

da Silva, Simone Affonso

Working Paper

A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI

Texto para Discussão, No. 2150

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: da Silva, Simone Affonso (2015) : A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI, Texto para Discussão, No. 2150, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129903>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2150

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A PNDR E O PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Simone Affonso da Silva



A PNDR E O PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI¹

Simone Affonso da Silva²

1. O presente trabalho corresponde à síntese de alguns aspectos abordados na dissertação de mestrado intitulada *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*, defendida pela autora em dezembro de 2014 no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP).

2. Doutoranda em geografia humana na USP. E-mail: simone.affonso.silva@gmail.com

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento 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

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

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

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais**

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

**Assessor-chefe de Imprensa e
Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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, Orçamento e Gestão.

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

JEL: O21

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

APRESENTAÇÃO GERAL DA SÉRIE – POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	7
1 INTRODUÇÃO	8
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E OPERACIONAIS DA PNDR	9
3 ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA PNDR.....	16
4 REVISÃO DA PNDR	31
5 À GUIZA DE CONCLUSÃO: DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DA PNDR	41
REFERÊNCIAS	43

SINOPSE

Este trabalho tem como objetivo apresentar, de forma sucinta, as principais características da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, os entraves e os desafios centrais à sua implementação e execução, e algumas propostas contidas em seu atual processo de revisão. A PNDR foi instituída por meio do Decreto nº 6.407, de 22 de fevereiro de 2007, caracterizando-se, simultaneamente, pela retomada, ressignificação e inovação de paradigmas políticos, econômicos e administrativos presentes nos cenários nacional e internacional. Tais paradigmas têm influenciado significativamente a leitura sobre a problemática regional brasileira e as políticas voltadas à sua mitigação. No entanto, diversas limitações nas dimensões teórica, política e operacional culminaram em sérias dificuldades à implementação e à execução da PNDR. Por conseguinte, desde 2012, esta política se encontra em processo de revisão, com vistas a superar parte de seus entraves, destacando-se, neste contexto, a realização de uma conferência nacional e a elaboração de um projeto de lei a ser tramitado no Congresso Nacional para instituir uma nova versão da política.

Palavras-chave: planejamento regional; Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); políticas regionais.

ABSTRACT

This article aims to present, briefly, the main features of the *National Policy for Regional Development (PNDR)*, as well as its obstacles and the key challenges to its execution and implementation and some proposals contained in its current review process. Established by Decree 6.407, 22th February 2007, the PNDR is characterized simultaneously by resumption, reframing and innovation of political, economic and administrative paradigms present in the national and international scene. These paradigms have significantly influenced the analysis about the brazilian regional problematics and the policies focused on its reduction. However, several limitations in theoretical, political and operational dimensions lead to great difficulties in the implementation and execution of PNDR. Therefore, since 2012, this policy is under review, aiming to overcome part of their obstacles. On this context, it's noteworthy the realization of a national conference and the elaboration of a Bill that will follow the legal channels in the National Congress to establish a new version of this policy.

Keywords: regional planning; National Policy for Regional Development; regional policies.

APRESENTAÇÃO GERAL DA SÉRIE – POLÍTICA E PLANEJAMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Este texto faz parte da série *Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo*, que aglutina contribuições de professores universitários, especialistas e servidores públicos brasileiros em torno de temas de grande relevância pública e atualidade prática aos desafios contemporâneos.

Por isso, em conjunto, os textos publicados nesta série compõem um acervo de elementos para reflexão, interpretação e aplicação ao caso brasileiro atual, em campos interconectados do conhecimento, tais como planejamento governamental, finanças e políticas públicas, administração política, gestão e burocracia, controle e participação social, capacidades estatais e instrumentos de governo, monitoramento governamental e avaliação de políticas públicas, entre outros.

Dessa maneira, sendo parte de um processo contínuo, coletivo e cumulativo de aprendizado pessoal, profissional e institucional, este acervo de contribuições deve ser lido não como ponto de chegada, mas, sim, como ponto de partida para os aperfeiçoamentos institucionais necessários aos desafios tecnopolíticos do Estado brasileiro na contemporaneidade.

José Celso Cardoso Jr.

1 INTRODUÇÃO

Apesar da importância dada à problemática regional na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a década de 1990 e a primeira metade dos anos 2000 apresentaram um relativo esvaziamento do planejamento regional. Nesse período, enfatizou-se o planejamento econômico nacional, marcado pelos planos plurianuais (PPAs).

A retomada das discussões acerca das políticas e estratégias adotadas para o desenvolvimento regional esteve relacionada às críticas sobre o acirramento das desigualdades regionais promovido pela criação dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento (Enids) – referentes aos PPAs de 1996-1999 e 2000-2003, conforme assinalam Antônio Carlos Filgueira Galvão e Carlos Brandão (2003) –, à extinção da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 2001, e à reformulação do sistema de incentivos fiscais no início dos anos 2000, destacadas por Cláudia Cristina Pacheco Moreira (2003).

Com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, abriu-se espaço para que as discussões sobre a problemática regional fossem retomadas de forma mais ampla na esfera governamental, envolvendo diversos setores da sociedade, uma vez que o tema fazia parte da cartilha de campanha eleitoral do presidente recém-eleito.

Assim, no final do ano de 2003, uma equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI), liderada por Tânia Bacelar de Araújo, elaborou a proposta original da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. O processo de discussão e de negociações em torno da elaboração da nova política durou até 2007, quando esta foi instituída por meio de decreto.

Segundo João Mendes da Rocha Neto (informação verbal),¹ Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal),² Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação

1. Informação fornecida por João Mendes da Rocha Neto, professor-pesquisador da Universidade de Brasília (UnB) e funcionário do Ministério da Integração Nacional (MI), em entrevista concedida à autora em 25 de novembro de 2013.

2. Informação fornecida por Henrique Villa da Costa Ferreira, pesquisador do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) – órgão supervisionado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) – e ex-funcionário do MI, em entrevista concedida à autora em 20 de novembro de 2013.

verbal),³ Wilson Cano (informação verbal)⁴ e Clélio Campolina Diniz (informação verbal),⁵ o protagonismo de Tânia Bacelar de Araújo foi imprescindível para a reinserção da questão regional na agenda governamental, devido à sua leitura mais contemporânea sobre o tema e à sua capacidade de mobilizar a academia e aglutinar interesses convergentes.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS, METODOLÓGICOS E OPERACIONAIS DA PNDR

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 (Brasil, 2007a), indicando a incorporação de diversas mudanças teóricas, metodológicas e operacionais que podem ser observadas nas recentes discussões acerca do planejamento nas escalas nacional e regional, tanto na esfera técnica como na acadêmica, correspondendo ao marco recente mais importante das políticas regionais no país.

Para que a nova política inaugurasse um período em que o planejamento regional tivesse cada vez mais importância no conjunto das políticas públicas brasileiras, a PNDR anunciou suas pretensões em sistematizar o planejamento regional, articulando as instituições públicas nas escalas federal, estadual e municipal, bem como as empresas privadas e a sociedade civil organizada. Além de promover a integração/articulação dos atores políticos envolvidos, esta política traz uma série de inovações no plano teórico-metodológico e operacional, como a utilização de novos recortes regionais e a criação de programas específicos para atendê-los.

De acordo com o documento *Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo* (Brasil, 2007b), a PNDR visa combater a forte desarticulação e dispersão da ação do Estado, caracterizada por uma grande diversidade de planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção, frequentemente conflitantes, adotados ora pela União, ora pelos estados e municípios.

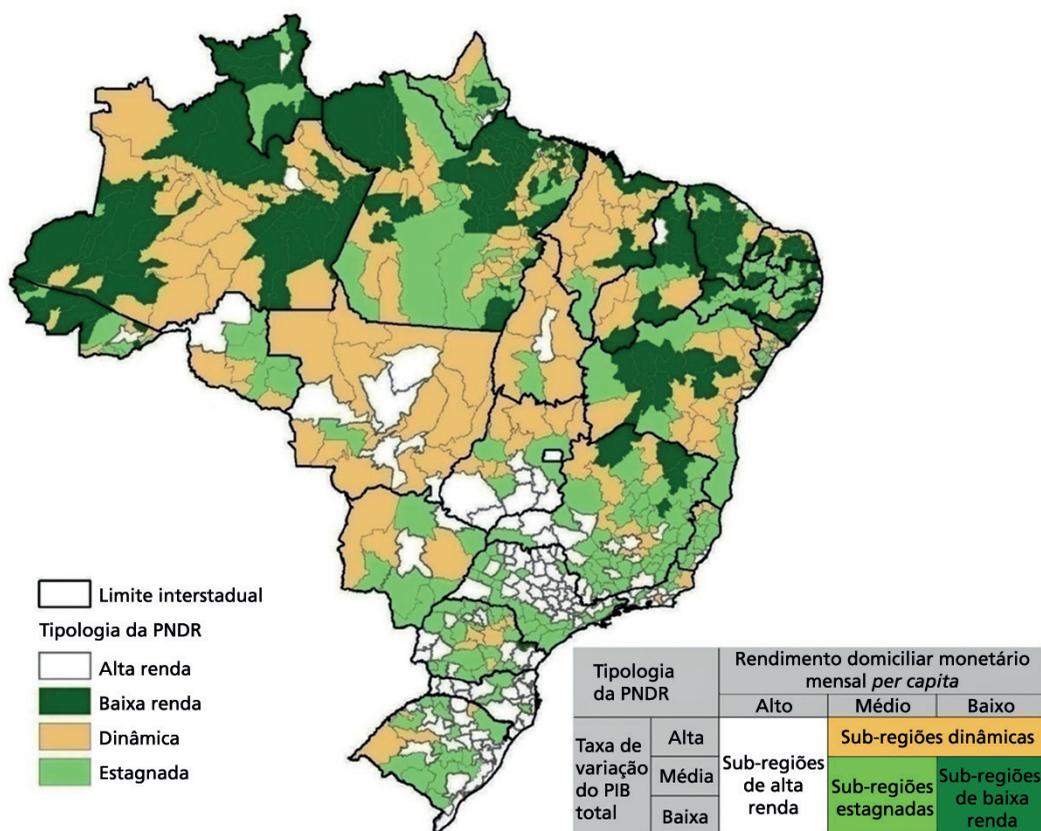
3. Informação fornecida por Antônio Carlos Filgueira Galvão, pesquisador do CGEE e ex-funcionário do MI, em entrevista concedida à autora em 21 de novembro de 2013.

4. Informação fornecida por Wilson Cano, professor-pesquisador da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em entrevista concedida à autora em 6 de novembro de 2013.

5. Informação fornecida por Clélio Campolina Diniz, professor-pesquisador da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em entrevista concedida à autora em 11 de novembro de 2013.

O documento explicita as diferenças entre a PNDR e o planejamento regional realizado até então, apontando que anteriormente haveria a primazia da escala macrorregional – devido à concepção de que as regiões eram homogêneas –, ao passo que a PNDR anuncia superar esse paradigma, pois atuaria sob novos recortes e escalas regionais. Nesse caso, destaca-se a criação da Tipologia da PNDR (2008-2011), que teve por objetivo classificar as microrregiões utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a fim de orientar a natureza das políticas aplicáveis em cada uma delas.

MAPA 1
Tipologia da PNDR I (2008-2011)



Fonte: Adaptado de Brasil (2012).
Elaboração da autora.

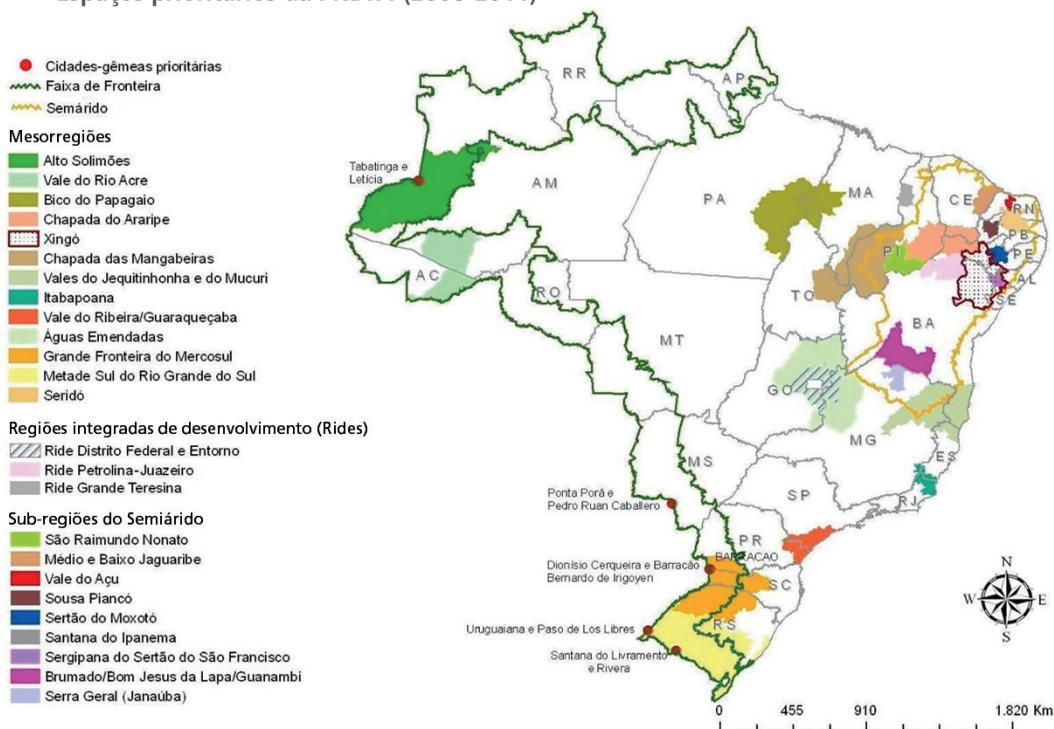
A instituição da PNDR esteve relacionada à recriação da Sudam e da Sudene, ambas em janeiro de 2007, e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em janeiro de 2009. Assim sendo, o Decreto nº 6.047 instituiu a

PNDR e definiu as seguintes áreas prioritárias para atuação da política em sua primeira fase (2008-2011):

- escala macrorregional: áreas de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco, com exceção dos espaços de alta renda;
- escala intermediária: semiárido, Faixa de Fronteira e regiões integradas de desenvolvimento (Rides); e
- escala sub-regional: mesorregiões diferenciadas, territórios rurais e territórios da cidadania.

Além disso, tanto na escala macrorregional como na escala intermediária, seriam definidas sub-regiões de planejamento para as regiões-programa, como aquelas do semiárido demonstradas no mapa 2.

MAPA 2
Espaços prioritários da PNDR I (2008-2011)



Fonte: Brasil (2012).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os recortes regionais abarcados na PNDR demonstram que regionalizar não significa apenas elaborar e adotar uma divisão regional caracterizada pela contiguidade, pela abrangência de todo o território nacional e pelos mesmos critérios de regionalização em cada escala espacial. É possível criar recortes regionais não contíguos, que não abrangem a totalidade do território nacional e não apresentam os mesmos critérios de delimitação de outros subespaços, inclusive na mesma escala espacial. O conjunto de regiões elegíveis no âmbito na PNDR exhibe essa pluralidade de recortes espaciais, representando certa inovação no arcabouço das políticas de cunho regional no país.

Destarte, a variedade de recortes regionais apresentada pela PNDR corresponde a um avanço no tratamento da problemática envolvendo as desigualdades regionais, já que os problemas e os desafios a serem enfrentados, no tocante a uma política de desenvolvimento regional dessa envergadura, são bastante diversificados e complexos, demandando, por sua vez, uma abordagem que dê conta de tal complexidade.

Cabe ressaltar que as desigualdades socioespaciais não ocorrem somente na escala macrorregional, que tem sido a dimensão privilegiada pelas instituições de desenvolvimento regional “tradicionais”. Elas cada vez mais se apresentam dentro das macrorregiões, sendo possível abordá-las nas escalas mesorregional, microrregional e intraurbana, entre outras.

Por conseguinte, aprimorar os recortes regionais já existentes, sobretudo aqueles adotados pela PNDR, e incluir novas formas de regionalização que contemplem a atual configuração espacial das desigualdades socioeconômicas pode ser necessário para que os objetivos do desenvolvimento regional sejam alcançados.

Como argumenta Kelson Vieira Senra (2010, p. 56), “o grande desafio a ser superado é a articulação dos diferentes recortes territoriais e iniciativas públicas e da sociedade por meio de vinculações orgânicas que contemplem a grande diversidade de arranjos promovidos segundo os interesses de cada tema ou território”.

Nesse aspecto, Wanderley Messias da Costa (1995) aponta dois problemas relacionados ao planejamento regional realizado no Brasil: as políticas territoriais serem entendidas somente no âmbito dos planos regionais de desenvolvimento e a atuação desarticulada das superintendências de desenvolvimento regional. Visto que as políti-

cas territoriais implicariam, concomitantemente, uma concepção do espaço nacional, estratégias de intervenção e mecanismos concretos capazes de viabilizar essas políticas, o autor aponta a necessidade de expandir o olhar acerca da questão regional, envolvendo também as políticas e as ações setoriais com rebatimentos na organização regional.

Assim, as críticas do autor vão ao encontro dos desígnios da PNDR, que, entre seus objetivos, coloca a necessidade de ponderar a importância de outras políticas setoriais na produção de espaços regionais, bem como sistematizar suas atuações no território, orientando-as segundo suas diretrizes e prioridades.

Ademais, a PNDR traz outras novidades teóricas e metodológicas, como a concepção acerca da diferenciação espacial tida como resultado das relações político-econômicas entre as distintas porções do território, contrapondo-se à visão tradicional da diferenciação a partir dos aspectos físico-naturais ou em decorrência do processo de *formação socioespacial*. Destacam-se, também, o planejamento participativo e a criação e o apoio aos arranjos produtivos locais (APLs) para alcançar o desenvolvimento das áreas prioritárias.

Cabe ressaltar que a PNDR apresenta significativas influências teóricas e metodológicas presentes no cenário internacional, conforme assinalam Wilson Cano (informação verbal), Agnaldo Moraes (informação verbal),⁶ Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal).⁷

No contexto da instituição da PNDR, em 2007, o Ministério da Integração Nacional e a Direção-Geral de Política Regional da Comissão Europeia (DG Regio) formalizaram a cooperação Brasil – União Europeia (UE) em políticas regionais, tendo em vista a cooperação técnica e o intercâmbio de experiências. Até o momento, as principais implicações dessa cooperação, conforme o MI, foram a adoção, pela PNDR, dos recortes sub-regionais, assim como a definição de critérios de elegibilidade (indicadores de corte) para atuação no território (Brasil, 2013a). Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) também destaca a criação dos fóruns mesorregionais, a

6. Informação fornecida por Agnaldo Moraes, funcionário da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), em entrevista concedida à autora em 21 de novembro de 2013.

7. Informação fornecida por Tânia Bacelar de Araújo, professora-pesquisadora da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), em entrevista concedida à autora em 5 de dezembro de 2013.

elaboração de planos para cada mesorregião e, ainda, a proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) enquanto importantes influências do modelo europeu de planejamento regional.

Segundo Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal),⁸ Adriana Melo Alves (informação verbal),⁹ Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal), João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), a adoção de uma tipologia microrregional e da abordagem multiescalar foram os avanços teórico-metodológicos mais significativos da PNDR. Adriana Melo Alves (informação verbal) e Sérgio Kelner (informação verbal)¹⁰ ressaltaram ainda o planejamento participativo.

Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) também assinala que a PNDR considera a questão regional a partir da escala nacional, superando a velha abordagem macrorregional, já que teriam ocorrido mudanças nas concepções acerca da desigualdade e do desenvolvimento, passando-se a considerar a desigualdade no âmbito sub-regional e também entre as pessoas, e não apenas na escala macrorregional e entre os lugares, como se concebia até então.

Por conseguinte, segundo Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal), a proposta final foi manter a escala macrorregional numa leitura nacional, pois os grandes desafios continuariam sendo o Norte e o Nordeste. Mas, devido à insuficiência desta escala, seria preciso adotar uma abordagem multiescalar; deste modo: “o mapa da política regional é o mapa do Brasil, e não mais os mapas do Norte e do Nordeste, como era antes”.

Por sua vez, Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) assinala que as políticas regionais anteriores não tratavam essa questão de forma apropriada, pois os recursos destinados às macrorregiões eram “capturados” pelos grandes centros, onde se concentravam “as bancadas regionais, os votos, os órgãos estaduais e federais”, e nos

8. Informação fornecida por Osvaldo de Deus Ferreira Júnior, funcionário do MI, em entrevista concedida à autora em 19 de outubro de 2013.

9. Informação fornecida por Adriana Melo Alves, funcionária do MI, em entrevista concedida à autora em 18 de outubro de 2013.

10. Informação fornecida por Sérgio Kelner, pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco e ex-funcionário da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em entrevista concedida à autora em 4 de dezembro de 2013.

quais havia “o aparato humano, o comando técnico, que poderia fazer toda a justificativa e projetos para capturar esses recursos”. Portanto, o entrevistado argumenta que

a PNDR vem para mudar isso, o foco dela não pode ser as capitais, aí é que nascem as mesorregiões, áreas selecionadas fora dos grandes centros. A PNDR avança muito nisso e busca reorientar a aplicação dos recursos. Não é que nós abandonamos as capitais, mas elas têm sua dinâmica própria. Era uma coisa maquiada, havia o discurso “nós estamos mudando o Nordeste”, mas para onde estavam indo esses recursos?

Além dos aspectos supracitados, a PNDR apresenta influências de diversos paradigmas administrativos, políticos e econômicos, alguns já presentes nas políticas regionais anteriores e outros novos, que emergiram durante o período de declínio das políticas regionais e, portanto, só foram absorvidos de forma significativa recentemente.

Até o início das discussões acerca da PNDR, em 2003, o planejamento regional foi marcado: por políticas públicas associadas ao modelo *top-down*; pelo caráter tecnocrático; pela primazia dos recortes macrorregionais; pela atuação centrada nas superintendências de desenvolvimento regional; pelos incentivos fiscais; e pelos grandes projetos de investimentos, sobretudo aqueles ligados à infraestrutura econômica.

Porém, o exame da estrutura institucional, da dinâmica política que envolve as instituições e, portanto, do processo de formulação das políticas regionais, além do exame das próprias políticas, destacadamente da PNDR e dos planos regionais subjacentes, nos aponta que, atualmente, o planejamento regional está inserido num complexo processo de retomada, de ressignificação e de inovação de seus paradigmas norteadores.

No que tange à retomada de elementos que marcaram o planejamento regional no período anterior, destacam-se: a permanência do paradigma do agronegócio e o da polarização econômica; o resgate das superintendências, dos recortes macrorregionais e do modelo de incentivos fiscais que pautaram as políticas regionais nas décadas anteriores; o fracasso da cooperação intergovernamental e o predomínio das políticas fragmentadas e setorializadas; a separação entre elaboração e implementação/execução de políticas públicas; e a falta de controle do processo por parte do Estado.

Quanto à ressignificação, houve mudanças de paradigmas nos âmbitos nacional e internacional, como: a complexificação da noção de desenvolvimento; o arrefecimento

do neoliberalismo e da administração gerencialista, além da emergência do neodesenvolvimentismo, todos associados ao papel do Estado e das políticas públicas; o predomínio do modelo *top-down*, embora se tenha buscado a conjunção com o modelo *bottom-up*; a emergência da industrialização toyotista, em coexistência com a industrialização fordista; a complexificação das teorias centro-periferia em face do novo contexto da globalização; e a nova conotação da urbanização, transmutada no “fato urbano”.

No tocante à inovação, alguns aspectos foram adicionados ao panorama das políticas regionais, decorrentes, sobretudo, da emergência dos paradigmas da globalização, do meio ambiente, do turismo, do desenvolvimento local, da abordagem multiescalar e do planejamento participativo.

3 ENTRAVES À IMPLEMENTAÇÃO E À EXECUÇÃO DA PNDR

Com base no exame realizado até o momento, apesar dos avanços incorporados pela PNDR, ela ainda apresenta significativas limitações nas dimensões teórica, operacional e política, que em conjunto dificultam sua implementação e execução.

No âmbito das limitações teóricas, ressaltam-se: a ênfase nos paradigmas da industrialização, da infraestrutura econômica e do desenvolvimento local; a fraca associação entre planejamento regional e urbano; e o *deficit* de análises críticas no que toca às políticas regionais acerca das implicações do turismo e do agronegócio enquanto vias para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. Ademais, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) assinala outra deficiência da PNDR: a desconsideração da integração sul-americana, uma vez que a dinâmica do território nacional, tanto física quando social, está associada ao restante do continente.

A partir de nossa apreciação crítica, destacamos, entre as limitações operacionais apresentadas pela PNDR: a problemática da revisão dos recortes regionais; a falta de mecanismos que promovam a organização e o planejamento nos recortes regionais estabelecidos; e a problemática da assimetria entre as regiões e entre os entes federados.

Na esfera das limitações políticas, sobressai-se a perda de importância da questão regional na agenda governamental, não obstante o tema ter sido reinserido na agenda política em 2003.

Desde 2012, a PNDR está em processo de revisão, conforme analisaremos mais adiante. No entanto, visto que as propostas iniciais que envolvem a elaboração de uma segunda fase da PNDR enfocam de forma mais proeminente as limitações operacionais e políticas, nos dedicaremos a retomar algumas considerações relativas a essas duas esferas. Note-se que ambas são significativamente imbricadas, embora sejam apresentadas separadamente.

3.1 Limitações operacionais

A respeito da revisão dos recortes regionais, a PNDR não define a frequência com que estes serão revistos, fato relacionado ao desafio de se elaborar uma regionalização que, ao mesmo tempo, permita, de um lado, um quadro de comparação espaço-temporal, e, de outro, seja dinâmica – isto é, capaz de acompanhar as mudanças territoriais. Em princípio, esses dois atributos seriam contraditórios.

Entretanto, questiona-se se seria possível estabelecer divisões regionais em escala maior, a fim de coletar dados estatísticos e divisões em escala menor que tivessem maior flexibilidade na revisão de seus limites – por exemplo, os setores censitários no primeiro grupo e as macrorregiões no segundo.

Se assim fosse, haveria uma possível solução para a obsolescência da macrorregionalização do espaço brasileiro. Cabe ressaltar que atualmente a regionalização do país baseia-se justamente no modelo inverso: regiões em escala menor (macrorregional) estáveis e regiões em escala maior (microrregiões) mais flexíveis. Ressalte-se que a macrorregionalização do espaço nacional tem como propósito seu uso para fins didáticos e estatísticos; contudo, sua obsolescência deslegitima sua utilização em ambos os casos. Uma possível solução seria realizar o levantamento de dados estatísticos a partir de outros recortes espaciais (distritos censitários, por exemplo) e, posteriormente, agrupar essas unidades espaciais segundo a macrorregionalização em vigor, a fim de interpretar os dados coletados.

Por conseguinte, defendemos que não seria necessária a durabilidade da divisão macrorregional para manter a continuidade de séries estatísticas, uma vez que, embora fosse alterada a regionalização, os subespaços que servem de base para o levantamento de dados permaneceriam, sendo possível agrupá-los para compor outros recortes espaciais, desde que respeitados seus limites administrativos. Todavia, esses recortes de escala maior que serviriam como base para levantamentos estatísticos deveriam ser duradouros.

Não obstante, o tratamento da escala macrorregional esbarra em outra questão: as regiões são construções sociais, elas têm história, muitas foram formadas por longos períodos de tempo, apresentando vida, agentes sociais, cultura e valores próprios, conforme adverte Tânia Bacelar de Araújo (2007). Assim, embora as macrorregiões apresentem impactos provenientes do aumento das inter-relações que se estabelecem entre os diversos espaços no mundo contemporâneo, aumentando a complexidade e a diferenciação sub-regional, Tânia Bacelar de Araújo (2007; 2013b), Hipólita Siqueira (2013), Carlos Alberto Azzoni (2007) e Eduardo Costa Pinto (2013) advertem que ainda permanecem os grandes traços que distinguem as macrorregiões brasileiras.

Destarte, embora muitos especialistas advoguem sobre a necessidade de revisar os recortes macrorregionais em face da sua possível obsolescência, esta questão deve ser bem examinada para que tal empreitada não incorra em erros grosseiros. Acreditamos que os questionamentos acerca da eficiência das políticas regionais e a complexidade que a produção do espaço nas últimas décadas legou ao país não devem ser automaticamente transpostos à questão dos recortes macrorregionais. Afinal, a elaboração de uma nova macrorregionalização, embora faça parte de uma possível solução, não resolverá, por si só, a problemática do planejamento regional.

No tocante à falta de mecanismos que promovam a organização e o planejamento nos recortes regionais estabelecidos, há uma tendência à geração de problemas associados à cooperação entre os atores políticos envolvidos e à desarticulação de diferentes políticas regionais incidentes em locais abrangidos, simultaneamente, por recortes distintos.

Nesse aspecto, Fernando Luiz Abrúcio e Cibele Franzese (2007) afirmam que a responsabilização difusa dos atores políticos envolvidos pode resultar em políticas públicas desintegradas e contraditórias, ou até mesmo na omissão perante questões em que os atores políticos envolvidos culpem um ao outro sem que nenhuma ação efetiva seja tomada.

O exame da PNDR nos permite afirmar que a assimetria, entendida como o tratamento desigual aos desiguais, apresenta-se nesta política por meio: *i)* da adoção de diversos recortes regionais baseados em critérios distintos, fato relacionado à busca por maior refinamento e precisão na apreensão da realidade e na delimitação das regiões; e *ii)* da noção de que cada região apresenta especificidades e demanda ações particulares.

Contudo, verificamos que a assimetria prevista na PNDR não prevê: a atuação distinta de cada ente federado envolvido, de acordo com suas capacidades; a definição de quais órgãos e entidades públicas e privadas seriam responsáveis pelos programas, pelos projetos e pelas ações em cada tipo de recorte regional; e tampouco as políticas públicas prioritárias para cada tipo de recorte regional.

A princípio, a PNDR não considera a heterogeneidade entre os entes federados e suas distintas capacidades de elaboração, implementação e execução de políticas públicas. Logo, espera-se que a descentralização no âmbito das políticas de cunho regional, prevista com a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial, não acabe por reproduzir as limitações apresentadas em outros setores.

Nesse aspecto, ressaltam-se as observações feitas por Marta Arretche (2007) no âmbito das políticas sociais no período posterior à CF/1988, apontando para o fato de que as unidades subnacionais teriam passado a executar políticas produzidas pelo governo federal, mas com baixa capacidade de financiar e executar suas próprias políticas. Isso ocorreria devido ao papel atribuído à União de principal normatizador e financiador de políticas públicas, permitindo-lhe afetar a agenda dos governos estaduais e municipais.

Para Marta Arretche (2007), os entes federados no Brasil se distinguem basicamente em relação à sua capacidade de executar as mesmas políticas. Dessa forma, a autora sugere a necessidade de diferenciar “autonomia política” de “autonomia sobre políticas”, já que a descentralização de competências e de recursos fiscais não garante a autonomia decisória das unidades subnacionais, ou melhor, não garante o seu poder político e a sua autoridade.

Para identificar a extensão da autonomia dos entes federados para definir suas próprias políticas, Marta Arretche (2007) sugere analisar as funções de governo atribuídas a cada classe de ente federado – ou seja, os papéis a serem desempenhados pelos diferentes níveis de governo em políticas compartilhadas. Seria necessário observar tais papéis no tocante à função de normatização (qual nível de governo estabelece as principais diretrizes e formas de implementação de uma política), à função de financiamento (qual nível de governo controla a principal fonte de financiamento de uma política) e à função de execução (qual nível de governo está encarregado da execução de uma dada política).

No âmbito do planejamento regional, verifica-se historicamente a centralização dessas três funções no nível federal, sendo a função de normatização atribuída a órgãos da administração pública direta e as funções de financiamento e execução atribuídas a entidades da administração pública indireta.

Tais observações acerca da autonomia política se mostram pertinentes por dois motivos no âmbito da PNDR: o primeiro diz respeito ao modelo de cooperação vertical e horizontal perseguido pela PNDR; e o segundo relaciona-se ao fato de que, ao menos em sua primeira fase, a seleção de espaços prioritários se restringiu a projetos de desenvolvimento regional já existentes, que, por sua vez, foram colocados sob a égide da PNDR.

Em ambos os casos, as unidades subnacionais e os projetos e as ações em curso, sobretudo aqueles criados fora das instâncias federais, correm o risco de ter sua autonomia sobre as políticas restringidas a favor das instâncias federais. No entanto, a busca pela valorização e o incentivo aos projetos e às ações nos âmbitos estaduais e municipais poderiam indicar também certa tendência de descentralização das políticas regionais.

Outra interpretação possível à limitação da PNDR a programas, projetos e ações já existentes seria a baixa capacidade do Estado para implantar novos recortes regionais – como a própria tipologia – e novas políticas públicas, conforme assinalam João Mendes Rocha Neto (2012), Vitarque Lucas Paes Coelho (2014) e Clélio Campolina Diniz (informação verbal).

Segundo Priscila de Góes Pereira (2009), ao consagrar as mesorregiões diferenciadas, conferindo-lhes o *status* de prioridade dentro da política, a PNDR se moldou aos programas implementados pelo MI que já dispunham de recursos.

Não obstante, conforme destaca Vitarque Luca Paes Coelho (2014), são recorrentes as contestações por parte de estados e municípios acerca da delimitação das mesorregiões diferenciadas adotadas pela PNDR. Isso sinaliza a existência de resistências políticas enfrentadas na implementação e na execução da PNDR, marcada pela falta de apoio político nos âmbitos federal e estadual, reforçando o argumento de Celina Souza (2005), segundo o qual os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro não residem no seu desenho constitucional, mas nos conflitos políticos – sobretudo aqueles relacionados às desigualdades regionais e à redefinição de prioridades governamentais para as políticas públicas.

A esse respeito, Adriana Melo Alves (informação verbal) comenta a falha no tocante aos fóruns mesorregionais, uma vez que a falta de articulação entre os governos federal, estaduais e municipais, decorrente de certo “desprezo” por parte do governo federal acerca do sistema federativo brasileiro, resultou no seu baixo empoderamento, visão corroborada por Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal), João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) e Vitarque Lucas Paes Coelho (2014). Ademais, o funcionamento dos fóruns mesorregionais foi comprometido com a descontinuidade do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), a partir do PPA 2012-2015 (Alves, Rocha Neto, Amparo, 2014).

Adriana Melo Alves, João Mendes da Rocha Neto e Paulo Pitanga do Amparo (2014) assinalam que a tipologia proposta pela PNDR não norteou as políticas regionais, porque, ainda em sua fase de formulação, não foi discutida nem legitimada no âmbito federativo, descolando-se de expectativas e experiências já existentes nos estados e municípios. Além disso, a tipologia não foi assumida sequer pelo governo federal como parâmetro para a territorialização de políticas setoriais.

Segundo Clélio Campolina Diniz (informação verbal), seria necessário estabelecer políticas específicas em função da tipologia de regiões da PNDR, e não de acordo com o recorte macrorregional; argumento ao qual é possível somar a revisão dos recortes mesorregionais naqueles casos em que há discordância da regionalização com os estados e os municípios.

3.2 Limitações políticas

Cabe assinalar um importante entrave no âmbito político que tem prejudicado a consolidação e a implementação da PNDR: a perda de importância da questão regional ao longo dos mandatos presidenciais de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Embora a questão regional tenha entrado na agenda governamental no início do primeiro mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, ela nunca ganhou prioridade entre as políticas públicas.

Carlos Brandão (informação verbal) observa que, por um lado, num contexto de crescimento econômico, não se coloca a questão regional como uma pauta importante na agenda governamental, lembrando que entre 2006 e 2010 houve grande crescimento

da economia nacional; por outro lado, quando não há crescimento econômico, a questão regional não entra na pauta política, pois não há espaço para questões estruturais devido à ênfase dada aos problemas conjunturais. Assim, a questão regional não avança espontaneamente em nenhum cenário.

Segundo Osvaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal), as estratégias prioritárias dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff são a agenda social e a agenda de infraestrutura. Porém, as ações de desenvolvimento regional necessitariam de um maior detalhamento para atingir as desigualdades existentes dentro das macrorregiões, sendo muito difícil encaixá-las nessas agendas.

Nesse aspecto, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal)¹¹ assinala a setorialização das políticas públicas, tendência que dificulta o estabelecimento de uma visão estratégica para o planejamento econômico nacional e o planejamento regional. Uma possível mediação para articular as diversas políticas seria o território, mas isso não tem sido feito de forma exitosa.

Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) faz a distinção entre “políticas regionais implícitas”, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e “políticas regionais explícitas”, como a PNDR, para explicar a perda de importância das políticas regionais ainda no primeiro governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. As “políticas regionais implícitas” são aquelas políticas setoriais com abordagem territorial – por exemplo, a política de expansão das universidades federais do Ministério da Educação (MEC), que, ao analisar o mapa do Brasil, tem buscado alocar universidades em localidades onde estas inexistem, priorizando o interior do país e os estados com menos universidades. Por sua vez, as “políticas regionais explícitas” são aquelas elaboradas para enfrentar a questão regional no país.

Essa concepção se diferencia muito daquela adotada pelo MI, que considera como “políticas regionais implícitas” todas aquelas com rebatimentos territoriais capazes de alterar a configuração regional.

11. Informação fornecida por Constantino Cronemberger Mendes, pesquisador do Ipea, em entrevista concedida à autora em 22 de novembro de 2013.

Segundo Tânia Bacelar de Araújo (2013a), algumas “políticas regionais implícitas”, que não são políticas regionais *stricto sensu*, tiveram impactos regionais positivos a favor das regiões mais pobres. O governo federal, ao perceber que estava mitigando as desigualdades sociais e regionais por outros caminhos – pelo Programa Bolsa Família, pela expansão e pelo aumento do salário mínimo e da aposentadoria, pela retomada de investimentos em infraestrutura etc. –, de certa forma se esquivou da política regional *stricto sensu* – neste caso, a PNDR. Por conseguinte, a política regional foi concebida, mas não implementada. Assim sendo, embora não houvesse uma política regional, a dinâmica regional teria melhorado devido a esses impactos positivos das “políticas regionais implícitas”.

Wilson Cano (informação verbal) também destaca a importância do Programa Bolsa Família e da política do salário mínimo na dinamização econômica das regiões mais pobres, juntamente com a agenda de infraestrutura, fortemente consubstanciada no PAC. No entanto, estas não são políticas de desenvolvimento regional; sequer são políticas setoriais, pois, conforme ressalta o entrevistado, estas são mais específicas e demarcadas do que as políticas setoriais.

Geralmente, esse tipo de política possui um caráter nacional e visa, mormente, melhorias no desempenho dos indicadores socioeconômicos do país; é elaborada pela Casa Civil, e não pelos ministérios, os quais, sem alternativas para se contrapor às decisões da Presidência da República, passam a colaborar com sua implementação, quando solicitados.

A esse respeito, pode-se considerar que, embora tenham rebatimentos territoriais e regionais significativos, essas “políticas regionais implícitas” – que podem ser tanto setoriais como políticas nacionais que visam sobretudo ao crescimento econômico e não seguem necessariamente as diretrizes setoriais elaboradas pelos ministérios – geralmente não são pensadas a partir do viés do desenvolvimento regional – ou seja, são desvinculadas de uma leitura acerca das desigualdades regionais com o objetivo de reduzi-las.

Mesmo que uma política seja regionalizada – o que geralmente não ocorre com boa parte das “políticas regionais implícitas”, conforme define Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) –, isto não pressupõe uma abordagem regional, visto que todas as políticas possuem uma espacialidade, pois, ao se concretizarem no espaço, elas adquirem uma localização espacial/territorial.

Conforme Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal), mesmo as políticas setoriais são territorializadas, pois elas acontecem num dado território. Porém, as políticas setoriais consideram o território como um fim, e não como um meio – ou seja, elas só enxergam o território no final, na fase da execução. Por sua vez, nas políticas territoriais ocorre o contrário: primeiro se considera o território e depois se realiza a formulação de políticas que atuarão buscando atingir objetivos específicos. Neste caso, o território é um meio. Portanto,

essa é a discrepância entre as políticas setoriais e as políticas territoriais. Toda política setorial tem um recorte, uma regionalização. O ideal seria olhar primeiro o território e depois analisar como os instrumentos disponíveis podem contribuir para atingir os objetivos. Cada setor olha o território de uma forma, os olhares não batem, não coincidem; agora, quando se olha o território, ele funciona como uma convergência para as políticas setoriais.

Em concordância com Tânia Bacelar de Araújo e Wilson Cano, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) aponta que, embora a questão regional tenha sido reinserida na agenda governamental no início do mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva – em grande medida, em decorrência dos esforços pessoais de Tânia Bacelar de Araújo e da equipe por ela reunida –, a questão regional perdeu importância na agenda governamental ao ser substituída pelas agendas sociais, destacando-se a emergência do Programa Bolsa Família.

Nesse cenário, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) assinala que, concomitantemente ao enfraquecimento da questão regional na agenda política, o MI foi sendo esvaziado. Primeiramente pela saída de Ciro Gomes do cargo de ministro, uma vez que este dispunha de prestígio político e proximidade com o presidente da República e com a Casa Civil, o que de certa forma resultava numa maior visibilidade da PNDR junto à Presidência. Secundariamente, pela desmontagem da equipe técnica responsável pela elaboração da PNDR no arcabouço do MI, como a desvinculação institucional de Tânia Bacelar de Araújo, Henrique Villa da Costa Ferreira, Antônio Carlos Filgueira Galvão e João Mendes da Rocha Neto. Em terceiro lugar, houve certo distanciamento de professores/pesquisadores até então envolvidos no processo de discussão da questão regional empreendida pelo MI, que resultou na elaboração da PNDR.

Um dos entrevistados assinala que o fato de o MI ter sido comandado por ministros não “petistas” atrapalhou o andamento da PNDR; isso porque uma prática comum no país é impedir que uma política comandada por um partido que não seja

aquele do presidente da República ganhe proeminência, ao mesmo tempo em que os ministérios e os órgãos mais importantes são comandados por políticos de seu partido, fato também assinalado por Tânia Bacelar de Araújo (2013a; 2013b) e Priscila de Góes Pereira (2009).

Embora Ciro Gomes tivesse proximidade com a Presidência da República, os ministros posteriores não dispunham do mesmo prestígio e também não pertenciam ao “núcleo duro do governo”, indicando uma das dificuldades que a PNDR vem enfrentando para consolidar-se como prioridade de governo e de Estado, ressalta o entrevistado.

A análise acerca do perfil dos dirigentes do MI aponta que, desde 1988, dois terços dos dirigentes apresentavam filiação partidária, destacando-se os principais partidos das coalizões partidárias presidenciais. Praticamente todos os demais dirigentes sem filiação partidária foram indicados por suas relações políticas com pessoas e partidos da base aliada do governo. Além disso, apenas dois dos dezessete dirigentes da instituição e de suas antecessoras não representavam algum estado da região Nordeste, dos quais apenas o Piauí não teve nenhum dirigente nomeado.

A esse respeito, dois entrevistados ressaltam a proeminência das ações dirigidas para o Nordeste, em especial para a irrigação, como resultante do fato de o ministério e suas secretarias serem dirigidos, majoritariamente, por nordestinos. Consequentemente, a visibilidade de outras regiões e a compreensão e o atendimento de suas necessidades estariam comprometidos dentro do próprio MI.

A esse respeito, inferimos que a permanência de um mesmo perfil de dirigente no MI e nas agências de desenvolvimento regional dificulta a emergência e a consolidação de novos atores políticos na dinâmica da *politics*, bem como a emergência de novas práticas políticas e, também, de políticas públicas com focos distintos em relação àquelas vigentes – fato este também relacionado à formação profissional que predomina entre esses quadros de funcionários.

No caso das práticas políticas, segundo um dos entrevistados, há uma tendência de que os recursos dos ministérios sejam destinados para o estado de origem do ministro que assume a Pasta a fim de privilegiar seu “curral eleitoral”, seus interesses concretos e do grupo que o sustenta no poder.

Um dos entrevistados resume a dinâmica do presidencialismo de coalizão e das práticas políticas presentes no cenário brasileiro na seguinte frase: “O primeiro critério para escolher o ministro [do MI] é que ele seja do Nordeste, o segundo é qual é o seu partido e o terceiro é quem é o padrinho político”. Para outro entrevistado, manter sempre o mesmo perfil de ministros demonstra que a instituição está cooptada por grupos que desejam manter o *status quo*.

Nesse aspecto, Carlos Alberto Azzoni (2007) assinala que a importância secundária atribuída à temática regional faz com que suas instituições sejam tratadas como moedas políticas de troca no âmbito da formação de governos de coalizão. Todavia, para o autor, esse não é o maior problema, mas sim as recorrentes mudanças no comando das instituições em decorrência de rearranjos políticos próprios da dinâmica do presidencialismo de coalizão. Tais mudanças provocam instabilidades de toda ordem nas instituições e nas políticas associadas.

Assim, não apenas o MI e suas políticas sofrem de tais instabilidades, mas também as agências de desenvolvimento regional, pois seus dirigentes são nomeados/exonerados pelo ministro da referida Pasta. Nesse aspecto, em diversas ocasiões, a troca de ministro acarretou a mudança de dirigentes dessas autarquias, filiados aos principais partidos da “base aliada” do governo, quando não à própria legenda governista.

A esse respeito, Agnaldo Moraes (informação verbal) e Ana Paula Vidal (informação verbal) advertem que, ao mudar-se a direção de uma instituição, alteram-se as prioridades das políticas em curso, o que, por fim, altera todo o funcionamento da instituição, definindo-se o que será mantido ou descartado e gerando-se até mesmo um novo viés ao que será mantido.

Um exemplo relaciona-se ao enfoque quase exclusivo que os APLs adquiriram nos planos mesorregionais elaborados pelo MI a partir de 2008. Conforme um relato de entrevista, “isso não está associado ao desenho da política [PNDR], mas à opção do dirigente [do MI]”, pois “cada dirigente dá o seu viés, que está relacionado à sua experiência de vida e à sua experiência profissional”. Além disso, “o foco da elaboração dos planos recaiu muito nas linhas orçamentárias que o MI tinha para apoiar os projetos, que eram aquelas voltadas aos APLs” – ou seja, os planos foram elaborados para se ajustarem à disponibilidade orçamentária do MI, ignorando-se os planos como um

instrumento para articular o orçamento de outras Pastas ministeriais, reduzindo suas potencialidades de ação e transformação da realidade. Consequentemente, a concepção acerca do desenvolvimento regional e as estratégias e ferramentas para alcançá-lo são mais amplas no texto da PNDR do que nos planos mesorregionais.

Destarte, a perda de visibilidade da questão regional dentro do governo federal demonstra que, embora o tema tenha entrado na agenda governamental, ele não reuniu forças suficientes para tornar-se uma prioridade e obter recursos e apoio político para a reconstrução da institucionalidade requerida, tampouco para a implementação de seus programas e suas ações. Portanto, como afirma e resume Leonardo Guimarães Neto (informação verbal),¹² apesar de a PNDR ser técnica e conceitualmente interessante, o seu “pecado” foi a baixa institucionalização e implementação.

Como exemplo, podemos citar os processos de recriação das superintendências de desenvolvimento regional.

Conforme Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) e João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), a emergência da PNDR associou-se à recriação da Sudene, da Sudam e da Sudeco. A recriação das superintendências, especialmente da Sudene, constava na cartilha de campanha de Luís Inácio Lula da Silva elaborada para o pleito presidencial de 2002. A redução das desigualdades em sua dimensão regional, ambicionada pelo candidato, seria lograda por meio do resgate do planejamento regional, no arcabouço do qual seriam recriadas as autarquias.

Após quase quatro anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei Complementar nº124, de 3 de janeiro de 2007, extinguiu a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e recriou a Sudam, com sede na cidade de Belém. De forma semelhante, a Lei Complementar nº125, de 3 de janeiro de 2007, extinguiu a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e recriou a Sudene, com sede na cidade de Fortaleza. Por fim, a Lei Complementar nº129, de 8 de janeiro de 2009, recriou a Sudeco, sediada no Distrito Federal, vinculando-a, assim como as demais, como autarquia ao Ministério da Integração Nacional.

12. Informação fornecida por Leonardo Guimarães Neto, pesquisador, em entrevista concedida à autora em 5 de dezembro de 2013.

Oswaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) aponta que as novas Sudam, Sudene e Sudeco deveriam ter um papel mais estratégico e menos político – o inverso do período anterior às suas extinções –, sendo o papel operacional atribuído a outras instituições. Assim, as superintendências atuariam visando articular diferentes políticas, seus recortes territoriais, suas estruturas de governança e as instâncias governamentais presentes no território. Portanto, “as superintendências têm que lidar com essa diversidade, com as mesorregiões, os territórios da cidadania, os consórcios (...) não existe um espaço *clean* para elas atuarem; existe uma dinâmica”.

Para Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal), devido à extensão territorial do país, não seria possível fazer política regional somente na escala nacional, sendo necessária uma mediação, inclusive na escala macrorregional. Esta poderia ser realizada por uma agência nacional, a fim de quebrar os vícios de cada região, rompendo com a história das superintendências e possibilitando a emergência de uma coisa nova, “(...) uma política regional nacional, não para o Nordeste ou para a Amazônia, mas pensando no Brasil em várias escalas, inclusive a parte rica do país”.

Segundo um dos entrevistados, a recuperação da dimensão macrorregional, por meio das superintendências, “tem apelo político, mas é traiçoeira, pois vai cobrar a velha agenda, seus pecados, e não suas virtudes”.

Nesse aspecto, Clélio Campolina Diniz (informação verbal) afirma que as superintendências “foram recriadas muito mais como um projeto ideológico do que político e sem nenhuma consistência, num momento em que se tinha que pensar o planejamento regional em nível nacional, não como regiões isoladas”. Além disso, elas estão “vinculadas a um ministério sem poder político, que é o Ministério da Integração Nacional, por sua vez substituído por alguns projetos meio faraônicos, como é o caso da transposição do rio São Francisco”.

João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) e Tânia Bacelar de Araújo (informação verbal) advertem que os projetos de lei originais de recriação das superintendências foram completamente modificados, de forma a trazer de volta as antigas instituições, como demonstram as 27 propostas de emendas ao projeto de lei complementar de recriação da Sudene na Câmara dos Deputados e as dez propostas de emendas no caso do projeto de lei complementar relativo à Sudam.

Além disso, os entrevistados assinalam que as superintendências renasceram com um orçamento pífio – e, portanto, completamente dependentes do orçamento da União – e com a criação do cargo de analista de desenvolvimento barrada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP), medida também prevista nos projetos originais de recriação das superintendências.

Portanto, mesmo que houvesse uma “roupagem nova”, esta não seria suficiente, na medida em que os quadros de funcionários permanecessem antigos e funcionando sob a lógica anterior; daí a necessidade de se criar uma carreira de Estado, com concursos frequentes e medidas institucionais para fortalecê-la.

José Celso Cardoso Júnior (informação verbal)¹³ argumenta que as superintendências foram recriadas sem diretrizes claras e apropriadas pela base aliada do governo, sendo-lhes atribuída as formas que melhor satisfizessem os interesses da coalizão governnista, tais como a redistribuição de poder regional e o apadrinhamento político.

Ao longo das entrevistas realizadas como subsídio à pesquisa, houve certo consenso acerca da problemática envolvendo a recriação das superintendências. Embora no plano teórico as discussões ressaltem a importância da multiescalaridade nas políticas regionais, a recriação da Sudam, da Sudene e da Sudeco aponta para uma mera retomada da escala macrorregional e sua desarticulação com outras escalas espaciais. Houve também a retomada do modelo de incentivos fiscais como principal mecanismo da política regional, embora já desgastado e reconhecidamente insuficiente.

Tanto a escala macrorregional como o modelo de incentivos fiscais estariam pausados no paradigma de desenvolvimento regional anterior, sendo, portanto, inadequados ao momento presente.

Ana Paula Vidal (informação verbal)¹⁴ relata como consequência da retomada desse modelo e da falta de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos a recorrente destinação dos incentivos aos mesmos atores econômicos. Isso porque

13. Informação fornecida por José Celso Cardoso Júnior, pesquisador do Ipea, em entrevista concedida à autora em 25 de novembro de 2013.

14. Informação fornecida por Ana Paula Vidal, professora-pesquisadora da Universidade Federal do Pará (UFPA), em entrevista concedida à autora em 21 de outubro de 2013.

até mesmo os editais da Sudam são complicados de preencher. Para cada edital, os grandes empresários – que não são necessariamente inovadores – vão contratar uma empresa de consultoria que vai fazer um esboço muito bom e vai captar esses recursos. Então, eles vão ficar sempre nas mãos dos mesmos.

De acordo com Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) e João Mendes da Rocha Neto (informação verbal), houve grande resistência por parte do Ministério da Fazenda (MF), que compõe o “núcleo duro do governo”, em criar novas ferramentas para financiar as políticas regionais. A principal sugestão foi o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, encaminhado ao Congresso Nacional dentro de uma proposta de reforma tributária. Visto que sua concretização envolve múltiplos interesses conflitantes e provavelmente ainda demandará muito tempo, foi um erro vincular a criação do FNDR à realização da referida reforma, como afirma Tânia Baccalar de Araújo (informação verbal) e Vitarque Lucas Paes Coelho (2014).

Consequentemente, argumenta um dos entrevistados, a política regional revigorou, em sua primeira fase, antigas instituições que voltaram a funcionar com mecanismos de financiamento insuficientes e de certa forma inapropriados, mantendo, por sua vez, velhas práticas políticas inadequadas ao ambiente democrático requerido pela sociedade. Outro entrevistado afirma que

as heranças são muito ruins: os incentivos e os fundos [constitucionais] foram todos dados à iniciativa privada, pois a concepção da Constituinte era de que a iniciativa privada era quem sabia o que deveria ser feito e não faria malandragem, e é exatamente o contrário, pois o incentivo fiscal é o Estado abrindo mão de recursos para dar à iniciativa privada para fazer alguma coisa que ela valoriza como importante, que é o investimento naquela região. Mas as maneiras pelas quais essas concessões foram estabelecidas foram perversas para as discussões de desenvolvimento regional, uma vez que foram apropriadas espuriamente pelas elites regionais ligadas ao grande capital regional e de outras partes do Brasil, que na verdade receberam níveis de subsídios inaceitáveis. Há muitas críticas a respeito do funcionamento dos incentivos fiscais. A recriação [das superintendências] foi um pecado, pois recriamos exatamente da forma como era no passado, com a instituição pautada nos incentivos fiscais, sem nenhuma preocupação com a inovação. Sem contar que o fundo constitucional fica reproduzindo a estrutura produtiva da região.

Vitarque Luca Paes Coelho (2014) adverte que os mecanismos de financiamento das políticas regionais já existentes – a saber, os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento e os incentivos fiscais – não foram subordinados à PNDR, daí a recorrente menção à uma “política sem instrumentos”.

Portanto, pode-se inferir que a recriação das superintendências de desenvolvimento regional esteve associada a uma relativa retomada do modelo de planejamento regional anterior. Este modelo se pauta em um determinado perfil de instituições (*polity*), nos planos macrorregionais e nos incentivos fiscais, como principais instrumentos da política regional (*policy*), e no reestabelecimento da “velha burocracia” associada à práticas políticas clientelistas e nepotistas (*politics*). Tais características justificam, em parte, o *deficit* de poder político e de recursos financeiros para elaborar, implementar e executar políticas regionais, e o isolamento das superintendências em relação ao restante do aparato institucional.

Tais limitações de natureza política se desdobram na falta de aprofundamento dos debates teóricos e em fragilidades operacionais, presentes também nos planos regionais elaborados no âmbito da PNDR.

4 REVISÃO DA PNDR

Após ponderar alguns problemas relativos à implementação e à execução da PNDR, o MI iniciou um processo de revisão da política, a fim de superar parte de seus entraves nos âmbitos político e operacional.

Uma das ações empreendidas foi a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), organizada em três etapas integradas e sequenciais: conferências estaduais (ago./set. 2012), conferências macrorregionais (out./nov. 2012), e a etapa nacional, denominada de Semana do Desenvolvimento Regional (mar. 2013). A etapa nacional teria como objetivo a concertação dos princípios e das diretrizes propostas nas etapas anteriores e a posterior elaboração de um projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional para instituir a PNDR II.¹⁵

Para nortear as discussões da I CNDR, foi elaborado o *Texto de referência* (Brasil 2012), do qual se destacam os pontos a seguir descritos.

15. É recorrente, entre os entrevistados e no próprio MI, o uso da expressão PNDR I para se referir à política entre os anos de 2007 e 2011, e da expressão PNDR II para se referir à política a partir de 2012, devido à emergência de seu processo de revisão.

- Reconhecimento de que a não criação do FNDR, proposto pela PNDR em 2007, comprometeu seriamente a implementação da PNDR em sua primeira fase (2008-2011), uma vez que o fundo teria permitido à política contar com fonte mais expressiva de recursos para financiar programas e ações nas mesorregiões diferenciadas e nas regiões programas especiais (RPEs).
- Esvaziamento da Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR), principal instrumento de coordenação em nível nacional, que, embora tenha sido criada em julho de 2003 e instalada na Casa Civil em junho de 2004, foi incapaz de converter a PNDR numa política de governo com a prioridade devida, tampouco viabilizar o necessário esforço de coordenação e articulação das políticas setoriais com impacto nos territórios menos desenvolvidos. Visto que a PNDR não conquistou o suporte político necessário, a câmara acabou sendo desativada em 2007 e, posteriormente, reativada em meados de 2012, no contexto da realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.
- As dificuldades em estabelecer relações intergovernamentais, fato relacionado à resistência por parte de estados e municípios no tocante ao conteúdo federativo da PNDR, em especial quanto ao desenho das mesorregiões criadas no âmbito da política, sobre o qual não teriam sido consultados. Segundo o *Texto de referência*, “(...) esta unilateralidade custou caro à política, pois os estados e municípios nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial” (Brasil, 2012, p. 22).
- Embora recriadas, a Sudam, a Sudene e a Sudeco “(...) sofrem de problemas básicos (como insuficiência de quadros técnicos) e ainda não conseguiram readquirir musculatura técnica para cumprir seu papel” (*op. cit.*, p. 23).

Além de subsidiar os debates em torno dos princípios e das diretrizes a serem eleitas para a PNDR II, o *Texto de referência* propôs adicionar os seguintes espaços à PNDR II (2012-2015):

- escala macrorregional: macropolos propostos pelo *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*;
- escala sub-regional: subespaços situados nas regiões Sul e Sudeste, classificados como de média e baixa renda, independentemente de seu dinamismo, definidos pela tipologia da PNDR; e
- RPEs, no entorno de grandes projetos estruturantes: Belo Monte (PA), BR-163, Marajó (PA), Alto Paraopeba (MG) e Corredor Turístico do Meio Norte (PI, MA, e CE); áreas abrangidas por comitês de bacias hidrográficas em espaços pouco desenvolvidos; sub-regiões de planejamento, em cada estado, que apresentem *deficit* de desenvolvimento.

A PNDR propõe, em sua segunda fase (2012-2015), a criação de um sistema nacional de desenvolvimento regional e integração territorial, baseado num conjunto de instituições ligadas vertical e horizontalmente, de acordo com as esferas estratégica, tática e operacional das políticas regionais, sobressaindo-se:

- a) a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional do Conselho de Governo, ligada diretamente à Presidência da República, sendo responsável pela elaboração de diretrizes e pela coordenação dos ministérios no âmbito da PNDR;
- b) o Ministério da Integração Nacional, responsável pela coordenação das agências de desenvolvimento regional (Sudam, Sudene, Sudeco, Dnocs e Codevasf)^{16,17} e pela organização dos fóruns das mesorregiões, que seriam institucionalidades responsáveis por articular as ações setoriais e as iniciativas de diferentes entes federados em sua área de abrangência; e
- c) as superintendências de desenvolvimento regional (Sudam, Sudene e Sudeco), responsáveis pela coordenação e supervisão de projetos e ações de instituições públicas e privadas em suas áreas de atuação.

Os principais produtos da I CNDR, até o momento, são os princípios e as diretrizes priorizados pelos delegados, publicados no documento *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: relatório final* (Brasil, 2013b). Esse conjunto de princípios e diretrizes explicita alguns paradigmas mencionados anteriormente na análise dos planos regionais.

De forma geral, os principais temas contemplados nos princípios e nas diretrizes priorizados na I CNDR relacionam-se à participação social, ao aumento dos investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e infraestrutura de transportes, à permanência e ao aprimoramento dos incentivos fiscais, à preservação e à conservação ambiental, e à inclusão de determinados grupos sociais. Outros temas recorrentemente mencionados e atinentes à problemática regional foram: a abordagem nacional das políticas regionais, de forma a contemplar todos os estados da Federação e respeitar o pacto federativo; a reafirmação do tratamento espacial multiescalar da questão regional, destacando-se a menção à faixa de fronteira em diversos enunciados; a cooperação intra e intergovernamental;

16. Dnocs: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

17. Codevasf: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

as implicações das migrações internas; a proposta de recriação da Sudesul,¹⁸ focada no debate da infraestrutura logística e na articulação com o Mercado Comum do Sul (Mercosul); e a redefinição do papel das agências de desenvolvimento regional.

Embora tenham implicações na problemática regional, parte significativa dos enunciados contidos nos princípios e nas diretrizes formulados nas etapas precedentes e elencados pelos delegados na etapa nacional da conferência refere-se a políticas setoriais. Ressalte-se o fato de que o conjunto de delegados presentes era bastante heterogêneo no tocante à experiência acadêmica e profissional relacionada à questão regional brasileira, e, portanto, também na compreensão da matéria. Por conseguinte, duas hipóteses poderiam, em parte, justificar o peso das políticas setoriais nos princípios e nas diretrizes da I CNDR: *i*) uma baixa compreensão por parte da maioria dos participantes sobre a temática regional; e *ii*) a tentativa de parte dos delegados de utilizar a PNDR II como meio para alcançar seus objetivos particulares de natureza setorial.

Verifica-se que o conjunto de princípios e diretrizes mais diretamente relacionados à questão regional se harmoniza com os apontamentos feitos pelo *Texto de referência* da I CNDR (Brasil, 2012), embora o nível de importância conferido às questões tenha sido relativamente diferente entre os interesses explicitados pelo MI e pelos delegados.

No tocante à dinâmica das conferências nacionais, José Celso Cardoso Júnior (informação verbal) assinala que elas têm se constituído como uma nova interface Estado-sociedade, na qual ocorre a priorização de estratégias e diretrizes para o Estado a partir da explicitação de demandas da sociedade. Visto que não há um modelo de conferência institucionalizado, cada setor possui um nível de organização e formato de conferência, mas estas conferências apresentam em comum o fato de almejar colocar para o governo uma pauta de prioridades.

O governo federal, por meio do MP, passou a considerar as diretrizes oriundas das conferências nacionais como um parâmetro para a elaboração dos PPAs e dos planos setoriais, apontam Leandro Freitas Couto (informação verbal)¹⁹ e José Celso

18. Sudesul: Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul.

19. Informação fornecida por Leandro Freitas Couto, funcionário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em entrevista concedida à autora em 22 de novembro de 2013.

Cardoso Júnior (informação verbal). José Celso também assinala que “a realização de conferências nacionais setoriais é um fato completamente novo; está em curso a institucionalização de uma interface Estado-sociedade que torna mais permeável o processo de políticas públicas”.

Todavia, um dos entrevistados aponta que a I CNDR foi pífia se comparada a outras conferências nacionais já realizadas, que contaram com maior participação de instituições e da sociedade civil, além de terem ocupado espaços físicos mais prestigiados, demonstrando, de certa forma, a falta de prestígio do MI e da PNDR.

Ademais, Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) adverte que a I CNDR não apresentou em seu *Texto de referência* (Brasil, 2012) pontos que haviam sido levantados em estudo anterior do MI, intitulado *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e olhar pós-2010* (Brasil, 2010). Como exemplo, não houve menção no *Texto de referência* sobre estratégias de ação aos quatro grupos de regiões definidos pela tipologia, inclusive as microrregiões do grupo 4, classificadas como alta renda, proposta levantada anteriormente pelo estudo, que apontou a necessidade de “tratar os desiguais de forma desigual, mas tratar de todos”.

O não estabelecimento de estratégias voltadas às microrregiões do grupo 4 criou tensões no decorrer das etapas da I CNDR, uma vez que parte dos representantes dos estados das regiões Sudeste e Sul consideraram que a PNDR II privilegiaria os estados das regiões Nordeste e Norte em detrimento das demais regiões, não abarcando todo o território nacional. Tal lacuna no texto de discussão da conferência propiciou a consolidação da visão de que os estados das regiões Sudeste e Sul não seriam devidamente contemplados na política regional, gerando grandes discussões e embates políticos, que se refletem em resistências à participação de atores políticos governamentais e não governamentais no processo de implementação e execução da PNDR. Os próprios princípios e diretrizes resultantes da I CNDR explicitam a reivindicação de que a PNDR abarque todas as regiões e estados, inclusive as regiões consideradas desenvolvidas.

A esse respeito, Constantino Cronemberger Mendes (informação verbal) assinala a existência de áreas pobres também nos estados mais desenvolvidos da Federação, que, por sua vez, deveriam receber a atenção da política regional. Não obstante, em um estado mais desenvolvido, as contrapartidas financeiras estaduais e/ou municipais poderiam ser maiores em relação à contrapartida federal.

João Mendes da Rocha Neto (informação verbal) expõe a necessidade de “critérios melhor” a política para que nenhum estado seja excluído, pois mesmo os espaços mais desenvolvidos têm necessidades e precisam ser contemplados. Essa exclusão criaria tensões federativas e má vontade, que, ao rebaterem no Congresso Nacional, implicariam embates e disputas que dificultariam a sua aprovação. Logo, haveria a necessidade de incluir todo o país na PNDR II, criando portfólios diferenciados de ações para cada recorte regional, segundo as especificidades e as particularidades dos entes federados que a compõem, e conforme a natureza e a quantidade de problemas a serem combatidos. O Estado brasileiro não dispõe de recursos para atender igualmente a todos os entes federados de forma satisfatória, mas, ao mesmo tempo, não pode excluir ninguém, pois se trata de uma Federação. “Então, o que se pode fazer é entregar mais para quem precisa mais e menos para quem precisa menos. Talvez esse seja o caminho para diminuir as desigualdades. No entanto, isso ainda precisa ser absorvido pela PNDR.”

Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) ressalta o imperativo de abranger as regiões competitivas sob a pena de elas se tornarem um problema regional no futuro, pois é necessário manter a competitividade destas regiões e também ganhar adesão de todos os estados da Federação à PNDR. Para outro entrevistado, “chega a ser uma contradição, pois como ela [PNDR] pode ser uma política nacional se ainda se apegam no enfoque das políticas regionais tradicionais que olhavam apenas o recorte macrorregional?”

Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) aponta o desmonte e o enfraquecimento do processo que estava em curso no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva: o fim da cooperação com a União Europeia e com o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); a descontinuidade do *Promeso*; as incertezas relativas à continuidade das mesorregiões diferenciadas na fase II da PNDR; e o distanciamento em relação aos atores locais, inclusive aqueles participantes dos fóruns mesorregionais. Tudo isso colocaria a questão regional numa situação muito pior do que aquela presente em 2003, pois gerou-se certa desconfiança e falta de apoio dos atores locais e também da academia, uma vez que suas expectativas foram, em parte, frustradas, expõe o entrevistado.

Portanto, a questão regional não goza, atualmente, de um contexto favorável à sua implementação tal como aquele do início do primeiro mandato presidencial de Lula,

advertência corroborada por Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal), ao observar que na atualidade não há atores políticos “de peso” que apoiam a PNDR, como ocorreu com Luís Inácio Lula da Silva, Ciro Gomes, e Tânia Bacelar de Araújo.

Como assinala Adriana Melo Alves (informação verbal), o objetivo primordial da I CNDR foi “elevar a PNDR à condição de política de Estado” por meio da aprovação, no Congresso Nacional, de um projeto de lei da PNDR II, superando a atual condição de “política de governo”, já que a PNDR I foi instituída por meio de decreto presidencial. Para Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto (2014), a natureza jurídica da PNDR incide diretamente em sua durabilidade, bem como em sua capacidade de coordenação e de implementação e execução, incluindo a criação de instrumentos financeiros.

Todavia, Raquel Pontes (informação verbal)²⁰ ressalta que a PNDR “perdeu o seu tempo” e vai demorar para ser aprovada pelo Congresso Nacional, pois, além de ser uma política complexa e transversal, ela demanda a articulação de partidos, políticas, pessoas e entes federados, e ainda abrange temas como o pacto federativo e a “guerra fiscal”, relacionada às discussões sobre os fundos regionais e a reforma tributária.

A primeira fase da PNDR perdurou de 2008 a 2011, e sua segunda fase, prevista para o período 2012-2015, não se concretizou. Desde 2012, a PNDR está sob revisão e, pouco mais de dois anos após a realização da I CNDR, o projeto de lei que visa instaurar a PNDR II ainda não foi enviado ao Congresso Nacional. Embora o tempo a ser empreendido em sua tramitação seja imprevisível, há grande probabilidade deste ser longo devido à complexidade do tema e ao conflito de interesses entre os múltiplos atores envolvidos. Conforme assinalam Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto (2014), um dos grandes desafios no tocante às políticas regionais é criar consensos nos âmbitos governamental e horizontal e verticalmente.

Sabe-se que o MI buscou apresentar e negociar o conteúdo da nova política com os ministérios setoriais e com a Casa Civil, a fim de facilitar sua tramitação nas casas legislativas e, também, de criar um ambiente político-institucional favorável à sua posterior implementação e execução.

20. Informação fornecida por Raquel Pontes, funcionária do Dnocs, em entrevista concedida à autora em 2 de dezembro de 2013.

Por conseguinte, Adriana Melo Alves (informação verbal) relata algumas mudanças que estariam sendo desenhadas para a PNDR II:

a gente estruturou uma estratégia de ação chamada Pacto de Metas, que visa incorporar os ministérios que têm ações que impactam diretamente no desenvolvimento regional, como o Ministério da Saúde, de Ciência e Tecnologia, da Educação, do Meio Ambiente, das Cidades, a Empresa de Planejamento e Logística etc. Então, todos aqueles vetores que estão no *Texto de referência* da política estão sendo transformados em pactos de metas, firmados entre o Ministério da Integração e os ministérios setoriais, para a gente conseguir delimitar e definir regiões ou espaços-programa, e conseguir implementar ações que mudem seus indicadores num período de dez anos. Esse é o propósito. Nesse sentido, esses territórios-programa não são mais escolhidos com base apenas nos indicadores socioeconômicos; eles são também pactuados com os estados, e é aí que muda, sendo que as mesorregiões podem ou não entrar nessa prioridade. (...) Essa convergência da ação dos estados, que têm suas políticas regionais, com o governo federal, que tem suas políticas regionais, e com os ministérios é que vai definir de fato uma região-programa. Obviamente que os fóruns mesorregionais e seus representantes podem se articular e conseguir que as suas mesorregiões virem prioridade nos estados.

O relato aponta mudanças significativas na PNDR, uma vez que ela buscaria conciliar a regionalização do MI, dos ministérios setoriais e dos estados, mudando os critérios de elegibilidade para que subespaços nacionais façam parte da política. Como explicita a entrevistada, não há garantias de que as mesorregiões diferenciadas serão todas incluídas nas ações da PNDR II, indicando a possibilidade de rupturas e descontinuidades. Apesar das dificuldades em se estabelecer a cooperação entre os órgãos governamentais, Adriana Melo Alves (informação verbal) assinala:

Será muito trabalhoso, mas já começou. Na verdade, com os ministérios as discussões já estão avançando. Por exemplo, uma experiência que vale a pena citar é a da rede de cidades, que a política coloca no *Texto de referência* como vetor do desenvolvimento, e ela entra nessa nova fase da política como um dos quatro objetivos da PNDR, que é estruturar a rede de cidades. Para isso, a gente já envolveu um grupo formado pelo Ministério da Integração, o Ipea, o IBGE e o Ministério das Cidades, sendo que agora está entrando o Ministério do Meio Ambiente com as “cidades sustentáveis”, para que, a partir dos estudos que já foram elaborados, cheguemos a uma base de rede de cidades nacional que possa ser levada aos estados para serem confirmadas ou não. Essas cidades ou esses polos receberão investimentos, e o desafio é conseguirmos transbordar esse dinamismo dos polos para o seu entorno, que é a grande discussão sobre a rede de cidades.

Adriana Melo Alves (informação verbal) assinala que a PNDR foi reformulada justamente por não ter atingido o seu propósito, por não ter entrado de fato na agenda

política do país, correspondendo a uma política de execução do MI com poucos recursos e pouca capacidade de articulação. Por conseguinte, além de mudanças que visam facilitar a cooperação entre órgãos governamentais, algumas alterações também seriam realizadas a fim de aprimorar o processo de regionalização:

(...) todas elas [mesorregiões diferenciadas] foram escolhidas com base em indicadores, avaliação de [produto interno bruto] PIB e renda, e eram todas formadas por municípios deprimidos economicamente, não tinham municípios-âncora que servissem como suporte para o desenvolvimento da região. Esse foi um problema que fez com que a própria tipologia fosse revista e essa territorialização fosse revista também. Por isso que não se pretende criar uma camisa de força: usar os recursos só nas regiões previamente delimitadas no mapa, porque essa camisa de força rompe com qualquer possibilidade de articulação em termos de prioridades dos outros ministérios e prioridades dos estados. (...) Tem também a questão de trabalhar com âncoras, trabalhar os polos, cidades que têm potencial produtivo que podem alavancar os outros municípios, e isso não se define previamente, isso está atrelado ao setor produtivo que você quer estimular, a prioridade que o estado e os ministérios dão a cada território. Por isso, não é interessante se fixar nos territórios. Você trabalha com os indicadores para uma referência em termos de territórios elegíveis, que na verdade abrangem quase todo o território nacional, mas sem delimitar previamente, o que acaba por subtrair oportunidades. (...) Primeiro, você pega um potencial, como a energia solar no Nordeste, transforma isso numa estratégia e depois elege territórios a partir daqueles indicadores básicos de PIB e renda; a partir daí, você trabalha com base no potencial de cada setor, e não no contrário. Essa inversão da lógica é que é o grande salto da PNDR I para a PNDR II. Antes você tinha os territórios, mas não se sabia muito bem no que investir, se fazia os recortes para depois se definir a estratégia; agora se define a estratégia para depois fazer os recortes, que partem de uma negociação com os ministérios do que cada um pode fazer nessa região.

Conforme aponta Adriana Melo Alves (informação verbal), tais propostas de alterações na PNDR de fato correspondem a uma grande inversão na lógica de seu processo de regionalização e de articulação governamental. Carlos Brandão (2014) também aponta a relevância da proposta dos pactos de metas no âmbito da PNDR II, orientados pelos princípios da transversalidade, multidimensionalidade e transescalaridade das políticas de desenvolvimento regional, em face da utopia da intersectorialidade das políticas públicas e da cooperação governamental.

Contudo, definir como ponto de partida as prioridades e as estratégias estabelecidas pelos ministérios setoriais, buscando uma articulação entre os diversos setores, e a partir daí definir os locais que serão abarcados pelas ações preestabelecidas, delimitando-os *a posteriori*, pouco contribui com uma leitura sobre as desigualdades regionais no

país – tampouco com a consolidação de um planejamento regional verdadeiramente estratégico, que abrange as múltiplas dimensões da desigualdade e suas implicações territoriais. Tal inversão, possivelmente, teria como consequência o reforço do caráter setorial e fragmentado das políticas públicas, uma vez que cada ministério ofereceria à política regional ações e estratégias já disponíveis, sem necessariamente formular programas, projetos e ações fundamentados na questão regional. Ou seja, haveria cooperação, sobretudo, naquelas políticas setoriais que se “encaixam” na política regional. No entanto, tais observações são apenas conjecturas, já que é necessário primeiramente examinar o novo modelo proposto pela PNDR II para então verificar seus reais avanços e retrocessos. Porém, até o presente momento, o documento ainda não foi divulgado e encontra-se em análise por parte da Casa Civil.

Ainda assim, é importante considerar que as escalas espaciais são (des)construídas por agentes sociais visando alcançar determinados interesses e agendas políticas, como observa Jeroen Klink (2013). O autor ressalta o fato de as escalas representarem arenas políticas que ao mesmo tempo influenciam e são influenciadas pelas relações sociais.

No tocante à abrangência territorial de recortes mesorregionais, Pedro Silveira Bandeira (2006) aponta a pertinência de se considerar o estabelecimento de uma distinção entre escala de articulação de atores e escala de elegibilidade. Assim, uma mesorregião poderia conter tanto sub-regiões elegíveis quanto não elegíveis, tomando como critério de delimitação a escala de articulação de atores para garantir que haja a mobilização de atores sociais, políticos e econômicos locais, possibilitando maior densidade institucional e acesso aos instrumentos da PNDR. O autor destaca a necessidade de incluir centros urbanos de médio porte que atuem como âncoras do processo de desenvolvimento da mesorregião, como também aponta Adriana Melo Alves (informação verbal).

Ainda no que se refere à revisão da política, Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto (2014) destacam como princípios da nova política: a transparência, a participação social, a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade de políticas; a valorização da diversidade territorial ambiental, social, cultural e econômica; a combinação de competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo; a sustentabilidade ambiental e econômica; e o federalismo cooperativo. Segundo os autores, também se destacam quatro objetivos específicos no âmbito da PNDR II: alcançar a

convergência no nível de desenvolvimento social e econômico entre as diversas sub-regiões do país, considerando-se a diminuição das desigualdades, e não propriamente a igualdade entre as sub-regiões; promover a competitividade em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração; gerar agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de *commodities* agrícolas e/ou minerais; construir uma rede policêntrica de cidades a partir do fortalecimento de cidades médias, com vistas a contribuir para a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento.

5 À GUIA DE CONCLUSÃO: DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DA PNDR

Henrique Villa da Costa Ferreira (informação verbal) assinala como principais desafios da PNDR II: fortalecer as instituições governamentais relacionadas ao planejamento regional; expandir o quadro de funcionários dessas instituições com pessoas qualificadas; obter respaldo político nas instâncias governamentais; e ampliar o apoio e a contribuição de atores locais e regionais comprometidos com a problemática regional.

Raquel Pontes (informação verbal) assinala, entre os principais desafios à consolidação e à implementação da PNDR, a articulação dos recursos financeiros operados pela Secretaria de Fundos Regionais do MI com a política; a criação de instâncias de governança; e a aproximação com os estados e os municípios, dado que estes reconhecem e atuam sobre os seus territórios de forma diferente em relação à proposta de regionalização da PNDR.

Um relato de entrevista expõe as dificuldades que o MI possui, por seu turno, para compreender e atuar, considerando que a participação de outros órgãos públicos deve ocorrer também nas fases de elaboração, formulação, monitoramento e avaliação da política de desenvolvimento regional, e não apenas nas fases de implementação e de execução.

Um dos entrevistados, por sua vez, argumenta que o MI possui atribuições que extravasam sua posição institucional, pois tanto as políticas de ordenamento territorial como as de desenvolvimento regional demandam uma capacidade de coordenação que um ministério não possui – e daí as dificuldades que o MI tem enfrentado para implementar tais políticas.

Oswaldo de Deus Ferreira Júnior (informação verbal) assinala que, enquanto os outros ministérios operam sobre políticas específicas que impactam sobre a questão das desigualdades e do desenvolvimento regional, por meio de agendas sociais, produtivas ou de infraestrutura, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) do MI se ocupa de observar se tais políticas estão mantendo ou ampliando as desigualdades entre as regiões. Nesse aspecto, Antônio Carlos Filgueira Galvão (informação verbal) assinala que o MI, especialmente por meio da política regional, tem por objetivo interferir nos grandes investimentos infraestruturais e industriais – ou seja, influenciar as escolhas do governo que impactam na dinâmica regional.

Destarte, Adriana Melo Alves (informação verbal) ressalta que o MI carece de maior capacidade de articular as políticas de outros ministérios, sendo que uma das estratégias da PNDR II seria fortalecer a instituição para que ela consiga dividir com o MP a capacidade de coordenação das políticas setoriais a cargo dos demais ministérios e alcance maior diálogo e cooperação com os estados e os municípios.

Assim, tanto a posição atual do MI na estrutura administrativa do governo federal como seu baixo poder econômico e político têm sido entraves à coordenação que as políticas de cunho regional requerem. De forma semelhante, o esvaziamento das agências de desenvolvimento regional nas últimas décadas também resultou na perda de capacidade dessas instituições em planejar e orientar os gastos públicos em suas áreas de atuação.

Em parte, tais entraves no âmbito administrativo se relacionam ao baixo poder político, à escassez de recursos, à falta de uma missão e objetivos estratégicos bem definidos e pactuados socialmente, assim como à inexistência de um projeto de longo prazo coeso para nortear as ações do MI e, conseqüentemente, das entidades que lhe são vinculadas.

Há, portanto, o imperativo de reconstruir, sob novas bases teóricas, políticas e institucionais, o planejamento regional brasileiro. Todavia, o combate às desigualdades regionais também exige a(re)construção de um projeto nacional, de um ordenamento territorial e de políticas setoriais de caráter estratégico, com especial atenção à coesão e à coerência entre todas essas políticas – ou seja, às suas múltiplas relações.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Ligia (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da; AMPARO, Paulo Pitanga da. Política regional brasileira: retrospectiva e novos rumos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 2, p. 107-132, 2014.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea. *In*: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

_____. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. *In*: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013a. p. 157-171.

_____. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013b. p. 39-51.

ARRETCHE, Marta. Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada. *In*: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 263-300.

AZZONI, Carlos Alberto. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. *In*: DINIZ, Clélio (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. p. 237-248.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Mesorregiões como escala para políticas regionais: articulação de atores e gestão territorial. *In*: DINIZ, Clélio; CROCCO, Marco (Org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 225-267.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 fev. 2007a. Disponível em: <<https://goo.gl/Yp0S5h>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo**. Brasília: MI, 2007b.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília: MI, 2010.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência**. Brasília: MI, 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Desenvolvimento regional: eventos**. Brasília: MI, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/AST3NV>>. Acesso em: 17 mar. 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: relatório final**. Brasília: MI, 2013b.

BRANDÃO, Carlos. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 339-344, jul./dez. 2014.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o Faraó: a política regional brasileira na Era Lula (2003-2010)**. 2014. 148 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014. No prelo.

COSTA, Wanderley. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1995. (Coleção Repensando a Geografia).

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira; BRANDÃO, Carlos. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria; BRANDÃO, Carlos; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp; Anpur, 2003. p. 187-224.

KLINK, Jeroen. A escalaridade e a espacialidade do (novo)desenvolvimentismo: uma exploração conceitual para o debate. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 19-37.

MOREIRA, Claudia Cristina Pacheco. A extinção da Sudam e da Sudene. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 157, jan./mar. 2003.

PEREIRA, Priscila de Góes. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos – uma contribuição ao debate**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PINTO, Eduardo. Dinâmica econômica e regional no Brasil dos anos 2000: efeito China, desconcentração espacial e bloco no poder. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 87-102.

ROCHA NETO, João Mendes da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. 2012. 293 f. Tese (Doutorado) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

SENRA, Kelson. **Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial: o caso do Brasil**. Santiago do Chile: Cepal, 2010. (Série Desarrollo Territorial, n. 8).

SIQUEIRA, Hipólita. Dinâmica regional brasileira (1990-2012). *In*: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 73-86.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão

