



DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

políticas, estratégias e perspectivas

Organizadores

Aristides Monteiro Neto

César Nunes de Castro

Carlos Antonio Brandão



Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas /
Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos
Antonio Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

475 p. : il.: gráfs.; maps. color.

Inclui bibliografia.

ISBN – 978-85-7811-292-9

1. Desenvolvimento regional 2. Política de desenvolvimento
3. Planejamento regional 4. Brasil I. Monteiro Neto, Aristides II. Castro,
César Nunes de III. Brandão, Carlos Antonio IV. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	---

PREFÁCIO	11
Wilson Cano	

INTRODUÇÃO	21
Aristides Monteiro Neto	
César Nunes de Castro	
Carlos Antonio Brandão	

PARTE I

PANORAMA DAS POLÍTICAS NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS NO PERÍODO RECENTE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO	37
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Aristides Monteiro Neto
Marco Aurélio Costa
Guilherme Mendes Resende
Constantino Cronemberger Mendes
Ernesto Pereira Galindo

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA REGIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)	65
-------------------------------------------------------	----

Vitarque Lucas Paes Coêlho

PARTE II

NOVAS REALIDADES REGIONAIS: AMAZÔNIA, NORDESTE E CENTRO-OESTE

CAPÍTULO 3

POLÍTICA REGIONAL NA AMAZÔNIA: A PNDR II	99
------------------------------------------------	----

Rodrigo Portugal da Costa

CAPÍTULO 4

A ECONOMIA DO SUDESTE PARAENSE: EVIDÊNCIAS
DAS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS 127
Valdeci Monteiro dos Santos

CAPÍTULO 5

DIMENSÕES ESPACIAIS DE CIDADES AMAZONENSES: DO DINHEIRO
DO PETRÓLEO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO 157
Paola Verri de Santana

CAPÍTULO 6

FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO INTERGOVERNAMENTAL
DE RECURSOS NO BRASIL: UM MAPA DO PADRÃO DE ATUAÇÃO
FEDERAL NO TERRITÓRIO NO PERÍODO RECENTE (2000-2015) –
REGIÃO NORDESTE EM PERSPECTIVA 197
Aristides Monteiro Neto

CAPÍTULO 7

O NORDESTE NA ENCRUZILHADA DO DESENVOLVIMENTO:
A NECESSIDADE DE CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA REGIONAL
DE INOVAÇÃO 221
Paulo Fernando Cavalcanti Filho

CAPÍTULO 8

O AGRONEGÓCIO E OS DESAFIOS DA INFRAESTRUTURA
DE TRANSPORTE NA REGIÃO CENTRO-OESTE 247
César Nunes de Castro

PARTE III

ESTRATÉGIAS SETORIAIS E SUBNACIONAIS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CAPÍTULO 9

EVOLUÇÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO EM PERÍODO RECENTE:
NOVAS PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL? 277
Danilo Jorge Vieira

CAPÍTULO 10

ECONOMIA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
NO RIO GRANDE DO SUL 307
Tomás Pinheiro Fiori

CAPÍTULO 11

ROYALTIES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS DO RIO DE JANEIRO347
Robson Dias da Silva

PARTE IV

PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO E A QUESTÃO REGIONAL

CAPÍTULO 12

DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1985-2015)369
Daniel Pereira Sampaio

CAPÍTULO 13

A EVIDÊNCIA DA ESTRUTURA PRODUTIVA OCA: O ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO UM DOS EPICENTROS DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NACIONAL.....397
Bruno Leonardo Barth Sobral

PARTE V

REFLEXÕES PARA UM DESFECHO ANALÍTICO

CAPÍTULO 14

DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: DILEMAS E PERSPECTIVAS NESTE INÍCIO DE SÉCULO XXI.....429
Aristides Monteiro Neto
Carlos Antonio Brandão
César Nunes de Castro

NOTAS BIOGRÁFICAS471

A POLÍTICA REGIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Vitarque Lucas Paes Coêlho

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo faz uma análise das razões da persistente dificuldade de implementação de uma política de desenvolvimento regional no Brasil, concentrando seu foco na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) conduzida pelo governo Lula entre 2003 e 2010 e baseando-se na tese defendida por Coêlho (2014).

As origens teóricas e metodológicas da PNDR datam dos anos 1990. Em 1999, a economista Tânia Bacelar de Araújo discorreu sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. No documento, a autora denunciava o desaparecimento do tema da pauta de discussão nacional em decorrência da hegemonia neoliberal. Em 2003, ela aceitou o convite do recém-eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva para chefiar a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) e, efetivamente, liderou a equipe de trabalho que formulou a proposta da PNDR.

Mesmo após a sua institucionalização, por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, quase quatro anos depois de sua apresentação formal, a PNDR continuou sem instrumentos substantivos de execução, do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. A isso, acrescenta-se uma aparente falta de vontade política por parte das lideranças regionais para a sua viabilização.

Segundo Coêlho (2014), o avanço retórico e normativo da questão regional durante o governo Lula não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio em termos de políticas públicas. Em que pese o avanço da temática territorial/regional nos documentos das secretarias de governo – inclusive nas esferas subnacionais –, as instituições com mandato especificamente regional, como o MI e suas superintendências regionais, não contaram com instrumentos adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras.

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e posteriormente a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), recriadas

durante o governo Lula, continuaram desprovidas de instrumentos efetivos de ação, tanto de recursos humanos e materiais quanto da legitimidade institucional para coordenar e implementar planos regionais de desenvolvimento. Em outras palavras, essas superintendências foram esvaziadas de seu papel histórico de planejamento do desenvolvimento regional. Além disso, até hoje o Congresso Nacional não chegou a um consenso sobre a viabilidade da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), potencial *funding* (financiamento) da PNDR, cuja gestão seria subordinada ao MI.

Entender essa aparente paralisia da política regional é particularmente relevante no Brasil, onde as desigualdades regionais de renda e indicadores sociais estão entre as mais graves de todo o mundo. Ademais, tendo em vista o caráter centralizador e concentrador do capitalismo moderno, a preocupação com a questão regional permanece relevante. Nesse sentido, a ausência de políticas públicas ativas para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais é uma questão problemática. Isso é ainda mais verdadeiro no Brasil, país continental e subdesenvolvido, em que a clivagem regional é marcante, herança de seu passado colonial e de sua industrialização recente, fortemente localizada no Centro-Sul. Nas palavras de Araújo (1999, p. 146), “entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país”. O Nordeste Semiárido e a região amazônica compreendem alguns dos grandes espaços nacionais segregados por essa dinâmica regional seletiva.

Na ausência de uma efetiva política de desenvolvimento regional como eixo aglutinador e articulador de ações, viceja a guerra fiscal entre estados e municípios, assim como as iniciativas localistas e os particularismos na obtenção de recursos federais e na atração de investimentos privados.

2 A RELEVÂNCIA DO PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Coêlho (2014) afirma que a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social compromete a implementação de uma PNDR no Brasil. Lembrando os ensinamentos do professor Wilson Cano, uma política efetiva de desenvolvimento regional não pode prescindir da existência prévia de um projeto nacional de desenvolvimento em sua formulação e subsequente implantação. Esse projeto deve contemplar, além dos objetivos nacionais mais gerais (econômicos, políticos e sociais), as linhas básicas que orientarão a formulação das demais políticas: as de natureza temática (distribuição de renda, saúde pública, educação etc.); as setoriais (agropecuária, mineração, siderurgia, transporte urbano etc.); e, notadamente, as regionais, que, guardadas as especificidades territoriais, redesenham os objetivos gerais, adequando-os aos principais recortes espaciais do país.

O projeto nacional de desenvolvimento deve fixar claramente quais são seus objetivos e apresentar instrumentos de política econômica pertinentes, informando os limites e os rumos possíveis para a formulação de uma política de desenvolvimento regional coerente. É a partir do projeto nacional que as demais políticas – regionais, temáticas e setoriais – podem encontrar o arcabouço político, instrumental e institucional necessário a sua formulação e execução. Ele constitui o ancoradouro das demais políticas e antecipa a necessidade de compatibilização entre os planos nacional, regional, temático e/ou setorial.

O desenho desse projeto nacional precisa contemplar a possibilidade concreta de manejo de instrumentos de política econômica, sem os quais não só o projeto se inviabilizaria mas também as políticas dele derivadas. Por exemplo, se, por força de acordos políticos ou tratados firmados, o país não tiver a possibilidade do uso soberano da sua política cambial (monetária, fiscal ou outra relevante), pouco se pode fazer em termos de orientação econômica. Assim, as restrições no uso dos principais instrumentos de política econômica podem levar a uma virtual inação governamental.

Sob a ótica internacional, com a disseminação do pensamento único neoliberal, as políticas de desenvolvimento regional tornaram-se ainda menos praticáveis e realistas no Brasil. Nesse quesito, pesa a deterioração fiscal e financeira decorrente da crise econômica dos anos 1980 (a “década perdida”), que levou ao permanente ajuste fiscal, às elevações da taxa de juros e, em decorrência disso, ao baixo crescimento econômico.

Na era do pensamento único – também chamada era da globalização –, advoga-se o princípio da articulação direta entre o global e o local, ignorando a mediação nacional. Essa tendência ampliou os riscos de fragmentação da nação (Pacheco, 1996) em função da desarticulação – e mesmo da competição – entre os diversos blocos de capitais e de interesses regionais. Esse movimento também deteriorou os mecanismos de integração do mercado nacional brasileiro, construídos ao longo do século XX.

O pensamento único neoliberal soube incentivar mais uma forma ilusória de desenvolvimento: a do poder local. No Brasil, a precariedade das políticas públicas de desenvolvimento levou à expansão da utopia da cidade-empresa-mercadoria (Vainer, 2000) e a uma plethora de iniciativas voltadas à promoção de arranjos produtivos locais (APL),¹ em parceria com os mais diversos órgãos de fomento, como entidades dos governos estaduais e do governo federal, além de organismos internacionais de cooperação.

1. São aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em atividades econômicas que apresentam vínculos entre si, ainda que incipientes (Lastres e Cassiolato, 2003).

Brandão (2003) salienta que as esferas subnacionais (estados e municípios) não contam com instrumentos fundamentais para desenho e implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico, como o manejo da taxa de juros, do câmbio e do crédito, bem como de uma bateria de tributos e contribuições de âmbito federal – sem contar alguns determinantes políticos e institucionais cujo domínio é restrito ao foro nacional (taxa de salário, benefícios previdenciários, comércio exterior, política salarial, entre outros).

Por sua vez, Lopreato (2004) demonstrou como as finanças estaduais no Brasil encontram-se encilhadas, em função das dívidas renegociadas à época do Plano Real e pelos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que restringe ainda mais a possibilidade de desenhar e implementar políticas de desenvolvimento na esfera estadual.

Apesar das contribuições que podem trazer – e que efetivamente têm sido trazidas –, as iniciativas locais, dadas a complexidade e as dimensões da economia brasileira, têm-se mostrado insuficientes para promover um apreciável estímulo ao desenvolvimento econômico não somente do próprio local, mas também da região ou do país. Essas intervenções apresentam escasso poder de propulsão para ativar impulsos mais significativos ao desenvolvimento nacional, seja pelo reduzido volume de recursos envolvidos nas iniciativas, seja pelo baixo – ou mesmo inexistente – grau de coordenação entre as inúmeras ações efetuadas por uma miríade de instituições. Na melhor das hipóteses, essas iniciativas podem se mostrar oportunas para o campo das políticas sociais ao promoverem, mediante a criação de postos de trabalho ou geração complementar de renda, alternativas de inclusão produtiva para os beneficiários dos programas de assistência social e distribuição de renda.

Amin (2007) pontua que o localismo não pode controlar as forças envolvidas nos espaços da organização econômica transterritorial. Essas forças, sob a forma de preços de ações, taxas de juros, decisões de investimentos corporativos e bancários, transferências financeiras, fluxos de informações, pessoas e conhecimentos, tomadas em níveis nacional e mundial, distorcem ou anulam os esforços realizados para trazer benefícios locais.

Com efeito, no atual contexto brasileiro de inserção externa, com limitações de ordem orçamentária, financeira e comercial, torna-se penosa a tarefa de implementar políticas públicas de desenvolvimento. O país convive com juros elevados que deprimem a atividade econômica produtiva e privilegiam o rentismo e um regime de câmbio valorizado e instável, o qual estimula as importações e limita o planejamento industrial e as exportações.

No âmbito externo, sobrevêm decisões que constroem ainda mais a política econômica nacional, como as emanadas das regras da Organização Mundial do

Comércio (OMC) e do Acordo da Basileia (regulação bancária), assim como as avaliações promovidas pelas agências internacionais de *rating* (classificação), que reivindicam permanente ajuste à ortodoxia macroeconômica.

Estes constrangimentos descritos dificultam a formulação e a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento no Brasil, pois impõem limites aos instrumentos tradicionais de fomento, amplificando os conflitos regionais pelas aplicações federais e levando ao esgarçamento do princípio de solidariedade regional e ao questionamento do próprio sistema federativo brasileiro.

3 A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA

A assunção de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em janeiro de 2003, foi um momento de comoção nacional que despertou profundas expectativas em torno de uma gestão compromissada com a justiça social, a distribuição de renda e o enfrentamento das desigualdades individuais, sociais e regionais brasileiras. A vitória de Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) já era previsível desde meados de 2002. As histórias do candidato e do partido sempre estiveram associadas à contestação da doutrina liberal do período do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), marcada pela política de privatizações, desregulamentação financeira, abertura comercial e ajuste fiscal. Assim, a mera possibilidade de mudanças na condução da política macroeconômica deixou segmentos dos mercados financeiros um tanto quanto “apreensivos”.

No início do governo, assegurou-se a conservação da ortodoxia macroeconômica, com forte elevação da taxa de juros e recrudescimento do ajuste fiscal, apresentados como medidas necessárias para amainar o mercado financeiro. Essa demonstração de respeito aos pilares básicos da macroeconomia liberal – ajuste fiscal, câmbio flutuante e livre mobilidade de capitais – aparentemente convenceu os mercados, e, em seguida, as taxas de câmbio e juros retornaram aos patamares pré-eleitorais. Os compromissos com a estabilidade da moeda e com o regime de metas de inflação foram mantidos, assim como a continuidade de pesado *superavit* fiscal primário, superior a 3% do produto interno bruto (PIB), destinados a saldar os colossais pagamentos com juros e amortizações da dívida pública.

O governo Lula, todavia, não foi uma mera repetição do período FHC. A política social recebeu prioridade desde o início, haja vista a proposta do Programa Fome Zero, que evoluiu posteriormente para o Programa Bolsa Família (PBF) e se tornou o maior programa de transferência condicional de renda do planeta (OCDE, 2013). A consolidação e a expansão do PBF permitiu que cerca de 30 milhões de brasileiros suplantassem a linha de pobreza. Ao longo do período 2003-2010, o programa ampliou sua cobertura de 3,6 milhões para 13 milhões de famílias,

amparando cerca de 50 milhões de pessoas. Desse total de beneficiários, mais de 60% estavam nas macrorregiões Norte e Nordeste.²

Além da expansão dos benefícios previdenciários e assistenciais, a política de valorização real do salário mínimo, associada à expansão do crédito e à queda das taxas de juros, contribuiu para uma substantiva melhoria das condições materiais da classe trabalhadora e para a diminuição das desigualdades pessoais – e regionais³ – de renda. Esse compromisso social foi uma grande marca do governo Lula.

O segundo governo Lula (2007-2010) encetou a ampliação do investimento público, notadamente no setor de infraestrutura, por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os investimentos contemplados pelo PAC (Carneiro, 2008) totalizaram R\$ 503,9 bilhões a serem aplicados em três diferentes áreas: *i*) infraestrutura energética (petróleo, gás e energia elétrica); *ii*) infraestrutura social e urbana (habitação e saneamento); e *iii*) infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos).

Conforme Carneiro (2008), o PAC buscou elevar o crescimento econômico com base na ampliação da taxa de investimento, na ampliação do investimento público em infraestrutura e pelo incentivo ao investimento privado, por meio da promoção de um ambiente *business friendly* (amigável a negócios), com a remoção de obstáculos normativos, burocráticos e jurídicos. Guimarães Neto (2011) comenta que as aplicações previstas pelo PAC para o Norte e o Nordeste possuem percentuais maiores que o total da participação do PIB dessas regiões no produto nacional, o que representou tentativa de desconcentração produtiva pelo governo federal, fundamentada no investimento público e na indução do investimento privado.

Com o governo Lula também se observou considerável retomada do crescimento econômico, *vis-à-vis* as “décadas perdidas” de 1980 e 1990. Esse crescimento teve explicações robustas no aumento do mercado interno, possibilitado pela expansão do crédito, que passou de 25% para 45% do PIB, na valorização real da massa salarial (o salário mínimo praticamente dobrou em termos reais), nos investimentos em infraestrutura carreados pelo PAC, bem como no investimento expressivo em programas sociais de transferência de renda.

No *front* externo, destaque-se o acelerado crescimento asiático nos anos 2000, em particular da China, cuja demanda contribuiu para uma forte elevação do volume e do valor das exportações brasileiras, principalmente nos setores intensivos em

2. De acordo com matéria publicada pelo jornal *Valor Econômico* em 24 de maio de 2012, entre 2012 e 2013, o Nordeste enfrentou uma das maiores secas de sua história, com aproximadamente oitocentos municípios em estado de emergência e mais de 12 milhões de famílias afetadas. A cobertura do PBF tornou menos brutal o quadro típico da seca, evitando migrações em massa e saques.

3. A valorização real do salário-mínimo e a expansão dos benefícios assistenciais e previdenciários tiveram maior impacto econômico nas macrorregiões mais pobres do país (Norte e Nordeste), em função do baixo nível de renda nelas prevalecente.

recursos naturais, como as *commodities* dos complexos de grãos, proteína animal, mineração e petroquímica. Entre 2003 e 2010, as exportações brasileiras quase triplicaram – de US\$ 73 bilhões para US\$ 202 bilhões –, com destaque para o desempenho dos setores supracitados.

Em que pesem os avanços registrados, os resultados macroeconômicos da participação regional do PIB apresentaram melhorias bem modestas. Embora as políticas sociais tenham mitigado a pobreza extrema nas periferias nacionais, persistiu um padrão de diferenciação das principais variáveis socioeconômicas entre o Norte e Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se dessas últimas macrorregiões.

A recente expansão do emprego nas periferias concentrou-se em serviços de baixa qualificação e na construção civil, setores tradicionais, de baixa produtividade, baixa formalização e baixo potencial inovador, que dificilmente conseguirão transformar aquelas realidades regionais. Monteiro Neto (2005) aponta um novo processo de concentração de ramos industriais dinâmicos em São Paulo. Segundo o autor, de modo geral, os ramos industriais de maior valor agregado têm voltado seus interesses para o Centro-Sul do país, em razão da maior dotação de infraestrutura, de mão de obra qualificada e proximidade dos grandes mercados consumidores – exigências locacionais do mundo globalizado.

As regiões mais pobres têm atraído indústrias tradicionais (construção civil, calçados, confecções e alimentos), além de uma expansão generalizada do setor terciário, motivada pela abundância de mão de obra barata e pela ampliação recente dos mercados consumidores (Macedo, 2010). Soma-se a esse quadro o fato agravante de que as decisões de investimento se dão em regime de acirrada guerra fiscal, com graves perdas de arrecadação para o erário (Cardozo, 2010). Conforme Brandão *et al.* (2006), a ação pública subsidia os custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos, produzindo verdadeiros torneios locacionais para atração de investimentos.

Macedo (2010) argumenta que o complexo exportador brasileiro tem contribuído para a configuração urbana e regional do país, reforçando especializações regionais e levando a adaptações territoriais a fim de articular as produções locais ao mercado externo – essencialmente aquelas associadas à agropecuária e à indústria extrativa. Reforçando esse quadro, as intervenções do PAC nas periferias nacionais concentraram-se em grandes projetos de infraestrutura logística e energética, de modo a viabilizar a integração competitiva internacional dos grandes projetos agropecuários e de mineração – a articulação direta entre o global e o local, discutida por Brandão (2003).

De acordo com Pacheco (1996), consonante às suas dimensões continentais e características da estrutura produtiva, a dinâmica da economia brasileira é determinada

pelo investimento público e privado. Isso não desabona alternativas voltadas para o aquecimento da demanda doméstica ou para o atendimento ao mercado exterior. O resultado global é, todavia, restrito, ainda que desempenhe funções relevantes na sustentação da renda e do emprego, sobretudo no âmbito sub-regional.

Para além das questões macroeconômicas já relacionadas, o Estado brasileiro perdeu boa parte da sua capacidade de intervenção desde os anos 1980. Isso é evidente ao se observar o ritmo do andamento dos programas de investimento associados ao PAC.⁴ Era fundamental recriar, em todos os níveis de governo, a capacidade de administração e planejamento do setor público e romper com a lógica restrita do ajuste fiscal. Entretanto, essa ação envolveria um desafio político não empreendido pelo governo Lula.

Assim, o Estado brasileiro continuou a se eximir da tarefa de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Como discutido, esse projeto é fundamental para a formulação e a operação de uma política regional. Ironicamente, os bons resultados econômicos do governo – refletidos na ampliação do emprego formal, na retomada do crescimento e na diminuição da pobreza (pessoal e regional) – parecem ter levado esse projeto ao descrédito. As elites continuaram mais ocupadas em seus planos particulares – empresariais ou político-partidários –, não se aliando em prol da criação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Carneiro (2008) salienta a necessidade de diversificação da estrutura produtiva para o desenvolvimento da economia nacional. Segundo seus apontamentos, em um país continental como o Brasil, não se pode esperar crescimento robusto e sustentado com base em exportações de produtos primários e semimanufaturados; tampouco o consumo pode ser o eixo dinâmico da economia. Contudo, na lógica da articulação direta entre o local e o global, o país apresentou um quadro de projetos pontuais, intensivos em recursos naturais e com baixo encadeamento interno. Esse quadro reforçou a disputa entre as Unidades da Federação, manifesta na agressividade crescente das políticas de atração de investimento.

Causam preocupação os alertas do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi) acerca do possível processo de desindustrialização em curso no Brasil, com redução dos setores de alta intensidade tecnológica e crescente dependência dos produtos de baixa e média intensidade tecnológica nas exportações.

Nesse sentido, persiste o diagnóstico de Pacheco (1996), que identificou uma fragmentação da economia nacional, uma vez que os segmentos mais dinâmicos, atrelados à demanda externa e incapazes de sustentar o crescimento do conjunto

4. Conforme matéria publicada no jornal *O Globo*, em 2 de abril de 2012, as maiores obras de infraestrutura do país, associadas ao PAC, como a ferrovia Transnordestina e o Projeto de Transposição do Rio São Francisco, têm um atraso de até 54 meses em relação ao cronograma original.

do país, ganharam autonomia em relação ao desempenho econômico agregado, sustentando trajetórias de melhor desempenho para sub-regiões específicas.

4 A PNDR (2003-2010)

No campo da política regional, a situação parecia promissora no início do governo Lula. O programa de governo se comprometia em formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional, inclusive com a recriação das extintas superintendências de desenvolvimento – Sudam, Sudene e Sudeco. A proposta do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 – Brasil de Todos – tinha entre seus objetivos a redução das desigualdades regionais do país. Além disso, uma preocupação especial com o Nordeste Semiárido e com a Amazônia esteve sempre presente nos discursos do presidente eleito.

A escolha de Ciro Gomes, do Partido Socialista Brasileiro do Ceará (PSB-CE), presidenciável nas eleições de 2002 e figura pública de alcance nacional, para assumir a direção do MI sugeria que a pasta teria posição privilegiada. A pernambucana Tânia Bacelar de Araújo, um dos maiores nomes da economia regional, foi convidada para assumir a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e coordenar a formulação da PNDR. Parecia que tinha chegado a vez da política regional.

A proposta da PNDR (Brasil, 2003b) procurava enfrentar a tendência geral de concentração do capital e contribuir para a redução das desigualdades regionais e ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras. O ponto central da estratégia era valorizar a diversidade regional do país em suas múltiplas dimensões – ambiental, socioeconômica e cultural –, tratando-a como um ativo fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país.

A PNDR tinha dois objetivos principais: reverter as desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. Essa política fundamentou-se na equidade, traduzida na redução das desigualdades regionais de renda, oportunidades e condições de trabalho, e também na competitividade, a partir da estruturação de uma base econômica regional capaz de competir no mercado nacional e internacional.

Uma premissa dessa política é que ela deveria ser uma política de governo, não restrita a um único ministério, ainda que fosse admitido certo protagonismo do MI na sua coordenação. As iniciativas locais e regionais se articulariam e encontrariam nexos na política nacional, que envolveria iniciativas do Congresso Nacional, dos estados e municípios, das entidades do setor produtivo e da sociedade civil organizada.

Embora a PNDR requeresse uma abordagem em múltiplas escalas, dada a complexidade regional brasileira, a ênfase em uma política nacional foi reafirmada,

porque essa era a escala compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intrarregionais. Em um país continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação.

Essa atuação em múltiplas escalas buscou romper com a visão tradicional que tende a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte. Assim, o mapa do Brasil foi dissecado em múltiplas escalas, para fins de política regional.

Adotou-se a escala microrregional para a formatação da tipologia territorial da PNDR. A base de dados adotada compreendeu informações extraídas dos censos demográficos do IBGE de 1991 e 2000 e estimativas do PIB municipal, realizadas pelo Ipea para os anos 1990 e 1998. As principais categorias de análise foram: *i)* densidade demográfica; *ii)* crescimento populacional; *iii)* escolaridade; *iv)* urbanização; *v)* rendimento domiciliar; e *vi)* variação do PIB.

Os resultados destacaram o forte contraste entre o litoral e o interior e uma clivagem norte-sul bem marcada, na qual se ressaltavam profundas diferenças entre os níveis de renda, de urbanização e de acesso a serviços básicos. Segue uma síntese da avaliação.

- 1) Identificação de sub-regiões dinâmicas, competitivas e com elevados rendimentos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e de traços de estagnação em todas as macrorregiões do país.
- 2) Persistência de um padrão macrorregional de diferenciação das principais variáveis socioeconômicas entre o Norte-Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se destas últimas.
- 3) Registro de extrema vulnerabilidade dos indicadores socioeconômicos do Nordeste Semiárido e da região amazônica.

Esses dados corroboram a necessidade de regular as ações de desenvolvimento regional desde a escala nacional e de pensar estrategicamente as iniciativas no plano macrorregional e em algumas escalas especiais. Ao mesmo tempo, demonstram que é preciso tratar de modo específico a grande diversidade sub-regional.

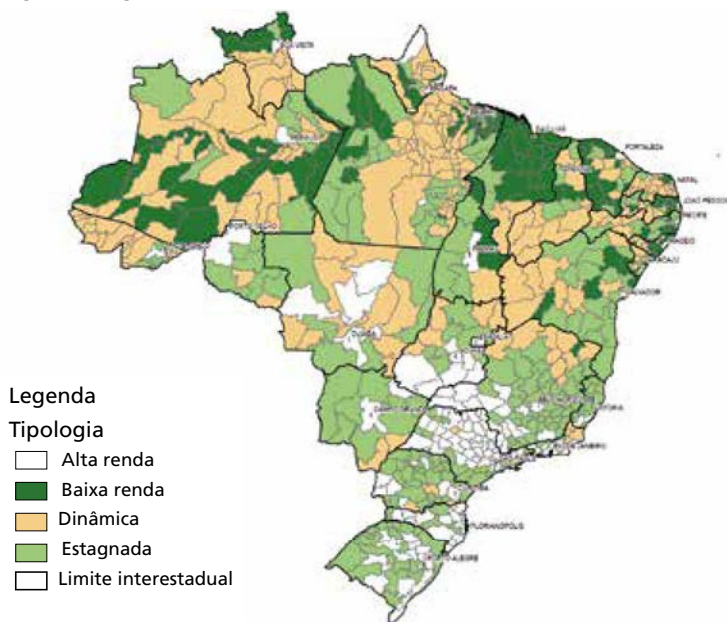
O Nordeste Semiárido e a região da Faixa de Fronteira são destacados como sub-regiões estrategicamente importantes para o desenvolvimento e a integração nacional. A primeira, por possuir precárias condições de vida e baixa atividade econômica (40% da população do Nordeste e apenas 20% do PIB regional). A segunda, por ser uma área estratégica sob a perspectiva ambiental e também da integração sul-americana.

Com o intuito de delimitar os espaços prioritários de ação da PNDR no território nacional, foi proposta a seleção de duas variáveis: rendimento domiciliar

médio e variação do PIB. De acordo com o documento da política, o rendimento domiciliar médio por habitante é uma variável estática que busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território. Já a variação anual média do PIB é uma variável dinâmica que mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico.

A superposição dos cartogramas definidos pelas duas variáveis resultou, na escala microrregional, em quatro conjuntos territoriais distintos. Esses conjuntos constituiriam a tipologia sub-regional que definiria as sub-regiões prioritárias da PNDR: *i)* dinâmicas de baixa renda; *ii)* estagnadas de renda média; e *iii)* de baixa renda com médio ou baixo dinamismo (figura 1). Resumidamente, eles representariam o espaço preferencial de atuação da PNDR no que diz respeito ao financiamento dos programas de desenvolvimento regional. As áreas de alta renda não seriam priorizadas.

FIGURA 1
Tipologia sub-regional da PNDR



Fonte: MI.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nos termos da PNDR, a instância nacional compreenderia a definição dos critérios gerais de atuação, a identificação das sub-regiões prioritárias de intervenção e os espaços preferenciais de convergência com as demais políticas setoriais. Para alcançar essas metas, o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sob a coordenação

da Casa Civil da Presidência da República. De acordo com seu ato de criação, este órgão ficou responsável por “coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intra-regionais” (Brasil, 2003a).

No nível macrorregional, estariam as atividades de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento e a articulação de ações. A instância macrorregional é considerada especialmente relevante no Norte e Nordeste – e, em certo grau, também no Centro-Oeste –, onde o desafio do desenvolvimento regional envolve parte substancial dos seus territórios. Defende-se a recriação das superintendências de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), dada a necessária presença de órgãos públicos capazes de agir como braços mais próximos da PNDR nas macrorregiões prioritárias.

Nas instâncias sub-regionais, estariam as ações operacionais. Os programas mesorregionais constituiriam a unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões prioritárias em todo o território nacional, a partir de espaços institucionais de concertação, como fóruns e agências de desenvolvimento.

A proposta de consolidação dos programas mesorregionais fundamenta-se em uma agenda de ações, que inclui: *i*) apoio à infraestrutura; *ii*) promoção da inovação; *iii*) capacitação de mão de obra; *iv*) oferta de crédito; *v*) apoio à ampliação dos ativos relacionais; e *vi*) estruturação dos arranjos produtivos locais (APL). Segundo o documento da política (Brasil, 2003b, p. 35), “o apoio ao Programa Mesorregional parte do consenso construído pelos atores locais em torno de um plano de desenvolvimento, que deve sinalizar ao MI e demais unidades do governo o *mix* particular de ações a serem apoiadas”. Novamente a fórmula mágica do consenso local é resgatada.

O FNDR é assinalado como o principal instrumento da política. Diferentemente dos fundos disponíveis, este disponibilizaria uma linha de financiamento não reembolsável para a promoção de ações estruturantes de desenvolvimento regional.⁵ Esse dispositivo estava previsto na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da reforma tributária, enviada ao Congresso Nacional em 2003 (PEC nº 41/2003). Sua base de cálculo seria a participação em 2% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), o que representaria uma receita anual estimada em R\$ 3,6 bilhões, em valores de 2003. Sem dúvida, um valor modesto, próximo a 0,2% do PIB nacional, mas um grande avanço no financiamento da política regional brasileira.

5. Apesar de mencionados como instrumentos da PNDR, os Fundos Constitucionais de Investimento das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte (FCO, FNE e FNO, respectivamente) e Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA, FDNE), além do conjunto de incentivos fiscais federais, tiveram origem antes da PNDR, e pouco se avançou no estabelecimento de uma aderência entre eles e a política.

Após uma série de emendas e recortes (Dall'acqua, 2005), a proposta original da reforma foi comprometida, e o resultado final do embate legislativo trouxe apenas mudanças pontuais ao sistema tributário brasileiro. A proposta de criação do FNDR foi retirada da pauta final de discussão, enquanto os dispositivos de diferenciação interestadual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que permitem a guerra fiscal foram mantidos.

Os estados, inclusive aqueles das regiões mais pobres do país, entenderam que havia uma série de riscos envolvidos na proposta de reforma tributária e insistiram na guerra fiscal como instrumento de atração de investimentos. Além disso, a reforma desacomodava interesses já assentados sobre o atual sistema de tributação e partilha federativa, sobretudo nos estados mais industrializados.

A vinculação do FNDR à reforma tributária tendeu a desvirtuar o debate em torno de qual seria a política regional mais desejável para o país. No decorrer dos debates em torno da PEC, o FNDR já era proposto como um fundo de compensação a ser partilhado entre os estados, desatrelado de uma proposta mais consistente de desenvolvimento regional.

A atomização de interesses, a desconfiança em um novo modelo tributário e a ausência de propósito federativo comum inviabilizaram a reforma tributária e a criação do FNDR. Como consequência, garantiu-se atendimento a agendas pontuais da União, dos estados e dos municípios. Na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, prevaleceu a defesa dos interesses particulares dos entes federados.

Dessa forma, a PNDR perdeu seu principal instrumento: o *funding* para intervenções estruturantes. A operacionalização da política, condicionada ao escasso orçamento da pasta de Desenvolvimento Regional do MI, foi condenada à manutenção de ações pontuais, vinculadas à estruturação de fóruns mesorregionais e ao apoio fortuito a projetos de APL.

5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A PNDR

Deve-se reconhecer que a proposta da PNDR apresentada em 2003 recolocou a questão do desenvolvimento regional na pauta de discussão do governo federal. O debate sobre a territorialidade das políticas públicas só veio a crescer nos anos seguintes, disseminando-se também entre os demais entes federativos.

Em seu documento original, a PNDR vinculou o enfrentamento da questão regional a um projeto nacional de desenvolvimento. A proposta da política inovou ao trazer uma perspectiva nacional sobre as desigualdades socioespaciais brasileiras, ao conceder centralidade para o papel do Estado diante da hegemonia neoliberal e ao propor uma atuação em múltiplas escalas. De todo modo, pode-se dizer que, durante o governo Lula, a PNDR não conseguiu se afirmar como política pública

seja pela efetiva execução orçamentária, seja pela visibilidade política. Embora tenha sido uma política bem formulada e com proposições consistentes, a PNDR não pôde se estabelecer no governo Lula devido a características estruturais do Estado brasileiro.

Podemos apontar um vício de origem da PNDR: esse projeto nacional de desenvolvimento, que orientaria a política regional, nunca foi explicitado ao país. Ora, na ausência de um projeto nacional, dificilmente uma política nacional de desenvolvimento regional poderia avançar. A PNDR deveria extrair sua estratégia e seus meios de ação a partir do projeto nacional de desenvolvimento.

Sem um projeto nacional de desenvolvimento e mecanismo de financiamento – dado o fracasso na criação do FNDR –, a PNDR voltou-se a uma operação que pouco avançou em relação às políticas regionais minimalistas que a antecederam. Os programas de desenvolvimento regional a cargo do MI mantiveram um escopo eminentemente local, trabalhando iniciativas pontuais de promoção de APL e arenas de representação sub-regional (fóruns mesorregionais). A atuação do MI, pontualmente localizada no território, privilegiou estímulos cujos impactos também tenderam a ser localizados (Pereira, 2009).

Apesar desse quadro, é preciso destacar o esforço de planejamento regional realizado pelo MI, sob inspiração da PNDR. Conforme Guimarães Neto (2006), o Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (PED-CO), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e o Plano Amazônia Sustentável (PAS) enquadraram-se nessa iniciativa. Além deles, estavam presentes também o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da BR-163: Eixo de Integração para a Amazônia. Um aspecto comum a todos esses planos era a preocupação com a sustentabilidade econômica e ambiental e a participação social, desde os diagnósticos até a concepção dos programas e projetos. Havia, igualmente, a preocupação em explorar a riqueza intrarregional das áreas tratadas, buscando-se intervenções específicas e operadas em múltiplas escalas, a partir das particularidades de cada região, algo que ia ao encontro da linha de trabalho preconizada pela PNDR.

Sem embargo, Guimarães Neto (2006) indica como lacunas da agenda dos planos a enorme distância entre o conteúdo das ações propostas (o que fazer) e as formas de implantação (como fazer). De modo geral, não foram apresentados modelos de gestão que institucionalizassem as responsabilidades dos entes federados e integrassem o processo de decisão nos níveis nacional, regional e sub-regional.

Em sua análise, o autor manifesta uma preocupação a respeito da falta de clareza em torno do financiamento e dos instrumentos de política econômica ao alcance dos planos. Ele também aponta a necessidade de alinhar esses planos

regionais a um projeto nacional de desenvolvimento que permitisse a integração e a convergência das propostas regionais. Como já discutido, não foi exposto esse projeto nacional de desenvolvimento, e os planos publicados, na ausência de instrumentos adequados de financiamento e gestão, tornaram-se, quando muito, documentos de referência em planejamento regional.

A PNDR foi apresentada à sociedade brasileira em 2003 e somente em fevereiro de 2007 foi formalmente instituída como política de governo, por meio do Decreto nº 6047/2007. Entre 2003 e 2006, pode-se dizer que não houve qualquer avanço significativo na proposta original. De fato, o texto do decreto que institucionalizou a política representou uma síntese do documento discutido em 2003 e ratificou a tipologia da política, tratando as mesorregiões como espaço preferencial de atuação da PNDR. É sintomático que uma política nacional tenha sido formalizada por um mero decreto presidencial, sem uma discussão mais aprofundada no Congresso Nacional, o que seria ensejado por meio de um projeto de lei.

Em 2007, foram recriadas a Sudam e a Sudene, e em 2009, a Sudeco. No início do segundo governo Lula, recuperou-se o debate em torno da reforma tributária e da criação do FNDR, no âmbito da PEC nº 31/2007. Na verdade, a segunda gestão não trouxe inovações para a política regional. As superintendências de desenvolvimento regional caminharam vagarosamente, sem quadros técnicos, orçamento, infraestrutura ou clareza sobre seu papel institucional. A proposta de reforma tributária estendeu-se pelos quatro anos do segundo governo Lula, sem avanços concretos em relação ao fim da guerra fiscal ou à criação do FNDR.

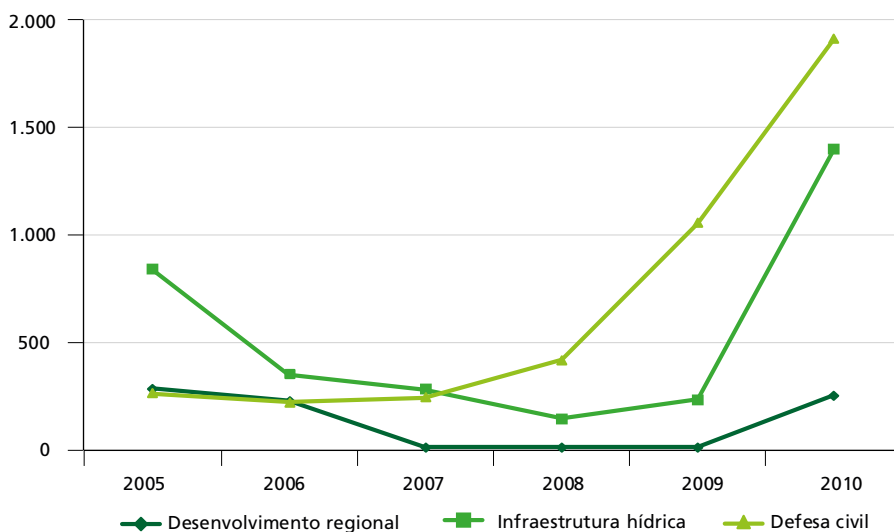
Ao longo do segundo governo Lula, a pasta regional do MI continuou sofrendo de carência crônica de recursos, o que a obrigou a manter sua terapêutica homeopática nas intervenções de política regional, concentrando-se no fortalecimento institucional das mesorregiões e no apoio pontual a APLs selecionados (Coelho, 2014).

Como se vê no gráfico 1, diferentemente das demais áreas temáticas do MI – defesa civil e infraestrutura hídrica –, que apresentaram consistente evolução orçamentária no período analisado, a tendência minimalista da área regional se mantém ao longo dos anos, com especial gravidade no período 2007-2009. Estes números mostram a fragilidade institucional e orçamentária da política regional no âmbito do próprio MI. Vale dizer que este cenário seria ainda pior sem a contribuição – questionável – das emendas parlamentares.

Lembramos que parte substancial dos recursos apresentados na área temática de desenvolvimento regional advém de emendas parlamentares, tendência válida até os dias atuais. Vale mencionar relatório emitido em 2009 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou como uma fragilidade dos programas mesorregionais a enorme participação das emendas parlamentares no seu financiamento: entre 2005 e 2009, essa fonte representou, em média, cerca de 90% dos recursos consignados

pelas leis orçamentárias anuais para o programa. Além do notório uso político das emendas, seu caráter difuso e fragmentário não permite que esse instrumento seja o *funding* adequado a projetos de desenvolvimento socioeconômico.

GRÁFICO 1
Evolução da execução orçamentária do MI
(Valores liquidados em R\$ milhões correntes)



Fonte: Portal da Transparência do governo federal/Controladoria-geral da União (CGU).

6 OS INSTRUMENTOS FEDERAIS DE POLÍTICA REGIONAL E A PNDR

Discutiremos agora a atuação dos instrumentos federais de política regional durante o governo Lula, quais sejam, os fundos constitucionais de financiamento, os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais, cuja responsabilidade de coordenação e monitoramento encontra-se formalmente sob mandato do MI.

Em termos financeiros, os fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO) constituem o principal instrumento de política regional. O gráfico 2 mostra a firme progressão das contratações desses fundos no período analisado. Os fundos constitucionais constituem crédito ao setor produtivo, com atendimento preferencial às micro e pequenas empresas (MPE) e à agricultura familiar, e devem ser reembolsados, sob uma taxa de juros subsidiada e sujeita a bônus de adimplência.

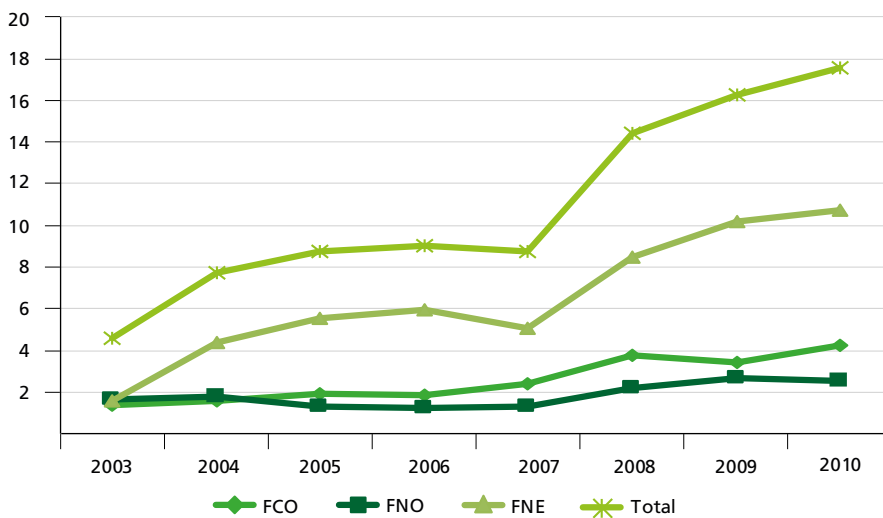
Os fundos constitucionais começaram sua operação em 1989, ou seja, bem antes da publicação da PNDR. O MI buscou ampliar a aderência da operação dos

fundos à PNDR,⁶ mas com resultados limitados. Nesse sentido, conseguiu-se aprovar, junto aos conselhos deliberativos dos fundos, resolução que orienta a utilização da tipologia territorial da PNDR como referência para a definição dos limites de financiamento, favorecendo as áreas prioritárias da política.

GRÁFICO 2

Contratações dos fundos constitucionais de financiamento (2003-2010)

(Em R\$ bilhões constantes de 2010)



Fonte: MI.

Sem embargo, a operação dos fundos constitucionais seguiu desassociada da PNDR. Ironicamente, registrou-se aumento relativo das aplicações dos fundos constitucionais nas microrregiões de alta renda mesmo após a publicação do Decreto nº 6.047/2007, que institucionaliza a PNDR (tabela 1). Na região Nordeste houve também leve retração das aplicações dos fundos nas microrregiões de baixa renda. É bom lembrar que as empresas localizadas em regiões de alta renda poderiam captar recursos de outras fontes, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), liberando espaço para aplicações dos fundos constitucionais de desenvolvimento em regiões de baixa renda.

Os fundos de desenvolvimento regional foram regulamentados em 2002 pela Medida Provisória (MP) nº 2.156 (FDNE) e pela MP nº 2.157 (FDA), mas só iniciaram suas operações em 2006. Teoricamente, estes instrumentos também

6. A Lei Complementar nº 125/2007, que cria a Sudene, modifica a Lei de Criação dos Fundos Constitucionais (Lei nº 7.827/1989) e insere dispositivo que instrui o MI a estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

deveriam compor o arsenal da PNDR, porém sua conexão com a política é ainda mais rarefeita que a dos fundos constitucionais.

TABELA 1
Distribuição dos fundos constitucionais por tipologia PNDR (2003-2010)

Tipologia	% das aplicações (2003-2006)	% das aplicações (2007-2010)
Baixa renda ¹	-	-
Dinâmica de baixa renda	25,52	25,75
FCO Renda média estagnada	42,29	39,08
Alta renda	32,19	35,17
Total Centro-Oeste	100,00	100,00
Baixa renda	16,02	15,64
Dinâmica de baixa renda	26,60	33,30
FNE Renda média estagnada	34,75	38,61
Alta renda	22,63	28,09
Total Nordeste	100,00	100,00
Baixa renda	19,03	20,98
Dinâmica de baixa renda	28,77	26,58
FNO Renda média estagnada	42,36	44,18
Alta renda	9,84	8,26
Total Norte	100,00	100,00

Fonte: MI.

Nota: ¹ A região Centro-Oeste não possui microrregiões de baixa renda de acordo com a tipologia da PNDR.

Os fundos de desenvolvimento regional proveem financiamento subsidiado para investimentos em infraestrutura e empreendimentos de grande porte nas áreas de atuação das superintendências. Esses fundos operavam recursos provenientes de dotações do Tesouro Nacional, configurando-se como fundos contábeis, sujeitos a contingenciamentos e não acumuláveis de um exercício para outro.⁷ Sua operação é baseada na subscrição de debêntures conversíveis em ações, emitidas pelas empresas beneficiárias.

A tabela 2 apresenta o balanço das aplicações do FNDE por estado e setor entre 2006 e 2011. É digna de nota a franca concentração dos recursos do fundo nos estados de Ceará, Pernambuco e Piauí (cerca de 95% do total). Essa concentração se deve ao financiamento da ferrovia Transnordestina, cujo trajeto cruza esses três estados. O FNDE arca com cerca de R\$ 2,8 bilhões do custo total do projeto. No período analisado, o FNDE atendeu quase que exclusivamente a este grande projeto de infraestrutura, voltado para o transporte da soja dos cerrados nordestinos até os mercados importadores pelo porto de Suape, em Pernambuco.

7. Os fundos de desenvolvimento regional foram convertidos em fundos financeiros com a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Desde então, os fundos não podem ser contingenciados e podem acumular em seu patrimônio os recursos eventualmente não gastos em cada exercício.

TABELA 2
Distribuição do FDNE por setores e estados (2006-2011)

Fundo	Estados	Setor	Valor	Total	%
FDNE	Bahia	Energia	61.728	61.728	1,83
	Ceará	Energia	528.649	1.473.766	43,81
		Transporte	945.117		
	Maranhão	Energia	53.577	53.577	1,83
	Pernambuco	Transporte	1.108.068	1.108.068	32,94
	Piauí	Transporte	619.215	619.215	18,41
	Rio Grande do Norte	Indústria	47.987	47.987	1,43
Total			3.364.341	3.364.341	100,00

Fonte: MI.

A tabela 3 apresenta o balanço das aplicações do FDA por estado e setor entre 2006 e 2011. Destaca-se o grande valor relativo dos projetos de energia (cerca de 75% do total) e telecomunicações (20%). Ao estado do Pará foi destinado quase um terço do fundo, para o financiamento de estação de transmissão na região do Xingu, onde está sendo construída a usina hidrelétrica de Belo Monte. Em suma, os fundos de desenvolvimento regional atendem às demandas do setor de infraestrutura e pouco dialogam com a PNDR.

TABELA 3
Distribuição do FDA por setores e estados (2006-2011)

Fundo	Estados	Setor	Valor	Total	%
FDA	Amazonas	Energia	289.792	402.320	10,97
		Telecomunicação	112.528		
	Amapá	Energia	29.040	354.507	9,67
		Telecomunicação	325.467		
	Maranhão	Energia	334.057	352.207	9,61
		Telecomunicação	18.150		
	Mato Grosso	Energia	138.445	155.861	4,25
		Indústria	17.416		
	Pará	Energia	921.548	1.212.562	33,08
		Telecomunicação	259.540		
	Rondônia	Indústria	31.474	1.084.860	29,59
		Energia	1.031.067		
	Roraima	Indústria	53.793	53.793	0,74
	Tocantins	Telecomunicação	27.225	27.225	2,09
	Energia	76.487	76.487		
Total			3.666.028	3.666.028	100,00

Fonte: MI.

Também compete à Sudam e à Sudene a avaliação e a instrução de processos relativos a concessões dos incentivos fiscais federais, outro poderoso instrumento de política regional cuja governabilidade escapa à PNDR. Os incentivos relativos à isenção e ao reinvestimento do IRPJ, criados pela MP nº 2.199-14/2001, correspondem a dois terços dos pedidos totais de incentivos e a mais de 90% do volume de gastos tributários. O direito aos incentivos sobre o Imposto de Renda (IR) deve ser reconhecido pela Receita Federal, a partir de laudo emitido pelas superintendências. A tabela 4 apresenta a evolução das renúncias ao IRPJ entre 2003 e 2010 na área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional.

TABELA 4
Valores de incentivos fiscais – gastos tributários (2003-2010)

Ano	Sudam	Sudene	Total
2003	569.677.297	835.305.419	1.404.982.716
2004	926.088.060	1.279.100.108	2.205.188.168
2005	1.383.245.719	1.694.414.098	3.077.659.817
2006	1.208.588.652	1.591.137.506	2.799.726.158
2007	1.897.279.253	1.843.040.753	3.740.320.006
2008	1.815.353.844	2.239.244.688	4.054.598.532
2009	1.585.555.059	2.595.916.456	4.181.471.515
2010	3.264.637.254	3.171.309.385	6.435.946.639
Total	12.650.425.138	15.249.468.413	27.899.893.551

Fonte: Demonstrativo de gastos tributários/Receita Federal.

Os decretos nº 4.212 e nº 4.213, de 26 de abril de 2002, definiram os setores prioritários para incentivos fiscais nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Registrou-se um favorecimento à indústria e ao turismo, além das atividades agroindustriais. Com a edição da PNDR em 2003, ou mesmo após a institucionalização da política, em 2007, nada foi mudado na gestão dos incentivos, que segue ignorando as orientações da PNDR. A Portaria MI nº 2091-A/2007, que aprova a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais para as Regiões da Amazônia e do Nordeste, nem chega a mencionar a PNDR.

7 UMA NOVA FRONTEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Como se vê, não é desprezível a disponibilidade de recursos para as políticas regionais no Brasil. Como já foi assinalado, porém, esses instrumentos – fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais – foram criados antes da edição da PNDR, e a aderência deles à política foi praticamente nula. Em outras palavras, são instrumentos de política regional desassociados de uma política de desenvolvimento regional, e até mesmo de um projeto nacional de

desenvolvimento. Assim, esses instrumentos atendem a interesses setoriais que buscam se beneficiar das vantagens creditícias e tributárias oferecidas.

O MI publica anualmente portarias com diretrizes e orientações gerais para definição de prioridades e aprovação de projetos de investimentos com recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento. Efetivamente, essas portarias têm determinado que as programações destes fundos concedam “tratamento diferenciado e favorecido aos espaços reconhecidos como prioritários pela PNDR” (Brasil, 2014). Sem embargo, nenhuma meta quantitativa é apresentada e tampouco se qualifica o que seria esse tratamento diferenciado e favorecido. Daí a baixa influência normativa da PNDR sobre os fundos regionais.

Lembramos relatório emitido pelo TCU a respeito da PNDR (Brasil, 2009). O TCU realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a PNDR, os instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento, que englobaram cerca de R\$ 20 bilhões em cada exercício, considerando-se, além dos recursos orçamentários diretamente associados à política, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional.

Entre as conclusões do TCU, destacam-se: *i)* falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR; *ii)* ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR; e *iii)* falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional das entidades vinculadas à execução da PNDR. O TCU emitiu o Acórdão nº 2.919/2009, com uma série de recomendações, no sentido de se construir maior aderência dos instrumentos de política regional à PNDR, porém pouco se avançou nesse sentido até o final do governo Lula.

Alguns estudos (Menezes, 2009) concluem que a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais resulta na ampliação das desigualdades intrarregionais no interior das macrorregiões beneficiadas. Com efeito, a demanda qualificada por crédito e por incentivos fiscais tende a ser mais acentuada nas sub-regiões mais dinâmicas dos estados favorecidos – sobretudo no entorno das grandes capitais e dos enclaves exportadores. É a lógica da causação circular cumulativa (Myrdal, 1968), em operação nos espaços periféricos do país, sob o patrocínio dos instrumentos de política regional que supostamente deveriam atuar na contramão desse processo.

Lembramos ainda que os fundos discutidos representam crédito ao setor produtivo, devendo ser reembolsados, ainda que sob uma taxa de juros subsidiada e sujeitos a bônus de adimplência; esse crédito está essencialmente voltado ao empreendedor privado. Entendemos, entretanto, que uma política nacional de

desenvolvimento regional envolve um conjunto de questões que transcendem a perspectiva do *entrepreneur* (empresendedor).

Do ponto de vista microeconômico, seriam necessárias ações estruturantes e complementares, essenciais ao desenvolvimento regional: provisão de infraestrutura, sobretudo de pequeno e médio portes,⁸ conservação ambiental, formação profissional e apoio à ciência, tecnologia e inovação. Em regiões de baixa renda, essas iniciativas podem apresentar taxas internas de retorno inicialmente negativas e, por isso, deveriam ser financiadas por aportes não reembolsáveis. Esta foi a grande motivação para a criação do FNDR, pensado como o principal instrumento de intervenção da PNDR.

Do ponto de vista macroeconômico, seria necessária a soberania na política econômica, permitindo a manutenção de baixas taxas de juros, de uma taxa de câmbio favorável à produção nacional e uma política fiscal comprometida com o crescimento. Sobretudo, seria necessário um projeto nacional que orientasse a estratégia e as ações de uma PNDR. Sem essa orientação, os instrumentos financeiros da política regional seguiram as demandas setoriais, mormente em setores intensivos em recursos naturais e de baixo conteúdo tecnológico, vinculados à exportação de *commodities* agrícolas e minerais.

Em tempo, é de suma importância salientar que as grandes regiões-problema do país, seja a Amazônica Legal, seja o Nordeste Semiárido, exigem necessariamente ações inovadoras e criativas para o seu desenvolvimento. Trata-se de territórios ambientalmente sensíveis que não podem ser analisados com base na exploração intensiva de *commodities* de base agropecuária ou mineral. Essa percepção já havia sido apontada pelo relatório emitido em 1959 pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado.

Nessas regiões, importa desenvolver iniciativas inovadoras, de baixo impacto ambiental, o que demanda substanciais investimentos em ciência e tecnologia (C&T) e pesquisa e desenvolvimento (P&D). Essa estratégia permitirá a agregação de valor das produções regionais e o adensamento de suas cadeias produtivas, gerando mais e melhores ocupações, baseadas em setores diferenciados, com maior capacidade de absorção de progresso técnico.

Com efeito, caso exista algo de verdade na proposição schumpeteriana (Schumpeter, 1984), que trata a inovação como o motor do desenvolvimento econômico, então o portfólio de investimentos da Financiadora de Estudos e

8. Persiste, mesmo após o PAC, o *deficit* na escala de infraestrutura mais propensa a gerar aumento na densidade dos fluxos intrarregionais, essenciais para compensar a baixa especialização e aumentar o potencial de integração intrarregional. Exemplos de infraestrutura integradora seriam estradas vicinais, artérias de conexão microrregional, artérias de conexão mesorregional, portos de baixo calado, aeroportos regionais, usinas elétricas de pequeno e médio porte (hidro e biomassa), redes de transmissão de pequeno e médio porte.

Projetos (Finep), a principal financiadora pública de estudos e projetos para a inovação em todo o país, tem sido no mínimo questionável.

TABELA 5
Operações contratadas pela Finep (2005-2010)
(Em R\$ milhões)

Distribuição regional	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Norte	0,0	0,0	0,0	0,0	2,4	0,4	0,0	0,0	33,58	2,0	16,79	1,0
Nordeste	25,2	4,4	20,9	3,7	4,5	0,8	1,0	0,1	134,32	8,0	184,69	11,0
Centro-Oeste	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,3	0,00	0,0	16,79	1,0
Sudeste	230,3	40,1	339,3	59,4	277,0	48,3	565,4	64,8	873,08	52,0	923,45	55,0
Sul	318,1	55,5	210,7	36,9	289,8	50,5	303,0	34,7	638,02	38,0	537,28	32,0
Total	573,6	100,0	570,9	100,0	573,7	100,0	872,1	100,0	1.679,00	100,0	1.510,00	100,0

Fonte: Finep.

Como se vê, os recursos aplicados pela Finep nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm sido limitados e bem inferiores à sua participação no PIB nacional. Esse quadro reforça a concentração dos setores mais avançados da economia no Sul-Sudeste do país e agrava o quadro das assimetrias e da dependência inter-regional.

O atual perfil de investimentos públicos federais em inovação contribui para a preservação de um *status quo* que significa a reprodução da dependência e do atraso das periferias nacionais e da continuidade da preservação da hegemonia de interesses oligárquicos tradicionais nesses territórios que concentram a extrema pobreza do Brasil.

Um projeto nacional de desenvolvimento deve viabilizar sistemas regionais de inovação, de modo a desconcentrar a produção de conhecimento e tecnologias e fomentar atividades inovadoras nas periferias nacionais. Assim, o esforço desenvolvido durante o governo Lula para fortalecer as redes nacionais de ensino superior e ensino médio profissionalizante – por meio da expansão dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e das universidades federais – pode constituir uma estratégia promissora para o desenvolvimento regional brasileiro.

De acordo com dados do Ministério da Educação (MEC), entre 2003 e 2010 foram criadas quatorze novas universidades federais e mais de cem novos *campi*, com a oferta de mais de 600 mil novas vagas. Já a rede federal de ensino técnico vivenciou a maior expansão de sua história: foram instaladas 214 escolas técnicas, frente ao estoque de 140 unidades, em uma distribuição que privilegiou a ampliação da capilaridade geográfica nacional, como se vê na figura 2.

FIGURA 2

Rede federal de educação profissional, científica e tecnológica

Fonte: MEC.

É válido destacar também a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que possui cerca de cinquenta unidades descentralizadas e vinte escritórios regionais em todo o país. A Embrapa tem um forte histórico de apoio ao agronegócio brasileiro, mas ainda atua de forma incipiente no suporte à agricultura de base familiar. A provisão de soluções tecnológicas pela Embrapa e outros órgãos de pesquisa é estratégica para a criação de sistemas regionais de inovação. Os desdobramentos de uma aliança estratégica entre a Embrapa e a rede federal de ensino tecnológico não são triviais.

A introdução do progresso técnico na agricultura familiar e nos regimes extrativistas tradicionais permitiria explorar o magnífico potencial de nossa biodiversidade, seja no desenvolvimento de sistemas de produção de alimentos e energia solar na região semiárida, seja no desenvolvimento de medicamentos fitoterápicos e exploração do potencial produtivo da região amazônica. Vale dizer que a produção de alimentos e medicamentos fitoterápicos conta com mercados institucionais relevantes, graças às compras governamentais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Sistema Único de Saúde (SUS).

Sob uma perspectiva hirschmaniana tem-se aqui a possibilidade de desenvolver *forward* e *backwards linkages* (elos a montante e a jusante) nas economias regionais periféricas a partir de redes de fornecimento e comercialização, assistência técnica, financiamento e beneficiamento para os múltiplos sistemas de produção possíveis (Hirschmann, 1961). Esse adensamento da produção enseja o desenvolvimento

de economias de aglomeração e o florescimento de novas centralidades urbanas, provedoras de serviços especializados, na lógica policêntrica defendida por Clélio Campolina Diniz (Brasil, 2008).

Não é desprezível o impulso à industrialização derivado da introdução do progresso técnico nas periferias nacionais, mediante o incentivo ao beneficiamento das produções primárias regionais.⁹ Diferente da ação pulverizada das iniciativas localistas ou dos enclaves exportadores, cujos impactos sobre a vida das populações locais têm sido desprezíveis – ou mesmo nocivos –, esta estratégia de beneficiamento das produções primárias regionais nas periferias nacionais comporta possibilidades promissoras para o desenvolvimento regional brasileiro. Um novo motor de crescimento econômico baseado na integração desses complexos regionais está ao alcance da civilização brasileira.

Dado o isolamento relativo de certas regiões, sobretudo na Amazônia Legal, é necessário, no entanto, investir em sistemas criativos de fornecimento de serviços de energia, telecomunicações, transportes, saúde e educação em áreas de baixa densidade populacional e difícil acesso. Permanece o imperativo do projeto nacional que planeje e organize as diversas ações necessárias no domínio do desenvolvimento regional, no campo da educação básica, da saúde pública, do provimento de tecnologias, infraestrutura e crédito.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É desnecessário insistir no fato de que a política regional permaneceu em segundo plano durante o governo Lula. Em síntese, entre 2003 e 2010, a PNDR seguiu como uma política sem instrumentos, restringindo-se às parcas dotações do Orçamento Geral da União. Nesse cenário, seria natural pensar que as desigualdades regionais brasileiras foram ampliadas no período. O que se assistiu, porém, foi mesmo a uma discreta convergência de renda entre as tradicionais regiões periféricas – Norte, Nordeste e, em menor medida, Centro-Oeste – e as regiões tipicamente mais desenvolvidas, Sul e Sudeste. Com efeito, se houve um esforço de redução das desigualdades regionais do país, esse esforço não foi viabilizado pela PNDR.

Guimarães Neto (2011) demonstra que, durante o governo Lula, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram crescimento econômico mais intenso que a média nacional, o que resultou em uma ligeira convergência inter-regional da renda. Da mesma forma, os indicadores de crescimento do emprego formal foram

9. Um exemplo interessante é extraído da indústria internacional do café. Apesar de não ser uma produtora primária da rubiácea, a Alemanha é líder mundial em exportação de café industrializado, beneficiando a produção brasileira que é exportada para aquele país. Assim, a rentabilidade do negócio alemão do café (industrial) é cerca de 70% superior à produção brasileira (primária), sem mencionar as estruturas terciárias de serviços, comercialização e logística mobilizadas pela indústria germânica do café. Informação disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h-le3SWBh4QJ:revistacafeicultura.com.br/%3Fmat%3D30741+%&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>>.

expressivamente maiores nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, a redução da pobreza foi mais intensa nas tradicionais periferias do país, com impacto significativo sobre outros indicadores sociais, traduzidos em maior crescimento relativo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dessas regiões *vis-à-vis* o restante do país.

Essa melhoria nos indicadores regionais de produção e emprego decorreu predominantemente de políticas macroeconômicas (aumento do salário mínimo e expansão do crédito para investimento e consumo) e de políticas setoriais (PAC) e sociais (PBF, Previdência Rural), que beneficiaram assimetricamente as regiões mais atrasadas. Em outras palavras, essas políticas regionais implícitas responderam pelo desempenho superior das regiões mais pobres do país durante o governo Lula, pelo menos em termos de geração de emprego e renda.

Ora, em um cenário de crescimento mais acelerado das periferias nacionais não causa surpresa o enfraquecimento do apelo político da questão regional. Diferentemente da situação que deu origem à Sudene, em 1958, quando o flagelo das secas comoveu o país e demandou o enfrentamento da questão regional nordestina (Oliveira, 1977), ao final do governo Lula, certas regiões do Nordeste cresceram a “taxas chinesas” (Karam, 2012).

Segundo Coêlho (2014), o aparente sucesso das políticas regionais implícitas levou o governo federal ao entendimento de que uma política regional explícita, tal qual a PNDR, era desnecessária. Isso ajuda a explicar a continuidade da fragmentação e do minimalismo das políticas de desenvolvimento regional durante a era Lula. No limite, pode-se afirmar que não havia mais espaço para uma PNDR, já que os programas setoriais e temáticos em curso solucionaram a questão regional do país. A questão, porém, é ainda mais complexa.

Rocha Neto (2012) argumenta que as políticas de desenvolvimento regional são, por natureza, intersetoriais, pois envolvem decisões e intervenções das mais diversas naturezas. Essas decisões e ações devem ser trabalhadas de forma convergente e obedecer a um *timing* específico, sem o qual não se consegue desenvolver sistemas econômicos complexos. O desenvolvimento desses sistemas complexos exige uma interação precisa de decisões e esforços públicos e privados. Assim, é proibitivo empreender iniciativas de desenvolvimento regional sem ações concomitantes de provimento de infraestrutura física (energia, transportes e telecomunicações), de P&D, de qualificação de mão de obra, de assistência técnica e de estratégias de comercialização, sem falar em variáveis como o tratamento das dimensões ambiental, cultural e étnica.

Desde logo, essas intervenções integradas, essenciais à mobilização de processos de desenvolvimento regional, ultrapassam as competências do MI, órgão responsável pela PNDR. Elas poderiam ser mobilizadas a partir de acordos de cooperação horizontais – no âmbito do governo federal – e verticais – junto aos

entes federados –, de modo a desenvolver adensamentos da atividade produtiva nos espaços priorizados pela PNDR. Contudo, como demonstra Coêlho (2014), há uma paralisia crônica na coordenação vertical e horizontal das políticas públicas, que domina o Estado brasileiro. Nesse cenário, torna-se inviável a implementação de uma PNDR. Embora existam diretrizes gerais emanadas da Presidência da República, os ministros seguem representando os seus partidos e grupos de interesses.

Conforme Rocha Neto (2012), negociações interministeriais que se iniciam com dispositivos legais e compromissos assumidos evoluem para uma operacionalização fragmentária, sem coordenação ou resultados efetivos. Com a leniência da Presidência da República, subsiste uma política de não interferência nas pastas ocupadas pelos partidos da coalizão, cujas agendas voltam-se para projetos políticos particulares, regionalistas e setoriais. A gestão da complexa e heterogênea coalizão partidária em nome da governabilidade comprometeu a coordenação de políticas públicas intersetoriais como a PNDR.

Permanece necessária uma PNDR para integrar e coordenar os diversos esforços de desenvolvimento promovidos no Brasil, bem como para conter a tendência desagregadora das “ilhas de prosperidade” desconectadas do tecido produtivo nacional. A história da formação do Estado nacional brasileiro é também a história da formação do seu mercado interno. A reedição do “arquipélago” primário-exportador pode efetivamente levar à “fragmentação da nação”, como sugere Pacheco (1996).

Apesar das melhorias recentes, as desigualdades regionais brasileiras permanecem agudas sob os mais diversos vieses, como aqueles relacionados ao acesso a serviços públicos, às alternativas de inclusão produtiva e/ou aos indicadores socioeconômicos de renda, educação e saúde. Ainda é requerida a intervenção pública para enfrentar essas profundas desigualdades, para produzir condições materiais minimamente dignas para todos os cidadãos brasileiros e, por fim, para apresentar alternativas de desenvolvimento às regiões segregadas dos fluxos nacionais e internacionais de investimento.

O atual apelo político da questão regional não passa somente pela convergência de renda mas também pela provisão de oportunidades mais equitativas para o desenvolvimento humano em todo o território nacional. A questão regional envolve a construção da autonomia de uma massa de pessoas que venceu a fome e a extrema pobreza e que agora precisa construir o espaço para o desenvolvimento de sua criatividade e de suas potencialidades.

A construção da equidade de oportunidades para a civilização brasileira também representa a valorização de sua diversidade. Trata-se de um país cuja diversidade física, ambiental, cultural ou humana destaca-se em todo o planeta. O potencial de aproveitamento produtivo dessa diversidade é virtualmente incalculável, e este deve ser o nosso grande projeto nacional de desenvolvimento.

Em 2013, uma nova versão da PNDR foi editada, com base nas contribuições da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), promovida pelo MI. A Nova PNDR, ou PNDR II, parte do entendimento de que a proposta original da política não conseguiu alcançar *status* de política de Estado. Registre-se a necessidade de construir o consenso político e federativo que o encaminhamento da questão regional exige (Alves e Rocha Neto, 2014).

A PNDR II possui quatro objetivos principais: *i*) convergência de renda inter-regional; *ii*) competitividade regional e geração de emprego e renda; *iii*) agregação de valor e diversificação econômica; e *iv*) construção de uma rede de cidades policêntrica. A proposta reafirma a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), fundado em colegiados estabelecidos nos três níveis da federação e na viabilização do FNDR para o custeio de ações de estímulo à estruturação produtiva das economias regionais.

As novidades da atual PNDR são a melhor elaboração da proposta de desenvolvimento socioeconômico e a maior aproximação das universidades e centros de pesquisa, como a Embrapa. A reformulação da PNDR foi chefiada pelo economista Sérgio Castro, doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador associado à Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais/Universidade Federal do Rio de Janeiro (Redesist/UFRJ). Em sua gestão, estruturou-se o programa de Rotas de Integração Nacional, articulando redes de APL em setores estratégicos, inseridos em políticas mais sistêmicas de desenvolvimento regional. Hoje, as Rotas de Integração são a estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva do MI e foram incorporadas ao PPA 2016-2019.

A associação entre as ações de desenvolvimento regional e a política social de inclusão produtiva, no âmbito do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), permitiu um novo horizonte orçamentário para a pasta. Além disso, um novo programa de segurança hídrica de pequena escala, familiar ou coletiva – Programa Água para Todos – foi subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI, o que elevou substancialmente o patamar de gastos da área regional no âmbito do ministério. Assim, tem-se hoje um cenário mais positivo para a evolução da política regional.

Em sua fase madura, Furtado passou a acreditar mais na força política transformadora das sociedades civis. Com as recentes conquistas no campo das políticas sociais e dos direitos civis, é possível pensar em uma nova geração de cidadãos brasileiros resgatados da pobreza e habilitados pela educação e pelo desenvolvimento de suas capacidades criativas. Essas novas gerações podem efetivamente romper laços de dominação e constituir-se em elites transformadoras, à diferença das tradicionais elites nacionais, interessadas tão somente na reprodução privilegiada

do seu fausto secular. Nesses termos, a invenção do desenvolvimento brasileiro pode ser retomada. Lembrando Furtado (1992, p. 9), “como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou a chorar”.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A Nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

AMIN, A. Política regional em uma economia global. *In*: DINIZ, Célio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. 1 ed. Brasília: MI, 2007. v. 1. p. 13-36.

ARAÚJO, T. B. de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr./jun. 1999.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (Tese Livre Docência).

BRANDÃO, C. A. *et al.* Construir o espaço supra-local de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento. *In*: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.

BRASIL. Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003. Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2003a.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para discussão. Brasília: MI, 2003b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento: estudos prospectivos, escolhas estratégicas**. Brasília: MP; SPI, 2008. v. 4.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento do programa de promoção da sustentabilidade de espaços sub-regionais**. Brasília: TCU, 2009.

_____. Portaria nº 297, de 14 de agosto de 2014. Regulamenta o art. 14-A da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Brasília: MI, 2014.

CARDOZO, S. A. **Guerra fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990**. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

CARNEIRO, R. **Impasses do desenvolvimento brasileiro**: a questão produtiva. Campinas: IE/Unicamp, nov. 2008. (Texto para Discussão, n. 153).

COÊLHO, V. L. P. **A esfinge e o Faraó**: a política regional do governo Lula (2003/2010). 2014. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

DALL'ACQUA, F. M. **Análise da proposta de Reforma Tributária (EC nº 42) do governo Lula**. São Paulo: FGV-EAESP, 2005.

FURTADO, Celso. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GUIMARÃES NETO, L. Formação de uma agenda para o desenvolvimento regional: análise dos planos regionais. Amazônia sustentável, desenvolvimento sustentável do Nordeste e do Centro-Oeste. **Boletim Regional**, Brasília, n. 1, jan./abr. 2006.

_____. **Desigualdades regionais**. Recife: 2011. Mimeografado.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

KARAM, R. A. de S. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (Coord.). **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: IE, 2003.

LOPREATO, F. L. C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária**. Campinas: IE/Unicamp, 2004. (Texto para Discussão, n. 115).

MACEDO, F. C. de. **Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Redes, 2010. v. 15, n. 3, p. 89-114.

MENEZES, A. R. A. de. **A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais**: análise acerca de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988. Dissertação de Mestrado. Recife, UFPE, 2009.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise**: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Relatório territorial da OCDE**: Brasil, 2013. (OECD Publishing).

OLIVEIRA, F. **Elegia Para uma Re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora do Instituto de Economia da Unicamp, 1996.

PEREIRA, P. G. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**: impasses, embates e conflitos. Rio de Janeiro: IPPUR; UFRJ, 2009.

ROCHA NETO, J. M. da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil**: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. 2012. Tese (Doutorado). Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

VAINER, C. B. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 2, n. 2, 2010.

TEIXEIRA, A. **O ajuste impossível**: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 1993.