA; 1972 b; p. 27). A ênfase conferida pelo Governo Militar à centralização institucional, progressivamente, promoveu a retirada de atribuições e autonomia da SUDENE

FIGURA 01



Fonte: IPEA, 1972, a; p. 23

Segundo Carvalho (1994; p. 52), no início das suas atividades, a Superintendência do Nordeste tinha um caráter “reformista”, baseado num projeto de desenvolvimento regional, mas a modernização do período militar teve perfil estritamente conservador, manteve inalterada a estrutura fundiária e solidificou interesses dos proprietários de terra, aliados da “Revolução”. No fim dos anos 1960, a atividade mais importante que cabia à SUDENE era o papel de selecionar projetos para receber benefícios tributários do “Esquema 34/18”, de acordo com os parâmetros estabelecidos em Brasília. Ao Banco do Nordeste do Brasil cabia a operacionalização dos recursos do Esquema e a realização de uma política creditícia.

A SUDAM também buscou promover o planejamento do desenvolvimento regional. O I Plano Quinquenal de Desenvolvimento para a Amazônia 1967-1971 colocou para o Governo Federal a tarefa de atrair capitais para a região, o que seria feito por meio do fornecimento da infraestrutura (57% dos recursos do I Plano), da concessão da isenção fiscal e de estímulos creditícios. A SUDAM e o Banco da Amazônia também operaram a concessão de benefícios fiscais, estendidos para a "Amazônia Legal" (Leis 4.216 de 1963 e 5.174 de 1966), nos mesmos moldes da SUDENE.

Durante a década de 1960, a SUDAM apoiou projetos agropecuários de grandes empresas e latifundiários, disseminando, por exemplo, no Sul e Sudeste do Estado do Pará, projetos de substituição de florestas por pastagens, ou apoiando o Projeto Jari, que envolvia 1,6 milhão de

hectares, onde se pretendia implantar a silvicultura para o abastecimento de uma fábrica de celulose, entre outras iniciativas. Até 1972, o Governo Federal não havia aprovado nenhum dos planos de desenvolvimento regional elaborados pela SUDAM. A Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, criada em 1967, iniciou atividades para viabilizar a zona de livre comércio e de incentivos fiscais, tendo aprovado, até 1972, 30 projetos industriais (IPEA; 1972, b; p. 46). A SUDECO e a SUDESUL, criadas formalmente à semelhança da SUDENE, de fato, apenas iniciaram suas atividades na década de 60.

### Investimentos

Na década de 60, entre os principais instrumentos utilizados para o desenvolvimento regional e operados pelas instituições coordenadas pelo MINTER para o desenvolvimento regional estavam os benefícios tributários do “Esquema 34/18”. Originalmente dirigido para o Nordeste, o esquema foi posteriormente estendido à Amazônia (1963) e ao Espírito Santo (1969) e a atividades setoriais como a pesca (1967), o turismo, (1968), o reflorestamento (1968) e a indústria aeronáutica. Os recursos públicos para o desenvolvimento regional nos anos 1960 foram expressivos e crescentes ao longo da década. Segundo Nabuco (2007; p. 69), os investimentos oriundos do Esquema 34/18 para o Nordeste passaram de US\$ 32 milhões, em 1962, para US\$ 320 milhões em 1969, alcançando uma média de US\$ 220 milhões entre 1964 e 1969. De acordo com o IPEA (1972, b; p. 13), até o final de 1971, haviam sido aprovados 1.339 projetos industriais e agropecuários para o NE, com destaque para projetos de bovinocultura. Dos 581 projetos industriais aprovados entre 1962 e 1970, destacam-se as áreas têxtil, química e de metalurgia.

Na década de 60, a SUDENE também operou investimentos públicos em infraestrutura, o que era previsto nos seus Planos Diretores. O II PD da SUDENE (1963-1965) dirigia 49,4% dos recursos para infraestrutura econômica, e 22,0% para serviços sociais. No III PD, os investimentos em infraestrutura econômica somavam 37,4% do total. Segundo o IPEA (1972, b), os investimentos públicos no Nordeste passaram de 9% da renda interna nacional, em 1964, para 13% no período de 1965-1969, o que representava uma parcela importante da economia regional. Os investimentos dirigidos ao desenvolvimento regional da Amazônia também foram ampliados na década de 60. Os recursos do sistema de isenção tributária dirigidos para a região saltaram de US\$ 3 milhões, em 1963, para US\$ 102 milhões em 1969. Segundo o IPEA, o total dos investimentos realizados pelo Governo Federal em infraestrutura no Norte, em 1970, equivalia a 1,3 vezes a renda total da Região, correspondendo a 12% do Produto Interno Bruto da Região (IPEA; 1972, b; p. 45). Embora não tenha sido apurado, nesse período, o Governo Federal também investiu em infraestrutura nas regiões Sul e Centro-Oeste.

### Resultados

Os resultados da política de desenvolvimento regional da década de 60 são motivo de controvérsias. Para Cano (1981; p. 25), o tipo de indústria que se instalou no Nordeste pouco tinha a ver com a população da região, e não contribuiu para solucionar o problema do desemprego. O autor comenta que a política de industrialização do Nordeste apoiou a implantação de um parque comandado por capitais de fora, basicamente das empresas que já estavam instaladas em São Paulo, integrando o mercado nacional, o que condicionou a indústria nordestina à complementaridade inter-regional. Na visão de Oliveira (1981; p. 125), o Esquema 34/18 foi uma das formas da expansão do capitalismo no Brasil pós 64, em que os grandes grupos da “burguesia internacional associada do Centro-Sul” abriram filiais no Nordeste para garantir a “homogeneização monopolista do espaço econômico nacional”. Segundo o autor, ainda que os resultados da industrialização tenham deixado a desejar no que diz respeito à criação de empregos, cabe reconhecer que “a economia do Nordeste integrou-se completamente à economia nacional” nesse período, perdendo o sentido de se falar em economia regional. No caso da Região Norte, as instituições de desenvolvimento regional da Amazônia foram modernizadas na década de 60 como parte da estratégia de oferecer suporte para a implantação de uma “malha programada” visando completar o controle do território. (BECKER; 2001).

#### **4.2. O auge do planejamento nacional e regional dos militares**

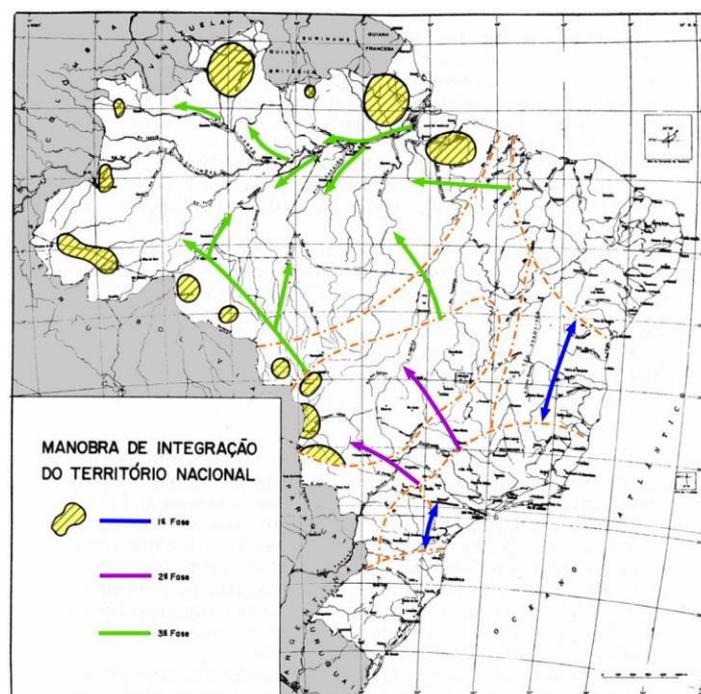
Após a fase de ajustes institucionais, de 1964 a 1967, quando ocorreu um crescimento moderado, iniciou-se um período de forte expansão econômica no Brasil. De 1968 a 1973, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média acima de 10% ao ano, enquanto a inflação oscilou entre 15% e 20% ao ano. Esse elevado crescimento econômico só foi possível graças à alta taxa de inversão do Estado, que adotou medidas de inspiração keynesiana aumentando o investimento em proporção ao PIB de 17% no final da década de 60 para 22% em média na década de 70 (CANO; 2006; p. 23). Essa aceleração econômica ocorreu no momento em que se elevaram os preços do petróleo no mercado internacional, o que redundou nas crises de 1973 e 1979. Em 1973, os EUA quebraram a conversibilidade do dólar em relação ao ouro, acertada no Acordo de Breton Woods e negociaram com os árabes a “crise do petróleo”. Em 1974, já num contexto de crise econômica e energética global, valendo-se de “petrodólares baratos” que inundavam o mercado internacional, o Brasil lançou mão de vultosos empréstimos e ampliou fortemente o seu endividamento externo para financiar os investimentos em infraestrutura e industrialização. Esse processo se deu na perspectiva de superar o subdesenvolvimento e elevar o Brasil à condição de “Potência Mundial”, o que ficou conhecido como “fuga para frente”. O papel do Estado na economia naquele momento foi muito forte, com participação em diversas políticas setoriais, no plano financeiro e creditício, no controle de preços e na proteção do mercado nacional, na produção industrial, no apoio à produção agropecuária, em vários projetos de infraestrutura e no desenvolvimento regional.

O período do “milagre econômico” correspondeu ao ponto alto do planejamento estatal no Brasil. O I e o II Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs, para os períodos de 1972-1974, e 1975-1979, respectivamente, significaram o maior esforço de planejamento e investimento público ocorrido desde o Plano de Metas (BECKER; 1992).

O I PND valorizou grandes projetos de infraestrutura econômica, a indústria de base e a integração nacional, mas também propôs investir, em menor escala, em recursos humanos e tecnologia. O Plano se baseou numa estratégia de desenvolvimento fundada em três eixos principais: a) expandir a fronteira econômica, b) aproveitar ao máximo os recursos humanos e, c) consolidar a industrialização e o mercado interno. O I PND colocou a proposta de polos regionais agrícola-industrial para o Sul e o Nordeste, e polos agrícola-minerais para o Norte e o Planalto Central. A estratégia espacial do I PND foi presidida pela intenção de incorporar o Nordeste e a Amazônia Legal ao mercado nacional, por meio da instalação de estruturas “compatíveis com a moderna tecnologia industrial” (BRASIL; 1971). A proposta se guiava pela “manobra geopolítica para integração do território nacional”, concepção dos militares da Escola Superior de Guerra – ESG, que previa (FIGURA 1):

“1 – articular firmemente a base ecumênica de nossa projeção continental, ligando o Nordeste e o Sul ao Núcleo central do país; 2 – impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central, de modo a integrar a península Centro-Oeste no todo ecumênico brasileiro; 3 – inundar de civilização a Hiléia Amazônica, a coberto dos nódulos fronteiriços, a partir de uma base avançada no Centro-Oeste e em ação coordenada com a progressão E. - O., seguindo o eixo do grande rio”. (SILVA; 1981; p.46)

FIGURA 02



Fonte: Silva, Golberri; 1981; p. 46

O II PND seguiu as diretrizes já estabelecidas pelo seu antecessor quanto à integração nacional, mas acrescentou a ideia da “Vocação Nacional do Brasil” como supridor de produtos agrícolas dirigidos à exportação. O Plano adotou como estratégia a ação concentrada do Governo Federal em Áreas Integradas, a fim de obter economia de escala, externa e de aglomeração, para os investimentos públicos. O II PND também lançou a idéia dos “eixos naturais de penetração” para regiões da Amazônia e do Centro-Oeste, objetivando a ocupação de áreas selecionadas, com o apoio da aplicação de ciência e tecnologia para regiões tropicais. Para a Amazônia, o II PND defendeu o fortalecimento do Programas de Polos Agropecuários e Agro-minerais, o Complexo Mínero-Metalúrgico da Amazônia Oriental, a Política de Desenvolvimento de Recursos Florestais e a conclusão do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus. O Plano propôs ainda o Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, por meio do apoio à implantação de uma agricultura de mercado, com a criação de Polos Industriais. No II PND, os investimentos públicos diretos e no incentivo fiscal e creditício à iniciativa privada deveriam ser os principais recursos a serem empregados (BRASIL; 1974).

Com a elaboração dos PNDs, pela primeira vez a União conseguiu executar Planos de Desenvolvimento Regional para o Nordeste e para a Amazônia, em consonância com o Plano Nacional (CARVALHO; 1975; p. 49). Na prática, SUDENE e SUDAM perderam a autonomia de idealizar e conduzir o planejamento regional.

### Planos Regionais

O Plano de Desenvolvimento do Nordeste, 1972-1974, incluído no II PND, é um exemplo de como funcionou a política regional nesse momento. O Plano do Nordeste adotou como estratégia concentrar recursos públicos em determinados espaços, nas Áreas Integradas do Nordeste e nos Polos Industriais. Os territórios usados como referência para a política agrícola mencionam o tabuleiro costeiro, as serras úmidas, os vales úmidos, as áreas de culturas de xerófilas e as áreas de colonização no estado do Maranhão. O Plano Regional estabeleceu como prioridade o crescimento econômico, manifestando que, “para reduzir o hiato econômico com o resto do País”, deveria o Nordeste crescer a 10% ao ano, meta que o próprio Plano acha de difícil consecução, demandando, pelo menos, um crescimento industrial de 15% e uma expansão agrícola de 7% do PIB ao ano.

Para viabilizar suas intenções, o Plano projeta a elevação dos investimentos federais em Programas Especiais e Incentivos Fiscais, a implantação de Polos Petroquímico do Nordeste, Fertilizantes do Nordeste, Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico. Propõe também o fortalecimento dos polos tradicionais de Têxteis-confecções e Couros-calçados. O Plano prevê um conjunto de iniciativas para a transformação da agricultura tradicional do Semi-árido em economia de mercado, por meio dos Programas de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, de Irrigação do Nordeste, de Reforma Agrária e Colonização, de Pecuária, e de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste.

O Plano do Nordeste contou com recursos orçamentários, para a execução dos Programas Especiais, e recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, para projetos industriais e agropecuários. Um componente importante do Plano deveria ser o Programa do Trópico Semi-Árido para aplicação de ciência e tecnologia ao desenvolvimento econômico e social da região. Para viabilizar o Plano, a atuação do Ministério do Interior deveria ser conjugada com o Ministério da Agricultura, DNOCS, SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, e Banco do Brasil. À SUDENE, com missão de coordenar o desenvolvimento da região, caberia realizar estudos e pesquisas, aplicar recursos dos incentivos fiscais, com a participação de Governadores dos Estados do NE, Estado-Maior da Forças Armadas (BRASIL; 1972; p. 52-55).

### Instituições

Do ponto de vista institucional, segundo Carvalho (1973; p. 49), à época dos PNDs “foram dados os primeiros passos para a montagem de um sistema nacional de planejamento”. Apesar do comando da política de desenvolvimento regional ser centralizado no Ministério do Interior, a estrutura de planejamento era coordenada pela Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, “órgão central”, a quem cabia a orientação geral do sistema, que era composto também pelas secretarias dos demais ministérios, a quem competia o planejamento setorial. O sistema contava então com uma Superintendência de Desenvolvimento para cada macrorregião<sup>14</sup> do País, com exceção da Região SUDESTE, sendo então formado por: SUDENE, SUDAM, SUDECO e SUDESUL. As macrorregiões foram a principal referência das políticas regionais da década de 1970 (FIGURA 03).

FIGURA 03



<sup>14</sup> A divisão do Brasil em 05 macrorregiões foi adotada em 1969, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

As dificuldades de coordenação já se apresentavam naquele momento. O Ministério do Interior manifestava a necessidade de promover esforços para o entrosamento dos órgãos de planejamento regional com os ministérios setoriais e os bancos oficiais. O I PND chegou a propor uma “harmonização das diretrizes dos Estados com o Plano Nacional”, caracterizando bem o comando do Planejamento. Como contrapartida, indica a realização de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, que não foram colocados em prática no período, mas serviriam de inspiração para iniciativas futuras.

A centralização do período também inibiu a atuação das superintendências regionais. Para Carvalho (1994; p. 53), naquela época o governo era gerido por uma ótica institucional que não possibilitava a existência de uma instância gestora de abrangência regional. A SUDECO, por exemplo, só conseguiu elaborar o primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o Centro-Oeste, PLADESCO, em 1973, seis anos depois da sua criação, e, mesmo assim, o Plano não chegou a ser aprovado. De fato, a atuação da SUDECO ficou restrita ao detalhamento dos Programas Especiais de Desenvolvimento Regional implementados na região, tendo vivido seu melhor momento no período de 1975 ao início dos anos 1980 (BRASIL; 2004). Essa “carência institucional” estendeu-se a todos os documentos similares, elaborados pelas outras Superintendências de Desenvolvimento Regional.

### Programas

Os Programas Especiais, criados ao longo de 1970/71, foram os principais instrumentos dos PNDs. O Programa de Integração Nacional – PIN (Decretos-Lei 1.106/1970 e 1.179/71) abrangeu várias iniciativas, entre as quais se ressalta a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, a colonização na região amazônica, o plano de irrigação de 40 mil ha no Nordeste e a implantação de corredores de transporte nessa região. O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria – PROTERRA (Decretos-Lei 1179/71 e 70677/72) visou apoiar o pequeno produtor desprovido de terra e o pequeno proprietário, por meio da aquisição de terras cultiváveis e não utilizadas dos latifúndios para a redistribuição, e a implantação de projetos agrícolas com sentido empresarial, considerando a melhoria das condições de vida do trabalhador rural e a promoção da agroindústria no Nordeste e na Amazônia. O Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE (Decreto-Lei 1.192/71) foi instituído com o objetivo de incrementar o desenvolvimento econômico dos Estados de Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal e investiu na implantação e pavimentação de rede rodoviária, de redes de armazéns e silos, de usinas de beneficiamento e frigoríficos, bem como em obras de saneamento. Com a finalidade de acelerar o desenvolvimento socioeconômico do Vale do São Francisco, foi criado o Programa Especial para o Vale do São Francisco – PROVALE.

Os Programas Especiais também foram utilizados à época do II PND. Em meados da década de 70, baseados na idéia de “polos de desenvolvimento”, foram criados: Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste – POLONORDESTE, que tinha como estratégia implantar, a partir de diagnósticos das condições e potencialidades de cada área, polos rurais de desenvolvimento centralizados em núcleos urbanos de pequeno porte; o Programa de Polos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia – POLOAMAZÔNIA, que selecionou 15 áreas prioritárias para investimentos em atividades agropecuárias, agroindustriais, florestais e minerais; o Programa Desenvolvimento dos Cerrados – POLOCENTRO, que promovia o aproveitamento econômico do Cerrado; o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal – PRODEPAN, que objetivou promover o melhor aproveitamento econômico dos recursos naturais do Pantanal Mato-Grossense; o Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados – PRODEGRAN, que tinha como finalidade básica a ampliação da produção de cereais e oleaginosas naquela região do Mato Grosso do Sul.

Segundo Nabuco (2007), parte dos programas se dirigia à “incorporação da fronteira agrícola”, diante da necessidade de ampliar a produção econômica, especialmente na Região Centro-Oeste, que era enaltecida pelos seus aspectos físicos e geográficos, “ao contrário das abordagens em relação ao Nordeste, que enfatizavam seus problemas”.

O funcionamento do Programa de Desenvolvimento do Pantanal – PRODEPAN, descrito por Abreu (2000), exemplifica as características institucionais das operações dessas iniciativas. O Programa, criado por Decreto Presidencial, teve origem nas reivindicações do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Pantanal, formado por 26 municípios, e nas recomendações feitas ao Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE. Foram adotadas cinco linhas de ação: a) transporte, sob responsabilidade do Ministério dos Transportes, envolvendo 36% do total dos recursos; b) energia, por meio da Companhia Energética do Mato Grosso, equivalente a 27% do montante total; c) saneamento ambiental, a cargo do DNOCS, 17% dos recursos; d) desenvolvimento da agropecuária, de iniciativa da EMBRAPA, 10% do total; e) financiamento da implantação e ampliação de frigoríficos, sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE, 6% dos recursos; f) pesquisa e promoção de industrialização, única atividade a cargo da SUDECO, com recursos procedentes do Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados, que alcançavam menos de 2% do total dos investimentos do Programa.

Essa organização leva ao entendimento de que o Programa era conduzido de maneira centralizada nos Ministérios, cabendo um papel apenas suplementar ao organismo de desenvolvimento regional. De acordo com Abreu (2000), os principais resultados do Programa se referem à implantação do sistema viário. Outras iniciativas foram abandonadas, causando desperdício de recursos públicos, a exemplo do Distrito Industrial de Corumbá-Ladário, demonstrando as deficiências na gestão do Programa. Para Abreu, o Programa teve como objetivo:

“fomentar oportunidades e ampliar a capacidade de acumulação da fração dominante regional – os pecuaristas – e nacional, principalmente voltados para o capital industrial, no qual o Grupo Bordon é um exemplo, embora não tenha se estabelecido, como estava previsto. Nesse sentido, de fato, o Programa e a SUDECO cumpriram o papel de interventores, no sentido de valorização do capital, com repercussões espaciais” (ABREU; 2000; p. 14).

### Investimentos

Os recursos mobilizados para o desenvolvimento regional do Nordeste à época do I PND, de 1970 a 1974, dentro do Esquema 34/18, montaram cerca de US\$ 300 milhões em média por ano. No mesmo período, os incentivos fiscais para a Região Norte somaram aproximadamente US\$ 100 milhões por ano (NABUCO; 2007). Entre 1972 e 1974, cerca de 40% do total de recursos dos incentivos fiscais estavam vinculados à SUDENE, 16% à SUDAM, 13% ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, além de outros percentuais para outras áreas setoriais. No mesmo período, 47% dos recursos do Programa de Integração Nacional – PIN foram destinados ao Ministério do Transporte (construção da Transamazônica e Cuiabá-Santarém), 25% para o Ministério do Interior (projetos de irrigação) e o restante para projetos de colonização, apoio a núcleos urbanos, levantamento radar-gramétrico, entre outros.

Na época do II PND entraram em funcionamento os Fundos: Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM e Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset (Decreto-Lei 1.376, de 12.12.74). Os recursos de isenções tributárias foram sendo reduzidos aos poucos, mas ainda representavam volume considerável. O FINOR alocou cerca de US\$ 370 milhões em 1975, tendo reduzido sua movimentação a US\$ 180 milhões em 1980, alcançando uma média de US\$ 260 milhões por ano de 1975 a 1980. O FINAM, por sua vez, movimentou cerca de US\$ 100 milhões por ano, de 1975 a 1980, uma média que se manteve constante nesse período (NABUCO, 2007). Segundo Monteiro Neto (2006, p. 24), o gasto total do Governo, composto pela rubrica de Despesas de Capital Fixo para as administrações públicas e pela rubrica Despesas de Capital para as empresas estatais, nos três níveis de governo, alcançou 10% do PIB em 1970 e 11,9% em 1975.

Os investimentos realizados no período do II PND, num contexto de crise energética, levaram ao fortalecimento da indústria nuclear, da pesquisa e refino do petróleo, do programa do álcool e de hidrelétricas. Outros programas compreendiam a expansão da siderurgia, a petroquímica, a construção naval, mineração, comunicações e corredores de exportação. Pesados investimentos a cargo de Eletrobras, Petrobras, Siderbras, Embratel e outras empresas públicas foram a base dos investimentos do II PND, que se concentraram em polos regionais e áreas integradas. Os investimentos estatais adquiriram uma dimensão regional, tendo sido promovida uma distribuição espacial dos principais projetos. Houve ênfase na implantação de grandes complexos de base, com forte repercussão regional,

como o Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Polo Siderúrgico do Maranhão, o Complexo Industrial de Base de Sergipe, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro), o Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte), além de polos turísticos (ALMEIDA; 2004).

## Resultados

Os resultados alcançados pelas políticas de desenvolvimento durante o I e o II PND são controversos. Os Programas PIN e PROTERRA foram muito questionados e fracassaram nas suas intenções. A proposta de construção da Transamazônica, de levar “homens sem terra” para uma “terra sem homens”, foi amplamente criticada, até por ex-ministros aliados dos Militares, como Roberto Campos, que afirmou tratar-se da união da “miséria da caatinga” com a “miséria da selva”.

Entre as iniciativas planejadas de desenvolvimento regional do Período, destaca-se: a) os projetos de colonização de áreas lindeiras às estradas federais, no processo de ocupação da Amazônia Legal; b) os programas de apoio à modernização e à industrialização da agropecuária do Semi-Árido Nordeste, com diferentes composições e arranjos institucionais; c) a criação de polos industriais nas regiões menos desenvolvidas, principalmente no Nordeste, com recursos das empresas estatais e incentivos fiscais e creditícios para empresas privadas; d) o apoio à produção agrícola em áreas selecionadas do Centro-Oeste, a partir dos eixos naturais de penetração, contando com suporte de ciência e tecnologia e financiamento subsidiado.

A política de incentivos fiscais e creditícios dirigida para a Região Norte causou fortes repercussões nas dinâmicas sociais e ecológicas, acelerando a degradação ambiental e a concentração fundiária. Melhores resultados foram obtidos pela SUFRAMA, que ampliou expressivamente as atividades da Zona Franca de Manaus no período. Já o PROTERRA, por uma série de razões, fracassou na proposta de promover a colonização rural, tendo conseguido assentar somente cerca de 6 mil famílias. No caso da Região Centro-Oeste, os Programas de modernização agrícola, apoiados pelo crédito rural abundante, pelas baixas taxas de juros e pelo desenvolvimento tecnológico, obtiveram produção de grandes safras, conseguindo promover o desenvolvimento econômico da região, apesar de ratificar a concentração fundiária. Ao mesmo tempo, os programas de desenvolvimento agrícola para o Nordeste não foram capazes de alcançar bons resultados socioeconômicos.

Quanto aos incentivos à industrialização, no entendimento de Becker, “o sistema federal de incentivos fiscais promoveu de fato uma transferência de capitais para a periferia” (BECKER; 1992; p. 148). Para a autora, o Brasil é um dos países que mais investiu nas idéias de Perroux em todo o mundo. Os investimentos em polos, no entanto, não geraram “uma cadeia de ligações para frente e para trás”,

como se pretendia, tendo causado efeitos limitados na diversificação da produção regional/local. De qualquer forma, é inegável a formação de polos industriais na periferia do País, principalmente no Nordeste, o que contou com benefícios tributários e creditícios e, também, com pesados investimentos das empresas estatais.

#### **4.3. A redemocratização do país e a retração das políticas regionais**

Os anos 1980 são considerados a “década perdida” do Brasil. O País se endividou muito na metade dos anos 1970, na chamada “fuga para frente”, conseguiu manter o crescimento econômico acelerado naquele momento, mas sofreu o impacto da segunda crise do petróleo, da alta dos juros e da recessão americana. As Agências Multilaterais, o FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a ser os principais credores do País e defensores de um “ajuste estrutural” que tinha por objetivo possibilitar o envio de um maior volume de recursos para pagamento da dívida externa. O Brasil foi então arrastado para a estagnação econômica e para a inflação acentuada. Segundo o Banco Mundial, o Produto Interno Bruto – PIB brasileiro subiu apenas 1,5% na década de 80, enquanto o PIB *per capita* decresceu 0,4% no mesmo período. De 1980 a 1989, a renda *per capita* na América Latina reduziu-se em 8,3%, a inflação – que era de 54,9% em 1980 – subiu para 1.157,6% ao ano no final da década.

Nesse período, o Brasil e outros países do chamado “terceiro mundo” adotaram políticas ortodoxas, que consistiam em reduzir as despesas do Estado e equilibrar o orçamento público, comprimir os salários dos setores público e privado, eliminar todos os subsídios e controles de preços, promover a liberação da economia, reduzir a taxa de câmbio e ampliar as exportações para garantir o pagamento da dívida externa. Tratava-se do receituário liberal, indicado globalmente pelas instituições multilaterais internacionais, lideradas pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, controladas pelo capital internacional. A redução do ritmo de crescimento causou grande impacto no País, particularmente nas Regiões Sudeste e Sul do País.

A década de 80 representou também uma mudança significativa no cenário político nacional. A recessão econômica e as elevadas taxas de inflação acentuaram ainda mais a desigualdade de renda verificada nos anos 1970. A compressão dos salários levou os operários a se organizarem e a enfrentarem a Ditadura, principalmente a partir da região do ABC, em São Paulo. Diversas organizações sociais, sindicatos, estudantes, Igreja Católica, e outros, se organizaram para denunciar as injustiças sociais, defender os direitos humanos e exigir mudanças.

As pressões da sociedade, aliadas às dificuldades do Governo Federal em dar respostas à crise econômica, levaram ao fim do Regime Militar, à anistia política, às eleições para governadores e presidente e à nova Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, governadores, prefeitos e

movimentos sociais lutaram também para promover a descentralização do poder público, concentrado no Governo Federal. Contudo, segundo a mesma autora, as mudanças políticas ocorridas na década de 80 não devem ser vistas como um movimento radical da centralização para a descentralização. Segundo ela, a descentralização ocorrida no período não teve consequência expressiva nos desequilíbrios regionais. Segundo Souza:

“a redemocratização traz consigo a bandeira da descentralização política, fiscal e administrativa e da ‘restauração’ do federalismo, juntamente com compromissos de melhorar os serviços públicos e de promover a distribuição da renda” (SOUZA; 1999; p. 5).

### Planos Nacionais

O III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1980/1985), elaborado ainda sob a égide do Governo Militar, representa o início do declínio do período militar, quando já se anunciava a recessão econômica e se indicava a possibilidade de uma Abertura Política. Nesse clima, o III PND estabeleceu o crescimento da renda e do emprego como uma das suas prioridades e adotou como estratégia a ampliação das exportações, como uma condição necessária para alcançar o equilíbrio financeiro da Nação. Para tanto, ofereceu apoio ao setor primário, principalmente à agropecuária e à mineração. Dando sequência à ideia de integração nacional, o III PND colocou a redução das disparidades regionais como um dos seus objetivos principais e revelou maior preocupação com a desigualdade intrarregional, com as possibilidades de aproveitamento do potencial de recursos de cada região. O Plano apresentou uma política de desenvolvimento regional e urbano, em que o desenvolvimento da agropecuária e a adequação funcional das cidades de pequeno e médio porte deveriam servir para enfrentar o processo de “hipertrofia urbana”, particularmente das regiões metropolitanas. Segundo o III PND, o Governo Federal deveria também coordenar os instrumentos como os privilégios fiscais para investimentos no Nordeste e na Amazônia e os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, como forma de favorecer a expansão das áreas econômica e socialmente mais deprimidas. Para o Plano, simultaneamente, deveria ser feito um esforço concentrado para disciplinar o rápido crescimento das principais cidades mediante políticas de descentralização industrial, de agropecuária e de abastecimento (BRASIL; 1980).

O I PND da Nova República (1985/89) já foi elaborado para o Governo do Presidente Sarney, eleito indiretamente. O momento era de recessão econômica e descrédito governamental. O I PD/NR apresentou dois objetivos centrais: a retomada do crescimento econômico e o combate à pobreza (SAYAD, 1985). No plano econômico, o I PND/NR propôs o controle da inflação e a superação do desequilíbrio financeiro do setor público e, do ponto de vista social, indicou a concentração de esforços no fornecimento de serviços essenciais às populações mais carentes. O Plano também propôs a redução das desigualdades na distribuição de recursos entre setores produtivos e regiões como forma de erradicar a pobreza. O PND/NR entendeu que o desenvolvimento regional deveria ser tratado como

uma questão nacional e apontou os contrastes existentes em todas as regiões, inclusive no Sul e no Sudeste, onde áreas desenvolvidas conviviam com áreas deprimidas, fazendo crescer em magnitude os problemas urbanos. Para viabilizar suas intenções, o PND propôs a elaboração de uma “Política Nacional de Desenvolvimento Regional (e urbano)” (BRASIL; 1985, p. 13) e políticas específicas para as distintas macrorregiões (considerando aspectos intrarregionais). No Plano, o País deveria contar ainda com uma política de localização de atividades econômicas e uma reorganização da estrutura agrária. Entre seus objetivos espaciais, o PND da Nova República lançou a ideia de valorização da vida no campo e nas pequenas e médias cidades do interior.

### Instituições

O arranjo institucional do setor público passou por um processo de questionamentos e de novas propostas na década de 80. O III PND, ainda sob controle dos militares, afirmou a necessidade de fortalecer estados, municípios e órgãos regionais, desconcentrar recursos e conjugar esforços de todas as esferas de governo e da iniciativa privada na promoção do desenvolvimento regional. As mudanças mais significativas foram propostas, no entanto, pelo I PND/NR, que sugeriu um re-ordenamento político e institucional, em que deveria se promover a descentralização dos órgãos do Ministério do Interior, fortalecimento de estados e municípios e a participação da população nos processos de identificação e implantação de políticas regionais.

Para o I PND/NR, “Desenvolvimento Regional é uma atribuição compartilhada que depende de todos os níveis de governo e da contribuição da sociedade em projetos e programas” (BRASIL; 1985). Por constatar a existência de “interesses conflitantes embutidos nas disparidades regionais”, o Plano propõe a ideia de “formular pactos” que possibilitassem o desenvolvimento regional, coerentemente com a estratégia mais geral da Nova República, que trabalhou por um pacto social nacional (que não logrou sucesso). A Nova República apoiou também a criação de “organizações sociopolíticas participativas”, como associações comunitárias e de municípios, a fim de criar interlocutores para a ação regional, e propôs a formação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional (o que não chegou a ocorrer).

Paralelamente às propostas de reorganização institucional, no entanto, a Nova República realizou uma política de cortes acentuados nos gastos públicos e de achatamento salarial. Para alguns autores, a Nova República promoveu um verdadeiro desmantelamento institucional. Segundo Velloso (2008), na década de 80 começou a “desconstrução” das instituições públicas. Para ele, “foi a destruição de instituições, a destruição de setores – o setor naval, por exemplo, acabou”. Houve também a destruição de organismos e setores de bens de capital. Acabaram com a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), extinguiu-se o Banco Nacional da Habitação (BNH), entre outros. No âmbito regional, as instituições tradicionais foram enfraquecidas, os recursos foram reduzidos, os servidores foram desvalorizados.

Por outro lado, as novas institucionalidades propostas, baseadas na descentralização e na participação da sociedade e dos demais entes federados, não chegaram a ser implementadas.

### Programas

A atuação do Governo Federal à época do III PND, no início dos anos 1980, contou com a continuidade de programas da década de 70, como o POLONORDESTE, POLOCENTRO, POLOAMAZONIA, Projeto Sertanejo, entre outros, que sofreram um processo continuado de revisão, devido às limitações dos resultados obtidos. O POLONORDESTE, por exemplo, passou por reformulação em 1982, quando se concluiu que o Programa deveria investir em reestruturação fundiária e “transformar em ações concretas o discurso de apoio aos pequenos proprietários e agricultores sem terra” (CARVALHO; 1994; p. 83).

Outras iniciativas públicas do período também ganharam novas ênfases. Segundo Becker (1996), já no fim da década de 70, diante da diminuição dos recursos públicos, o planejamento estatal passou a concentrar ainda mais os investimentos em poucas áreas selecionadas e em grandes iniciativas. Um exemplo é o Projeto Grande Carajás, de 1980, um complexo mina-ferrovia-porto destinado a explorar o minério de ferro. Outro exemplo é a indústria de transformação do bauxita, em Bacarena (PA). Becker lembra também da Zona Franca de Manaus, o exemplo mais contundente de “economia de enclave”, um posto avançado na fronteira norte do País, de grande importância geopolítica. A Zona Franca se fortaleceu durante a década de 70 e continuou recebendo investimentos e isenção fiscal nos anos 1980.

A atuação do Governo Federal para o desenvolvimento regional no período da Nova República considerou avaliações dos Programas Especiais, elaboradas com participação da SUDENE, diferentes ministérios, Banco Mundial e Interamericano, cooperação internacional, governos estaduais, entre outros, reconhecendo os poucos resultados até então alcançados. A Comissão de Avaliação de 1982 concluiu que deveria ser retomada a ideia de uma estratégia global de desenvolvimento para toda a região, o que resultou na criação do Projeto Nordeste (Decreto n 91.178, de 01/04/1985), compreendendo diretrizes, estratégias e programas prioritários, incorporando os outros programas federais até então existentes. No quadro do Projeto Nordeste foi então definido, por exemplo, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP, que deveria ser implementado de forma articulada com programas de irrigação, desenvolvimento de pequenos negócios, ações de saúde, educação e saneamento básico. Na prática, segundo Carvalho (1994), somente o projeto de apoio ao produtor rural, a cargo da SUDENE, e projetos localizados de irrigação, a cargo do DNOCS e da CODEVASF, foram levados adiante na Nova República. Na Região Amazônica, o Projeto Calha Norte foi a última grande iniciativa pública do período, que partiu da iniciativa dos militares e correspondeu à ocupação das calhas dos rios Solimões e Amazonas, baseando-se na preocupação com

a faixa de fronteira do País. O Governo Sarney (1985) também apoiou a modernização agrícola, tendo ampliado investimentos em irrigação, inclusive criando um Ministério Especial para esse fim, com o objetivo de aumentar a área irrigada em mais de 2 milhões de hectares, sendo 700 hectares situados no Nordeste.

### Investimentos

O volume de recursos dirigidos ao desenvolvimento regional na década de 80 sofreu redução até 1985 e manteve-se num patamar mais baixo até 1990. De acordo com Monteiro Neto (2007, p. 24), o investimento do setor público passou de 12,8% do PIB nacional, em 1980, para 6,7% em 1985, mantendo-se nessa ordem de grandeza até 1990. Os investimentos no Nordeste, por sua vez, passaram de 13,5% do PIB regional em 1980 para 8,2% em 1985, e 7,2% em 1991. No caso da Região Norte, os recursos públicos investidos passaram de 18% do PIB regional, em 1980, para 9,5% do PIB em 1991. No caso dos fundos de investimento, no entanto, os recursos se mantiveram disponíveis durante a década de 80, em valores semelhantes aos dos anos 1970. No FINAM, os recursos para aplicação na década de 70 alcançaram US\$ 102 milhões anuais, sendo que, em 1980, o valor chegou a US\$ 111 milhões e, em 1985, somou US\$ 70 milhões. No FINOR, a média anual de recursos mobilizados na década de 80 foi de US\$ 300 milhões, valor superior ao alcançado na segunda metade da década de 70, de US\$ 260 milhões/ano (NABUCO; 2007; p. 70). Outras ações públicas na década de 80 contaram com diminuições pouco expressivas nos seus recursos. O Programa de Integração Nacional, PIN, mobilizou US\$ 386 milhões em 1980 e US\$ 253 milhões em 1985, mas a média de investimentos na primeira metade da década de 80 se manteve inalterada. O PROTERRA passou de US\$ 250 milhões, em 1988, para US\$ 150 milhões em 1985.

### Resultados

Na década de 80 o planejamento estatal caiu em descrédito. A inflação elevada e o fracasso de vários planos de estabilização econômica contribuíram para o abandono dos planos de desenvolvimento. Para o ex-ministro Rui Velloso (2006) também há outros motivos. Para ele, a estratégia de desenvolvimento do I PND da Nova República era um “conjunto vazio”. Se perdeu, principalmente, a visão estratégica, a visão dinâmica. Segundo o ex-ministro, o superávit de cerca de US\$ 12 bilhões anuais na balança comercial, que o País alcançou no meio da década de 80, poderia ser utilizado para alavancar o desenvolvimento nacional, mas não se soube aproveitar essa oportunidade. Para Cano, a partir de 1980 o Brasil assistiu ao gradativo abandono das políticas (nacional e regional) de desenvolvimento. Segundo o autor:

“decorridos pouco mais de vinte anos da instituição da política de desenvolvimento regional no Brasil (...) constatou-se, embora tardiamente, que não atingira seus maiores objetivos: o problema da miséria e do desemprego, aberto ou disfarçado” (CANO; 2006; p. 14).

Outros programas federais continuaram em funcionamento, embora com redução progressiva de investimentos. Os Fundos de Incentivos Fiscais FINAM e FINOR, no entanto, mantiveram um fluxo regular de recursos no período. Os resultados obtidos encontram diferentes interpretações. Para Oliveira, o esquema de benefícios fiscais criado para favorecer a industrialização do Norte e Nordeste serviu para o “financiamento da expansão do capitalismo monopolista no Brasil” (OLIVEIRA; 198; p. 125). Os Fundos, no entanto, foram cruciais para a alavancagem da taxa de investimentos e para a industrialização de enclaves nas regiões Norte e Nordeste. No entendimento de Guimarães Neto:

“O governo brasileiro promoveu, de modo mais marcante no Nordeste, uma exitosa recuperação e renovação do parque industrial, o que a literatura especializada denominou de ‘nova indústria’, estimulada pelos mecanismos de incentivos fiscais e caracterizada pela consolidação de novos ramos industriais especializados em bens de consumo não-duráveis e intermediários” (GUIMARÃES NETO; 1989, *apud* MONTEIRO NETO; 2006).

#### **4.4. Conclusões do Período Histórico Pós-Golpe Militar (1964 a 1988)**

No Período Histórico entre o Golpe Militar de 1964 e a Carta Magna de 1988, o Estado Brasileiro sofreu diferentes influências predominantes. Na década de 1960 e, preponderantemente, nos anos de 1970, o País foi governado por uma ideologia desenvolvimentista, de perfil Keynesiano, tendo promovido uma forte participação do Estado na economia e no desenvolvimento regional. Na década de 1980 esta participação se reduziu gradualmente, em paralelo com o processo de democratização do País. Esta característica preponderante do Estado pode ser notada no gasto total em investimentos do Governo, composto pela rubrica Despesas de Capital Fixo para as administrações públicas e pela rubrica Despesas de Capital para as empresas estatais, nos três níveis de governo, que alcançou 10% do PIB em 1970, passou para 11,9% do PIB em 1975, cresceu ainda para 12,8% do PIB em 1980, reduzindo-se a partir daí até atingir 6,7% em 1985, mantendo-se nessa ordem de grandeza até 1990. (MONTEIRO NETO; 2006; p. 24). O Governo da Nova República, que se inicia em 1985, pressionado pelas Agências Multilaterais, lideradas pelo FMI, já adotou uma série de medidas de cunho neoliberal, tendo promovido o fechamento de órgãos públicos e reduzido recursos para a infraestrutura e para o desenvolvimento regional

No Período Histórico Pós Golpe-Militar, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, explícitas e implícitas, visando à ocupação do território nacional e à diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) grande centralização de poder no Executivo Federal, promovida pelo caráter de exceção do Governo Militar, o que impossibilitou iniciativas regionais e de outros entes federados; b) valorização máxima do planejamento estatal centralizado, das políticas decididas no Governo Federal, o que reduziu a importância de organismos regionais; c) pesados investimentos em infraestrutura econômica para ocupação do território nacional, associados a

programas de industrialização, produção agrícola e mineração, desconsiderando vocações e características regionais; d) a criação de polos industriais e agrícolas, baseados nos investimentos de empresas estatais, assegurados pela forte intervenção do Estado na economia, como forma de concentrar recursos e otimizar resultados; e) utilização em larga escala de política de incentivos fiscais e tributários, com base macrorregional.

Cabe destacar a experiência de criação de “polos de desenvolvimento”, principal estratégia adotada à época dos PNDs, em vários programas públicos de industrialização e de ocupação do território. Os pólos eram iniciativas planejadas. A ocupação de áreas do cerrado brasileiro, por exemplo, contou com uma estratégia espacial baseada na implantação de polos agropecuários, com o apoio de ciência e tecnologia adequadas ao bioma e com infraestrutura do Estado, e atribuições definidas para a União (a maior parte), governos estaduais, municipais e em parceria com a iniciativa privada. Parte das iniciativas baseadas na estratégia de pólos alcançou resultados positivos. Por exemplo, os polos industriais baseados em investimentos de empresas estatais, principalmente no Nordeste, a exemplo do Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), o Complexo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), entre outros, potencializaram o PIB regional. Outras experiências de pólos, a exemplo de iniciativas no interior do Nordeste, fracassaram. Também não foram alcançados os efeitos “para frente e para trás” das cadeias produtivas e o “espraiamento” do desenvolvimento, que se pretendia atingir com os polos.

Outra experiência importante a ressaltar no Período diz respeito à evolução institucional. Vale sublinhar a concepção geopolítica que se encontra por trás da grande centralização institucional no Executivo Federal, promovida pelo caráter de exceção do Governo Federal, nos anos de 1960 e 1970, e que foi seguida de um período controlado de democratização e descentralização, vivido nos anos 1980. Becker, cita Silva (1981) para afirmar que esse processo foi baseado na idéia de que “alternância controlada entre centralização e descentralização – sístoles e diástoles – é condição essencial da sobrevivência do Estado”. (SILVA; 1981; apud BECKER; 1992; p. 229). No âmbito das instituições regionais, no entanto, como em outras áreas da política pública, a descentralização das instituições não chegou a ocorrer. As propostas da Nova República se restringiram ao discurso político.

Cabe também mencionar um aspecto institucional importante, que diz respeito a dificuldade do MINTER em promover a atuação “integrada” da política regional envolvendo os demais Ministérios, estados e municípios, apesar da centralização e do período de exceção oferecerem condições para esta tarefa. A submissão de todas as instituições públicas a um único projeto de caráter regional encontrou resistências de tecnocratas e lideranças políticas, em diferentes regiões do País, ao mesmo tempo em que encontrou apoio de lideranças interessadas nos recursos federais. A regionalização do orçamento federal, proposta no início da Ditadura, nunca foi viabilizada. Na década de 80, com maior abertura política, estados e municípios lançaram seus próprios programas de desenvolvimento regional.

Nesse contexto, é importante notar que as políticas de desenvolvimento regional alcançaram resultados limitados, mas causaram vários impactos regionais, positivos e negativos. As políticas de incentivos fiscais e creditícios ofereceram relevantes resultados para a política de desenvolvimento regional. Os fundos de investimento foram cruciais para a alavancagem da industrialização de enclaves no Nordeste e na Amazônia. Esse processo de industrialização, no entanto, não obteve efeitos para frente e para trás na cadeia produtiva. Os programas de ocupação do Centro-Oeste alcançaram resultados econômicos positivos, mas também promoveram a concentração fundiária e a degradação ambiental. Ao mesmo tempo, programas baseados no planejamento centralizado no Governo Federal, implantados “de cima para baixo”, experimentaram retumbante fracasso, a exemplo da Transamazônica e das políticas dirigidas para a economia rural do Nordeste.

## **5 – Políticas federais de desenvolvimento regional no Período Pós-Constituição Federal de 1988**

Este capítulo trata das políticas de desenvolvimento regional no período que se estende da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2009. A CF 88 foi o coroamento do processo de redemocratização do País e estabeleceu um novo marco institucional para a República. Em 1989, foi retomada a eleição direta para Presidente do País, tendo sido eleito Collor de Mello, deposto durante o segundo ano do mandato. Em seu lugar, assumiu o Vice-Presidente Itamar Franco, que complementou o período de vigência do Governo. O Ministro da Fazenda de Itamar, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito o novo Presidente, para o período de 1994-1998, tendo sido reeleito para mais um mandato. Em 2003, assumiu a Presidência Luis Inácio Lula da Silva, reeleito para novo mandato, com duração de 2006 a 2010. O Período Histórico é marcado por influências neoliberais mas a atitude do Estado demonstra variações que sugerem também o surgimento de uma nova fase, chamada por alguns autores de “neodesenvolvimentismo”.

### **5.1. A CF de 1988 e a competitividade promovida no início dos anos 90**

Após mais de 20 anos de luta contra as forças de repressão do regime militar brasileiro, o processo de redemocratização do País teve seu auge com a promulgação de nova Constituição Federal em 1988. O restabelecimento da democracia foi realizado de maneira controlada, sob orientação do Governo Militar. Como afirmou o General Ernesto Geisel, tratou-se de uma abertura lenta, gradual e segura. Apesar do controle do processo, a nova Constituição Federal inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no Brasil, com a ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais. A Constituição também promoveu a descentralização dos poderes da União para estados e municípios. A Constituição de 1988 foi chamada pelo Deputado Ulisses Guimarães, que conduziu a Assembléia Constituinte, de Constituição Cidadã. A maioria dos direitos previstos na Carta Magna, no entanto, não tinha instrumentos para serem asseguradas aos brasileiros. Alguns pontos da CF 88, de maior interesse para a análise das políticas de desenvolvimento regional, serão comentados a seguir.

A CF 88 é a única no mundo a estabelecer uma “federação trina” formada por União, estados e municípios, entes federados reciprocamente autônomos, sem hierarquia. Esta “autonomia” dos entes federados se traduz na capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração. Somente ao Estado Federado é concedida a condição de Soberania. A repartição de competências entre os entes federados consiste na divisão vertical e espacial de poderes. A Constituição de 1988 determinou competências exclusivas à União, estados e municípios, mas instituiu, igualmente, um conjunto de competências comuns ou concorrentes e compartilhadas pelas entidades estatais. Segundo a CF, a relação entre os entes federados deve se dar com base na cooperação, onde União e estados-membros atuam como parceiros, no chamado federalismo cooperativo. Alguns autores, no entanto, afirmam que

o Brasil vive um federalismo de inspiração regional, pois na CF 88 as regiões aparecem formalmente reconhecidas em termos administrativos.

Autores também criticam o excessivo centralismo de recursos e decisões no nível federal, afirmando que, de fato, há uma subjugação dos demais estados-membros pela União. Apontam a necessidade de maior autonomia para estados e municípios e defendem a criação de institucionalidades regionais, previstas na CF/88. De qualquer forma, a cooperação entre os entes federados tem uma importância fundamental no Brasil e se destaca especialmente para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, bacias hidrográficas, microrregiões geográficas e outros territórios onde os grandes problemas sociais, econômicos, regionais e urbanos dependem de uma gestão compartilhada.

A redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecido na Carta Magna de 1988, no Artigo 3.º, Inciso III. Em atenção a esse propósito, a CF 88 retomou a destinação de três por cento da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados para o financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio das suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com planos regionais de desenvolvimento (Artigo 159).

Por meio do Artigo 151, a CF concede à União a possibilidade de criação de incentivos fiscais, com vistas à promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País. No Artigo 40, das Disposições Transitórias, mantém a Zona Franca de Manaus, com suas características de área livre de comércio exterior e de incentivos fiscais, por um período mínimo de 25 anos. O Artigo 192 dispõe sobre o depósito e a aplicação, pelas instituições regionais de crédito, dos recursos financeiros concernentes a programas e projetos de caráter regional.

A CF 88 também estabelece um conjunto de políticas e planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e ordenamento territorial, com atribuições para União, estados e municípios, capitaneados pelos Planos Plurianuais – PPAs (QUADRO 03). No Artigo 165, a Carta determinou que os PPAs seriam estabelecidos em lei, com objetivos, diretrizes e metas regionalizadas, constando entre suas funções a de reduzir as desigualdades regionais. No Artigo 21, a Carta dispõe que a União deve elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Inciso IX) e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (Inciso XX).

A Carta também define a possibilidade de a União, para efeitos administrativos, articular sua ação em um mesmo “complexo geoeconômico e social”, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais (Artigo 43). Os estados, por sua vez, poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Artigo 25). Aos municípios (Artigo 30) compete promover o adequado

ordenamento territorial dentro das suas fronteiras, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A fim de compatibilizar as iniciativas dos três entes federados, a CF aponta, no Parágrafo Único do Artigo 23, que lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Até 2008, 20 anos após a promulgação da Constituição Cidadã, a maioria dos dispositivos relacionados ao desenvolvimento regional ainda não havia sido implantado pelo Executivo ou regulamentado pelo Congresso Nacional. Cabe o aprofundamento desse estudo e levantamento detalhado desse quadro.

### QUADRO 03

#### Planos Apointados pela CF 88

UNIAO				
UNIAO	ESCALA NACIONAL	CF 88, Artigo 165, I	Plano Pluri Anual - PPA	Elaborado pelo Ministerio do Planejamento, GF, (Lei Fed. 10 933, 2004)
		CF 88, Artigo 21, IX	Plano Nacional de Ordenamento do Território e Desenv. Economico e Social	A PNOT está em elaboração pelo Ministério da Integração Nacional, com a participação, outros Ministérios e organizações da sociedade
		Vários Artigos*	Planos Nacionais Setoriais	Plano Nacional de Reforma Agrária (CF 88, Artigo 188), Plano Nacional de Educação (CF 88, Artigo 212), Plano Nacional de Cultura (CF 88, Artigo 215), Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Fed. 11 124, 2005, CF 88, Artigo 21, IX)
CF 88, Artigo 225	Planos e Zoneamentos Meio Ambiente	Plano Nacional de Recursos Hídricos (Lei Fed. 9.433, 1997, CF 88, Artigo 21, XIX), MacroZEE		
UNIAO	ESCALA REGIONAL	CF 88, Artigo 21, IX	Planos Regionais de Ordenamento do Território e Desenv. Economico Social	Plano para Amazonia Sustentável PAS, Plano para Semiárido Nordeste, Planos para Meso Regioes, outros
		CF Artigo 43, P 1	Planos para Regioes de Desenvolvimento	Plano Integrado de Desenvolvimento do DF e Entorno (RIDE DF)
		CF 88, Artigo 225	Planos e Zoneamentos Meio Ambiente	Planos Bacias Hidrográficas Federais (Lei Fed. 9.433, 1997, CF 88, Artigo 21, XIX), ZEE Caatinga, ZEE RIDE DF, ZEE da Amazonia Legal, outros
ESTADO	ESTADO	CF 88, Artigo 165, I	Plano Pluri Anual Estadual	Elaborado pelos Governos Estaduais
		Varios Artigos	Planos Setoriais Estaduais	Plano Estadual de Educação, Saúde, Habitação, Desenvolvimento Rural, Cultura, Zoneamento Agrícola, Turismo, outros
		CF 88, Artigo 225	Planos e Zoneamentos Meio Ambiente	Zoneamento Ecológico Economico Estadual, Bacias Hidrográficas Estaduais,
Artigo 25, P 3	Plano para Regioes Metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regioes	Planos de Desenvolvimento micro-regioes, regioes metropolitanas, aglomerações urbanas		
MUNICIPIO	MUNICIPIO	CF 88, Artigo 165, I	Planos Pluri Anual Municipal	Responsabilidade do Poder Executivo Municipal
		Vários Artigos	Planos Setoriais	Segue orientação dos Sistemas Órgaos Federais
		CF 88, Artigo 225*	Planos e Zoneamento Ambiental	Instrumento estabelecido no Estatuto da Cidade
		Artigo 182, P 1	Plano Diretor Municipal	Segue determinação do Estatuto da Cidade

Elaborado pelo Autor

## Governo Fernando Collor de Mello

No início dos anos 1990, o globo vivia um acelerado processo de internacionalização do capital financeiro e o Fundo Monetário Internacional, FMI, exigia dos países em desenvolvimento a adoção de políticas ortodoxas apontadas no Consenso de Washington. O Brasil continuava no compasso de baixo crescimento econômico e inflação elevada, situação que havia caracterizado a “década perdida”, depois do fracasso de vários planos de estabilização da moeda implantados pela Nova República – Plano Cruzado, Plano Verão, Plano Bresser, entre outros. Em 1989, na primeira eleição direta para Presidente da última fase democrática do País, contando com o apoio da mídia conservadora, foi eleito Collor de Mello. O novo presidente aprofundou as medidas liberais que já vinham sendo adotadas no País. Apesar do apoio de parcela da elite nacional, o enfrentamento de interesses corporativos e a apropriação de recursos públicos levaram à deposição de Collor. Em 1992, Itamar Franco assumiu a Presidência e lançou o Plano Real, iniciativa que, finalmente, conseguiu estabilizar a moeda e controlar a elevada inflação que assolava a economia nacional. Estes primeiros anos da década de 90 já se passaram sob a nova ordem institucional, imposta pela Constituição Federal de 1988,

## Planos Nacionais

O Projeto Brasil Novo, do Presidente Collor, ressaltou a linha neoliberal do seu governo, defendeu a abertura da economia brasileira para o capital estrangeiro, a promoção da competitividade empresarial e a privatização das estatais. A proposta incluiu a redução e a reforma do Estado, o que deveria garantir a eliminação do desequilíbrio financeiro, por meio de um amplo ajuste fiscal, baseado em extrema rigidez com os gastos públicos. A retomada do crescimento sustentado deveria se dar a partir da transformação da estrutura produção, de maneira a contemplar o aumento da produtividade e o fomento à capacidade de inovação. Para tanto, o Plano propôs um amplo programa de desregulamentação para liberar a economia dos vícios do clientelismo, dos subsídios e dos cartórios.

As iniciativas relacionadas à promoção do desenvolvimento deveriam integrar a economia nacional ao mercado global e favorecer as exportações. Por outro lado, as políticas de desenvolvimento também deveriam valorizar instituições e capacidades locais. Segundo o Projeto de Collor, o Estado deveria enfrentar duas grandes tarefas: apoio à transformação da estrutura produtiva e a correção dos desequilíbrios sociais e regionais. Para Collor, seja por escassez de recursos ou por circunstâncias históricas ou políticas, o crescimento econômico não se processou homoganeamente no espaço brasileiro. Na sua avaliação, no Norte e Nordeste, em razão das especificidades regionais, surgiram problemas com uma dimensão particular, o que impede sua solução no âmbito de uma política global e pelo funcionamento eficiente dos mecanismos de mercado (BRASIL; 1991).

## Instituições

Para Collor, as principais instituições para ação governamental de desenvolvimento regional deveriam ser os bancos regionais (BNB e BASA), as agências de desenvolvimento (SUDAM, SUDENE, SUFRAMA) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, criados pela Constituição Federal de 1988. Os fundos de investimento nas regiões Nordeste e na Amazônia (FINOR e FINAM) foram questionados e considerados ineficientes. De fato, durante o Governo Collor, os programas de desenvolvimento regional foram esvaziados de recursos e as instituições públicas desvalorizadas. Segundo Carvalho (1994; p. 64) a “operação de enxugamento” da máquina pública brasileira, promovida por Collor, deu continuidade à “operação desmonte” realizada em 1988, promovendo-se um esfacelamento das instituições federais e estaduais de pesquisa, planejamento e assistência técnica, o que inviabilizou programas setoriais. Para o tratamento da questão regional, Collor prometeu valorizar a atuação de estados e municípios, para quem a Constituição Federal transferiu obrigações e significativa receita tributária, o que implica transferir também a responsabilidade por ações públicas.

## Programas

Durante o Governo Collor, projetos e programas iniciados nas décadas anteriores foram revisados ou extintos. Um exemplo é o Projeto Grande Carajás, extinto em 1991, depois de ver frustradas as expectativas quanto à promoção do desenvolvimento econômico ao longo da estrada de ferro que liga a mineração de ferro ao Porto de Itaqui, em São Luis (MA). Nesse contexto, outros órgãos da burocracia federal que exerceram papel de suporte à implantação de empresas minerometalúrgicas na região, a exemplo da SUDAM e do BASA, perderam importância. Outras políticas retomadas nesse período, como as Zonas de Processamento da Exportação – ZPES, vistas como uma plataforma territorial para produção com vantagens cambiais e mão-de-obra barata, não chegaram a ser implantadas.

A abertura comercial vivida no início dos anos 1990 também provocou uma grave crise na Zona Franca de Manaus, cujos incentivos se apoiavam fortemente no Imposto de Importação. Foi necessária a aprovação da Lei n. 8.396/92 para superar as dificuldades encontradas, trocando os benefícios baseados na importação por outros referenciados no Imposto Produção Industrial, condicionando o atendimento a requisitos estabelecidos previamente no processo produtivo básico (PPB), o que possibilitou, posteriormente, a recuperação da ZF.

O Plano Collor também promoveu a revogação das isenções/reduções de benefícios fiscais, inclusive no âmbito da SUDENE e da SUDAM, bem como suspendeu temporariamente os benefícios fiscais relacionados ao FINOR, FINAM e ao Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo. Isso significou a paralisação de processos de implantação de novos projetos industriais na região.

Paralelamente, nesse período, os recursos dos Fundos Constitucionais começaram a ser operados pelos Bancos Regionais. Só em 1993, o Banco do Nordeste do Brasil, por exemplo, lançou o Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste, inicialmente operando com recursos do FNE.

### Investimentos

O total de investimentos do setor público, em capital fixo, continuou sua tendência de queda nos primeiros anos da década de 90, passando de 7,2% do PIB em 1991, para 4,7% do PIB em 1995, sendo maior somente na Região Centro-Oeste, onde alcançou 8,6% do PIB regional nesse ano (MONTEIRO NETO; 2006). De acordo com Nabuco (2007), no período de setembro/89 a dezembro/92, o Tesouro Nacional transferiu cerca de US\$ 2,55 bilhões para o Fundo Constitucional das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma média anual de US\$ 701 milhões, o que é uma média significativa relativamente às outras médias, a exemplo do FINOR (US\$ 287 milhões), FINAM (US\$ 115 milhões), PIN (US\$ 395,7 milhões) e PROTERRA (US\$ 263,8 milhões). A fonte de recursos é a alocação, pela União, de 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados, repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional na seguinte proporção: 0,6% para o FNO; 1,8% para o FNE (sendo metade para a região do semi-árido); e 0,6% para o FCO. Para Macedo e Matos (2008) houve um descompasso entre os valores repassados pela STN aos Fundos Constitucionais e os valores contratados, indicando uma preocupante ociosidade de recursos, causada por uma série de fatores, principalmente, a dinâmica econômica nacional e regional engessadas por uma política macroeconômica restritiva, de caráter ortodoxo, que desestimulou o investimento privado.

### **5.2. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e desenvolvimento local**

Em 1994, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso, FHC, que deu continuidade à aplicação da receita neoliberal no País. O período é marcado por uma sucessão de crises econômicas no cenário global, alcançando vários países, como o México (1995), os Tigres Asiáticos (1997) e a Rússia (1998). No Brasil, segundo o IPEA (1999), o Governo Federal centralizou seus esforços na busca da estabilidade monetária, o que acarretou “impactos negativos” sobre o desempenho de várias políticas públicas, em especial no financiamento de programas setoriais, regionais e sociais. As transformações estruturais impostas à economia nacional, a exemplo da abertura comercial, da reestruturação produtiva das empresas e das altas taxas de juros, levaram também à elevação das taxas de desemprego e ao agravamento dos problemas sociais. Nesse momento, já estava claro que os “ajustes estruturais” preconizados pelo Consenso de Washington e pelas Agências Multilaterais causavam estagnação econômica e fortes impactos sociais negativos. Nesse Período, o governo americano tenta imprimir uma nova linha para o Banco Mundial. Em 1996, Stiglitz, novo economista chefe do BIRD propôs uma agenda “Pós-Consenso de Washington”, baseada em maior atenção ao combate à pobreza, à equidade social e ao desenvolvimento sustentável. (ARANTES; 2008).

Nesse mesmo Período, o Governo FHC deu curso ao “processo das reformas”, abrangendo as Reformas Administrativa, Previdenciária, Tributária e o Programa Nacional de Desestatização. Várias empresas públicas foram então privatizadas, com o objetivo de diminuir a participação do Estado na economia e reunir recursos para pagar a dívida externa. No período, o Governo também enfatizou as políticas destinadas a promover o aumento da competitividade das empresas nacionais, da indústria e da agricultura, a fim de aumentar as exportações, o que abarcou iniciativas institucionais e investimentos em infraestrutura. No campo das políticas sociais, as iniciativas do Governo Federal visaram principalmente aumentar a eficiência da máquina pública. Foi valorizado o processo de descentralização da gestão de saúde, educação e assistência social, repassando atribuições para estados e municípios. Ao mesmo tempo, o Plano Real manteve o controle da inflação e a estabilidade econômica e melhorou o poder aquisitivo das camadas mais pobres da população.

### Planos Nacionais

O Plano Plurianual de 1996-1999 do Governo Federal, do Presidente Fernando Henrique Cardoso, recuperou a tradição de planejamento nacional, vivido nas décadas antecedentes. O PPA 96/99 segue uma orientação neoliberal e afirma que a atuação do Estado na economia se tornou um obstáculo à modernização e seus esforços redundaram em fatores de instabilidade econômica e empecilhos à continuação do desenvolvimento. Além da cultura inflacionária, o PPA aponta outros dois desafios a serem vencidos para viabilizar o crescimento econômico: o atraso e o corporativismo. O atraso é atribuído a um conjunto de fatores: ao Estado, considerado ineficiente, pesado, caro; às empresas, que atuavam num ambiente excessivamente regulamentado e protegido; e à sociedade “com baixo nível de instrução, formação técnica deficiente, mesmo uma parte da população que escapa aos níveis de pobreza está despreparada para um mercado de trabalho que deverá tornar-se cada vez mais exigente se quiser competir em níveis de igualdade numa economia globalizada” (BRASIL, 1995).

O corporativismo seria o responsável por depositar no orçamento público as reivindicações de setores da sociedade, aumentando gastos e diminuindo receitas, grande obstáculo à consolidação do Plano Real. Segundo o Plano, “no âmbito do Estado, especialmente, o corporativismo tem sido um poderoso fator de ineficiência e altos custos”. O PPA 1996/1999 coloca então como principal tarefa do Governo Federal o enfrentamento desses obstáculos. Em primeiro lugar, defende consolidar o Plano Real e tornar permanente a estabilidade financeira, o que significa equilibrar as contas públicas, promover a desestatização e rever a política monetária e cambial. Em segundo lugar, o PPA defende a retomada do crescimento econômico, favorecimento do fluxo de recursos da poupança e recursos externos para atividades produtivas. Por último, propõe a aumento de empregos e dos rendimentos da população trabalhadora. Para a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, afirma o PPA 1996/1999, a estratégia governamental deveria visar à criação de novas oportunidades de emprego, promovendo-se a melhoria da infraestrutura e o aproveitamento das potencialidades regionais. (BRASIL; 1995).

O PPA 1996/1999 introduziu a proposta dos eixos de desenvolvimento, como forma de promover a integração nacional e continental e reduzir desequilíbrios espaciais. Ao longo desses eixos, deveria se agregar um conjunto de investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica, desenvolvimento social, informação e conhecimento, e meio ambiente. Esses projetos deveriam ter um efeito multiplicador, desencadeando outros investimentos, gerando um círculo virtuoso de aumento do emprego, elevação da renda, crescimento econômico, desenvolvimento social e redução das desigualdades regionais. Para o PPA, a coordenação dos investimentos poderia provocar impactos mais significativos para o desenvolvimento. Os eixos consideram a logística de fluxo de bens e serviços e a conexão de mercados nacional e global como determinante para a sua definição. No PPA, são apontados 05 eixos de integração nacional e 02 eixos de integração continental, a saber: 1) Eixo de integração norte-sul; 2) Eixo de integração oeste; 3) Eixo de integração do nordeste; 4) Eixo de integração do sudeste; 5) Eixo de integração do sul; 6) Eixo continental de saída para o Caribe; 7) Eixo continental de saída para o Pacífico. Para Egler (2000; p.17):

“a concepção dos eixos representa uma redefinição logística e uma ampliação espacial da noção dos pólos de desenvolvimento, bastante generalizada no discurso oficial do planejamento dos anos 70” (EGLER; 2000; p. 17)

FIGURA 04



Fonte: BNDES

O Plano Avança Brasil 2000/2003 deu seqüência ao PPA anterior, no mesmo contexto neoliberal, o que pressupõe, de um lado, a liberalização econômica e o fortalecimento da economia de mercado e, de outro, em paralelo, a reforma do Estado. O Plano foi elaborado a partir de uma orientação estratégica global visando consolidar a estabilidade econômica, gerar empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; e reduzir as desigualdades inter-regionais. O Avança Brasil propõe doze Eixos Nacionais de Integração de Desenvolvimento, um desdobramento do PPA 1996/1999, como forma de articular o potencial econômico de cada região com mercados internos e externos, considerando a dimensão social e a ambiental. Nesse contexto, o Estado deverá ser um promotor de investimentos e projetos e um controlador de serviços concedidos. (CARDOSO; 1998).

### Programas

Para alcançar os resultados pretendidos, o PPA 1996/1999 projetou 42 empreendimentos: 16 na área social e 26 na área de infraestrutura. Os projetos de infraestrutura se integravam aos eixos de desenvolvimento, com o objetivo de criar oportunidades de investimentos para a iniciativa privada e promover atividades produtivas voltadas para a exportação. Como informa a Apresentação do PPA, “Na prática, são projetos que impulsionam a realização de novos investimentos, gerando efeito multiplicador sobre o desenvolvimento econômico e social do País.”

Um programa marcante do primeiro Governo FHC foi o Comunidade Solidária, que tinha o objetivo de combater a pobreza. Sua estratégia era proporcionar a transformação nos métodos tradicionais de gerenciamento dos programas sociais, multiplicando as parcerias entre o setor público e a iniciativa particular, envolvendo os setores governamentais e órgãos públicos na realização dos objetivos estabelecidos comumente, evitando a perpetuação de órgãos especializados e voltados exclusivamente para atender à população mais pobre. Para enfrentar o desemprego, foram adotados programas de geração de emprego e renda, a exemplo do PROGER, conduzido pelo Banco do Nordeste do Brasil.

O programa denominado Projeto Piloto para Preservação de Florestas Tropicais – PPG 7, também alcançou expressão, principalmente devido ao interesse da comunidade internacional na Amazônia, ampliado depois da realização da Conferência Ambiental Rio 92. O PPG 7, negociado em Genebra em 1991 e formalmente lançado em 1993, passou a ser operacionalizado em 1994, sendo inicialmente financiado pela União Européia, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Estados Unidos e Reino Unido e administrado pelo Banco Mundial. Os demais programas federais de desenvolvimento regional, ainda sobreviventes durante o primeiro Governo FHC, segundo o IPEA (1999, p. 256), não faziam parte de uma estratégia ou de um plano nacional de desenvolvimento. Segundo o IPEA, o Programa de Apoio ao Produtor Rural – PAPP, foi descentralizado, e seu financiador, o Banco Mundial, passou a assinar contratos diretos com os Estados.

Já no fim da década de 1990, foi criado o Programa das Mesorregiões Diferenciadas. Propostas originalmente pelo Ministério do Planejamento, as mesorregiões foram adotadas pelo Ministério da Integração Nacional, recentemente criado. As mesorregiões deveriam ser identificadas com base em um conjunto de indicadores econômicos e sociais e sua operacionalização se deu por meio de 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas – PROMESOs, incluídos no PPA 2000 – 2003. As 13 mesorregiões iniciais foram: Águas Emendadas, Alto Solimões, Bacia do Itabapoana, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Grande Fronteira do Mercosul, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Vale do Jequitinhonha-Mucuri, Vale do Ribeira-Guaraqueçaba, Vale do Rio Acre, Xingó, Zona da Mata Canavieira. A atuação proposta pelo MI para as mesorregiões se baseou principalmente no apoio a Arranjos Produtivos Locais. A proposta inicial da Mesorregião das Mangabeiras, localizada em uma sub-região abrangendo os estados do Tocantins, Piauí e Maranhão, incluía o apoio a APLs de fruticultura, mandioca, cachaça e turismo. Segundo Ferreira, as mesorregiões diferenciadas deveriam ser espaços prioritários de atuação governamental, constituindo áreas com identidade própria, histórica e atual, com graves carências sociais, institucionais e de dinamismo econômico e “que necessitam de incentivos para o desenvolvimento”. (FERREIRA; 2005) (FIGURA 4).

FIGURA 4



Fonte: Ministério da Integração Nacional

O Governo Federal também apoiou programas de desenvolvimento local no fim da década de 1990. O Conselho do programa Comunidade Solidária criou o programa Comunidade Ativa, com o objetivo de induzir o desenvolvimento local integrado e sustentável. Para materializar tal iniciativa, o Comunidade Solidária promoveu a formação das Redes DLIS – Desenvolvimento Local Integrado Sustentável e a Rede de Informações para o Terceiro Setor – RITS. A Rede DLIS é aberta a pessoas e organizações de todos os setores, sociedade civil, governo e iniciativa privada, e tem o objetivo de gerar visibilidade para as iniciativas concretas, facilitar articulações entre atores e fortalecer ações de desenvolvimento local. A Rede apoiou a criação de fóruns de desenvolvimento local ou outras novas institucionalidades participativas. Segundo a própria rede DLIS, sua metodologia “é uma estratégia de indução ao desenvolvimento centrada no investimento em capital social”. Em 2002, foi criado o Projeto Comunidade que Faz, que enviou aos municípios um Agente de Desenvolvimento com o objetivo de incentivar o Fórum de DLIS. Em 2002, 696 municípios, faziam parte do Comunidade Ativa, alcançando uma população de aproximadamente 12 milhões de pessoas.

Durante o segundo Governo de FHC, outro programa de desenvolvimento local importante foi promovido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, em parceria com o Programa Comunidade Ativa. De 2000 a 2005, o SEBRAE manteve projetos de desenvolvimento regional, com cerca de 30 municípios, onde o ponto de partida era o território. Eram organizados fóruns com a participação da sociedade, elaborado o plano de desenvolvimento local e microrregional. A partir daí se elegiam projetos prioritários, se buscavam parceiros e se tocavam os projetos, com destaque para o econômico, como organização de cadeias produtivas, com foco nos pequenos negócios. Para o SEBRAE, uma experiência exemplar é a do Cariri Paraibano, que começou em 1999 e envolveu 30 prefeitos da região, que investiram na ovinocaprinocultura e conseguiram uma série de desdobramentos positivos para a economia de toda a região.

No início dos anos 2000, notou-se também um progressivo envolvimento dos governos estaduais e municipais com o tema do desenvolvimento regional e local. No campo ambiental, a proposta mais audaciosa de modelo endógeno formulada no período foi a dos “Corredores Ecológicos”, baseados em redes que deveriam agregar “ilhas” de conservação e outras “zonas-tampão”, sob graus variados de utilização humana. A elaboração da Agenda 21, iniciativa de desenvolvimento local promovida pela ONU, mobilizou 1.652 municípios brasileiros, 29,7% do total, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, de 2001, do IBGE. No Nordeste, 63,8% dos municípios organizaram processos de Agenda 21, marca acima das demais regiões, efeito do projeto Farol do Desenvolvimento, organizado pelo Banco do Nordeste do Brasil, com apoio do PNUD, que promoveu fóruns de desenvolvimento local. Vale ainda lembrar as experiências para a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas, que alcançaram uma abrangência expressiva, cerca de 60% do território nacional, principalmente nas Regiões Sudeste e Sul.

## Investimentos

Os dispêndios do Governo Federal com o desenvolvimento regional no primeiro Governo FHC, tomando como base os entendimentos do IPEA (1999), abrangeram três grupos: a) os relativos aos investimentos das empresas estatais; b) os programas regionais do BNDES, como o Nordeste Competitivo e o Amazônia Integrada; c) as isenções tributárias de cunho regional de FINOR, FINAM, FUNRES, SUFRAMA, SUDAM e SUDENE. Para estes três grupos teriam sido mobilizados R\$ 23,9 bilhões nos anos de 1995, 1996 e 1997, sendo 54% de renúncias tributárias, 18% de repasses dos Fundos Constitucionais e 5% de investimentos do BNDES. Do total de Renúncias Tributárias Federais, para o período de 1995 a 1998, 39,5% dos recursos foram dirigidos à Zona Franca de Manaus; 26% deprenderam de atividades de desenvolvimento regional relacionadas à SUDENE (6,8%), SUDAM (5,8%), FINOR (7,8%), FINAM (5,4%) e FUNRES (0,2%). Do total, 33,2% das renúncias não estavam relacionadas a programas regionais. Essa distribuição possibilita uma leitura da pequena importância relativa das Superintendências Regionais na política de desenvolvimento regional do período. Reflete também a recuperação da Zona Franca de Manaus, que havia enfrentado um duro golpe com a abertura comercial do início dos anos 1990.

Contudo, apesar da expressão dos recursos oriundos de isenções tributárias no período, coerentemente com os princípios neoliberais, o Governo Federal promoveu a aprovação da Lei n. 9.532, de dezembro de 1997, que reduziu aqueles benefícios em 25% e estabeleceu um cronograma de extinção total das isenções até o ano de 2013, de forma coincidente com o término da Zona Franca de Manaus, conforme dispositivo Constitucional. Há que se recordar também a acirrada “guerra fiscal” promovida pelos governos estaduais nos anos 1990, quando foram promovidos verdadeiros leilões de isenção tributária do ICMS, de responsabilidade dos estados, com o intuito de atrair investimentos internacionais para os seus territórios. Por outro lado, o Governo Federal promoveu uma revisão da legislação relativa aos Fundos Constitucionais – FNE, FNO e FCO –, orientando suas aplicações para micro e pequenas empresas. No período, de 1995 a 1997, os três Fundos realizaram cerca de 270 mil operações, alcançando R\$ 2,7 bilhões, majoritariamente para micro e pequenas empresas. Para Guimarães Neto (2006), o gasto total do investimento do governo federal continuou sua tendência de queda no período, tendo passado de 4,7% do PIB em 1995 para 3,7% do PIB em 2000.

No início dos anos 2000, os Fundos Constitucionais continuaram ampliando seus recursos e sua importância no financiamento de atividades produtivas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Baseado nas afirmações de Macedo e Matos (2008), o valor repassado pela Secretaria do Tesouro Nacional aos fundos setoriais, que em 1999 alcançou R\$ 2,0 bilhões, passou para R\$ 3,1 bilhões em 2002, significando um aumento de mais de 50%, acima da taxa de crescimento econômico do País, o que pode ser explicado pelo crescimento real do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produção Industrial, base da arrecadação dos fundos. Contudo, apesar desse crescimento, os recursos dos fundos

constitucionais representam cerca de 0,8% do PIB de cada região. Quando se trata de recursos contratados, entre 1998 e 2004, o FCO alcançou uma média de 0,8% do PIB regional, o FCO, atingiu 1,1% e o FNE, 0,4%. Entre 1989 e 2005, a Região Nordeste concentrou 71% das operações, representando 53% do total de recursos, valor abaixo dos 60% previstos na legislação. Norte e Nordeste representaram, respectivamente, 16,0%, 12,4% do número de operações contratadas. Nesse período, os Fundos Constitucionais concentraram-se em programas rurais, incluindo créditos para a reforma agrária, via PRONAF. No Nordeste, entre 1989 e 2005, 94% das operações foram realizadas com o setor rural, abrangendo 56% dos recursos; 4% das contratações foram realizadas com o setor industrial, absorvendo 30% dos recursos. Os recursos dos fundos constitucionais são operados pelos bancos regionais da Amazônia e do Nordeste, e pelo Banco do Brasil, no caso do Centro-Oeste, que, nesse período, ampliam sua participação na oferta de crédito, principalmente no que se refere aos pequenos e micro empreendedores.

### Instituições

No entendimento de Ferreira (2005), a criação do Ministério da Integração Nacional, em meados de 1999, “sinalizou a determinação do Governo de recolocar a função regional na agenda de prioridades do Estado”, com um status e estrutura do primeiro escalão, com missão precípua de formular políticas, readequar instrumentos, rever mecanismos institucionais e modernizar o modelo de gestão até então vigente. Ao MI coube a elaboração de uma proposta preliminar de Política Nacional de Integração e Desenvolvimento Regional, onde reconheceu disparidades sociais e regionais, inter-regionais e intrarregionais, e apontou a “imperiosa necessidade de que o país seja competitivo no mercado nacional e mundial”, valorizando os avanços tecnológicos e logísticos globais. Entre os principais pontos da proposta preliminar da Política, destacamos a indicação de uma ação governamental e da sociedade civil para garantir a redução das desigualdades sociais e regionais, baseado no aumento da competitividade local, gestão do ordenamento espacial do desenvolvimento deve se voltar para assegurar maior coesão social, ampla participação de todos os segmentos da comunidade planejamento regional, retomada do planejamento das regiões metropolitanas.

Na década de 90, enquanto proliferavam novas institucionalidades com participação da sociedade, as instituições tradicionais do campo do desenvolvimento regional – SUDAM e SUDENE tiveram seu escopo de atuação extremamente reduzido, sofreram cortes nos seus orçamentos, e enfrentaram uma série de denúncias de corrupção e de ineficiência na gestão dos fundos fiscais – FINAM e FINOR. Ao analisar o sistema FINOR, Comissão Parlamentar de Inquérito do FINOR, da Câmara dos Deputados, apontou resultados insignificantes, fiscalização ineficiente, concentração de recursos do Fundo em vários projetos de um mesmo grupo empreendedor e em poucos estados, desequilíbrio orçamentário com volume de recursos insuficiente para o cumprimento dos cronogramas de liberação de recursos, fragilidade e superficialidade na análise de projetos; ausência de estudo de viabilidade técnica,

econômica e financeira dos empreendimentos; quantidade de empregos gerados alcançando somente 25% do previsto, entre outras irregularidades e limitações (MOREIRA, 2003).

Em maio de 2001, a Medida Provisória n. 2.146-1 extinguiu o sistema de incentivos fiscais FINAM e FINOR, previstos para vigorarem até 31 de dezembro de 2013, que foram substituídos pela alocação de recursos orçamentários aos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e do Nordeste – FDNE, criados com a finalidade de assegurar recursos para investimentos nas duas regiões, sem os vícios identificados na estrutura de SUDAM e SUDENE, que também foram extintas, tendo sido substituídas pelas Agências de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, e do Nordeste – ADENE, autarquias federais vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (Medidas Provisórias n°s 2.156-5 e 2.157-5, de agosto de 2001). As Agências, que deveriam atuar de forma mais moderna e integrada com a sociedade, foram instaladas somente em meados de 2002 e a aprovação de novos projetos para utilização de recursos do FDNE e FDA foi praticamente paralisada.

A dinâmica das políticas públicas de desenvolvimento regional da década de 90 redundou na criação de um novo arranjo institucional, com a considerável ampliação do número de agentes públicos relacionados ao tema. Para o Ministério da Integração Nacional (BRASIL; 2000; p. 38), “as políticas de caráter regional não são mais formuladas de modo centralizado e orgânico em ministérios, estando distribuídas por diversas agências”. O Ministério, principal responsável pelo desenvolvimento regional, reconhece que é apenas um dos atores relevantes no que diz respeito ao tema, com limitada capacidade de articular os instrumentos dispersos em vários ministérios como Desenvolvimento, Meio Ambiente, Planejamento, Fazenda, Educação, em vários programas, como o Comunidade Solidária, entre outros. No entendimento do Ministério, também é importante considerar que as políticas sociais ganharam importância enquanto componente distributivo de caráter regional.

A focalização em municípios mais pobres, proposta por programas como o Comunidade Solidária e Projeto Alvorada, induziram a transferência de recursos para áreas mais pobres. Por outro lado, reconhece o Ministério da Integração Nacional, a atuação do Estado foi reduzida com a privatização de grandes empresas estatais, como a Companhia Vale do Rio Doce, que atuaram no passado como indutoras de desenvolvimento regional e passaram a ser orientadas exclusivamente pelas lógicas de mercado. Nesse contexto, na prática, o Ministério da Integração é responsável apenas por ínfima parcela dos investimentos dirigidos para o desenvolvimento regional, principalmente por ações para as áreas de Defesa Civil e irrigação. O escopo geral das instituições federais de desenvolvimento regional é complementado com a extinção de SUDAM e SUDENE e do sistema de fundos fiscais, sendo substituídos pelas Agências de desenvolvimento, voltadas para promover a competitividade do setor produtivo, e os Fundos de Desenvolvimento, que não chegaram a ser operacionalizados, contribuindo para a política fiscal do Governo.

## Resultados

Os resultados das políticas de desenvolvimento regional do período ficaram abaixo das expectativas dos programas e projetos. No entendimento do IPEA (1999), uma versão menos abrangente dos Eixos de Integração e Desenvolvimento foi de fato adotada, compreendendo 22 projetos, sobretudo de infraestrutura, distribuídos por nove eixos, alcançando cerca de R\$ 16 bilhões. Nesses investimentos, a centralidade das Regiões Centro-Oeste e Sudeste é evidente, somando 53,7% dos investimentos enquanto Norte e Nordeste ficariam com os 35,4% dos investimentos previstos pelo Brasil em Ação. Afirmou o IPEA (1999; p. 246) que “em termos de análise regional do desenvolvimento brasileiro, a questão central diz respeito a uma compatibilidade dos Eixos e dos investimentos a eles associados com os objetivos de redução das desigualdades sociais e regionais que marcam o país”. A política dos Eixos de Desenvolvimento também é questionada por especialistas como Proença, do IPEA, que entende que “os investimentos foram concentrados em alguns vetores de produção, dirigidos para integração da economia brasileira ao mercado global, enquanto grandes áreas do País, vistas como espaços não-competitivos, foram ficando marginalizadas nesse processo” (SENRA; 2007 b). O projeto dos eixos privilegiou determinado tipo de investimentos, determinada articulação das realidades espaciais, mas não tem territorialidade regional, são investimentos em estradas, portos, e outros, que articulam espaços no seu entorno, mas com uma lógica própria destes equipamentos.

Os resultados dos projetos endógenos foram positivos, mas limitados. No período, as mesorregiões tiveram suas experiências iniciais, organizando fóruns participativos e programas de capacitação. O projeto de desenvolvimento local, como o DLIS, que alcançou 696 localidades, obteve poucos resultados visíveis. Na região amazônica, para Becker, o PP-G7, com investimentos de cerca de US\$ 250 milhões, se transformou em indutor dos projetos endógenos, mas também encontrou dificuldades: Para a autora “o PP-G7 reflete falta de uma estratégia conjunta, um gerenciamento fraco, um desenho e um plano de financiamento complexo, com responsabilidades pouco definidas e assumidas pelos participantes” (BECKER; 2005).

Os resultados do sistema de fundos fiscais são bastante discutidos, mas poucos são os dados objetivos sobre as conseqüências diretas das renúncias tributárias. Em linhas gerais, avaliações realizadas por comissões do Executivo e do Legislativo concluíram que os recursos provenientes do sistema FINAM / FINOR foram de grande importância na implementação de atividades econômicas produtivas das regiões Norte e Nordeste. Contudo, estas avaliações também apontaram dificuldades de gestão e a apropriação indevida das instituições regionais por grupos políticos e lobbies regionais. As denúncias de corrupção ocorridas nos anos 1990 foram utilizadas como pretexto para extinção do esquema de benefícios fiscais.

### **4.3. Política de desenvolvimento regional e Territórios da Cidadania**

No entendimento de Bello (2008), a reestruturação neoliberal não pôde terminar com a “estagflação” do primeiro mundo, tendo obtido resultados pobres em termos de crescimento do PIB global, cuja variação foi de 1,1% nos anos 1990. A segunda via tentada pelo capital para enfrentar a estagflação foi a “acumulação extensiva”, com a integração das zonas semi-capitalistas, não-capitalistas e pré-capitalistas à economia. A China é o caso mais destacado dessa estratégia, pois acrescentou um tremendo volume de capacidade manufatureira ao mercado global nos últimos 25 anos, o que teve por efeito deprimir os preços e os lucros. O Brasil, a Índia, a África do Sul e outras economias também estão alinhadas com essa estratégia.

O fracasso do neoliberalismo tardio de Cardoso, na visão de Sader (2003), levou ao favoritismo de Lula nas eleições presidenciais de 2002. O Partido dos Trabalhadores defendeu um programa baseado na reativação econômica do País, a fim de gerar uma espiral virtuosa na economia, no estilo Keynesiano clássico. No entanto, essa não foi a realidade do seu primeiro mandato. Sob forte pressão das agências multilaterais e dos setores conservadores nacionais, o Governo manteve uma política de juros altos, visando garantir o controle da inflação, e uma rígida política fiscal, o que causou reduzidos índices de crescimento econômico. No entendimento de Sanson (2008), o Estado brasileiro no governo Lula manteve o seu papel de instrumento do capital, o que limitou a sua atuação como redutor das desigualdades estruturais. Sanson aponta também outras faces do “pós-neoliberalismo pragmático de Lula”: a distribuição de renda por meio de programas sociais como Bolsa-Família e a cooptação do movimento social (SANSON; 2008).

Para Bresser-Pereira (2006), o fracasso das medidas ortodoxas propostas no Consenso de Washington abriu espaço para um “novo-desenvolvimentismo” na América Latina, construído com base em uma estratégia nacionalista que ambiciona um Estado e um mercado forte. Para o autor, o novo desenvolvimentismo é nacionalista, porque visa os interesses nacionais, mas trata-se “de um nacionalismo liberal, social e republicano”, que rejeita medidas protecionistas. Mantega (2007), Ministro da Fazenda do Governo Lula, por sua vez, entende que o Brasil entrou num novo ciclo chamado de “social desenvolvimentismo”, onde o crescimento econômico ocorre concomitantemente com o aumento da renda da população e ao fortalecimento do mercado de massas. Para Mantega o Brasil entrou num ciclo de crescimento sustentado, com fundamentos econômicos sólidos.

A crise financeira global de 2008, causada pelo distanciamento da economia financeira da economia real, ressaltou ainda mais a importância de economias como a do Brasil no cenário global. O País, que pagou todas as dívidas junto ao Fundo Monetário Internacional, apareceu nesse momento fortalecido, com uma economia ancorada em “fundamentos sólidos”, com um mercado interno expressivo.

## Planos Nacionais

O Plano Plurianual 2004-2007, denominado Plano Brasil de Todos, do primeiro Governo Lula, busca estabelecer estratégias gerais de longo prazo. O PPA defende a estabilidade macroeconômica, bem como o estímulo à produtividade e à competitividade. Para o Plano, as políticas de investimento e elevação da produtividade passam pela criação de um ambiente favorável ao investimento privado, redução do Custo - Brasil e investimento público na ampliação da infraestrutura. As políticas sociais propostas pelo PPA incluem medidas voltadas à expansão da renda e do consumo dos mais pobres. Segundo o Plano, em particular, é preciso dar ênfase aos programas que, além de transferir renda, contribuam para absorver os trabalhadores de menor qualificação (BRASIL; 2003)

Pela proposta do PPA 2004/2007 as políticas regionais seriam priorizadas “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”. O Plano reconhece a forte concentração de atividades econômicas em parcelas do território, vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos, ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza, além de bolsões de pobreza nos grandes metrópoles. Segundo o PPA, uma atuação sobre a dimensão espacial das desigualdades é fundamental em um país onde a relação entre as unidades da Federação com maior e menor PIB *per capita* é de cerca de sete vezes, enquanto entre microrregiões mais pobres e mais ricas essa diferença é de até 40 vezes. A redução das desigualdades entre regiões e também as disparidades dentro das regiões são citadas como objetivos desta política, que deve considerar ainda a rica diversidade regional. (*idem*).

No entendimento do Plano 2004/2007, as desigualdades regionais demandam o fortalecimento do planejamento territorial. A integração competitiva do território nacional passa articulação de uma convergência das prioridades da União, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes, visando o desenvolvimento local. Para o PPA 2004/2007, uma profunda reformulação dos instrumentos de atuação regional, Fundos Constitucionais, Incentivos, Agências Regionais, todos exclusivamente voltados para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, é fundamental para promover o desenvolvimento regional. Para o Plano, “é crucial a adoção de instrumentos que permitam uma atuação do território visto de forma integrada e o equacionamento dos problemas das desigualdades sociais e econômicas dos espaços, numa perspectiva que abranja o conjunto do território nacional, nas diversas escalas: nacional, macrorregional, sub-regional, local”. O fortalecimento dos arranjos produtivos locais e das bases culturais, científicas e tecnológicas regionais é visto como instrumento para a desconcentração espacial da produção. Como passo inicial para a nova ordem institucional, foi proposta a criação do Fundo e de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (*ibidem*)

O PPA 2008-2011 orienta as ações do Governo Federal em três eixos principais: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. O Plano aponta Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, como forma de reforçar as inversões públicas em infraestrutura, ampliar os investimentos privados e garantir crescimento econômico. O PPA indica o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE como proposta para melhorar a qualidade e o acesso da população à educação. Entre as metas do PDE, do ponto de vista do desenvolvimento regional, destaca-se aquela que prevê a instalação de escolas técnicas em todas “as cidades-pólo do país”. A Agenda Social, outro eixo do PPA 2008-2011, tem ênfase nas transferências condicionadas de renda. (BRASIL; 2007).

De acordo com o PPA 2008-2011, o Governo planeja reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades do Território Nacional. O Plano defende que o “processo de desconcentração produtiva precisa ser impulsionado, com lastro em uma rede policêntrica de cidades que dê suporte à interiorização do desenvolvimento brasileiro” (*idem*). O PPA afirma que os investimentos em infraestrutura, principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, deverão corrigir os desequilíbrios da rede logística do País, concentrados no Sul-Sudeste e na faixa costeira. Para o PPA, deverão ser promovidas políticas integradas, “aliando objetivos econômicos (eficiência e competitividade) a objetivos de desenvolvimento social, ambiental e territorial (equidade, sustentabilidade e coesão)” contando com a diversidade natural e cultural, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais e a inter-relação entre o urbano e o rural.

#### Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, lançada em 2003, defende maior participação do Estado no processo de promoção do desenvolvimento regional, tendo ditado como diretrizes: a) assumir uma postura de política nacional, devendo envolver iniciativas do Congresso Nacional, dos entes da Federação, das universidades, de entidades do setor produtivo, dos trabalhadores, de ONGs, entre outros; b) promover uma articulação de diferentes áreas setoriais na perspectiva do desenvolvimento regional, colocando o Ministério da Integração Nacional como liderança desse processo, ao lado da Casa Civil e do Ministério do Planejamento, c) valorizar a diversidade regional do País, em suas múltiplas dimensões – ambiental, social, econômica e cultural, promovendo um modelo de desenvolvimento endógeno, o que remete “à estruturação de iniciativas inovadoras desde a base territorial do país”; d) indicar uma abordagem em múltiplas escalas territoriais, reconhecendo a desigualdade existente em todo território nacional, rompendo com visão tradicional que tendeu a circunscrever ao problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte do País. (BRASIL; 2005).

A PNDR afirma que os espaços não incorporados a contento pela dinâmica capitalista justificam a intervenção do Estado, que objetiva a redução das desigualdades socioeconômicas por meio da criação



## Planos Regionais

O Ministério da Integração Nacional é o responsável pela elaboração de uma série de planos de desenvolvimento regional, previstos na PNDR e na Constituição Federal. Em conjunto com outros ministérios, estados, municípios e representantes da sociedade, o MI participou e apoiou a elaboração do Plano Amazônia Sustentável – PAS, Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-árido (Nordeste), Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR 163 – Cuiabá-Santarém, Plano de Desenvolvimento Sustentável do Arquipélago do Marajó, Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte, entre outros.

O Plano para a Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, por exemplo, chamado de PLANOMESO, abrange uma área de 105 municípios dos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Bahia, alcançando cerca de 1,9 milhões de habitantes. O Plano foi elaborado em 2005, com apoio do MI, a partir de iniciativa do Fórum e da Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, também criados com suporte do Ministério. A elaboração do Plano contou com ampla participação de representantes de diversos segmentos da sociedade, dos principais municípios, e dos três estados envolvidos, tendo sido realizado um conjunto de eventos e oficinas setoriais na região, que trataram de realizar diagnósticos e apontar soluções. O Plano incorporou uma extensa lista de propostas e demandas por serviços e infraestrutura para as áreas de trabalho, turismo, terra, educação, meio ambiente e saúde, todas necessárias para viabilizar o desenvolvimento econômico e social da região. O Plano também propôs a criação de um conjunto de instituições participativas, coordenadas pela Agência de Desenvolvimento, a fim de acompanhar a implementação das medidas propostas. A principal atribuição indicada para o Ministério da Integração Nacional diz respeito ao apoio a Arranjos Produtivos Locais, APLs.

Decorridos cerca de três anos da elaboração do Planomeso, a maioria das demandas apresentadas não tinham sido atendidas. Pesquisa de campo realizada por Senra (2007), para o MI/IICA, apurou heterogeneidade da mesorregião, concentração de investimentos públicos em algumas microrregiões e limitação na implantação do Plano. Representante da Agência Mesovales afirmou que “o modelo de elaboração de plano de desenvolvimento criou uma grande expectativa na região. Como nada foi realizado, ao final, o Plano causou uma grande frustração e trouxe descrédito para a Agência Mesovales, que trabalhou muito pela sua elaboração”. Outros planos elaborados nesse período também fizeram propostas abrangentes e indicaram a criação de instituições para seu acompanhamento.

O Plano da BR 163, único a se preocupar com os impactos de uma obra de infraestrutura que amplia a ocupação do território, abrange uma área que se estende da cidade de Cuiabá (MT) às Guianas Francesas e propõe a criação de conselhos mesorregionais. Além de planos de desenvolvimento, o Ministério da Integração Nacional, em conjunto com o Ministério da Defesa, é responsável pela elaboração do Plano Nacional de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Econômico e Social, previsto na Constituição Federal, Artigo 21, Inciso IX. Nesse sentido, elaborou proposta preliminar de Política Nacional de Ordenamento Territorial, PNOT.

### Programas de Desenvolvimento Regional

O principal instrumento apontado pela PNDR é o Programa das Mesorregiões Diferenciadas, PROMESO, do Ministério da Integração Nacional. O PROMESO tem como objetivo “aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva”. (BRASI; 2008). O MI elegeu 13 mesorregiões no País, podendo envolver diferentes unidades da federação, em territórios que teriam uma homogeneidade histórica e cultural, de base produtiva e social, permitindo subsidiar processos endógenos de desenvolvimento. A atuação do MI nas mesorregiões se baseia na “formação de uma nova governança no processo de tomada de decisões” com capacidade de resolver conflitos e estabelecer “consensos estratégicos”. O Programa apóia a construção de novas institucionalidades, como fóruns, conselhos, e agencias, com objetivo de possibilitar a gestão dos interesses coletivos da região. O processo de planejamento preconizado pelo PROMESO privilegia ações de capacitação, visando superar as deficiências de capital humano, e defende a descentralização do poder de decisão quanto ao investimento de recursos públicos. A atuação do MI nas mesorregiões se dá também por meio dos programas CONVIVER (apóia o desenvolvimento social no o Semi-árido), PROMOVER (apoia a inserção competitiva de atividades produtivas); PRODUZIR (combate o desemprego em comunidades pobres), Programa Faixa de Fronteira. As principais atividades promovidas pelo Ministério da Integração junto às mesorregiões são os Arranjos Produtivos Locais.

O Ministério da Integração Nacional também coordena instrumentos tradicionais do desenvolvimento regional, tendo herdado parcialmente a estrutura do antigo Ministério do Interior. O MI é responsável pelo financiamento do desenvolvimento regional e define critérios para aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento – FNE, FNO e FCO; e dos Fundos de Desenvolvimento Regional – FDNE e FDA; administra o rescaldo dos extintos Fundos Fiscais de Investimento da Amazônia – FINAM, do Nordeste – FINOR e do Estado do Espírito Santo – FUNRES; administra isenções fiscais no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e depósitos para reinvestimentos nas áreas das regiões Norte e Nordeste. A estrutura do MI abrange os órgãos do antigo Ministério do Interior, contando a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, SNRH, e a Defesa Civil.

O Ministério da Integração Nacional conta com instituições vinculadas, com destaque para as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, SUDAM e SUDENE, re-criadas em 2007, em substituição às Agências de Desenvolvimento. Na mesma linha, o MI defende também a recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, SUDECO, cujo projeto de lei encontra-se em tramitação no Congresso Nacional (2008). O Ministério conta ainda com a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba, CODEVASF, que ampliou a sua área de atuação e, desde o ano de 2000, e passou a incluir o vale do principal rio do estado do Piauí. A empresa continua com a sua missão de realizar obras e ofertar serviços para viabilizar o aproveitamento dos recursos hídricos dos vales em que atua. Também compõe a estrutura do MI o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, DNOCS, a mais antiga instituição de desenvolvimento regional do País, que conta com um orçamento expressivo para a realização de projetos hídricos, gestão de açudes e apoio a piscicultura.

Os recursos orçamentários do MI estão concentrados na área de infraestrutura hídrica, distribuídos entre a Secretaria que trata do tema e órgãos vinculados. A SNRH é a responsável pelo principal projeto do MI, com grande impacto regional, o Projeto de Integração de Bacias do Rio São Francisco que objetiva assegurar a oferta de água, em 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semi-árida dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

A recriação de SUDAM e SUDENE é um ponto de inflexão na linha que indica o grau de participação do Estado no desenvolvimento regional no Brasil. As Superintendências recriadas retomaram estratégias e funções que haviam sido relegadas a um segundo plano com a criação das Agências de Desenvolvimento, particularmente a administração de benefícios fiscais regionais. A nova SUDENE, por exemplo, tem como objetivo promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. Para tanto, a SUDENE conta com os instrumentos como: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE; o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; a redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis (MP nº 2.199-14 / 2001); desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS; benefícios de isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e de isenção do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento de bens importados; desconto do valor do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis (Lei nº 5.508 / 1968). A atuação da SUDENE deverá se orientar por um Plano de Desenvolvimento Regional. As atividades finalísticas da SUDENE para 2008 trataram de: capacitação; inovação; articulação institucional; comunicação social e marketing institucional; estudos e normatizações; apoio a Arranjos Produtivos Locais. Os recursos dos Fundos são operados pelos bancos do Nordeste, da Amazônia e do Brasil (Centro-Oeste).

## Outros Programas de Desenvolvimento Territoriais e Locais

A partir de 2003, outras políticas federais foram criadas ou fortalecidas com objetivo de apoiar o desenvolvimento de maneira associada ao território. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, “adota a abordagem territorial como referência para uma estratégia de desenvolvimento rural”. O MDA entende que o rural não se resume ao agrícola e que os atores locais devem ser “empoderados” para buscar o desenvolvimento sustentável considerando as dimensões: econômica, sócio cultural, político-institucional e ambiental. Para promover a implementação e integração de políticas públicas, o MDA apóia a organização dos atores sociais locais e visa criar e/ou fortalecer uma institucionalidade territorial, o Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável – CODES, que abrange um determinado conjunto de municípios onde é encontrada uma identidade social e cultural. O MDA avalia que a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando o desenvolvimento enquanto a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta das especificidades dos locais que precisam ser mobilizadas. O programa preocupa-se prioritariamente com as localidades rurais onde há grande concentração de agricultores familiares convivendo com estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais. Em 2006, havia 109 territórios rurais, compreendendo 1.713 municípios, abrangendo 32% da área nacional.

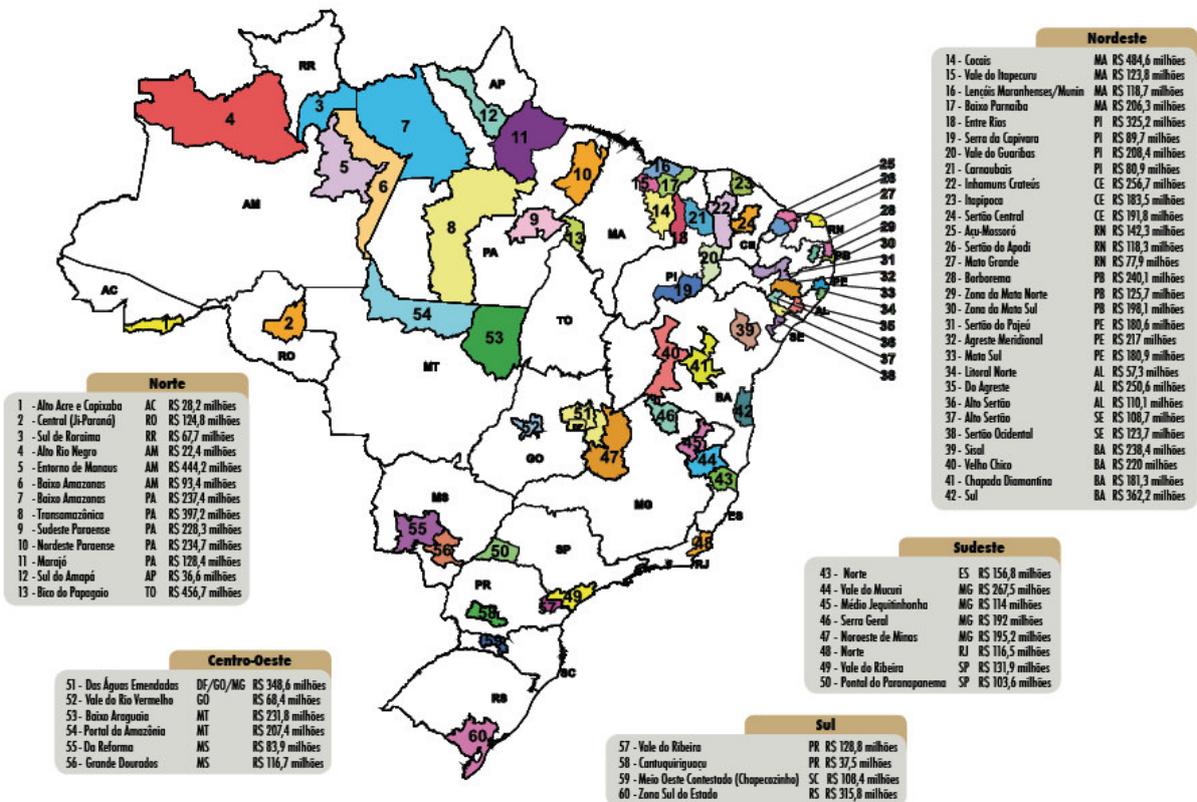
O Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento, CONSAD, é outro programa do campo do desenvolvimento territorial, em curso desde 2003. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, o Consórcio tem como objetivo promover o desenvolvimento local em áreas periféricas do País, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda, a fim de promover a emancipação socioeconômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza. O CONSAD promove um processo de mobilização e capacitação e a constituição de uma associação civil, sem fins lucrativos, envolvendo 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade. A instituição busca ser capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local. O CONSAD elabora e operacionaliza um Plano de Ação, instrumento que define metas e projetos para o desenvolvimento do território. Os CONSADs priorizam municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), visam integrar a esfera da produção, comercialização, consumo e crédito e fortalecer iniciativas e projetos pré-existentes de desenvolvimento local, com destaque para ações agrícolas. Em 2006, existiam 40 CONSADs, em fase de formação e consolidação, envolvendo, cada um, de 05 a 40 municípios, localizados nas 26 unidades da Federação, beneficiando um total de 568 municípios e uma população de dez milhões habitantes.

Nos últimos anos, programas federais de fomento às atividades produtivas também passaram a valorizar o território. Os programas de apoio a Arranjos Produtivos Locais, APLs, são os mais numerosos e expressivos. A política do Governo Federal para esse tema é conduzida por um Grupo de Trabalho Permanente, coordenado pelo Ministério da Indústria e do Comércio, MDIC. O APL se caracteriza por um número significativo de empreendimentos no território atuando em torno de uma atividade produtiva predominante, contando com formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança. O apoio do Governo Federal a Arranjos Produtivos Locais tem por objetivo “orientar e coordenar os esforços governamentais na indução do desenvolvimento local”, a fim de promover a geração de emprego e renda e estimular as exportações. A opção pela atuação em APL decorre do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas quando direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas, ampliando o potencial competitivo dessas firmas, o que decorre de uma maior cooperação entre elas. O Grupo de Trabalho contabilizou 957 APLs em curso no País em 2005, com apoio de diversos órgãos do Governo Federal, e também de estados e municípios e ONGs. De fato, APL serve para denominar iniciativas distintas, que vão de programas para potencializar as atividades de um aglomerado de pequenas empresas até um simples apoio à micro produtores rurais ou artesanais. São muitos os “APLs de mandioca”, que se traduzem no apoio público para a construção de uma “casa de farinha”, iniciativas importantes para a agricultura familiar, mas que não necessariamente podem se denominar um “Arranjo Produtivo Local”. O Grupo de Trabalho elegeu três projetos prioritários por estado para receber recursos e acompanhamento. No bojo das políticas de fomento às atividades econômicas, também merece destaque a atuação da Diretoria de Desenvolvimento Regional Sustentável, do Banco do Brasil, que realizou mais de 1600 Planos de Negócio entre 2005 e 2008, como forma de apoiar micros e pequenos empreendimentos característicos de localidades pobres.

Um dos programas federais mais importantes para o desenvolvimento associado ao território foi lançado em 2008 quando, reconhecendo a necessidade de maior articulação das políticas territoriais e setoriais, o Governo Federal lançou o Território da Cidadania, com objetivo de “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. O Programa se apóia na metodologia e no acúmulo dos Territórios Rurais e busca articular ações da União, estados e municípios, contando com a participação da sociedade. Segundo o Programa, os Territórios são formados por conjuntos de municípios com características econômicas e ambientais semelhantes, e “identidade e coesão social, cultural e geográfica”. As atividades locais são comandadas por um Colegiado Territorial, composto paritariamente por representantes de governos e da sociedade, que identifica necessidades, pactua agenda de ações e elabora um Plano de Desenvolvimento do Território. Os Territórios contam com o apoio de Comitês de Articulação Estadual e são dirigidos por um Comitê Gestor Nacional. Em 2008, havia 19 Ministérios envolvidos com os Territórios da Cidadania, coordenados pela Casa Civil, da

Presidência da República. Para possibilitar o funcionamento dos Colegiados dos Territórios, o Governo Federal apresenta uma Matriz de Ações, organizada em três eixos principais: Apoio a atividades produtivas, Cidadania e acesso a direitos, e Qualificação da infraestrutura; perfazendo sete Grupos de Ações: a) Direitos e desenvolvimento social, b) Organização sustentável da produção, c) Saúde, saneamento e acesso a água, d) Educação e cultura, e) Infraestrutura, f) Apoio a gestão territorial, e g) Ações fundiárias. Em 2008 eram 60 Territórios da Cidadania. Em 2009, o Programa passou a atender 120 territórios, envolvendo 1.808 municípios de todas as regiões do País, onde vivem 41,4 milhões de pessoas, das quais, 12,7 milhões em áreas rurais.

FIGURA 07  
TERRITÓRIOS DA CIDADANIA



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2008

O Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, também se propõe a diminuir as desigualdades regionais. Segundo o Governo Federal, o PAC é um novo modelo de planejamento, gestão e realização do investimento público. O Programa prevê a efetivação de medidas institucionais e a execução de projetos de infraestrutura, com recursos públicos e privados, para aumentar o ritmo de crescimento da economia brasileira. O PAC objetiva promover investimentos em infraestrutura que permitam eliminar gargalos para o crescimento econômico; aumentar a produtividade das empresas; estimular investimentos privados; e reduzir as desigualdades regionais. O PAC se propõe a elevar a qualidade de

vida da população, gerar empregos que garantem renda e consumo para milhares de trabalhadores e suas famílias. Os investimentos em infraestrutura previstos no PAC em 2006 estavam divididos em três eixos: a) infraestrutura energética – (com R\$ 274,8 bilhões, ou 54,5% do total dos investimentos, onde se encontram os setores de petróleo e gás e energia elétrica); b) infraestrutura social e urbana (com R\$ 170,8 bilhões, ou 33,9% do total envolvendo setores de saneamento, habitação e transportes urbanos); c) infraestrutura de logística (com R\$ 58,3 bilhões, ou 11,6% do total, abrangendo transportes e integração de modais). Do total de investimentos contemplados pelo PAC em 2006, R\$ 503,9 bilhões, previstos para serem desembolsados ao longo do período 2007-2010, a Região Sudeste mereceu a maior fatia dos recursos, totalizando R\$ 130,5 bilhões (25,8%); para as demais regiões a proporção foi: Nordeste – 15,9%; Norte - 10,1%; Sul – 07,4%; Centro-Oeste – 04,7%. Os demais investimentos, que somam R\$ 180 milhões, teriam um “perfil nacional”, não tendo se indicado a sua regionalização. O PAC também tem compromissos continentais, e compõe as iniciativas da Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA), criada no ano de 2000 pelos Chefes de Estados da região, repactuado em 2004, já com a participação do Presidente Lula, quando se aprovou 31 Projetos de Grande Escala, considerados estratégicos para a implantação de uma “Zona de Livre Comércio Regional”.

### Instituições

A partir de 2003, o quadro institucional do Governo Federal voltado para o desenvolvimento regional sofreu revisões e incorporou novos órgãos (QUADRO 4). Principal instituição do setor, como já foi demonstrado, o Ministério da Integração coordena atualmente: órgãos tradicionais como DNOCS e CODEVASF, criados ainda na “fase-hidráulica”, voltados para o enfrentamento da seca no Nordeste; as Superintendências SUDAM e SUDENE, re-criadas em 2007, com perfil associado ao desenvolvimentismo-militar, dirigidas para a administração de benefícios fiscais, fundos de investimento e articulação de políticas em nível macrorregional; Secretarias de Políticas e Secretaria de Programas Regionais, da fase neoliberal, que objetivam elaborar planos de desenvolvimento e promover a competitividade, com prioridade para as mesorregiões. Os bancos regionais do Nordeste e da Amazônia, que operam recursos dos fundos fiscais, constitucionais e de desenvolvimento, exercem um papel importante para o desenvolvimento regional, e já foram vinculados diretamente ao Ministério do Interior, são atualmente coordenados pelo Ministério da Fazenda.

Além das instituições tradicionais, nos últimos anos, o desenvolvimento regional passou a contar com órgãos que tratam de promover o desenvolvimento territorial. Destaca-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que investiu nos Territórios Rurais Sustentáveis. Inclui também o Ministério do Desenvolvimento Social, que promove consórcios municipais, e o Ministério da Indústria e do Comércio, que coordena um grande número de Arranjos Produtivos Locais, na realidade utilizados como instrumentos de outras políticas, promovidos por vários órgãos públicos e privados.

QUADRO 04

Instituições Federais de Desenvolvimento Regional - Fase Pós Constituição Federal de 1988				
Instituição		Área de Atuação	Objetivos	Atuação
<b>Ministério da Integração Nacional - MI</b>	SDR - Secretaria de Des. Regional	Proposta para macrorregiões, mesorregiões, microrregiões, regiões	Elaboração de políticas, planos capacitação e articulação com outras países	Elaborou a Política Nacional de Desenv. Regional - PNDR, e planos para NE, AM, mesorregiões, BR 163, ordenamento territorial
	SPR - Secretaria de Programas Regionais	Mesorregiões prioritárias, sub - regiões no semi - arido, Faixa de Fronteira	Inclusão social e estruturação econômica; articulação União, Estados, municípios e sociedade	Apoio a organização social por meio de Fóruns de mesorregiões; apoio a arranjos produtivos locais APLs; ações articuladas outros órgãos
	SDCO - Secretaria de Desenv. Do Centro Oeste	Região Centro-Oeste e RIDE - DF	Planos e programas de desenvolvimento; diretrizes para o FCO; secretariat RIDE	Elaborou proposta de criação da SUDECO; projetos para apoio a arranjos produtivos locais APLs; apoio à elaboração de planos diretores
	SNRH - Secretaria Nacional de Recursos Hídricos	Brasil, com ênfase na região Nordeste	Planejamento e obras de irrigação, abastecimento hídrico e macrodrenagem	Programas de desenvolvimento de agricultura irrigada, drenagem urbana, infra-estrutura hídrica para o Sem-árido
	SUDENE - Superintendencia de Desenv. do Nordeste	Região Nordeste e municípios Semi-árido de MG e ES	Elaboração de planos, diretrizes FNE e FDNE, articulação de programas e incentivos fiscais	Diretrizes e prioridades para uso dos recursos do FNE e do FDNE; investimentos em APLs, apoio a elaboração de ZEEs, capacitação
	SUDAM - Superintendencia de Desenv. da Amazônia	Amazonia Legal	Elaboração de planos, diretrizes FNO e FDA, articulação de programas e incentivos fiscais	Diretrizes e prioridades para uso dos recursos do FNO e do FDA; investimentos em APLs, apoio a elaboração de ZEEs, capacitação
	DNOCS - Dep. Nacional de Obras Contra as Secas	Região Nordeste	Realizar obras e serviços destinadas a prevenir e atenuar os efeitos das secas	Monitoramento de 64 açudes construídos pelo órgão, administração de 37 perímetros irrigados, apoio a piscicultura e à agricultura,
	CODEVASF - Cia de Desenv. Vales do São Francisco e Parnaíba	Vale dos rios São Francisco e Parnaíba, Região Nordeste	Planejamento e desenvolvimento dos recursos naturais dos vales rios São	Implantação e manutenção de infra-estrutura hídrica, apoio a arranjos produtivos locais - APLs, elaboração de planos de
Fundos Fiscais, Constitucionais de Desenvolvimento	Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Estabelece diretrizes para aplicação e operação de recursos dos fundos	Orienta utilização dos fundos FINAM, FINOR, FCO, FNO e FNE; Fundos FNDE e FDA	
<b>Ministério da Fazenda</b>	Banco do Nordeste	Região Nordeste e municípios do Semi-árido de MG e ES	desenvolvimento regional, o BNB opera como órgão executor de políticas públicas	Opera o Fundo Constitucional para o Nordeste - FNE, créditos para Agricultura Familiar (Pronaf), micro-créditos, turismo (Prodetur),
	Banco da Amazonia	Região Amazonica,	Promover fomento para o desenvolvimento da região amazônica.	Opera o Fundo Constitucional para a Região Norte - FNO, o Fundo de Desenvolvimento da Amazonia - FDA, operações de crédito
	Banco do Brasil	Brasil, Região Centro-Oeste	Promover o desenvolvimento do Brasil	Opera o Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO, operações de crédito
<b>Ministerio do Desenv. Agrário MDA</b>	SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial	Territorios Rurais Sustentáveis - microrregiões	estimular o desenvolvimento sustentável, com base no território e na agricultura	Apoio a organização social, elaboração de planos, financiamento de atividades agrárias, APLs, assessoria técnica a produtores rurais
<b>Ministério do Desenv. Social - MDS</b>	SESAM - Secretaria de Segurança Alimentar	Microrregiões no interior do país, em municípios com IDH baixo	projetos de combate à pobreza relacionados a sistemas agroalimentares	capacitação de agricultores familiares, aquisição de equipamentos para bacias leiteiras, apoio a hortas comunitárias, entre outros
<b>Ministério do Desenvolvimento - MDIC</b>	Coordenação do Grupo de Trabalho Permanente de APLs	Brasil, localidades	Apoiar o desenvolvimento de APLs, coordenar as ações do Governo Federal de APLs	Apoia o desenvolvimento de 11 APLs piloto, e 05 APLs prioritários por estado, levantou um total de 955 APLs
<b>CASA CIVIL PR</b>	Coordenação do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC	Brasil, eixos de infra-estrutura	estabelecer metas e acompanhar a implantação do PAC (com os Min. Da Fazenda e Planej.)	Investimentos em tres grupos: infra-estrutura logística, infra-estrutura energética, infra-estrutura social e urbana
	Coordenação dos Territórios da Cidadania	Territorios Rurais, formando microrregiões, em todo o país	integração de políticas públicas para reduzir as desigualdades	instala conselhos territoriais e articula investimentos de 19 ministérios federais, estados e municípios

OBS: Baseado no ano de 2008. Considera a recriação de SUDENE (com a extinção da ADENE) e da SUDAM (com extinção da ADA). Não abrange outros órgãos federais que também trabalham com políticas territoriais. Baseado em informações de sitios institucionais na internet.

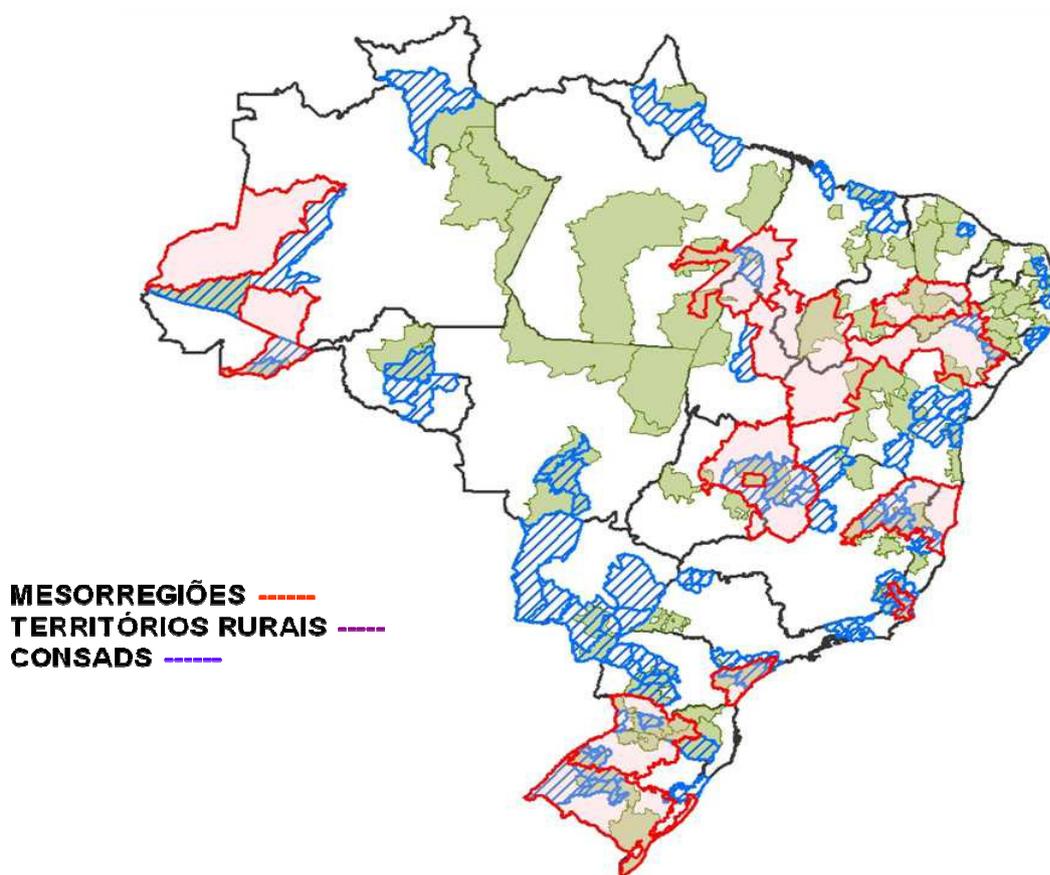
Elaborado pelo Autor

A Casa Civil, da Presidência da República, também tem papel preponderante no desenvolvimento territorial. Coordena os Territórios da Cidadania, lançados em 2008, que incorporam os Territórios Rurais; e os investimentos do Programa de Aceleração de Crescimento, decidindo a realização de grandes obras de infraestrutura, fundamentais para a conformação do território nacional. Outras instituições federais, que têm associado suas iniciativas setoriais ao território, como o Ministério do Turismo e o Ministério da Agricultura, não estão sendo incluídas nesse quadro. Chama atenção, a proposta do Ministério da Educação que adotou uma política que trabalha a instalação de centros profissionalizantes em todas as “cidades-polo” do País, uma nomenclatura atualmente não utilizada como referência das políticas regionais. O Ministério das Cidades também não aponta polos regionais, não explicita sua política para o desenvolvimento regional e nem mesmo para o desenvolvimento urbano.

Pesquisa exploratória sobre as políticas e instituições públicas que tratam de desenvolvimento associado ao território no Brasil, realizada por Senra (2006), para ILPES/CEPAL/MI, demonstrou que este universo é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas e desarticuladas, apesar dos esforços realizados para superar essa situação. Ao analisar políticas para mesorregiões (Ministério da Integração Nacional), Territórios Rurais Sustentáveis (Ministério do Desenvolvimento Agrário), e Consórcios de Desenvolvimento (Ministério do Desenvolvimento Social), a pesquisa observou uma grande sobreposição dos territórios, das características institucionais propostas, das principais atividades e mesmo de potencialidades e limitações dessas políticas públicas. Foi observado, por exemplo, a sobreposição de planos de desenvolvimento regional elaborados por Fóruns Mesorregionais e Territórios Rurais Sustentáveis; foi identificado que 45% dos municípios que participavam dos CONSADs também faziam parte dos Territórios Rurais.

Segundo Senra (2007) “programas que pretendem uma ampla representação de determinado território e buscam a articulação das ações setoriais, sob a orientação de planos desenhados nas instituições organizadas com o seu apoio, na prática, sobrepoem ações similares, promovem instituições “concorrentes”, e respondem cada um deles, apenas pelos interesses de grupos específicos. A falta de coordenação dos programas territoriais federais se apresenta, assim, como um dos fatores que dificulta a articulação das políticas para o Desenvolvimento Econômico Territorial – DET”. Em 2008, aparentemente reconhecendo a necessidade de maior coordenação da políticas federais para o desenvolvimento territorial, a Casa Civil, da Presidência da República, lançou os Territórios da Cidadania. Baseado principalmente na experiência dos Territórios Rurais, busca articular os recursos de diferentes áreas do próprio Governo, de entes federados e de instituições privadas em prol de um objetivo comum.

FIGURA 08



Fonte: Senra, 2006

### Investimentos e Resultados

A partir de 2003, a forte ampliação do volume de recursos dirigidos para programas sociais do Governo Federal causou impactos no desenvolvimento regional. Principal programa social do Governo Federal, o Bolsa Família investiu, em 2004, R\$ 4,3 bilhões, valor ampliado para R\$ 8,9 bilhões em 2007, o que representa um crescimento médio anual de 20,0% a.a. Durante os anos de 2004 a 2007, a região Nordeste foi, em média, detentora de mais da metade dos recursos (53,8%). Em seguida, vêm as regiões Sudeste (23,9%), Norte (9,4%), Sul (8,9%) e por último, o Centro-Oeste (4,3%). Em 2007, o Programa alcançou 11 milhões de famílias, sendo 5,5 milhões na Região Nordeste, resultado que reflete a desigualdade regional existente no País, que se expressa na enorme diferença de renda entre as famílias das diferentes regiões, especialmente, entre o Nordeste e o Sudeste. Outros programas de cunho social também tiveram impacto diferenciado nas regiões mais pobres, principalmente no Nordeste. Destaca-se o Programa Luz para Todos, que fornece energia elétrica para famílias de baixa renda, com maior incidência em áreas rurais, tendo alcançado 8,4 milhões de famílias até agosto de 2008, sendo a metade moradora da Região Nordeste.

Os resultados das políticas de desenvolvimento territorial, regionais, territoriais desse último período passam pelo reconhecimento da ampliação dos investimentos realizados em vários programas federais. De 2003 a 2007, o MDA investiu R\$ 240 milhões nos territórios rurais. O Programa de Financiamento da Agricultura Familiar, PRONAF elevou os investimentos na Região Nordeste de R\$1,2 bilhão em 2003 para R\$ 12,0 bilhões em 2007. Os Territórios da Cidadania, que investiram R\$ 9,3 bilhões em 2008, projetam investir R\$ 23,5 bilhões em 2009, sendo R\$ 5,5 bilhões para Apoio a atividades produtivas; R\$ 13,8 bilhões para Cidadania e acesso a direitos; R\$ 4,1 bilhões para Qualificação da infraestrutura.

No seu lançamento, em 2007, o PAC previa investir R\$ 503,9 bilhões até 2010. Com a posterior inclusão de novas ações, o montante de recursos previstos para o mesmo período subiu para R\$ 646 bilhões. Mais R\$ 502,2 bilhões foram adicionados ao programa para investimentos no País após 2010. Da soma de R\$ 1,14 trilhão, o eixo de Logística terá R\$ 132,2 bilhões, o de Energia, R\$ 759 bilhões e o Social e Urbano, R\$ 257 bilhões. Os Fundos Constitucionais também ampliaram as suas operações. O FNE contratou R\$ 1,0 bilhões em 2003, ampliando esse valor para R\$ 4,2 bilhões em 2007, o que se deve principalmente ao crédito rural. O FCO, que contratou R\$ 0,9 bilhão em 2003, realizou operações no montante de R\$ 1,9 bilhões em 2007. O FNO foi o único fundo a manter o estável o nível de aplicações, em média de R\$ 1,1 bilhões. De acordo com as informações do próprio Governo Federal, em 2006, antes do PAC, os investimentos da União representaram 0,64% do Produto Interno Bruto (PIB). Em 2007, primeiro ano do programa, este índice subiu para 0,73% e, em 2008, alcançou a marca de 1% do PIB, com previsão de 1,2% do PIB em 2009.

Os resultados também podem ser notados na redução das desigualdades de renda. Entre 2001 e 2005, segundo Barros, Carvalho, Franco e Mendonça (2007), “houve uma diminuição acentuada e contínua, independentemente da medida utilizada, que atingiu, em 2005, o nível mais baixo dos últimos 30 anos. O coeficiente de Gini, um dos indicadores mais conhecidos, declinou 4,6%, passando de 0,594, em 2001, para 0,566 em 2005. Essa queda pode ser considerada elevada uma vez que, dos 74 países para os quais se tem informações sobre a evolução desse coeficiente na década de 1990, menos de ¼ deles foi capaz de reduzir a desigualdade a uma velocidade superior à brasileira no quadriênio 2001-2005”. Segundo Zilberberg (2008), as transferências do Programa Bolsa Família causaram um impacto diferenciado em estados e regiões: no Ceará, o programa causou uma variação positiva no PIB regional de 1,2%; em Pernambuco, esta variação foi de 0,9%; na Região Norte, 0,6%; nas regiões Sul e Sudeste, o impacto foi em média de até 0,1.

Entre as principais críticas do período, destacam-se aquelas referentes ao PAC, em particular à região amazônica, onde estão previstas várias obras de infraestrutura com objetivo de “ocupação do universo brasileiro”, na mesma linha dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, da década de 70, porém sem os mesmos fundamentos geopolíticos. A reconstrução da BR 319, que liga Porto Velho (RO) a

Manaus (AM) é um exemplo simbólico. A estrada, aberta entre 1972 e 1973, como parte do projeto dos militares, foi posteriormente abandonada e tornou-se intransitável. A obra de recuperação da via foi incluída no PPA Brasil em Ação de FHC e agora no PAC, de Lula. Para o Greenpeace (2008), “o asfaltamento da BR-319, no momento em que o mundo discute a absoluta necessidade de parar o desmatamento da Amazônia como contribuição para reverter os efeitos das mudanças climáticas, seria um contra-senso ambiental e econômico”.

O PPA 2008/2011 incluiu todos os projetos rejeitados pelos movimentos ambientalistas para a Amazônia, com prioridade às rodovias e hidroelétricas, em detrimentos das hidrovias e ferrovias. De fato, o modelo de infraestrutura proposta pelo PAC para a Amazônia está atrelado ao passado e demonstra a ausência de um projeto de desenvolvimento incluyente e sustentável para a região. Esta é a leitura dos movimentos sociais. Para o Fórum Nacional de Reforma Urbana (2008), o PAC é uma nova etapa para a consolidação da estratégia do desenvolvimento econômico brasileiro “assentada nos Eixos Nacional de Integração e Desenvolvimento – ENID, que vem sendo posta em prática a partir dos PPAs Brasil em Ação (1996-99), Avança Brasil (2000-2003) e Brasil para Todos (2004-2007)”. No entendimento do Fórum, o objetivo do PAC é garantir a conexão competitiva de partes do território nacional ao mercado internacional, da mesma forma como pretendia os ENIDs. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) afirmou que o "PAC tem como objetivo principal potencializar a infraestrutura a serviço do agro-hidro-negócio, do agrocombustível, da exportação das reservas minerais, florestais, hídricas e territoriais, sem levar em conta os protagonismos, as demandas e as lutas que nascem do campo e da cidade, e que exigem a participação popular, a socialização do poder e a distribuição da riqueza".

#### **4.4. Conclusões do Período Histórico Pós Constituição Federal de 1988 (1988 a 2009)**

No Período Histórico Pós Constituição Federal de 1988, até o ano de 2009, o Governo Federal brasileiro conheceu diferentes influências predominantes. Durante a década de 1990 prevaleceu a postura neoliberal, com primazia das medidas ortodoxas. No fim da década são notadas medidas que trataram de retomar as instituições e as políticas de desenvolvimento regional, a exemplo da criação do Ministério da Integração Nacional, fato que ocorreu paralelamente a outras iniciativas, de cunho neoliberal. A partir de 2003, foram ampliados os investimentos e fortalecidas diversas políticas de desenvolvimento associadas ao território, demonstrando maior comprometimento do Estado com o desenvolvimento regional. A recriação de SUDAM e SUDENE e a invenção dos Territórios da Cidadania são os exemplos mais significativos desse esforço. Além disso, os investimentos previstos para o PAC somam mais de R\$ 1,1 trilhão, o que significa a reversão da curva descendente dos investimentos públicos no País, com previsão de subir de 0,64% do Produto Interno Bruto, em 2006, para alcançar 1,2% do PIB em 2009. Estes fatores, indicam um quadro distinto de orientação do

Governo Federal e sugerem que, do ponto de vista das políticas de desenvolvimento regional, nos últimos anos da década de 2010, sobressai um Estado com valores desenvolvimentistas, embora sem o mesmo perfil ou dimensão de períodos passados.

Nesse Período Pós Constituição Federal de 1988, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, explícitas e implícitas, visando a ocupação do território nacional e a diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, ENIDs; b) as políticas de desenvolvimento local e territorial, com ênfase construção de consensos e na promoção da competitividade dos agentes produtivos; c) a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional e suas atividades de planejamento; d) o Programa de Aceleração do Crescimento; e) a multiplicação e a dispersão de instituições voltadas para o desenvolvimento regional; f) o Programa Territórios da Cidadania.

Nesse contexto, cabe destacar, negativamente, os resultados alcançados pelos programas regionais realizados nesse Período Histórico pós CF 1988. Os diferentes projetos de desenvolvimento local, que tiveram um alcance relativamente grande e expressivo, envolvendo um grande número de comunidades, apresentaram poucos resultados positivos, pontuais, mas, em geral, apresentaram respostas muito limitadas para as comunidades. Como apurou Senra (2006), na Mesorregião do Vale do Jequitinhonha, junto a uma liderança local, “a elaboração do plano de desenvolvimento criou uma grande expectativa na região. Como nada foi realizado, ao final, o Plano causou uma grande frustração e trouxe descrédito para a Agência Mesoval, que trabalhou muito pela sua elaboração”. Os principais projetos de infraestrutura econômica, associados aos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, também ficaram aquém das suas metas. Além disso, concentraram recursos nas Regiões Sudeste e em alguns vetores de produção, pouco contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais.

Na mesma linha, vale sublinhar que a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional do País, lançada em 2003, não saiu do papel. A PNDR não conta com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, e nem com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, como almejava Araújo (1999). As ações realizadas pelo MI em apenas parte das 13 mesorregiões são limitadas, assim como o orçamento do Ministério para o apoio a Arranjos Produtivos Locais, principal atividade realizada nessas localidades. A PNDR também encontrou dificuldades para influenciar a alocação dos recursos dos Fundos Constitucionais. Segundo Relatório de Avaliação de 2006, (BRASIL; 2007,b; p. 57) “enquanto a PNDR procura estimular o fortalecimento das bases produtivas da sociedade local, os instrumentos atuais da política de incentivos se baseiam na concepção antiga, com foco apenas macrorregional”.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, por sua vez, merece destaque ao enfrentar outro tipo de crítica, uma vez que não demonstra estar fundamentado em um projeto territorial para o País, em particular quando se menciona a ocupação da Amazônia, onde as obras projetadas estão atreladas ao passado, revelando descomprometimento com a preservação ambiental, com as comunidades tradicionais e o desenvolvimento incluyente e sustentável. Para movimentos sociais, em muitos casos, o PAC significa uma retomada das propostas neoliberais, que objetivavam apenas fazer a conexão competitiva de partes do território nacional ao mercado internacional, sem considerar a distribuição da riqueza. Apesar dessas críticas, o PAC significa uma retomada dos investimentos públicos federais em infraestrutura econômica, e também investimentos na área social e ambiental, a exemplo dos recursos destinados ao saneamento básico, resgatando uma postura do Estado que estava inviabilizada há muitos anos.

A criação do Programa Territórios da Cidadania também é significativa. Num quadro de grande sobreposição de iniciativas e dispersão de esforços, o Território da Cidadania demonstra um esforço importante para a articulação das medidas do Governo Federal, envolvendo 19 Ministérios (2008) , além de promover uma cooperação federativa com estados e municípios, garantindo ainda a participação de movimentos sociais e comunitários no processo de gestão de recursos públicos. Apesar da limitação de poder e recursos dos Colegiados Territoriais,, o lançamento do Programa pode indicar a retomada de um processo de coordenação de políticas públicas, por meio de negociações institucionalizadas dirigidas para sub-regiões mais pobres do País.

## **5. Comparações de elementos presente em cada período**

Neste Capítulo são apresentadas respostas questões auxiliares de pesquisa. Em primeiro lugar, trata-se de quais fases com características distintas (desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista) podem ser identificadas a partir das políticas regionais dos Períodos Históricos estudados? Em seguida, são realizadas análises comparativas que buscam responder as outras questões auxiliares, quais sejam, quais os pontos comuns e quais as principais diferenças entre políticas regionais analisadas em cada Período Histórico. São considerados os principais temas estudados: Constituição Federal, Planos Nacionais de Desenvolvimento, Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Políticas e Planos Regionais, Programas Federais de Desenvolvimento Regional, Instituições Federais de Desenvolvimento Regional, Investimentos Federais em Desenvolvimento Regional, Resultados de Políticas de Desenvolvimento Regional.

### **5. 1- As fases identificadas ao longo dos Períodos Históricos estudados**

As fases com características distintas - desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista, cujas características foram indicadas nas Referências Teóricas desse estudo, foram identificadas a partir da análise das políticas regionais praticadas nos três Períodos Históricos estudados.

O Período do Pós-Guerra teve influência preponderante do desenvolvimentismo. O Período Pós Golpe Militar, foi dominado por idéias desenvolvimentistas até meados da década de 1980, quando foram tomadas medidas ortodoxas, de cunho liberal. Nos anos de 1990, no Período Histórico Pós Constituição Federal de 1988, prevaleceram as medidas definidas no Consenso de Washington. A partir dos anos 2000, do ponto de vista do desenvolvimento regional, ocorreram medidas contraditórias, neoliberais e desenvolvimentistas. A partir de meados da década de 2010, houve um reforço da participação do Estado na promoção do desenvolvimento regional, indicando a adoção de valores desenvolvimentistas, que podem vir a caracterizar uma fase “neodesenvolvimentista”.

Os elementos analisados indicam que ocorrem Períodos de transição. Nos anos de 1980, ao mesmo tempo em que se buscava preservar investimentos em Programas públicos de desenvolvimento regional, promovia-se o desmonte de uma série de instituições. Nos anos mais recentes, desde o início da década de 2010, instituições e políticas públicas para o desenvolvimento regional foram revalorizadas. No entanto, se for considerado o nível de investimento público em infraestrutura econômica, uma característica importante do desenvolvimentismo, a leitura ocorre de maneira defasada. A ampliação desses recursos são promovidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, que ocorre somente no final do ano de 2007, com perspectivas de causar uma inflexão na curva de investimentos públicos a partir do ano de 2008, a ser confirmada.

## 5. 2. Comparação das Constituições Federais – Liberal, Autoritária e Cidadã

A comparação de aspectos relacionados ao desenvolvimento regional estabelecidos nas Constituições Federais de 1946 – a Liberal, de 1967 – a Autoritária, e a de 1988, a Cidadã, é reveladora das características e das contradições presente em cada Período Histórico estudado (QUADRO 05).

QUADRO 05

Constituições Federais e o Desenvolvimento Regional		
Fase Pós-Guerra - 45	Fase Pós-Golpe - 64	Fase Pós-CF - 88
Constituição Federal de 1946	Constituição Federal 1967/69	Constituição Federal 1988
<p><b>Art 198</b> - 3% da renda tributárias da União para plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste;            § 1º - Um terço dessa quantia para empréstimos a agricultores e industriais da área da seca.            § 2º - 3% da renda dos estados para açudes e outros serviços e assistência das suas populações.</p> <p><b>Art 199</b> - 3% da renda tributária da União, estados, territórios, e municípios, por pelo menos 20 anos, por intermédio do Governo Federal, na execução do plano de valorização econômica da Amazônia</p> <p><b>Artigo 29</b> - 1% da renda tributaria da União para traçar e executar plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes</p>	<p><b>Art 8, XIII</b> - compete a União estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento;</p> <p><b>Art 46, III</b> - Ao Congresso Nacional cabe dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais;</p>	<p><b>Artigo 3º, III</b> - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil reduzir as desigualdades sociais e regionais</p> <p><b>Art 159, I, c</b> - 3% do Imposto de Renda e de Produtos Industrializados para financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste</p> <p><b>Art 165, § 1</b> - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras.</p> <p><b>Art 21, IX</b> - A União deverá elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p><b>Art 43, I</b> - a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais</p>

**Outros artigos da CF 88** - estabelecem a elaboração de planos relacionados ao desenvolvimento regional, criando obrigações para União, estados e municípios - ver Quadro

**Art 159** - Os 3% do IR e do IPI devem ser utilizado através dos bancos regionais, de acordo com planos regionais, sendo 50% para o Semi-árido. A divisão pelos Fundos Constitucionais ficou sendo de 1,8% - FNE; 0,6% - FCO; e 0,6% - FNO.

Elaborado pelo Autor

As três Constituições Federais analisadas determinaram a elaboração de planos de desenvolvimento regional. No entanto, isto ocorre de maneira diferenciada. A Constituição de 1946 indicou responsabilidades distintas para a União e para os estados; a CF Autoritária centralizou a responsabilidade na União; a CF 88 estabeleceu obrigações para União, estados e municípios, abriu a possibilidade de atuação em regiões e determinou a elaboração de uma extensa série de planos, sem apontar com maior clareza a responsabilidade de cada ente federado ou instrumento.

De maneira comum, a Constituição de 1946 e a de 1988 determinaram que o Estado aplicasse percentuais da receita pública para o desenvolvimento regional, diferentemente da Constituição Autoritária de 1967, que não fez nenhuma exigência quanto a aplicação de recursos. De maneira diferenciada, a CF de 1946 dirige recursos para a infraestrutura pública e agricultores e industriais, enquanto a CF de 1988 destaca investimentos apenas para o setor produtivo.

A Constituição Liberal prioriza as Regiões Norte e Nordeste, que enfrentam graves problemas econômicos e sociais e se distanciam do Centro-Sul do País. A CF Militar menciona apenas as regiões, (compreendidas à época como macrorregiões) sem eleger prioridades. A CF de 1988, por sua vez, indica múltiplas escalas territoriais: macrorregiões, complexos geoeconômicos e sociais, microrregiões, regiões metropolitanas. Fica o desafio de articulação dos diferentes recortes mencionados, sem detalhamento de responsabilidades.

No Pós-Guerra, as determinações da CF relacionadas ao desenvolvimento regional foram úteis para a criação de instituições públicas que, no entanto, dispunham de muitas limitações para alcançar seus objetivos mais nobres. No Período Pós 1988, as definições Constitucionais serviram para o financiamento do setor produtivo, a partir da rápida criação dos Fundos Constitucionais, e para a elaboração de planos de desenvolvimento regional.

### **5.3. Planos Nacionais de Desenvolvimento e a Questão Regional**

A formulação de Planos Nacionais teve início no período Pós-Guerra e se tornou uma atividade regular no Brasil a partir dos Governos Militares. Os Planos revelam objetivos, diretrizes, estratégias, instrumentos e instituições relacionados ao desenvolvimento regional. Do Pós-Guerra a 2008, foram elaborados dezenas de Planos. Alguns desses instrumentos se destacaram, a exemplo do Programa de Metas de JK (Pós-Guerra), do I e do II PNDs (Pós-Golpe 64) e do PPA 2000-2003(Pós CF 88) e serão comentados a seguir. (QUADRO 06).

Na análise comparada dos Planos selecionados, alguns pontos comuns se destacam. Primeiro nota-se que os Planos Nacionais que provocaram maior desenvolvimento econômico, o Programa de Metas e os PNDs, tiveram grande impacto na ocupação do território e no desenvolvimento regional. Os Planos de JK e dos Militares também tiveram em comum o fato de promover elevados investimentos públicos, prioritariamente em industrialização e infraestrutura econômica, a fim de superar os “pontos de estrangulamento” da economia nacional. Esse desenvolvimento se deu com intensa participação do capital internacional, que foi favorecido no processo, principalmente por meio de reservas de mercado e benefícios tributários para a industrialização. O capital transnacional também foi favorecido na década de 90 notadamente com as privatizações de empresas estatais realizadas. Nesse período, porém, de maneira diferenciada dos demais, os investimentos públicos em infraestrutura econômica no País foram limitados.

QUADRO 06

Aspectos Regionais de Planos Nacionais de Desenvolvimento			
	Fase Pós-Guerra	Fase Pós-Golpe	Fase Pós-CF 88
Plano	Programa de Metas - JK 1956 - 1960	I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND 1972-1974	Plano Pluri Anual Avança Brasil 1998-2003
Diretrizes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• articulação das forças do capital internacional, do capital nacional e do Estado, no que ficou conhecido como o “tripé” do desenvolvimento.</li> <li>• Interiorização do desenvolvimento - construção de redes viárias, energia elétrica e construção de Brasília</li> <li>• Aceleração da industrialização - apoio a indústria de base e de bens intermediários</li> <li>• Investimentos em infra-estrutura superação dos "pontos de estrangulamento" da economia nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forte participação do Estado na economia, contando com recursos internacionais e proteção da indústria nacional</li> <li>• Integração nacional - econômica e social, com criação de mercado interno, crescimento acelerado e auto-sustentável, desenvolvimento econômico do Nordeste e ocupação da Amazonia</li> <li>• Polos Regionais - estabelecimento de polos regionais agrícola-industrial no Sul e Nordeste, e polos agrícola-mineral no Norte e no Planalto Central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integração com a economia internacional - crescimento regional e setorial baseado no investimento em infra-estrutura econômica, para integração com a economia internacional</li> <li>• Promoção da competitividade - nas regiões menos desenvolvidas, estimular o desempenho competitivo de clusters</li> <li>• Privatização e estatais e parcerias com a iniciativa privada e o capital internacional</li> <li>• Integração nacional - redução dos desequilíbrios regionais</li> </ul>
Objetivos por territórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nordeste - Desenvolvimento da indústria no litoral, da agropecuária do Semi-árido e dos Vales Úmidos, colonização e migração de populações para Maranhão e Goiás</li> <li>• Amazônia - rodovias Brasília-Belem, Brasília - Acre</li> <li>• Centro-Oeste - construção de Brasília</li> <li>• Sudeste - implantação de infra-estrutura, apoio a indústria para criação de um setor de bens intermediários e de bens de capital</li> <li>• Territórios de referência - o Programa não define territórios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nordeste - fortalecimento do processo industrial, transformação da agricultura de subsistência em economia de mercado, integração com a AM e o Planalto Central;</li> <li>• Amazonia - expansão do contingente populacional, construção de infra-estrutura econômica, suporte de educação e saúde</li> <li>• Centro-Sul - Consolidar os ramos industriais básicos, integrar com a ciência e tecnologia; expandir a agricultura empresarial;</li> <li>• Territórios de referência - polos regionais agrícola-industrial (Sul e NE), e agrícola-mineral (CO e NO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nordeste - apoio a dez polos dinâmicos da economia regional</li> <li>• Amazonia - construção de infra-estrutura moderna de transporte, energia e comunicações</li> <li>• Sudeste - modernizar a logística e as telecomunicações</li> <li>• Sul - desenvolvimento da faixa de fronteira</li> <li>• Eixos de Integração Nacional - 1) BR 174, 2) Hidrovias Madeira/Amazonas, 3) Ferrovias Norte-Sul/Carajás, 4) Costeiro Nordeste 5) Rio São Francisco, 6) Trasnordestino 7) Oeste, 8) Centro-Leste 9) São Paulo, 10) Costeiro Sul, 11) Franja de Fronteira, 2) Hidrovia Paraguai-Paraná</li> </ul>

Elaborado pelo Autor

Outro ponto comum a se destacar nos três Planos analisados diz respeito à estratégia espacial. Com objetivo de ampliar o espaço de atuação do capital no Brasil, o Programa de Metas apostou na interiorização do desenvolvimento, entendendo desenvolvimento como modernização das estruturas produtivas, de grande significado para a Nação. Orientados pela ideia de integração nacional, os PNDs investiram na ocupação do Cerrado e da Amazônia, baseando-se na estratégia espacial dos “polos”. A estratégia espacial do PPA 2000/2003, por sua vez, privilegiou investimentos públicos em eixos que pudessem conectar áreas com potencial produtivo ao mercado internacional. Mais recentemente, já no ano de 2008, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento deixou dúvidas e demonstrou inconsistência quanto a sua estratégia espacial. O PAC incorpora propostas do Período Histórico Pós Golpe Militar e da fase neoliberal, do início dos anos 1990, sem apresentar um nexo geral de ocupação do território nacional.

#### **5.4. Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

A elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi proposta inicialmente no Plano Decenal de 1968, diante da persistente discrepância de renda entre a população das diferentes macrorregiões do País. Ao mesmo tempo, o Decenal também propôs uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, associada à ótica regional, considerando regiões homogêneas e polarizadas, e suas relações com as macrorregiões e a escala nacional. Simultaneamente, o Plano Decenal lançou ainda a idéia de uma Política de Desenvolvimento Local Integrado. O Plano de 1968 não foi implementado mas lançou as bases das propostas de políticas de desenvolvimento urbano e regional, em múltiplas escalas de abordagem e articulação, que serviram de referência para os anos seguintes.

O I e o II PNDs não apontaram uma política nacional de desenvolvimento regional, se detendo na elaboração de planos regionais de desenvolvimento, sob a sua orientação. O III PND, de 1980, retomou a ideia de elaboração de uma política de desenvolvimento regional e urbano, com ênfase na integração nacional, redução das disparidades econômicas e de qualidade de vida, considerando as questões macrorregionais e intrarregionais, valorizando as médias e pequenas cidades. O I PND da Nova República também indicou a necessidade de se elaborar uma “Política Nacional de Desenvolvimento Regional (e Urbano)” (BRASIL; 1985; p. 13), contando com a participação da sociedade. As duas propostas dos anos 1980, no entanto, também não chegaram a ser implantadas.

Nos anos 1990, no Período Pós CF 88 ocorreu um hiato no que se refere às propostas de política de desenvolvimento regional, sendo o assunto abandonado pelo Governo Federal. Só no fim da década, o Governo estuda uma proposta de Política de Integração Nacional. Em 2003, finalmente, o Ministério da Integração Nacional – MI lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (sem relação com a questão urbana). O desenvolvimento urbano, por sua vez, não conta com uma política nacional no Brasil. Por tudo que foi apurado nessa pesquisa, a PNDR, de 2003, pode ser considerada a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A principal diferença da PNDR em relação às propostas anteriores é observada na desvinculação do desenvolvimento regional do desenvolvimento urbano. A principal semelhança, em particular com a proposta do Plano Decenal, diz respeito à abordagem em múltiplas escalas territoriais.

As dificuldades da PNDR, no entanto, reduzem a expectativa quanto aos seus resultados. A primeira decorre da desvinculação do desenvolvimento regional do urbano, distintamente do que se propôs Período Pós Golpe Militar. Outro ponto é o reduzido orçamento destinado à PNDR, uma vez que não foi aprovado o pretendido Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e que a Política reconhece sua limitada interferência na aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais. O MI, que coordena a PNDR, de maneira comum ao que ocorreu no Período passado, também não apresenta condições de coordenar a ações de outros Ministérios, estados e municípios.

## 5.5. Planos Regionais de Desenvolvimento

Serão comparadas e comentadas, a seguir, três iniciativas do Governo Federal para promover o desenvolvimento regional, escolhidas por serem consideradas experiências características de cada período, a saber: a Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, PDEN; o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, parte do II PND 1974 -1979; e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Planomeso. (QUADRO 07).

QUADRO 07

Planos Regionais de Desenvolvimento			
	Fase Pós-Guerra 45	Fase Pós-Golpe 64	Fase Pós-CF 88
Plano	Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste - PDEN - 1960	Plano de Desenvolvimento do Nordeste II PND - 1974	Plano de Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião Jequitinhonha e Mucuri 2005
Áreas	Região Nordeste e sub-regiões (tabuleiro costeiro, semi-árido, vales úmidos, áreas vizinhas do Maranhão e Goiás)	Região Nordeste - Áreas Integradas do Nordeste, pólos industriais, tabuleiro costeiro, serras úmidas, vales úmidos, áreas de xerófilas, áreas de colonização	Mesorregião dos Vales dos Rios Jequitinhonha e Mucuri (105 municípios, 1,9 milhões de habitantes) microrregiões (municípios polo)
Diretrizes	1) Reformulação das prioridades quanto a construção e utilização de açudes e outras formas de aproveitamento de águas irrigadas; 2) Reorganizar a economia da região semi-árida e abertura de frentes de colonização 3) promover a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira; 4) Oferecer solução para a oferta de energia elétrica 5) Aproveitamento de conquistas tecnológicas recentes, a exemplo da energia eólica e solar, entre outras; 6) Aumento da oferta de alimentos nos centros industriais – por meio do aumento produção no NE, nos vales úmidos, no Agreste e no Vale do São Francisco; 7) Assistência Técnica aos Governos Estaduais – para garantir uma cooperação; 8) Articulação Geral da Execução do Plano de Ação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meta de crescimento do PIB acima de 10% ao ano, sendo crescimento industrial de 15% e agrícola de 7%</li> <li>• elevação dos investimentos federais, em Programas Especiais e Incentivos Fiscais</li> <li>• Implantação dos Pólos Petroquímico do Nordeste, Fertilizantes do Nordeste, Metal-Mecânico e Elétron-Mecânico; fortalecimento dos Pólos tradicionais de Têxteis-confecções e Couros-calçados;</li> <li>• Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste</li> <li>• Transformação da agricultura tradicional da faxia do Semi-árido em economia de mercado, por meio do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, Programa de Irrigação do Nordeste, Programa de Reforma Agrária e Colonização, Programa de Pecuária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar a organização de fóruns, conselhos, agências de desenvolvimento e outras instituições participativas para construir consensos sobre projetos de desenvolvimento mesorregional</li> <li>• Traçar diretrizes, apontar programas e ações no âmbito das políticas públicas</li> <li>• Mobilizar comunidades mediante o associativismo no "processo de transformação e consolidação das bases locais."</li> <li>• Indicar serviços e infra-estrutura necessários para o desenvolvimento da mesorregião nas áreas de interesse dos moradores, tendo sido realizados diagnósticos e apontadas propostas nas áreas de trabalho, turismo, terra, educação, meio ambiente e saúde.</li> <li>• Apoio a Arranjos Produtivos Locais</li> </ul>
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema 34/18 - possibilita o isenção tributária do imposto de renda das empresas para investimentos em projetos industriais e agrícolas no Nordeste</li> <li>• Plano Diretor - da SUDENE, que prevê investimentos do Governo Federal em infra-estrutura (60% no IPD), serviços sociais (13,5%); pesquisa de recursos naturais (7,9%), colonização (1,9%); indústria (1,4%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos orçamentários, para execução dos Programas Especiais.</li> <li>• Recursos dos Fundos Fiscais - FINOR, para projetos industriais e agropecuários</li> <li>• Programa do Trópico Semi-Árido para aplicação de ciência e tecnologia ao desenvolvimento econômico e social da região</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimentos MI - para implantar infra-estrutura e serviços a fim de apoiar atividades produtivas locais com potencial: móveis, jóias, fruticultura, cachaça, apicultura</li> <li>• Outros recursos - articulação de ações de outros Ministérios e órgãos federais, estaduais e municipais</li> <li>• FNE - indicação de prioridades para aplicação de recursos dos fundos constitucionais e para atuação de bancos oficiais</li> </ul>
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GTDN - Elaboração pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste que propõe a criação de Grupos de Trabalho, incluindo técnicos e dirigentes, representantes de instituições federais e estaduais.</li> <li>• SUDENE - Implantação pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - que encontrou dificuldades para submeter os órgãos federais e estaduais ao mesmo conjunto de diretrizes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ação conjugada do Ministério do Interior, Ministério da Agricultura, DNOCS, SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil;</li> <li>• SUDENE, com missão de coordenar o desenvolvimento da região, realizar estudos e pesquisas, aplicar recursos dos incentivos fiscais, contando com a participação de Governadores dos Estados do NE, Estado-Maior da Forças Armadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fórum e Agência de Desenvolvimento - têm missão de articular o desenvolvimento mesorregional, junto com governos federal, estaduais, municipais, ongs, setor produtivo; conta com Núcleos na microrregiões para acompanhar a implantação do Plano.</li> <li>• Ministério da Integração Nacional - promove a criação do Fórum, da Agência, e investe em APLs</li> <li>• Estados e municípios - participam de acordo com a orientação política</li> </ul>

Elaborado pelo Autor

Alguns pontos demonstram as diferenças entre os três Planos analisados. A Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste e o Plano de Desenvolvimento do Nordeste trabalham com a escala macrorregional e adotam estratégias distintas para sub-regiões. A PDEN privilegia os recortes geográficos naturais e o PDN promove a lógica dos polos. O Planomeso adota a escala mesorregional e aponta recortes microrregionais, formados por conjuntos de municípios. A PDEN é o único que utiliza uma estratégia espacial que articula a intervenção nas diferentes sub-regiões do Plano.

O aspecto institucional também apresenta diferenças de um Período para outro. A PDEN foi elaborada pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste, formado por técnicos e intelectuais, tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional. O Plano de Desenvolvimento do Nordeste fez parte do II PND, e foi formulado centralizadamente pelo Ministério do Interior. Planomeso foi promovido pela Agência de Desenvolvimento da Região dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, organização da sociedade, com apoio do Ministério da Integração Nacional e participação de representantes da comunidade política, social e acadêmica.

Para o GTDN, a Superintendência Regional deveria realizar a coordenação de todos os órgãos públicos, que deveria seguir as mesmas diretrizes. Sob condução do Ministério do Interior, a SUDENE também deveria exercer esse papel à época do II PND. Na Mesorregião, a coordenação deveria contar com ampla participação de Ministérios, estados, municípios e sociedade, por meio de Fóruns participativos, com apoio da Agência de Desenvolvimento

A PDEN se baseia em diagnóstico das causas históricas do atraso nordestino em relação ao Centro-Sul e também considera características intrarregionais. O II PND trabalha com diagnóstico macrorregional e estabelece metas inter-regionais para o crescimento econômico. O Planomeso realiza uma análise sub-regional e se baseia no diagnóstico de áreas setoriais, segundo leitura de representantes de diferentes seguimentos da sociedade local.

A Política do GTDN apresenta uma estratégia clara, baseada em propostas articuladas de alteração da divisão de trabalho nas diferentes sub-regiões do Nordeste. O Plano da década de 1970 adota como estratégia investir na formação de polos industriais e agropecuários, com pesados investimentos públicos e isenções fiscais. O Plano de 2005 apresenta uma longa lista de demandas locais e setoriais, sem priorização, sem elaborar uma estratégia consistente de desenvolvimento.

A PDEN e o PDN apóiam a industrialização, a partir de iniciativas exógenas, com base em investimentos públicos em infraestrutura, benefícios creditícios e tributários. O Planomeso empresta apoio a Arranjos Produtivos Locais, de produtores de pequeno porte, contando com financiamentos privilegiados dos Fundos Constitucionais. Todos os três Planos apostam na modernização das atividades produtivas do campo.

Apesar das suas diferenças, os três planos pesquisados têm em comum o fato de terem alcançado resultados limitados. Os elevados incentivos fiscais possibilitaram a instalação de subsidiárias das empresas nacionais e internacionais no Nordeste, mas não reverteram o quadro de pobreza da Região. Os investimentos das Estatais viabilizaram a instalação de polos industriais de base em alguns estados da Região Nordeste na década de 70, mas não acarretaram os desejados “efeitos para frente e para traz”. O baixo índice de execução do Planomeso causou descrédito para organizações comunitárias regionais. Nota-se também uma grande dificuldade de acompanhamento e avaliação de resultados dos diferentes Planos analisados.

## 5.6. Programas Federais de Desenvolvimento Regional

Os Programas Federais de desenvolvimento regional surgiram na década de 70. Os Programas de Integração Nacional – PIN, de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria – PROTERRA, de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE, e outros programas baseados na ideia dos “polos de desenvolvimento”, foram os principais instrumentos dos PNDs. No Período Pós - CF 88, os Programas passaram a fazer parte dos Planos Plurianuais, abarcando todas as ações públicas federais. Os Programas se distinguem pela sua concepção, condução institucional, composição dos investimentos, resultados alcançados, entre outras características. Na década de 60, a SUDENE ainda operou com base em Planos Diretores, que orientavam seus investimentos. Para efeito de ilustração, realizamos uma comparação entre o I Plano Diretor da SUDENE, o Programa de Desenvolvimento do Pantanal, PRODEPAN, e o Programa Territórios da Cidadania, alcançando os três Períodos Históricos desse estudo. (QUADRO 08).

QUADRO 08

Programas de Desenvolvimento Regional		
Fase Pós-Guerra - 45	Fase Pós-Golpe - 64	Fase Pós- CF - 88
I Plano Diretor da SUDENE 1961-1963	Programa Desenvolvimento Pantanal 1974 - 1978	Territórios da Cidadania 2008
Escala macrorregional - Nordeste	Escala sub-regional - Pantanal	Escala microrregional - Territórios
Coordenação da SUDENE, vinculada a Presidência da República	Coordenação do Ministério do Interior, participação da SUDECO	Coordenação da Casa Civil da Presidência da República
a) infra-estrutura - 60,9% b) saneamento - 13,4% d) educação, saúde, hab. - 0,1% e) apoio a agropecuária - 14,4% f) pesquisas e estudos - 7,9% g) apoio a indústria - 1,4%	a) infra-estrutura - 63% b) saneamento - 17% c) área social - 0% d) apoio a agropecuária - 10% e) Pesquisa e promoção - 2% f) financiamento frigoríficos - 6%	a) infra-estrutura - 12,3% b) saúde, saneamento e água - 13,6% c) direitos, social, educação - 46,7% d) organização da produção - 24,2% e) gestão territorial - 0,1% f) ações fundiárias - 1%
Centralidade do Sudeste impediu instalação de "centro autônomo manufatureiro do NE" Estrutura fundiária dificulta a implantação de projetos de irrigação	Valorização do capital produtivo e promoção de concentração fundiária Ineficiência na gestão do Programa, desperdício de recursos públicos	Visão microrregional não incorpora projetos de escalas maiores Decisão de aplicação da maior parcela dos recursos se dá ao nível nacional

Elaborado pelo Autor

O I Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, para o período de 1961 a 1963, aprovado pelo Congresso Nacional, estava afeto à escala macrorregional, área oficial de atuação da SUDENE, embora previsse ações para sub-regiões diferenciadas, como o Semi-árido e os Vales Úmidos, seguindo orientação da Política elaborada pelo GTDN. O Programa de Desenvolvimento do Pantanal – PRODEPAN foi criado por Decreto Presidencial, abrangia uma área de 26 municípios da região, estava relacionado com o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste, PRODOESTE, e baseou-se na idéia de formação de polos agropecuários. O Território da Cidadania, criado por Decreto Presidencial, atua em microrregiões formadas por grupos de 05 a 40 municípios, alcança 120 Territórios, envolvendo 1808 municípios, distribuídos pelo interior de todo o País, com maior incidência no Norte e no Nordeste, e tem como referência os Territórios Rurais Sustentáveis.

A SUDENE coordenou a implantação dos seus Planos Diretores, para os períodos de 61-63, 63-65, 66-68, e 69-73. Contudo, a Superintendência teve sua autonomia reduzida ao longo da década de 60. O PRODEPAN foi conduzido de maneira centralizada pelos Ministérios do Interior, embora com larga participação do Ministério dos Transportes, cabendo um papel suplementar à Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste. O Território da Cidadania conta com Colegiados participativos na escala local, Comitês de Articulação Estadual e um Comitê Gestor Nacional, onde participam um conjunto de Ministérios e órgãos federais.

O I PD da SUDENE e o PRODEPAN concentraram recursos em infraestrutura econômica, enquanto os Territórios dedicam maior parcela para o desenvolvimento social, educação e cultura. O PD da SUDENE não incorporou os recursos dos benefícios fiscais para a implantação de indústrias, parte da sua estratégia de desenvolvimento da região. Os investimentos da SUDENE em infraestrutura, entre 1965 e 1969, representaram mais de 40% do volume total de investimentos realizados na Região (IPEA; 1972 b.; p. 3). A Superintendência, no entanto, encontrou dificuldades para implantar projetos de agricultura irrigada, bem como para viabilizar a ideia de implantar um “centro manufatureiro autônomo” na Região.

O PRODEPAN beneficiou principalmente grandes proprietários rurais com a implantação de sistemas viários, a cargo do Ministério dos Transportes. Outras iniciativas, como a criação de um Distrito Industrial que poderia significar mais empregos e desenvolvimento para a região, foram abandonadas, causando desperdício de recursos públicos. (ABREU; 2003). Os resultados dos Territórios da Cidadania ainda não foram mensurados. O programa apresenta um diferencial em relação aos outros dois programas analisados ao se dirigir principalmente a pequenos proprietários rurais. As limitações dos Territórios da Cidadania estão relacionadas à limitação dos Colegiados locais para priorizar a utilização de investimentos Federais, cuja definição se dá no âmbito das políticas setoriais, no nível do Governo Federal.

## 5.7. Instituições Federais de Desenvolvimento Regional

As características comuns e as diferenças do quadro geral das instituições de desenvolvimento regional podem ser analisadas considerando aspectos relativos à coordenação, aos territórios alvos, e às principais atividades realizadas, considerando os três períodos estudados. (QUADRO 09). Destaca-se o aspecto da coordenação das políticas, que será tratado com maior detalhe.

QUADRO 09

Instituições Federais de Desenvolvimento Regional			
	Fase Pós-Guerra - 45	Fase Pós-Golpe - 64	Fase Pós- CF - 88
Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituições criadas no fim do período do Estado Novo e criadas em razão das exigências da CF 46</li> <li>Sem coordenação centralizada reconhecida, instituições ligadas à Presidência da República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituições criadas ou reorganizadas pelos Militares</li> <li>Coordenação centralizada pelo Ministério do Interior, abrangendo desenvolvimento regional e urbano</li> <li>Articulação com outros Ministérios para políticas regionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituições tradicionais de desenvolvimento regional coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional;</li> <li>Novas instituições de políticas territoriais e de políticas de competitividade (APLs);</li> <li>Iniciativas de Ministérios setoriais em políticas regionais e territoriais;</li> </ul>
Territórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>macrorregiões Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste, Fronteira Sudoeste, Vale do São Francisco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, Sul, Vale do São Francisco, Territórios Federais, Áreas Integradas, Pólos, localidades, Zona Franca de Manaus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>macrorregiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Vale do São Francisco e Parnaíba, mesorregiões, microrregiões, localidades, Faixa de Fronteira, áreas especiais, Zona Franca de Manaus, Territórios Rurais, Eixos Nacionais de Desenvolvimento</li> </ul>
Atividades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planejamento e coordenação do desenvolvimento regional, implantação de infra-estrutura hídrica e econômica, projetos de colonização e de agropecuária, financiamento de agentes econômicos regionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planejamento e coordenação do desenvolvimento regional, implantação de infra-estrutura hídrica e econômica, administração de incentivos fiscais, projetos de colonização agropecuária, implantação de pólos industriais, , apoio a zona de livre comercio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planejamento e coordenação do desenvolvimento regional, implantação de infra-estrutura hídrica, logística, energética, social e urbana; administração de incentivos fiscais, zona de livre comercio, políticas de competitividade (arranjos produtivos locais - APLs), territórios rurais</li> </ul>

No que se refere à coordenação, as instituições regionais viveram três momentos distintos. O Período Pós-Guerra caracterizou-se pela criação de um grande número de órgãos, que conformaram o primeiro conjunto de instituições relacionadas ao desenvolvimento regional do País, atuando sem coordenação geral, a maioria ligada à Presidência da República. Quando os Militares assumiram o poder, em 1964, adotaram uma postura diferente do período anterior, e estabeleceram uma ordem unida para todas as instituições regionais, colocadas sob coordenação centralizada do Ministério do Interior, que também passou a abrigar as instituições de desenvolvimento urbano, territórios, áreas indígenas, atendimento a calamidades, e outros órgãos. Durante a Nova República e após a CF 88 ocorreu o esvaziamento das instituições regionais, a extinção dos órgãos como SUDECO e SUDESUL, e também do próprio Ministério do Interior, em 1990. Contudo, os principais organismos se mantiveram, a exemplo do DNOCS, SUDENE, SUDAM e bancos regionais. As instituições tradicionais do desenvolvimento regional vagaram sem rumo pelos anos 1990, mas foram novamente reunidas sob a guarda do Ministério da Integração Nacional, criado em 1999. Já sob o novo guarda-chuva, SUDAM e SUDENE chegaram a ser institucionalmente extintas em 2001, mas continuaram sua trajetória como Agências de Desenvolvimento. Posteriormente, em 2007, SUDAM e SUDENE foram ressuscitadas pelo Governo Lula para cumprir funções semelhantes àquelas do Período Pós-Golpe.

A coordenação das políticas regionais se mostrou um problema comum, nos três Períodos, apesar das diferentes formas de condução institucional apresentadas ao longo do tempo. O Plano de Ação proposto pelo GTDN, em 1959, já afirmava a necessidade de coordenação dos investimentos e atividades dos órgãos federais e estaduais. Segundo Furtado (1959), “a ideia é a de que o Governo terá uma só política em relação ao Nordeste” (FURTADO; 1959; p. 19). No entanto, a SUDENE encontrou uma série de dificuldades. No seu III Plano Diretor, a Superintendência identifica dificuldades operacionais na execução dos planos precedentes justificando-as principalmente devido às resistências de órgãos públicos e privados a uma ação coordenada segundo métodos e objetivos do planejamento. Nessa mesma linha, o Ministério do Interior, que coordenou as instituições federais relacionadas à política de desenvolvimento regional nos anos 1970 e 1980, encontrou dificuldades para promover a atuação “integrada” do Governo Federal. No II PND, por exemplo, aparece claramente a preocupação de estreitar a articulação entre bancos e superintendências regionais (BRASIL; 1974; p. 133). O I PND da Nova República mencionou a necessidade de se promover a articulação do MINTER com outros Ministérios e propõe a criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional.

A PNDR também afirma a necessidade de coordenação das políticas públicas pelo Ministério da Integração Nacional, de maneira compartilhada com Casa Civil. A coordenação das instituições tradicionais de desenvolvimento regional, no período mais recente, ficou sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. A coordenação não abrange as atividades de outros órgãos Federais, como aquelas de desenvolvimento territorial ou local e também não alcança as iniciativas de estados e municípios, previstos na Constituição Federal de 1988, onde se destaca a demanda pelo aperfeiçoamento das formas de cooperação federativa. O MI, principal responsável pelo desenvolvimento regional, reconhece que é apenas um dos atores relevantes no que diz respeito ao tema, com limitada capacidade de articular os instrumentos dispersos em vários ministérios como Desenvolvimento, Meio Ambiente, Planejamento, Fazenda, Educação, em vários programas.

Em trabalho realizado para ILPES/CEPAL, Senra (2007) alertou para a sobreposição da atuação de instituições e políticas territoriais, com propósitos semelhantes, organizando fóruns e conselhos territoriais, elaborando planos de desenvolvimento participativos, entre outras atividades. (A pesquisa constatou, por exemplo, que 45% dos municípios de CONSADs (MDS) também faziam parte dos Territórios Rurais (MDA).) Em 2008, talvez reconhecendo a necessidade de maior articulação das políticas públicas, o Governo Federal lançou os Territórios da Cidadania, contando com a integração de ações do Governo Federal, estados e municípios, com participação da sociedade. O lançamento dos Territórios da Cidadania pode indicar a retomada de um processo de coordenação de políticas públicas federais, baseado em institucionalidades que tratam de promover a cooperação federativa e a participação da sociedade.

Vale a pena destacar, ainda, um ponto comum encontrado na análise das instituições dos três Períodos Históricos. Ocorre que a proposta de reorganização da economia do Semi-árido, elaborada pela SUDENE nos seus primórdios, encontrou resistências da oligarquia rural e “as medidas práticas referidas aos domínios da Reforma Agrária foram muito pouco efetivas” (CARVALHO; 1994; p.50). O Programa de Desenvolvimento do Pantanal, coordenado de maneira centralizada pelo MINTER, teve objetivo claro de favorecer os grandes proprietários de terras da região (ABREU; 2000). A atividade do programa Territórios Rurais Sustentáveis envolveu prioritariamente pequenos proprietários rurais, teve pouca importância para empresários e outros segmentos da sociedade. Cabe notar as diferentes visões das visões político-institucionais que trabalharam para estabelecer uma proposta hegemônica para determinado território. Em todos esses casos, pode-se observar que houve a priorização de determinados grupos da sociedade. As instituições responsáveis buscaram, então, estabelecer uma hegemonia da sua proposta, envolvendo outros órgãos e a própria sociedade. Assim, envolvidas nas disputas por hegemonia, todas as iniciativas enfrentaram dificuldades para promover ampla articulação de propostas para determinado território.

### **5.8. Investimentos Federais em Desenvolvimento Regional**

A identificação de pontos comuns e de diferenças expressivas nos investimentos realizados em desenvolvimento regional deve partir do reconhecimento da co-existência de diferentes conjuntos de recursos federais. Há conjuntos de recursos que foram ou são operados por instituições do desenvolvimento regional, enquanto outros se encontram sob coordenação de outros Ministérios, empresas estatais e outros órgãos federais.

A principal fonte de investimentos operada historicamente pelas instituições tradicionais de desenvolvimento regional são os benefícios fiscais de abatimento de Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, oriundos do Esquema 34/18 (1961/1963), que destinava a Região Nordeste, criado ainda no Período do Pós-Guerra. Posteriormente, no Período Pós Golpe, esses benefícios foram transformados nos Fundos Fiscais FINAN, FINOR, Fiset, FUNRE, cujos recursos foram distribuídos também para a Região Norte, Centro-Oeste, o IBDF, Mobral, Embraer e, principalmente, divididos com os Programas PIN e PROTERRA.

No Período Pós-Golpe, em 1970, 55% dos recursos dos benefícios fiscais do IRPJ se dirigiam para o NE, 20% para a Região Norte, e 25% para o Fundo Setorial. Em 1974, o percentual para o Nordeste se reduziu a 24,5%, para o Norte foi a 9%, para o Fiset passou a 16%, sendo que 50% do total foi destinado aos Programas PIN e PROTERRA. Segundo Nabuco (2007, p. 69), o FINOR alocou uma média de US\$ 260 milhões por ano de 1975 a 1980 e o FINAM movimentou cerca de US\$ 100 milhões por ano, no mesmo período. Para Cano (2006; p. 40), estes recursos representam pouco em relação aos PIBs regionais e reduziram-se ao longo dos anos. Para a Região Nordeste, o montante de

incentivos fiscais em relação ao PIB regional foi de 2,1% entre 1965 e 1970, 1,8% entre 1971 e 1975, reduzindo-se para 0,3% em 2000. No Período Pós CF de 1988, segundo o IPEA (1999), do total de Renúncias Tributárias Federais, para o período de 1995 a 1998, 39,5% dos recursos foram dirigidos à Zona Franca de Manaus; e apenas 26% decorreram do desenvolvimento regional relacionado à SUDENE (6,8%), SUDAM (5,8%), FINOR (7,8%), FINAM (5,4%) e FUNRES (0,2%).

A segunda fonte operada pela área de desenvolvimento regional está afeta a outras formas de benefícios fiscais. Historicamente, a SUDENE administra a redução e o reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis (MP nº 2.199-14 / 2001), descontos dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, benefícios de isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM, e isenção do Imposto sobre Operações Financeiras sobre produtos importados. Estes recursos foram importantes durante o Período Pós-Golpe Militar, principalmente para a Região Nordeste, e podem representar um aspecto auxiliar da política federal de apoio a indústria de regiões periféricas na fase neodesenvolvimentista.

O terceiro grupo de recursos é oriundo dos Fundos Constitucionais, criados pela Carta de 1988, para financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. De acordo com Nabuco (2007; 70), no período de setembro/89 a dezembro/92, o Tesouro Nacional transferiu cerca de US\$ 2,55 bilhões para o Fundo Constitucional das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, uma média anual de US\$ 701 milhões. Quando se trata de recursos contratados, entre 1998 e 2004, o FCO alcançou uma média de 0,8% do PIB regional, o FCO, atingiu 1,1% e o FNE, 0,4%. Entre 2003 e 2007, os Fundos Constitucionais ampliaram as suas operações. O FNE contratou R\$ 1,0 bilhão em 2003, ampliando esse valor para R\$ 4,2 bilhões em 2007, o que se deve principalmente ao crédito rural. O FCO, que contratou R\$ 0,9 bilhão em 2003, realizou operações no montante de R\$ 1,9 bilhão em 2007. O FNO foi o único fundo a manter o estável o nível de aplicações, em média de R\$ 1,1 bilhão. Os recursos dirigidos pelo Fundos Constitucionais no Período Histórico Pós Constituição Federal de 1988 superam os fluxos de recursos para iniciativa privada em outros Períodos.

O quarto conjunto de recursos é formado pelos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia – FDA e do Nordeste - FDNE, criados com a finalidade de assegurar recursos para investimentos em iniciativas privadas nas duas regiões (Medidas Provisórias nºs 2.156-5 e 2.157-5, de agosto de 2001), dirigidos para grandes empreendimentos. A dotação orçamentária destinada ao FDNE em 2002 foi de US\$ 291 milhões, dentro da média dos recursos transferidos ao FINOR, mas abaixo das transferências ocorridas no período 1996/1998, quando o Fundo recebeu recursos superiores a US\$ 400 milhões/ano. O FDA acumulou R\$ 1,7 bilhão até 2004, sem realizar um único financiamento, contribuindo com a lógica macroeconômica da fase neoliberal. A utilização de recursos do FDNE e FDA não tinha sido viabilizada até 2005, mas os partidários do neodesenvolvimentismo buscam viabilizar o emprego desses fundos. Os outros Períodos Históricos anteriores não contavam com um Fundo dessa natureza.

O quinto grupo de recursos se refere aos Programas dirigidos ao desenvolvimento regional. No Período Pós-Golpe, os investimentos promovidos pelo Plano Diretor da SUDENE chegavam a 12% do PIB regional. A média anual de recursos do PROTERRA, entre 1974 e 1986, atingiu a importância de US\$ 263,8 milhões e do PIN US\$ 395,7 milhões, no mesmo período. Os recursos para programas regionais caíram vertiginosamente nos anos 1990. Os investimentos promovidos pelos programas de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional, no Período Pós Constituição Federal, alcançam valores que não ultrapassam US\$ 50 milhões/ano.

O conjunto geral dos investimentos públicos investidos em desenvolvimento vem demonstrando queda acentuada do Período Pós-Golpe Militar para o Período Pós Constituição Federal de 1988. Segundo Monteiro Neto (2006; p. 24), o gasto total em investimentos do Governo Federal, composto pela rubrica de Despesas de Capital Fixo, para as administrações públicas, e pela rubrica Despesas de Capital, para as empresas estatais, nos três níveis de governo, alcançou 10% do PIB em 1970, passou para 11,9% do PIB em 1975, cresceu ainda para 12,8% do PIB em 1980, reduzindo-se a partir daí, atingindo 6,7% em 1985, mantendo-se nessa ordem de grandeza até 1990. O gasto total do investimento do Governo Federal continuou sua tendência de queda na fase neoliberal, tendo passado de 4,7% do PIB em 1995, para 3,7% do PIB, em 2000. Segundo o Governo Federal, com a execução do Programa de Aceleração do Crescimento, será possível reverter a tendência de queda nos investimentos públicos federais<sup>15</sup> verificada nas últimas décadas, que passariam de 0,64% do PIB, em 2005, para 1,2% em 2009. Cabe notar que estes valores se encontram em patamares distintos daqueles vividos na década de 70 e 80, quando o investimento público chegou a 12% do PIB. Com esses investimentos, o Governo Federal espera contribuir para uma nova fase desenvolvimentista no País.

Outros grupos de recursos não foram apurados, como os recursos diretos do orçamento da União, investimentos de empresas estatais, realizados principalmente nas décadas de 70 e 80, recursos creditícios, a exemplo de programas de crédito facilitados para as regiões Norte e Nordeste, operados por bancos oficiais, como o BNDES, recursos aplicados em Programas de Transferência Condicionada de Renda, como o Bolsa Família, devido ao seu expressivo volume e impacto na economia de regiões mais pobres, como o Nordeste.

## **5. 9. Resultados das Políticas de Desenvolvimento Regional**

Considerando os três Períodos Históricos estudados e o que foi possível acessar na literatura, conclui-se que os resultados das políticas de desenvolvimento regional, dirigidos à ocupação do território nacional, à diminuição das desigualdades regionais, e ao apoio a agentes produtivos regionais, são limitados e controversos, cabendo uma avaliação por grupos de iniciativas já identificadas, a saber:

---

<sup>15</sup> Observar que há uma diferença de metodologia entre os números do estudo de Guimarães Neto e do Governo Federal.

- a) o Programa de Metas, de Juscelino Kubitschek, apesar de não tratar explicitamente da questão regional, teve grande impacto na ocupação do território. Mesmo tendo promovido concentração de investimentos na Região Centro-Sul, implantou um sistema rodoviário que promoveu maior integração do País e lançou vias de penetração na direção Oeste, Norte e Nordeste. A construção de Brasília possibilitou a formação de nóculo de articulação, uma plataforma para exploração do Centro-Oeste e do Norte do País, lançando novas possibilidades para a ocupação do território;
- b) as políticas de desenvolvimento do Nordeste propostas pelo GTDN, na década de 50, não conseguiram obter os resultados esperados: a criação de um “centro manufatureiro autônomo” mostrou-se inviável, diante da integração do mercado nacional e da subjugação da região ao poder econômico instalado no Centro-Sul; a modernização da agropecuária do Semi-árido encontrou resistências intransponíveis ao se deparar com uma estrutura agrária tradicional; os investimentos realizados pela SUDENE na década de 60, por sua vez, tiveram grande importância na economia regional mas não mudaram a estrutura produtiva do Nordeste, em particular a do Semi-árido;
- c) a política de industrialização do Nordeste, baseada em benefícios fiscais, é motivo de controvérsia. Para Guimarães Neto “O governo brasileiro promoveu, de modo mais marcante no Nordeste, uma exitosa recuperação e renovação do parque industrial, estimulada pelos mecanismos de incentivos fiscais” (GUIMARÃES NETO; 1989; apud MONTERO NETO; 2006). No entendimento de Cano o tipo de indústria que se instalou no Nordeste pouco tinha haver com a população da região, e não contribuiu para solucionar o problema do desemprego; não foram apurados dados significativos sobre resultados de empregos decorrentes dos incentivos fiscais para a indústria na região (CANO; 1981; p. 25)
- d) os polos industriais e de extração mineral, construídos no Norte e Nordeste, baseados principalmente em pesados investimentos das empresas estatais, previstos nos PNDs, tornaram-se uma realidade; apesar disso, Becker afirma que estes não geraram “uma cadeia de ligações para frente e para trás” (BECKER; 1996) como se pretendia, tendo causado efeitos limitados na diversificação da produção regional/local;
- e) outros investimentos realizados na região Nordeste, com recursos das políticas fiscais, priorizaram a agropecuária, geraram poucos empregos e não enfrentaram a situação de concentração fundiária, nem provocaram uma ampla modernização do setor; os melhores resultados foram alcançados com a criação de polos em áreas irrigadas, baseados em pesados investimentos públicos a fundo perdido, e parcerias com a iniciativa privada, a exemplo da região das cidades de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA);
- f) a gestão dos recursos dos sistemas FINAM e FINOR foi questionada por instituições de Controle Federal e pelo Congresso Nacional, que apontaram várias irregularidades; cabe notar

a ausência (ou dificuldade de acesso) de estatísticas objetivas sobre os resultados das políticas de benefícios fiscais regionalizados;

- g) os programas de ocupação da Amazônia do início da década de 70, incluindo a construção da Transamazônica e a implantação de programas de colonização e cidades polos, fracassaram; em geral, os incentivos fiscais e creditícios dirigidas para a Região Norte aceleraram a degradação ambiental e a concentração fundiária; exceção ocorre com a Zona Franca de Manaus que, ao longo dos anos, conseguiu se firmar como enclave produtivo, com o suporte de incentivos tributários;
- h) os programas de ocupação de áreas do Centro-Oeste, a “Região Solução”, apoiados pelo crédito abundante, baixas taxas de juros, e pelo desenvolvimento tecnológico, conseguiram promover o desenvolvimento econômico, apesar de ratificar a concentração fundiária e financiar a degradação ambiental;
- i) no entendimento do IPEA (1999), a versão Eixos Nacionais de Desenvolvimento, que foi de fato implementada no primeiro Governo de FHC, abrangeu apenas parte do projetado inicialmente, sobretudo 22 projetos de infraestrutura, distribuídos por nove eixos, com grande centralidade nas Regiões Centro-Oeste e Sudeste, somando 53,7% dos recursos; esses projetos não contribuíram para a diminuição das desigualdades regionais;
- j) os projetos endógenos da década de 90, baseados na construção de consensos, na escala local, a exemplo das iniciativas das experiências de DLIS, em geral, deram resultados muito limitados; na região amazônica, para Becker, o PP-G7 refletiu a falta de uma estratégia conjunta e um fraco gerenciamento;
- k) as mesorregiões lançadas no final da década de 90 elaboraram planos de desenvolvimento participativos, baseados em amplas listas de demandas, sem efetiva priorização; esses planos criaram expectativas não correspondidas, tendo em vista o baixo nível de execução do planejado; o pequeno montante de recursos operado pela área de desenvolvimento regional é dirigido para apoiar Arranjos Produtivos Locais; faltam projetos na escala mesorregional, o que exige volumes maiores de recursos, articulação institucional e cooperação federativa;
- l) as obras de infraestrutura lançadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, não demonstram estar fundamentadas em projeto territorial nacional e ou regional; são questionadas pelos movimentos sociais, em particular, aquelas obras de infraestrutura dirigidas para a ocupação da Amazônia, atreladas aos projetos do passado, revelando descomprometimento com a preservação ambiental, com as comunidades tradicionais e o desenvolvimento incluyente e sustentável para a região;
- m) após a CF 88 houve uma proliferação de instituições de desenvolvimento regional, territorial, local, promovidas pelos governos federal, estaduais, e municipais; essas políticas e instituições carecem de mecanismos de coordenação, tanto no âmbito do Governo Federal, quanto na relação da União com os demais entes federados;

- n) na fase neoliberal, a participação de representações da sociedade na definição de políticas de desenvolvimento regional avançou expressivamente, em diferentes escalas territoriais, mas pouco significou em termos de decisão de investimentos, ou de estratégias de desenvolvimento regional, tendo se concentrado em proposições de caráter localizado, baseado nas demandas locais, do setor produtivo e de infraestrutura econômica e social;
- o) em geral, ao longo dos diferentes Períodos Históricos estudados, os planos de desenvolvimento regional tiveram baixíssima efetividade; a Região Nordeste foi a mais contemplada com o planejamento, a começar pelo PDEN, sem alcançar os resultados previstos; o planejamento para ocupação de áreas do Cerrado, contando com suporte de infraestrutura, crédito, tecnologia e articulação dos setores público e privado, ofereceu os melhores resultados econômicos;
- p) planos de desenvolvimento regional, elaborados na fase neoliberal, em geral, não tinham caráter executivo, ao contrário de instrumentos utilizados no passado; os planos baseados na articulação de um grande número de instituições, construídos com participação da sociedade, procuram contemplar todos os segmentos e reunir todas as demandas locais, sem priorizar investimentos, sem apontar estratégias que possibilitem alcançar seus objetivos;
- q) os resultados das iniciativas mais recentes, como os Territórios da Cidadania, ainda são de difícil visualização; no entanto, a institucionalização e o apoio da Presidência da República para programa tão abrangente já representa, *per si*, uma conquista importante.

## 6 - Conclusões

Nesse Capítulo 06 são apresentadas conclusões que buscam responder à principal questão colocada no início do estudo: quais as experiências mais importantes para a reflexão das políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil em curso em 2009 que podem ser reveladas a partir da comparação de iniciativas similares adotadas a partir do término da 2ª Guerra Mundial? Nesse sentido, julga-se importante ressaltar:

- a) as determinações Constitucionais de 1988, relativas ao desenvolvimento regional (e nacional), não estão cumprindo seus objetivos, como já ocorreu com a CF de 1946; cabe realizar estudos dos planos e instrumentos definidos na Carta Cidadã, a fim de verificar o que já foi implantado, o que falta efetivar, quais os resultados alcançados, qual a relação entre as iniciativas já existentes, qual o papel dos entes federados e da sociedade nesse processo;
- b) os Planos Nacionais de Desenvolvimento do Período Histórico Pós-Golpe Militar, baseados no conceito de integração nacional, estabeleceram uma estratégia espacial de desenvolvimento para o País (pólos, eixos de penetração, áreas integradas, entre outras); os Planos Plurianuais, da fase neoliberal, da década de 90 defenderam os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; o Programa de Aceleração do Crescimento, da fase neodesenvolvimentista não apresenta uma estratégia espacial consistente o que sugere uma análise mais detalhada;
- c) planos nacionais de desenvolvimento, do Período Pós Golpe Militar apontavam a necessidade de se conjugar políticas de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento regional, demanda que também é apontada por outras áreas setoriais, por exemplo, quando o MEC, no Período Pós CF de 1988, indica “cidades-pólo” para a localização de centros de ensino profissionalizante (apesar dessa classificação não constar nas políticas federais); a associação do desenvolvimento urbano e regional é uma demanda também apontada por teóricos atuais, o que sugere uma avaliação por parte dos formuladores de políticas;
- d) o plano regional desenhado pelo GTDN, no Período Pós-Guerra, apresentou um conjunto de objetivos, estabeleceu prioridades para o desenvolvimento de diferentes sub-regiões do Nordeste, e apontou investimentos e medidas para a consecução do seus objetivos; os planos regionais do Período Pós CF/88, apesar de contarem com amplos diagnósticos e participação social na sua elaboração, em geral não apresentam estratégias claras de desenvolvimento, não apontam prioridades para os investimentos públicos, e também não dispõem de caráter executivo; os planos de desenvolvimento regional do fase neodesenvolvimentistas poderiam ser revisitados; a revisão dos planos regionais poderia incluir a análise dos impactos dos grandes projetos de infraestrutura incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento, que foram definidos à revelia dos planos regionais mais recentemente elaborados;

- e) a Política Nacional de Desenvolvimento Regional de 2003 não conta com instrumentos, recursos ou institucionalidades que a possibilite alcançar seus objetivos; as ações em mesorregiões prioritárias, promovidas pela PNDR, são limitadas a planos sem caráter estratégico ou executivo, além de pequenos projetos de apoio a agentes produtivos locais; essas ações aparecem, muitas vezes, sobrepostas às medidas de outros órgãos e governos estaduais e municipais; ao mesmo tempo, faltam iniciativas e recursos para projetos integrados na escala sub-regional; as ações promovidas pela PNDR poderiam priorizar projetos na escala sub-regional, articulados com outros órgãos e ministérios;
- f) alguns programas federais de desenvolvimento regional do período Pós-Golpe Militar procuravam utilizar iniciativas de diferentes áreas setoriais do Governo Federal em um mesmo projeto, aproveitando medidas já em curso, a exemplo da construção de rodovias na região Centro-Oeste, articulada com projetos agropecuários; programas de desenvolvimento regional contemporâneos poderia explorar mais a associação com políticas setoriais em curso;
- g) ao longo dos Períodos Históricos estudados, o Governo Federal tem dirigido recursos para projetos na escala nacional e macrorregional; estados e municípios tem mobilizado recursos para projetos na sua jurisdição; a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional poderia viabilizar recursos para a implantação de projetos de desenvolvimento na escala sub-regional, que atualmente não conta com uma fonte de financiamento assegurada;
- h) a coordenação centralizada das instituições imposta no período Pós-Golpe Militar não garantiu a hegemonia dos projetos do Governo Federal, mas desenvolveu programas com participação de diferentes órgãos, entes federados e agentes privados, com atribuições específicas; após a CF 88, os entes federados não conseguiram instituir uma política regional comum; na fase neodesenvolvimentista, o Governo Federal tem retomado iniciativas para estabelecer maior coordenação das políticas de desenvolvimento regional; há que se reconhecer a necessidade de institucionalizar as políticas de desenvolvimento regional, contando com processos de cooperação federativa e a participação de representações da sociedade;
- i) vale resgatar as propostas de Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, lançada com a Nova República, e de Sistemas Nacionais de Desenvolvimento, lançados com os planos de desenvolvimento da década de 60 e 70, em que pese, haja necessidade de que essas propostas sejam pensadas em novas bases, democráticas, descentralizadas e participativas;
- j) a dificuldade para se promover a “articulação das políticas públicas” esteve sempre presente em todos os períodos estudados; cabe reconhecer que, de fato, há uma disputa de diferentes projetos de desenvolvimento para determinados territórios, que buscam estabelecer a sua hegemonia e conquistar instituições e sociedade para seus propósitos; assim, não cabe utilizar a falta de articulação de políticas públicas como principal elemento a dificultar o desenvolvimento regional.

## Bibliografia

ABREU, Silvana; *Intervenção e Gerenciamento Espacial: o caso do PRODEPAN*; IN: III Simpósio sobre os Recursos do Pantanal; Corumbá; 2000; Disponível em <http://www.cpap.embrapa.br/agencia/congresso/Socio/ABREU-066.pdf>

ALMEIDA, Paulo Roberto; *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*, Universidade de Bruxelas; Bruxelas; 2000; Disponível em [www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf](http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf)

ARANTES, Pedro F.; *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades da América Latina*; São Paulo: USP; 2000

ARAÚJO, Tania; *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro, Heranças e Urgências*; Rio de Janeiro: Fase; 2000

ARAÚJO, Tânia; *Por uma política nacional de desenvolvimento regional*; Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste; Banco do Nordeste, Vol.30 n.2 abr-jun; 1999

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane; *A queda recente da desigualdade no Brasil*; Brasília: Texto para Discussão, no 1258, IPEA; 2007

BECKER, Bertha; *Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?*; Brasília: Parcerias Estratégicas, N 12; CGEE; 2001

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio A. G.; Brasil, *Uma potência regional na economia mundo*; Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil S.A; 1992

BECKER, Bertha; *Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*; Brasília: Ministério da Integração Nacional; 2000

BELLO, Waldez; Universidade das Filipinas; Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/templates>

BIELSCHOWSKY, Ricardo; Cinquenta anos de pensamento na Cepal - uma resenha; In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.); Cinquenta anos de pensamento na Cepal, p.15-68. v.1. Rio de Janeiro: Record; Cofecon; CEPAL; 2000.

BOISIER, Sergio; Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político; Brasília: Planejamento e políticas públicas,13; IPEA; 1996

BOISIER, Sergio; *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*; En estudios sociales # 103, c.p.u., Santiago de Chile; 2000

BRANDÃO, Carlos Antonio; *Território e Desenvolvimento*; Campinas: Unicamp; 2007

BRASIL; *Plano Decenal, 1968/1978*; Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica; 1967

BRASIL; *III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980/1985*; Brasília: Resolução N 1 de 1980, Congresso Nacional; 1980

BRASIL; *Avança Brasil, Proposta de Governo*, Presidente Fernando Henrique Cardoso, Brasília, DF; s.ed; 1998

BRASIL; Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil; Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA; 2005

BRASIL; *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri*, PLANOMESO; Montes Claros: Editora Unimontes; 2005

BRASIL; *Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional*, Versão Preliminar; Brasília: Ministério da Integração Nacional; 2005

BRASIL; *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, Sumário Executivo; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 2008

BRASIL; Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário; 1964-1966, PAEG; Brasília: Documentos EPEA - N 1; 1964

BRASIL; *Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*; Recife: Ministério do Interior, SUDENE; 1967, b

BRASIL; 1971; *I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972-1974*; Brasília: Suplemento ao Diário Oficial de 17 de Setembro de 1971

BRASIL; *Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979*; Brasília: Secretaria de Planejamento; 1974

BRASIL; 1985; *Diretrizes para o Desenvolvimento Regional*, Subsídios ao I PND da Nova República; Brasília: Ministério do Interior; 1985

BRASIL; Projeto Brasil Novo, Propostas de Governo do Presidente Fernando Collor; Brasília: Presidência da República; 1991

BRASIL; *Apresentação do Plano Pluri Anual 1996-1999*; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 1995; Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=194&cat=155&sec=10>

BRASIL; Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Brasília: Ministério da Integração Nacional; 2000

BRASIL; *Plano Plurianual 2004/2007*; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 2003

BRASIL; *Documento Básico de Criação da Nova Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste*; Brasília: Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da SUDECO, Ministério da Integração Nacional; 2004

BRASIL; Relatório de Avaliação - Redução de Imposto de Renda na Amazônia e no Nordeste; Avaliação do Exercício de 2006; Brasília: Ministério da Integração Nacional; 2007, b

BRASIL; Plano Pluri Anual 2008-2011 – Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 2007

BRASIL; *PROMESO*; Ministério da Integração Nacional; 2008; Disponível em [http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr\\_promeso](http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr_promeso)

BRASIL; Territórios da Cidadania; 2008; Disponível em [www.territoriosdacidadania.gov.br](http://www.territoriosdacidadania.gov.br)

BRESSER-PEREIRA; *The new developmentalism and conventional orthodoxy*; São Paulo: FGV; 2008

CANO, Wilson; *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1970*; UNICAMP; Global; Campinas: Global; 1981

CANO, Wilson; 2006; *Desconcentração Produtiva Regional do Brasil, 1970-2005*; Unesp; São Paulo, sp

CARDOSO, Fernando Henrique; *Avança Brasil, Mais 4 anos de desenvolvimento para todos*; Brasília; 1988

CARDOSO, Soraia; *Continuidades e discontinuidades na articulação do espaço econômico nacional – 1930 aos 90: uma análise a partir das políticas tributária, monetária e de desenvolvimento regional*; Campinas: Unicamp; 2004

CARVALHO, José Otamar; *Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste*, Projeto Áridas; Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, Brasil; 1994

CARVALHO, José Otamar; *Ações no Campo do Desenvolvimento Regional*; Brasília: Ministério do Interior; 1994

CASSIOLATO, José; LASTRES, Helena; STALLIVIÉRI, Fábio; *Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos locais; em Arranjos Produtivos Locais*, Uma alternativa para o desenvolvimento; BNDES, Rio de Janeiro, RJ; 2008

- CASTELLS, Manuel; *A Sociedade em rede*; Capítulo 6: O espaço de fluxos. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1999
- CASTELLS, Manuel; JORDI, Borja; *Local y global, la gestion de lá ciudad em la era de la informação*; Madri; 1997
- CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; *Nosso futuro comum; Relatório Bruntland*; 1987
- COLISTETE, Renato Perin; O desenvolvimentismo Cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil; São Paulo: Estudos Avançados, 15(41), pp. 21 -34; 2001
- CUNHA, Rosani Evangelista; *Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*; ENAP;1997
- DINIZ, Clelio Campolina; *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*, Texto para Discussão n 159; Belo Horizonte: Cedeplar
- DINIZ, Clélio Campolina; Crocco, Marco; *Bases teóricas e instrumentais da econômica regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão*; em Economia Regional e Urbana; Belo Horizonte: UFMG/Ministério da Integração Nacional; 2005
- DRAIBE, Sonia; *Estado de Bem Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea*; in: Políticas Públicas no Brasil; Rio de Janeiro: Fiocruz; 2007
- EGLER, Cláudio; 1994; *Questão regional e gestão do território no Brasil*; in CASTRO, Iná Elias; GENES, Paulo Lexer da Costa; e Correita, Roberto Lebouté; Geografia: Conceitos e Temas, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995
- EGLER, Cláudio; 2000; *Eixos nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais*; Rio de Janeiro: CREA, RJ
- EVANS, Peter; *Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo*; Porto Alegre: Sociologias; 2003
- EVANS, Peter; *O estado como problema e solução*; São Paulo: Revista de Cultura Lua Nova, N 28 e 29; 1993
- FERREIRA, Henrique Villa; Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: Uma Experiência Inovadora de Desenvolvimento Regional do Governo Brasileiro; 2005
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA; *Programa de Aceleração do Crescimento - Desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável com cidades justas e democráticas na Amazônia*; 2008; Disponível em [www.forumreformaurbana.org.br/\\_reforma/pagina.php?id=1447](http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=1447)
- FRIEDMANN, John; *A life in planing*; 2005
- FURTADO, Celso; *A Operação Nordeste*; Rio de Janeiro: Textos Brasileiros de Economia, MEC; 1959
- FURTADO, Celso; *Introdução ao Desenvolvimento, Enfoque Histórico-Estrutural*; São Paulo: Paz e Terra; 2000
- FURTADO, Celso; *Formação econômica do Brasil*; São Paulo: Companhia Editora Nacional; 24ª edição, 1981
- GREEN PEACE; *BR-319: a grande ameaça ao estado mais preservado na Amazônia*; 2008; Disponível em <http://www.greenpeace.org/brasil/amazonia/noticias/br-319-a-grande-amea-a-ao-est>
- GUIMARAES NETO, Leornado; *A Política Regional na Era da Globalização*; Brasília: IPEA Konrad - Adenauer - Stiftung, Debates, N 12; 1996
- HARVEY, David; *Condição Pós-Moderna*. Editora Loyola; 1996
- HARVEY, David; *The new imperialism: on spatio-temporal fixes and accumulation by dispossession*; 2003; Disponível em [http://titanus.roma.infn.it/sitio\\_pol/global\\_emp/harvey.htm](http://titanus.roma.infn.it/sitio_pol/global_emp/harvey.htm)

- HIRSCH, Joachim; *Que significa estado? Reflexiones acerca de la teoria del estado capitalista, em el estado nacional de competência, estado, democracia y política*; In: El capitalismo global; Ciudad de México: Universidad Autonoma Metropolitana
- HIRSCHMAN, Albert; *Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico; em Economia regional*; 1958; In: Organizador – Jacques Schuwartzman Cedeplar / Cetrede – Minter, 1974
- IPEA; *Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: antecedentes e perspectivas*; Brasília: Seminário sobre Desenvolvimento Regional; Outubro de 1972; Brasil/ Comunidade Econômica Européia, IPEA; 1972, a
- IPEA; *Uma Avaliação Preliminar da Experiência de Desenvolvimento Regional no Brasil*, Brasília: Seminário sobre Desenvolvimento Regional, Outubro de 1972, Brasil/ Comunidade Econômica Européia, IPEA; 1972, b
- IPEA; 1995-1998: Quatro Anos de Transformações; Brasília: IPEA; 1999
- ISARD, Walter; *Location and Space Economy*. Cambridge: Published jointly by the Technology Press of Massachusetts Institute of Technology and Wiley; 1956
- MACEDO, Fernando César; e MATOS, Elmer Nascimento; *O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro*; 2008; Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2181/2575>
- MANTEGA, Guido; *Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega*; Agência Brasil; Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias /2007/09/06/materia.2007-09-06.0542491259/view>
- MASSEY, D.B.. *Spatial divisions of labor: Social structures and the geography of production*. New York: Routledge, 1995 (2a. edição)
- MATTOS, Carlos A. *Notas sobre o Planejamento Regional em Escala Nacional*. In SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia Regional, textos escolhidos*, p. 435-461. Belo Horizonte: CEDEPLAR / CETREDE – MINTER, 1974.
- MAX-NEEF, Manfred. *Desenvolvimento a escala humana: uma opção para o futuro*. Londres: CEPAAUR, 1986.
- MONTEIRO NETO, Aristides; 2006. *Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo*. Textos para discussão IPEA no 1229. Brasília: IPEA, 2006.
- MOREIRA, Cláudia Cristina Pacheco. *A extinção da Sudam e da Sudene*. In *Revista de Informação Legislativa*, a. 40 n. 157. Brasília: jan./mar. 2003. Disponível em <http://www.buscalegis.ufsc.br>
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Sub-Desenvolvidas*. Rio de Janeiro: ISEB, 1954.
- NABUCO, Maria Regina. *A (des) institucionalização das políticas regionais; etc....* In *Espaço, tempo e crítica*, N ° 2(6), VOL. 1. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2007.
- NORTH, Douglas C. *Teoria da localização e crescimento econômico regional*. In SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia Regional, textos escolhidos*, p. 291-311. Belo Horizonte: CEDEPLAR / CETREDE – MINTER (primeira edição do texto de 1955), 1974.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma Re (li) gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, Francisco. *A contradição do ão: globalização, nação, região, metropolização*. In DINIZ, Clélio; CROCCO, Marco. *Economia regional e urbana*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG/MI, 2006.
- PERLOFF, Harvey S. *Características principais do planejamento regional*. In SCHWARTZMAN, J. (org.). *Economia Regional, textos escolhidos*, p. 415-434. Belo Horizonte: CEDEPLAR / CETREDE – MINTER, 1974.
- PERROUX, Francois. *L'effet de domination et les relations économiques*. *Économie appliquée* XL (2): 271-90. 1949.
- PORTER, Michael. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

- PREBISCH, Raul. *El desarrollo económico de América Latina y alguno de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL, 1949.
- RABELO, Ricardo Fonseca. *Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil*. E & G Economia e Gestão, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55. Belo Horizonte: PUC Minas, dez. 2002/jul. 2003.
- ROSTOW, Walt Withman. *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University, 1960.
- SACHS, Ignacy. *O tripé do desenvolvimento incluyente*. Palestra magna apresentada no Seminário de Inclusão Social, realizado no BNDES. BNDES, 2003. Disponível em [http://www.finame.com.br/inclusao\\_ignacysachs.pdf](http://www.finame.com.br/inclusao_ignacysachs.pdf)
- SADER, Emir. *Lula: o pós-neoliberalismo chegou?*. Recife, 2003. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste>
- SAMPAIO, Plínio de Arruda Jr. *Entre a Nação e a Barbárie*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- SANSON, César. *Lula, Um governo 'pós-neoliberal pragmático'*. Artigo. Brasília: Radio Agência Notícias do Planalto, 2008. Disponível em <http://www.radioagencianp.com.br>
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.
- SAYAD, João. *O PND da Nova República: A Retomada do Desenvolvimento e o Combate a Pobreza*. Exposição na Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 1985.
- SENRA, Kelson. *Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil*. Pesquisa para ILPES/CEPAL. Santiago: mimeo, 2006.
- SENRA, Kelson. *Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil*. Boletim Regional no. 04. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007.
- SENRA; Kelson. *Casos de Estudos de Políticas de Desenvolvimento Regional*. Pesquisa realizada para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA. Brasília: mimeo, 2007.
- SILVA, Golbery C. *Conjuntura, Política Nacional, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand, 1988.
- SOUZA, Celina. *Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes*. XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Petrópolis: ANPOCS, 1999.
- SPINOLA, Vera. *Neoliberalismo: considerações acerca da história e da origem de um pensamento único*. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE, Ano VI, Nº 9, Janeiro de 2004. Salvador: Unifacs, 2004
- STIGLITZ, Joseph. *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*; Prebisch Lecture at UNCTAD. Geneva: UNCTAD 1998.
- STORPER, Michael. *Territorialização na Economia Global*. Seminário Integração, Região e Regionalismos. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1992.
- STORPER, Michael; SCOTT, Allen. *Regions, Globalization, Development*. Regional Studies, Vol. 37: 6&7, pp 579-593; Center for Comparative and Global Research, International Institute. New York: UCLA, 2003.
- SUZIGAN, W. ; FURTADO, João ; GARCIA, Renato ; SAMPAIO, S. E. K. . *Aglomerções Industriais no Estado de São Paulo*. Revista de Economia Aplicada, v. 5, n. 4, p. 695-717. São Paulo: USP, 2001.
- VAINER, Carlos. *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?*. Cadernos Ippur, ano XVI. Número especial de planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 2002

VELLOSO, Rui. *O Brasil precisa deixar de ser o país das oportunidades perdidas*(entrevista). Revista Desafios, pp. 8-14. Brasília: IPEA, março de 2008.

ZILBERBERG, Rapahel S. *Transferência de renda, estrutura produtiva e desigualdade: uma análise inter-regional para o Brasil*. São Paulo: USP, 2008.