



VITARQUE LUCAS PAES COÊLHO

**A Esfinge e o Faraó:
a política regional do governo Lula (2003-2010)**

**Campinas
2014**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

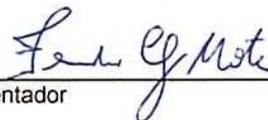
VITARQUE LUCAS PAES COELHO

**A Esfinge e o Faraó: a política regional do governo
Lula (2003-2010)**

Prof. Dr. Fernando César de Macedo Mota – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO FERNANDO
CÉZAR DE MACEDO MOTA E ORIENTADA PELO
PROF. DR. FERNANDO CÉZAR DE MACEDO MOTA.


Orientador

**CAMPINAS
2014**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Mirian Clavico Alves - CRB 8/8708

C65e Coêlho, Vitarque Lucas Paes, 1976-
A Esfinge e o Faraó : a política regional do governo Lula (2003-2010) /
Vitarque Lucas Paes Coêlho. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Fernando César de Macedo Mota.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Desenvolvimento regional. 2. Políticas públicas. 3. Brasil - Política e
governo - 2003-2010. I. Mota, Fernando César de Macedo, 1969-. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The Sphinx and the Pharaoh : the regional policy under Lula's
Government

Palavras-chave em inglês:

Regional development

Public policy

Brazil - Politics and government - 2003-2010

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Fernando César de Macedo Mota [Orientador]

Wilson Cano

Humberto Miranda do Nascimento

Carlos Antônio Brandão

Elmer Nascimento Matos

Data de defesa: 22-12-2014

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



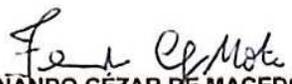
TESE DE DOUTORADO

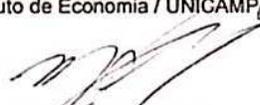
VITARQUE LUCAS PAES COELHO

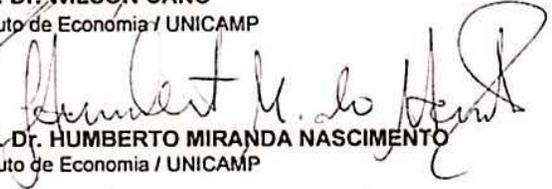
**A Esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula
(2003-2010)**

Defendida em 22/12/2014

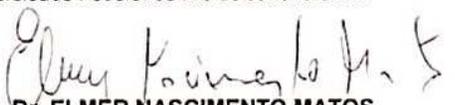
COMISSÃO JULGADORA


Prof. Dr. FERNANDO CÉZAR DE MACEDO MOTA
Instituto de Economia / UNICAMP


Prof. Dr. WILSON CANO
Instituto de Economia / UNICAMP


Prof. Dr. HUMBERTO MIRANDA NASCIMENTO
Instituto de Economia / UNICAMP


Prof. Dr. CARLOS ANTÔNIO BRANDÃO
Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ


Prof. Dr. ELMER NASCIMENTO MATOS
Universidade Federal de Sergipe/UFSE

“A cidade de Tebas viu-se afligida por um monstro, que assolava as estradas e era chamado de *Esfinge*. Tinha a parte inferior do corpo de leão e a parte superior de mulher e, agachada no alto de um rochedo, detinha todos os viajantes que passavam pelo caminho, propondo-lhes um enigma, com a condição de que passariam sãos e salvos aqueles que o decifrassem, mas seriam mortos aqueles que não conseguissem encontrar a solução. Ninguém conseguia decifrar o enigma, e todos haviam sido mortos. Édipo, sem se deixar intimidar pelas assustadoras narrativas, aceitou, ousadamente, o desafio.

- Qual é o animal que de manhã anda de quatro pés, à tarde com dois e à noite com três? – perguntou a Esfinge.

- É o homem, que engatinha na infância, anda ereto na juventude e com ajuda de um bastão na velhice – respondeu Édipo.

A Esfinge ficou tão humilhada ao ver resolvido o enigma, que se atirou do alto do rochedo e morreu. A gratidão do povo de Tebas pela sua libertação foi tão grande que fez de Édipo seu rei”.

BULFINCH, Thomas (2002), “O livro de ouro da mitologia – História de deuses e heróis”.

AGRADECIMENTOS

Qualquer lista de agradecimentos é por definição inglória, pois deixa-se de mencionar pessoas especiais que participaram direta ou indiretamente da elaboração deste trabalho.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família, sobretudo à minha mãe, Arlete Lucas dos Santos e minha avó, Nair Oliveira Lucas de Souza. Mulheres batalhadoras que se esforçaram para me educar, incorrendo em sacrifícios não medidos para pagar mensalidades caras nas melhores escolas, na esperança de um futuro melhor para seu filho e neto. Seu exemplo de coragem e perseverança nunca será esquecido.

Em segundo lugar, gostaria de agradecer a todos os meus professores, desde o ensino fundamental no interior da Bahia, em Jequié, minha cidade natal, até os professores do ensino médio e da universidade, já na capital da Bahia, Salvador. Um agradecimento especial à Prof. Dra. Tânia Maria Diederichs Fischer, de quem fui bolsista de iniciação científica e posteriormente orientando no Mestrado em Administração da Universidade Federal da Bahia.

Quero agradecer também à equipe do Ministério da Integração Nacional (MI), na figura do Senhor Henrique Villa da Costa Ferreira, ex-Secretário de Desenvolvimento Regional daquela pasta. O trabalho desenvolvido no MI me induziu a pensar a escala regional do desenvolvimento e a me confrontar com seus limites. O entendimento mais profundo dessa questão me levou a investir no doutoramento na Unicamp, centro de referência para o desenvolvimento econômico no Brasil.

Na Unicamp, agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando César de Macedo, pela sua amizade, atenção e disposição em apoiar a construção dessa tese. Um obrigado muito especial ao Prof. Dr. Wilson Cano, o grande mestre de que tive o privilégio de ser aluno. Também um muito obrigado ao Prof. Dr. Carlos Brandão, que me apresentou ao pensamento da Unicamp e abriu as portas para esse projeto de doutoramento. Obrigado, Prof. Dr. Humberto Nascimento por sua paciência e dedicação para a qualificação do projeto. Por último, mas não menos importante, um muito obrigado a todos os colegas e amigos que fiz em Barão Geraldo, cuja lista não caberia nesta relação de agradecimentos.

Agradeço também ao Prof. Dr. José Nieto Solís que me acolheu na Universidad Complutense de Madrid para um estudo realizado sobre a experiência europeia de desenvolvimento regional, que me valeu uma experiência e um aprendizado muito gratificantes. Um muito obrigado à toda a equipe da União Europeia pela receptividade e colaboração. Muito obrigado também a todos os entrevistados da pesquisa de campo no Brasil, sem os quais não teria sido possível concluir essa tese.

A todos os demais, um sincero muito obrigado.

RESUMO

A questão que motivou o presente trabalho foi entender as razões que impedem a implementação efetiva de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. A análise empreendida concentra seu foco na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) conduzida pelo governo Lula entre 2003 e 2010.

Buscou-se entender porque o avanço retórico e normativo da questão regional no governo federal não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio. Em que pese o avanço da temática territorial/regional nos documentos de governo, as instituições com mandato especificamente regional, tais como o Ministério da Integração Nacional (MI), não contaram com instrumentos adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras.

A relevância do tema é evidente, pois na ausência de uma efetiva política nacional de desenvolvimento regional, como eixo aglutinador e articulador de ações, vicejam a “Guerra Fiscal” entre os Estados e municípios, as iniciativas localistas e os particularismos na obtenção de recursos federais e na atração de investimentos privados.

Partiu-se da premissa teórica de que uma PNDR não pode prescindir de uma política nacional de desenvolvimento econômico e social que oriente o conjunto de políticas públicas. Ademais, entende-se que a formulação e condução de um projeto nacional de desenvolvimento é problemática em nações subdesenvolvidas, como é o caso brasileiro.

A pesquisa demonstrou que a fragmentação política e administrativa do Estado nacional brasileiro impede a cooperação federativa e a coordenação horizontal e vertical das políticas intersetoriais, o que comprometeu as intervenções da PNDR. Ademais, os bons resultados econômicos do governo Lula, refletidos na ampliação do emprego formal, na retomada do crescimento e na diminuição da pobreza, levaram ao descrédito da necessidade de formulação e construção de um projeto nacional de desenvolvimento.

Na conclusão do trabalho reafirma-se a necessidade de uma PNDR voltada ao desenvolvimento das potencialidades e ao aproveitamento da diversidade da civilização brasileira. Discute-se também a necessidade da *invenção* de um Projeto Nacional de Desenvolvimento, sem o qual se inviabiliza uma PNDR.

Palavras-Chave: Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Projeto Nacional de Desenvolvimento, Subdesenvolvimento, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The question that motivated this study was to understand the reasons that prevent the effective implementation of a National Policy for Regional Development (NPRD) in Brazil. The analysis has concentrated its focus on the National Policy of Regional Development (NPRD) conducted by the Lula government between 2003 and 2010.

We sought to understand why the rhetorical and legal advancement of regional issue in the federal government during the Lula government was not accompanied by an evolution of the concrete means of intervention in this area in terms of public policies. Despite the advancement of territorial / regional theme in government documents, the institutions with specific regional mandate, such as the Ministry of National Integration (MI), have not had adequate tools in addressing regional inequalities in Brazil.

The theme relevance is obvious, as in the absence of an effective national policy of regional development, as a unifying axis of policies and actions, prevail "Tax War" between states and municipalities, localist initiatives and particularism in obtaining federal funds and attracting private investment.

Started from the theoretical premise that a NPRD can not succeed without a national policy of economic and social development to guide the public policy set. Furthermore, it is understood that the formulation and conduct of a national development project is problematic in underdeveloped nations, as is the case of Brazil.

The research demonstrated that the political and administrative fragmentation of the Brazilian state prevents the state cooperation and the horizontal and vertical coordination of intersectoral policies, which compromised the activities of the NPRD. Furthermore, the good economic results of the Lula government, reflected in the expansion of formal employment, return to growth and poverty reduction, led to the discrediting of the need to design and build a national development project.

On conclusion reaffirms the need of a NPRD focused on developing potential and capitalizing on the diversity of Brazilian civilization. It is also discusses the need for the invention of a National Development Project, without which precludes a NPRD.

Keywords: National Policy for Regional Development, National Project Development, Underdevelopment, Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ada - Agência de Desenvolvimento da Amazônia
Adene - Agência de Desenvolvimento do Nordeste
APL - Arranjo Produtivo Local
Basa - Banco da Amazônia
BB - Banco do Brasil
BNB - Banco do Nordeste do Brasil
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cepal - Comissão Econômica para a América Latina
Ceplan - Consultoria Econômica e Planejamento
CF - Constituição Federal
CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CNI - Confederação Nacional da Indústria
Codevasf - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
Cofins - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
Condepe / Fidem – Agência estadual de planejamento e pesquisa de Pernambuco
CPDR - Câmara de Políticas Regionais
Dnocs - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCO - Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDA - Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
Feder - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC - Fernando Henrique Cardoso
Fieb - Federação das Indústrias da Bahia
Finep - Financiadora de Estudos e Projetos
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDR - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FNO - Fundo de Desenvolvimento do Norte
GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IDE - Investimento Direto Estrangeiro
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
Iedi - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ippur - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional
IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MI - Ministério da Integração Nacional
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MP - Medida Provisória
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
NSA - Nordeste Semiárido
NUT - Nomenclaturas de Unidades Territoriais
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
ORTN - Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAS - Plano Amazônia Sustentável
Pasep - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF - Programa Bolsa-Família
PDNE - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
PED-CO - Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Centro-Oeste
Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Avança Brasil
Promeso - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PT - Partido dos Trabalhadores
Ride - Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico
SDR - Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Secti - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos
Sedur - Secretaria de Desenvolvimento Urbano
Selic - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SMI - Sistema de Metas de Inflação
SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPRI - Secretaria de Programas Regionais Integrados
Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco - Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU - Tribunal de Contas da União
TIC - Tecnologia de Informação e Comunicação
UE - União Europeia
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFCE - Universidade Federal do Ceará
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA - Universidade Federal do Pará
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unicamp - Universidade de Campinas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	67
Figura 2	Tipologia Sub-Regional da PNDR	79
Figura 3	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	106
Figura 4	Embrapa - Unidades Descentralizadas e Escritórios	107
Figura 5	Política Econômica como processo	116

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Importações sobre Valor Bruto da Produção (VPB) – Brasil 1990/2001	37
Gráfico 2	Evolução das taxas de câmbio e juros no Brasil (2002-2004)	39
Gráfico 3	Coeficiente de Gini e Taxa de Crescimento do PIB (1998-2010)	43
Gráfico 4	Taxa de Crescimento da Renda Domiciliar per Capita (2003-2010)	44
Gráfico 5	Evolução da Execução Orçamentária do Ministério da Integração Nacional	90
Gráfico 6	Contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento: 2003-2010	91
Gráfico 7	Contratações FNE no Nordeste Semiárido – 1996 a 2008	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Tipologia sub-regional proposta por Araújo	61
Quadro 2	Tipologia sub-regional proposta por Galvão e Vasconcelos	63
Quadro 3	Mesorregiões Incluídas no Promeso	72
Quadro 4	Tipologia Territorial da PNDR	78
Quadro 5	Política econômica como intenção (PNDR): quadro-síntese das entrevistas	145
Quadro 6	Política econômica como realização (PNDR): quadro-síntese das entrevistas	160

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Benefícios pagos pelo PBF em 2010	40
Tabela 2	PAC 1 (2007-2010) - Distribuição regional dos investimentos	42
Tabela 3	Participação das Grandes Regiões no PIB (1995-2010)	44
Tabela 4	Renda Domiciliar per Capita	44
Tabela 5	Grau de Informalidade do Emprego	45
Tabela 6	Execução Orçamentária do Ministério da Integração Nacional (2005-2010)	88
Tabela 7	Limites de Financiamento dos Fundos Constitucionais e Tipologia PNDR (em %)	92
Tabela 8	Distribuição dos Fundos Constitucionais por Tipologia PNDR (2003-2010)	93
Tabela 9	Distribuição dos Fundos Constitucionais por Setores (2003-2010)	94
Tabela 10	Distribuição dos Fundos Constitucionais por Estados (2003-2010)	97
Tabela 11	Distribuição do FDNE por Setores e Estados (2006-2011)	99
Tabela 12	Distribuição do FDA por Setores e Estados (2006-2011)	99
Tabela 13	Valores de Incentivos Fiscais – Gastos Tributários (2003-2010)	100
Tabela 14	Emissão de Laudos para Concessão de Incentivos Fiscais por UF e Setor	101
Tabela 15	Emissão de Laudos para concessão de Incentivos Fiscais por UF e Setor (2006-2011)	101
Tabela 16	Operações contratadas pela FINEP 2005-2010 (em milhões de reais)	105

SUMÁRIO

Capítulo 1	Introdução	1
Capítulo 2	Desenvolvimento e Subdesenvolvimento	9
2.1	Considerações sobre o Projeto Nacional de Desenvolvimento	9
2.2	Desenvolvimento e subdesenvolvimento	15
2.3	Desenvolvimento econômico: decisões e estruturas	20
2.4	Desenvolvimento econômico no Brasil	26
2.5	Crise da dívida e neoliberalismo	32
2.6	A política econômica do governo Lula	38
2.7	O desafio do desenvolvimento	49
Capítulo 3	O espaço da política regional	55
3.1	Antecedentes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional	57
3.1.1	Contribuições de estudiosos da questão regional	57
3.1.2	A política regional brasileira imediatamente anterior à PNDR	65
3.2	A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010)	74
3.2.1	Aspectos Gerais da PNDR	75
3.2.2	Tipologia territorial da PNDR	77
3.2.3	Operacionalização da PNDR	80
3.2.4	Considerações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010)	83
3.2.5	Os instrumentos federais de política regional e a PNDR	90
3.3	É necessária uma PNDR no Brasil?	108
Capítulo 4	Política regional como processo	113
4.1	Metodologia da pesquisa: a política econômica como processo	114
4.2	Apresentação do Trabalho de Pesquisa	120
4.3	Política Econômica como intenção	121
4.3.1	Apreensão e definição das Problemáticas	121
4.3.2	Formulação de proposições	126
4.3.3	Transmissão das problemáticas e proposições	134
4.3.4	Aprovação do objetivo e previsão de implementação	139
4.4	Política Econômica como realização	146
4.4.1	Administração das Operações Instrumentais	146
4.4.2	Análise da Resultante	152
4.5	O Enigma da Esfinge: Decifra-me ou Devoro-te	161

Capítulo 5	Considerações finais	167
Referências		175
Apêndices		185

Capítulo 1

Introdução

“Lembremos que não há, na história econômica do capitalismo, nenhum caso de país que tenha se desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado Nacional”

(Wilson Cano, *Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento*)

A questão que motiva o presente trabalho é entender as razões que explicam a persistente dificuldade de se implementar uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. A análise empreendida concentra seu foco na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) conduzida pelo governo Lula entre 2003 e 2010.

As origens teóricas e metodológicas da PNDR datam dos anos 1990. Em 1999, Tânia Bacelar de Araújo discorreu sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. No documento, a autora denuncia o desaparecimento do tema na pauta de discussão nacional, em decorrência da hegemonia neoliberal.

Em 2003, Tânia Bacelar aceitou o convite do recém-eleito presidente Lula para chefiar a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional e efetivamente liderou equipe de trabalho que formulou a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Conforme registrado em sua proposta original, apresentada em dezembro de 2003, ao final do primeiro ano do governo Lula, a PNDR “está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras”.

Todavia, mesmo após a institucionalização da PNDR pelo Decreto nº 6.047, de 22/02/2007 (quase quatro anos após a apresentação formal da política), a PNDR continuou sem instrumentos substantivos de execução, seja do ponto de vista orçamentário, institucional ou

organizacional. Acrescente-se a isso uma aparente falta de “vontade política” por parte das lideranças regionais para sua viabilização.

O **objetivo** do presente estudo é entender por que o avanço retórico e normativo da questão regional no governo federal durante o governo Lula não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio em termos de políticas públicas.

Em que pese o avanço da temática territorial/regional nos documentos das secretarias de governo – inclusive nas esferas subnacionais –, as instituições com mandato especificamente regional, como o Ministério da Integração Nacional (MI) e suas superintendências regionais, não contaram com instrumentos adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras.

A Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e a Sudam (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), recriadas durante o governo Lula, continuaram desprovidas de instrumentos efetivos de ação, quer se trate de recursos humanos, materiais ou mesmo da legitimidade institucional para coordenar e implementar planos regionais de desenvolvimento. Em outras palavras, essas superintendências de desenvolvimento foram “esvaziadas” de seu papel histórico de planejamento do desenvolvimento regional.

Além disso, até hoje o Congresso Nacional não chegou a consenso em torno da viabilidade da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, potencial *funding* da PNDR, cuja gestão estaria subordinada ao MI.

Assim, vem a propósito entender esta aparente paralisia da política regional brasileira, particularmente relevante em nosso país, onde as desigualdades regionais de renda, acesso a serviços públicos e indicadores sociais estão entre as mais graves de todo o mundo.

1.1. O problema da pesquisa e justificativa

O presente estudo busca responder ao seguinte questionamento: “Por que a PNDR não se estabeleceu durante o governo Lula (2003-2010)?”.

Vem a propósito este aparente paradoxo, porque a proposta do PPA 2004-2007 (Brasil de Todos), apresentada pelo primeiro governo Lula, colocou entre seus megaobjetivos a redução das desigualdades regionais do país. Além disso, preocupação especial com o Nordeste Semiárido e com a Amazônia esteve sempre presente nos discursos do presidente eleito.

É também válido destacar que durante os dois mandatos do presidente Lula, uma série de políticas públicas adquiriram notável vigor, a exemplo das políticas sociais, com destaque para o “PBF” (Programa Bolsa-Família), ou as políticas de infraestrutura, com o “PAC” (Programa de Aceleração do Crescimento). Resta saber por que a política regional não obteve comparável protagonismo.

A preocupação com a questão regional é considerada extremamente relevante, tendo em vista o caráter centralizador e concentrador do capitalismo moderno. Nesse sentido, a ausência de políticas públicas ativas para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais é considerada problemática. Isso é ainda mais verdadeiro no caso do Brasil, país continental e subdesenvolvido, em que a clivagem regional é particularmente marcante, herança de seu passado colonial e de sua industrialização recente, fortemente localizada no centro-sul do país.

Nas palavras de Araújo (1999), “entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país” (Araújo, 1999, p. 146). O Nordeste Semiárido¹ (NSA) e a região amazônica compreendem alguns dos grandes espaços nacionais segregados por esta *dinâmica regional seletiva*.

A situação acima descrita se tornou mais crítica com a globalização e a desverticalização produtiva permitida pela “vertiginosa onda de inovações técnicas e organizacionais, que configuram uma verdadeira ‘Terceira Revolução Industrial’” (Teixeira, 1993, p. 11).

Esses fenômenos ampliaram o poder relativo dos grandes grupos privados na decisão locacional de suas unidades de produção e serviços, além das exigências para a “elegibilidade” de seus espaços econômicos. A articulação direta entre o *local* e o *global* estimula verdadeiros “torneios locacionais” para implantação de projetos.

¹ O Semi-Árido brasileiro compreende 1.113 municípios em nove estados da Federação: Piauí, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais (MI, 2005).

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

As regiões mais pobres têm atraído indústrias tradicionais (construção civil, calçados, confecções e alimentos) e uma expansão generalizada do terciário, setores motivados pela abundância de mão de obra barata e pela ampliação recente dos mercados consumidores (Macedo, 2010). Soma-se a esse quadro o fato agravante de que as decisões de investimento se dão em regime de acirrada *guerra fiscal*, com graves perdas de arrecadação para o erário (Prado, 1998; Monteiro Neto, 2005; Cardozo, 2010).

Na lógica da articulação direta entre o local e o global, apresenta-se um quadro de projetos pontuais, intensivos em recursos naturais e com baixo encadeamento interno, que reforçam a disputa entre as unidades da Federação, manifesta na agressividade crescente das políticas de atração de investimento. Pacheco (1998) identificou esse panorama como o de uma *fragmentação* da economia nacional, uma vez que os segmentos mais dinâmicos, e atrelados à demanda externa – e incapazes de sustentar o crescimento do conjunto do país –, ganham autonomia em relação ao desempenho econômico agregado, sustentando trajetórias de melhor desempenho para algumas sub-regiões específicas.

Nos anos 1990, Cano (1998, p. 210) alertava que “a quebra a que estão sendo levados o Estado Nacional e os governos locais paralisa quaisquer intenções de planejamento”. Para Vainer (2007, p 108), “o Estado Nacional parece ter abdicado de suas responsabilidades de mediar e liderar práticas de cooperação federativa”.

Conforme Brandão et al. (2006), a ação pública subsidia os custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos, em verdadeiros “torneios locais” para atração de investimentos. Essa tendência reforça a necessidade de uma política de desenvolvimento regional consistente no Brasil.

1.2. Hipótese:

A hipótese que norteia o estudo é a seguinte:

1. A falta de um Projeto Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social compromete a implementação de uma PNDR no Brasil.

A tese, portanto, é que uma política efetiva de desenvolvimento regional, para sua formulação e subsequente implantação, não pode prescindir da existência prévia de uma política nacional de desenvolvimento econômico e social. Tal política deve contemplar, além dos objetivos nacionais mais gerais – econômicos, políticos e sociais –, as linhas básicas que orientarão a formulação das políticas dela derivadas: as de natureza *temática* (distribuição de renda, saúde pública, educação, etc.); as *setoriais* (agropecuária, mineração, siderurgia, transporte urbano, etc.); e, notadamente, as *regionais*, que, guardadas as especificidades territoriais, redesenham aqueles objetivos gerais, adequando-os aos principais recortes espaciais do país.

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

Além disso, o desenho dessa política nacional deve contemplar a possibilidade concreta de uso de um conjunto de instrumentos de política econômica, sem os quais não só a política nacional se inviabiliza, mas também as políticas dela derivadas. Por exemplo, se por força de acordos políticos ou tratados internos e externos, o país não tiver a possibilidade do uso soberano da sua política cambial – ou da monetária ou da fiscal, ou de outra relevante – pouco se pode fazer em termos de orientação econômica, seja no plano nacional, seja no regional, seja em termos setoriais ou temáticos. Assim, as restrições no manejo dos principais instrumentos de política econômica podem levar a uma virtual “inação” macroeconômica.

1.3. Metodologia da Pesquisa

Em um primeiro momento procurou-se examinar as condições gerais que perpassam a implementação de uma PNDR no Brasil. Com base nas contribuições da escola estruturalista cepalina e da economia heterodoxa desenvolvimentista, com destaque para a escola de Campinas, pretendeu-se demonstrar como a construção de um projeto nacional de desenvolvimento é complexa em nações subdesenvolvidas e discutir quais os limites impostos à sua concretização no Brasil contemporâneo.

Em seguida, discutiu-se o desenvolvimento recente da PNDR, a partir de dados documentais e estatísticos relativos à operação dos instrumentos financeiros e administrativos associados à política regional no Brasil. Pretendeu-se demonstrar a exiguidade das intervenções da PNDR, com base em suas dotações orçamentárias próprias, além de sua escassa influência sobre os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento e Incentivos Fiscais vigentes.

Em um terceiro momento, desenvolveu-se a pesquisa de campo. A metodologia da pesquisa que investigou as razões que levaram à aparente “paralisia” da PNDR durante o Governo Lula (2003-2010) baseou-se no trabalho desenvolvido por Carlos Lessa (1971), em seu seminal artigo “A Política Econômica como Processo”.

Conforme Lessa, a análise do processo individual de política econômica é um recurso didático para permitir uma aproximação organizada à complexidade do seu processo global e apoiar a formulação e a realização racional de uma política econômica.

O estudo empreendido consistiu na implementação de um *survey* destinado a desvendar os motivos que levaram ao túbio desenvolvimento da PNDR no período analisado. A pesquisa baseou-se em entrevistas semiestruturadas dirigidas a estudiosos, empresários, lideranças políticas e autoridades em política econômica (com ênfase em planejamento e desenvolvimento regional) do governo federal e governos estaduais – três maiores Estados da região Nordeste: Bahia, Ceará e Pernambuco, além do Estado do Pará, na região Norte. As macrorregiões Norte e Nordeste foram privilegiadas no estudo, pois apresentam os piores indicadores socioeconômicos do país e concentram suas principais “regiões-problema”, a saber, o Nordeste Semiárido e a Amazônia.

Obedecendo à metodologia de Lessa (1971), os resultados de pesquisa foram bastante conclusivos e levaram ao entendimento da questão central da tese, qual seja: “Por que a PNDR não se estabeleceu durante o governo Lula (2003-2010)?”.

1.4. Organização do Estudo

O presente estudo se divide em cinco capítulos.

O capítulo 1 é composto pela introdução e metodologia.

No capítulo 2, é apresentada a revisão teórica do estudo. Examina-se as condições gerais que perpassam a implementação de uma PNDR no Brasil, a partir do entendimento de que tal iniciativa deve fazer parte de um projeto nacional de desenvolvimento. Demonstra-se também como a construção deste projeto nacional é complexa em países subdesenvolvidos. Também se apresenta uma breve discussão sobre a política econômica brasileira no século XX, culminando com um exame da política econômica do governo Lula (2003-2010).

No capítulo 3, analisou-se de modo mais detido a proposta da PNDR. Discutiu-se as bases teóricas e materiais embasaram a política, desde as contribuições de acadêmicos e estudiosos da questão regional, até o conjunto de políticas públicas federais de corte regional que antecederam a PNDR. Também se demonstrou como a operacionalização da política foi comprometida em função das suas limitações de ordem material e de seu baixo poder de influência sobre os demais instrumentos associados à política regional, tais como os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento e os Incentivos Fiscais.

No capítulo 4, apresentam-se os resultados da pesquisa de campo, com base na metodologia “A Política Econômica como Processo”, desenvolvido por Lessa (1971). A investigação realizada demonstrou a paralisia crônica de coordenação vertical e horizontal de políticas públicas que contamina o aparato governamental brasileiro. A hipótese da falta do projeto nacional mostrou-se plenamente válida para explicar as enormes dificuldades de implementação de uma PNDR no Brasil. A conclusão geral é que a gestão da complexa e heterogênea coalizão partidária em nome da governabilidade compromete a construção de um projeto nacional de desenvolvimento e a coordenação das políticas públicas intersetoriais, tais como a PNDR.

Ao final, no capítulo 5, são discutidas as conclusões da pesquisa e apresentadas recomendações para o encaminhamento da política regional brasileira.

Capítulo 2

Desenvolvimento e Subdesenvolvimento

“Eis que semeais cicuta e quereis que floresçam trigais?”

(Anônimo)

O presente capítulo, de cunho teórico, examina as condições gerais que perpassam a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Parte-se do entendimento de que tal iniciativa deve fazer parte de um projeto nacional de desenvolvimento. Pretende-se demonstrar como a construção de tal projeto é complexa em nações subdesenvolvidas e discutir quais os limites impostos à sua concretização.

Também será apresentada uma breve discussão sobre a política econômica brasileira no século XX, com destaque para o período desenvolvimentista, passando pela crise dos anos 1980 e 1990, e culminando com um exame geral da política econômica do governo Lula (2003-2010). Essa discussão de política econômica será o pano de fundo para uma discussão específica sobre a política regional brasileira, apresentada no capítulo seguinte.

Nas considerações finais, será reafirmada a necessidade de uma política de desenvolvimento regional consistente para o Brasil e da centralidade do comprometimento do Estado e da sociedade brasileira para sua implementação.

2.1. Considerações sobre o Projeto Nacional de Desenvolvimento

Entendemos que uma política efetiva de desenvolvimento regional, para sua formulação e subseqüente implantação, não pode prescindir da existência prévia de uma política nacional de desenvolvimento econômico e social. Tal política deve contemplar, além dos objetivos nacionais mais gerais – econômicos, políticos e sociais –, as linhas básicas que orientarão a formulação das políticas dela derivadas: as de natureza *temática* (distribuição de renda, saúde pública, educação, etc.); as *setoriais* (agropecuária, mineração, siderurgia, transporte urbano, etc.); e, notadamente, as *regionais*, que, guardadas as especificidades

territoriais, redesenham aqueles objetivos gerais, adequando-os aos principais recortes espaciais do país.

Além disso, o desenho dessa política nacional deve contemplar a possibilidade concreta de uso de um conjunto de instrumentos de política econômica, sem os quais não só a política nacional se inviabiliza, mas também as políticas dela derivadas. Por exemplo, se por força de acordos políticos ou tratados internos e externos, o país não tiver a possibilidade do uso soberano da sua política cambial – ou da monetária ou da fiscal, ou de outra relevante – pouco se pode fazer em termos de orientação econômica, seja no plano nacional, seja no regional, seja em termos setoriais ou temáticos. Assim, as restrições no manejo dos principais instrumentos de política econômica podem levar a uma virtual “inação” macroeconômica.

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

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

Por outro lado, Lopreato (2000, 2004) demonstrou como as finanças estaduais no Brasil encontram-se encilhadas, seja pela renegociação das dívidas à época do Plano Real, seja pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que restringe ainda mais a possibilidade de se desenhar e implementar políticas ativas de desenvolvimento econômico na esfera estadual.

Ainda no campo do federalismo fiscal, surge outro elemento desarticulador, qual seja, a crescente deterioração que os fundos federais de desenvolvimento regional passaram a sofrer a partir do final dos anos 60. Conforme Cano (2007a), os incentivos regionais foram progressivamente estendidos para aplicações setoriais, tais como reflorestamento, pesca, turismo,

entre outros, pouco restando para aplicações pelas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Amazônia (Sudam)².

Sob a ótica internacional, com a disseminação do *pensamento único neoliberal* decorrente da obediência às diretrizes do Consenso de Washington³, implementadas na América Latina desde o final da década de 1980, as políticas de desenvolvimento regional tornaram-se ainda menos praticáveis e realistas. Aqui pesa a deterioração fiscal e financeira decorrente da crise econômica dos anos 1980 (a “década perdida”), que levou ao permanente ajuste fiscal, elevação da taxa de juros e decorrente baixo crescimento econômico.

O pensamento único neoliberal soube incentivar mais uma forma ilusória de desenvolvimento: a do *poder local*. No Brasil, ao nível local, a precariedade de políticas públicas de desenvolvimento levou à expansão da utopia da *cidade-empresa-mercadoria* (Vainer, 2000) e a uma plethora de iniciativas voltadas à promoção de arranjos produtivos locais (APL⁴), em parceria com os mais diversos órgãos de fomento, desde o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), passando por entidades dos governos estaduais e do governo federal, como a Fundação Banco do Brasil e diversos ministérios, além de organismos internacionais de cooperação⁵.

Apesar das contribuições que podem trazer – e que efetivamente têm sido trazidas –, as iniciativas de âmbito *local* se mostram insuficientes para promover estímulo apreciável ao desenvolvimento econômico não só do próprio *local*, mas, principalmente do país ou da própria região, dada a complexidade e as dimensões da economia brasileira. Tais intervenções

² A trajetória dos fundos de desenvolvimento regional será tratada de modo mais detido no capítulo seguinte. Sobre o assunto ver também Monteiro Neto (2005) e Carvalho (2001).

³ O pacote de medidas prescritas pelo Consenso de Washington incluía o combate à inflação por meio do ajuste fiscal, privatização de empresas estatais, liberalização comercial, prevalência de taxas de juros de mercado e abertura da economia aos investimentos estrangeiros. O consenso se dá em torno das exigências colocadas pelo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o governo dos Estados Unidos para a renegociação dos passivos e o aporte de novos recursos na América Latina (Uderman, 2008).

⁴ Arranjos produtivos locais (APL) são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas que apresentam vínculos, mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas, que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros (Lastres e Cassiolato, 2003).

⁵ Atualmente, um grande número de ministérios tem iniciativas relacionadas à promoção de APL. O Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTP-APL), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), conta com mais de uma dezena de ministérios, além de diversas outras instituições de âmbito nacional, que promovem projetos de APL.

apresentam escasso poder de propulsão para ativar impulsos mais significativos ao desenvolvimento do país, seja pelo reduzido volume de recursos envolvidos nas iniciativas, seja pelo baixo – ou mesmo inexistente – grau de coordenação entre as inúmeras ações desenvolvidas por uma miríade de instituições.

Na melhor das hipóteses, essas iniciativas podem se mostrar oportunas para o campo das políticas sociais ao promover alternativas de inclusão produtiva para os beneficiários dos programas de assistência social e distribuição de renda, mediante a criação de postos de trabalho ou geração complementar de renda.

Amin (2007) ensina que o localismo não pode controlar as forças envolvidas nos espaços da organização econômica transterritorial. Essas forças, sob a forma de preços de ações, taxas de juros, decisões de investimentos corporativos e bancários, transferências financeiras, fluxos de informações, pessoas e conhecimentos, tomadas em níveis nacional e mundial, distorcem ou anulam os esforços realizados para trazer benefícios ao âmbito local. Outras críticas pertinentes aos localismos podem ser encontradas em Brandão (2003, 2006) e Vainer (2000, 2003).

Com efeito, no atual contexto imposto pela nossa inserção externa, com limitações de ordem orçamentária, financeira e comercial, torna-se penosa a tarefa de implementar políticas públicas de desenvolvimento. No âmbito nacional, convivemos com juros elevados, que deprimem a atividade econômica produtiva e privilegiam o rentismo, e um regime de câmbio valorizado e instável, que estimula as importações e limita as exportações. Tais movimentos comprometem o investimento e o emprego e deterioram os orçamentos públicos.

No âmbito externo, sobrevêm decisões que constroem ainda mais a política econômica nacional, como as emanadas das regras da Organização Mundial do Comércio e da Basiléia (regulação bancária), assim como as avaliações promovidas pelas agências internacionais de *rating*, que reivindicam permanente ajuste à ortodoxia macroeconômica. Hoje, mesmo países desenvolvidos europeus, tais como Grécia, Itália, Espanha, Portugal, Islândia e Irlanda, submersos em crises de crescimento e emprego, veem-se acossados pelas restrições derivadas da ortodoxia macroeconômica e da dominação financeira da política econômica.

Os constrangimentos acima descritos dificultam a formulação e implementação de uma política nacional de desenvolvimento no Brasil, pois impõem limites aos instrumentos tradicionais de fomento, amplificando os conflitos regionais pelas aplicações federais e levando ao esgarçamento do princípio de solidariedade regional e ao questionamento do próprio sistema

federativo brasileiro. Nesse cenário, que possibilidades encontramos para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento?

Na era do pensamento único – também chamada “era da globalização”⁶ –, é advogado o princípio da articulação direta entre o global e o local, ignorando a mediação nacional. Essa tendência amplia os riscos de *fragmentação da nação* (Pacheco, 1998), em decorrência da desarticulação – e mesmo competição – entre os diversos blocos de capitais e interesses regionais. Esse movimento também deteriora os mecanismos de integração do mercado nacional brasileiro, construídos ao longo do século XX.

Desde logo, considera-se pertinente destacar uma condição específica da economia brasileira. Parte-se da premissa que se trata de uma *economia subdesenvolvida*. Essa asserção pode parecer despropositada ou redundante para alguns e talvez mereça ser esclarecida.

O expressivo parque industrial do Brasil, construído sob a égide do *desenvolvimentismo* no século passado, suas dimensões continentais e sua atual projeção no cenário mundial, com a pretensão de um *global player*, junto aos demais Brics⁷, pode ter levado observadores mais precipitados a declarar o fim da condição subdesenvolvida do Brasil. Uma idéia aparente é que o Brasil superou sua condição de país *subdesenvolvido*, tornando-se um *país de renda média* embora ainda *injusto*, em termos de concentração pessoal e regional da renda.

Assim, recorremos a Furtado (1981, p. 95) para tentar avançar nessa eventual polêmica. Para o autor, a economia brasileira constitui um exemplo interessante de quanto um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais características de subdesenvolvimento, com uma grande maioria da população vivendo em um nível de subsistência fisiológica e massas crescentes de subempregados nas zonas urbanas.

As contribuições do professor Wilson Cano (2000), com base no pensamento da Cepal, também podem ilustrar aspectos do subdesenvolvimento tão presentes no Brasil. Cano discute a

⁶ Em que pese os diferentes posicionamentos em torno do tema “globalização” é notável o avanço da internacionalização da economia ocorrido nos anos 1980, com impactos no ambiente social, cultural e político. Dois fatores foram cruciais para o fortalecimento da globalização. O primeiro foi a *difusão das tecnologias de informação e comunicação* (TIC) que permitiram um novo padrão de organização da produção e da gestão na indústria e nos serviços (Coutinho, 1995). O segundo fator foi o crescente movimento de desregulação dos mercados, sobretudo a desregulação dos sistemas financeiros e dos mercados de capitais (Lastres, 1997).

⁷ Bric é um acrônimo criado em novembro de 2001 pelo economista Jim O’Neill, do grupo Goldman Sachs, para designar os quatro principais países emergentes do mundo, a saber: Brasil, Rússia, Índia e China. Posteriormente agregou-se a África do Sul, formando o acrônimo Brics. Fonte: < <http://www.realtrademagazine.com/>>, acessado em 23/01/2009.

perturbadora tese dos “Pecados originais da América Latina”, quais sejam, (i) fragilidade estrutural do balanço de pagamentos; (ii) estrutura fiscal regressiva, baseada na tributação indireta; (iii) inflação persistente,⁸ decorrente dos elementos i e ii; e (iv) dificuldades de financiamento a longo prazo. É fácil verificar que esses aspectos continuam presentes em nossa conjuntura econômica.

Entende-se que tamanha debilidade e instabilidade derivem da natureza periférica da economia brasileira, assimetricamente condicionada pelos fluxos internacionais de liquidez e pela concentração (crescente) na pauta exportadora, de bens intensivos em recursos naturais (*commodities*), com preços dados pelo mercado internacional e estrutura de demanda sujeita a fortes oscilações.

Vale dizer que nem sempre os fluxos internacionais de capitais equilibram as frequentes flutuações no balanço de transações correntes, o que tem determinado as recorrentes crises cambiais e de balanço de pagamentos no Brasil (Cano, 2000).

Também se entende que essa vulnerabilidade foi agudizada pela progressiva exposição do país aos circuitos especulativos das finanças globalizadas, principalmente a partir dos anos 1990. Lembrando Cano (op. cit., p. 64), “a sustentabilidade do modelo, calcada nos fluxos de capital estrangeiro, além de colocar nossos destinos nas mãos do imperialismo, aumentando nossa dependência externa, reveste-se de uma *imponderabilidade*. O que nos garante que tais fluxos serão contínuos e crescentes?”. E de fato não foram: haja vista as crises de 1994-95, de 1997, de 1998, de 1999 e de 2001, além da crise financeira atual, iniciada em setembro de 2008⁹.

Para avançar neste debate, no tópico seguinte serão discutidos alguns aspectos fundamentais dos fenômenos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, cujo entendimento mostra-se necessário para a discussão sobre as possibilidades de construção de um projeto nacional de desenvolvimento.

⁸ Como veremos adiante, na história recente do Brasil a questão inflacionária tem sido gerenciada a partir do Sistema de Metas de Inflação (SMI), modelo caracterizado por uma gestão extremamente conservadora da política monetária, que mantém a taxa de juros do Brasil entre as mais altas do mundo.

⁹ O alto nível de reservas logrado pelo Brasil – hoje superior a US\$ 300 bilhões – permitiu certa estabilidade macroeconômica no país, mesmo nos piores momentos da crise. Essas reservas foram obtidas mediante a massiva entrada de capital especulativo, motivado pelas altas taxas de juros, além de robustos superávits comerciais, derivados do *boom* nos preços de *commodities* (efeito Ásia). De todo modo, o balanço de pagamentos brasileiro teve o sinal invertido desde 2008, seja pela retração das exportações (efeito do câmbio valorizado e da crise internacional), seja pela ampliação do pagamento de serviços financeiros e emissão de lucros para o exterior.

2.2. Desenvolvimento e subdesenvolvimento

Conforme Furtado (1963), o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo foi resultado da expansão da economia industrial europeia nos séculos XVIII e XIX em direção a regiões já ocupadas, mas de natureza pré-capitalista. Em alguns casos, o interesse limitou-se à abertura de linhas de comércio, enquanto, em outros, houve o fomento à produção de matérias-primas e alimentos, cuja demanda crescia nos centros industriais europeus.

Os países pioneiros na industrialização, demandantes dos produtos coloniais lançados ao mercado internacional, trataram de pagá-los com manufaturados (List, 1942), construindo uma relação assimétrica entre centros industriais desenvolvidos e uma periferia colonial primário-exportadora.

Nos espaços periféricos – notadamente nos de clima tropical –, passar da agricultura de subsistência para a comercial de exportação não requeria necessariamente a introdução expressiva de progresso técnico. No contexto latino-americano de então, Furtado (1986) diferencia as economias exportadoras de produtos agrícolas de clima *temperado* e *tropical*.

No primeiro caso, nas colônias que desenvolveram uma agricultura de clima temperado, *exempli gratia* Argentina e Uruguai, ao se concorrer com a produção dos países centrais, adaptou-se a moderna técnica agrícola europeia, com alto grau de produtividade. No segundo caso, no qual se inclui o Brasil, os produtos tropicais tiveram baixo significado como fator de desenvolvimento. De um lado, seus preços permaneceram sob a influência dos baixos salários das regiões coloniais tropicais; de outro, eram produzidos em áreas que não contavam com capacidade de criação de novas técnicas. A agricultura tropical seguiu intensiva em terra e mão de obra, o que conformou sua estrutura tradicional de poder e dominação.

Assim, em certas áreas periféricas, o processo de difusão de novas técnicas deu-se quase que exclusivamente pela introdução de novos produtos, importados das metrópoles industrializadas. Os processos produtivos permaneciam essencialmente nos padrões tradicionais, sendo comum a manutenção da servidão e da escravidão (Furtado, 1992).

Furtado classifica de *modernização* essa forma de assimilação de progresso técnico quase exclusivamente no plano do consumo, com fraca contrapartida no que respeita ao sistema de produção. Em suas palavras, “nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e os objetos de consumo (...) a raiz do subdesenvolvimento

reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização” (Furtado, 1992, p. 8). O resultado foi a criação de estruturas híbridas, nas quais convivem um setor moderno exportador e outro tradicional, de subsistência. Esse seria um traço comum das economias subdesenvolvidas, caracterizadas por uma “heterogeneidade estrutural”.

Conquanto a industrialização, a urbanização e a expansão do mercado interno de alguns países subdesenvolvidos tenham modificado alguns elementos desse quadro, as marcantes desigualdades socioeconômicas típicas do subdesenvolvimento subsistiram e, em alguns casos, foram mesmo aprofundadas nesse processo *ampliado* de modernização.

Talvez a maior contribuição da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) tenha sido confrontar as teorias convencionais que insistiam em tratar o subdesenvolvimento como uma “etapa” a ser vencida rumo ao desenvolvimento econômico, ou que o comércio exterior seria o canal fundamental para a disseminação do progresso técnico entre as diferentes nações. A Cepal formula um modelo teórico particularmente relevante para o entendimento da realidade latino-americana, em que o subdesenvolvimento não é uma etapa, mas uma consequência do desenvolvimento econômico capitalista (Bielschowsky, 2000).

Por outro lado, a história registra casos de nações que, embora não pudessem ser classificadas como subdesenvolvidas, encontravam-se em condição de atraso estrutural em relação ao centro hegemônico de seu tempo. Com efeito, as experiências da Alemanha e do Japão no século XIX, conduzidas mediante um claro projeto nacional de desenvolvimento, foram notáveis (Borchadt, 1987; Chesneaux, 1980; Hall, 1986; Kemp, 1987).

A análise da “marcha” do desenvolvimento alemão, acelerado na segunda metade do século XIX, demonstra a importância crucial das elites prussianas, notadamente a oligarquia *junker*, na tessitura de uma dinâmica de transformação de um país atrasado e agrário em uma potência econômica industrial em menos de 50 anos. Como traços fundamentais do processo, pode-se citar a fúria militar prussiana na construção do Estado nacional e a comunhão de interesses entre o capital financeiro e o capital industrial.

O Japão teve uma dinâmica talvez ainda mais formidável, alçando voo de uma condição feudal em meados do século XIX até uma posição de destaque mundial em produção industrial e poderio militar no início do século XX. Também aqui, tem-se a participação ativa de elites locais, os *daimios* e os *samurais*, no sentido de sobrepujar uma situação de atraso estrutural e competir em pé de igualdade com os rivais europeus e estadunidenses.

No estudo dos dois casos pode-se identificar a participação ativa do Estado nacional no sentido de apropriação e alocação de parcela elevada do excedente, necessária à industrialização, notadamente na viabilização de infraestrutura (capital social fixo) e de um setor de bens de capital (D1), além de um sistema de financiamento de longo prazo, imprescindível ao desenvolvimento econômico. Porém, é lícito apontar a contribuição de fatores extra econômicos nesses processos, quiçá mais importantes que a própria estratégia de desenvolvimento econômico.

Mesmo economicamente atrasada, a Alemanha era um centro cultural europeu desde a Idade Média, ou seja, muito antes da unificação do país, concluída somente no século XIX. Foi crucial a liderança de elites comprometidas com a superação da situação de atraso econômico e vulnerabilidade militar na Europa Central. A unificação alemã e a construção do projeto nacional de desenvolvimento foram elementos capitais para a coesão daquelas elites.

Também o Japão caracterizava-se por forte expressão cultural e tradição de autonomia e soberania nacional séculos antes do primeiro contato com os europeus. O exemplo da dominação chinesa e indiana pela Inglaterra vitoriana no século XIX despertou o país para a necessidade da industrialização. O expansionismo japonês posterior à Revolução Meiji foi uma resposta agressiva ao receio da perda da soberania ante os imperialismos europeu e estadunidense.

Sem embargo, mesmo a hegemonia econômica inglesa, considerada um triunfo do liberalismo econômico, contou com decisiva participação do Estado inglês. Seja, no século XVII, com a Revolução Inglesa, ou posteriormente, com a diplomacia, a defesa da libra, o poderio naval ou a exploração colonial, a Coroa inglesa tratou de garantir as condições de expansão do seu domínio econômico. Sem os mercados garantidos à força das armas britânicas, a Inglaterra não teria se tornado a “oficina do mundo” (Hobsbawn, 1986).

O próprio conceito de liberalismo, tão caro aos economistas ingleses, deve ser examinado cuidadosamente, pois o comércio exterior inglês baseava-se na manutenção de direitos de preferência e exclusividade comercial com suas colônias e zonas de influência. List (1942) denuncia o estratagema inglês de “exportar” o liberalismo econômico, enquanto mantém um rígido esquema protecionista, como mostra a instituição dos *Navigation Acts* (1660-1849), que garantiam direitos especiais à frota mercante inglesa nos portos de todo o mundo, e das *Corn Laws* (1815-1846), ato explícito de proteção comercial.

Para comentar um caso mais recente, temos o projeto chinês de desenvolvimento, cuja dimensão contribuiu para acelerar o crescimento econômico mundial nos últimos anos. Analogamente, na base do crescimento econômico chinês está um projeto deliberado de desenvolvimento planejado e conduzido pelo Estado nacional. Também se trata de um projeto de soberania nacional e de afirmação militar. A experiência chinesa é particularmente interessante por acontecer depois de decretado o “fim do Estado-Nação” por alguns pensadores de “vanguarda”, tal como Ohmae (1996).

Belluzo (2002) destaca o caso dos “tigres asiáticos”, entre os quais não há lugar para a renúncia a políticas deliberadas de reestruturação produtiva ou de estímulo à modernização e à conquista de mercados. Seja qual for a estratégia adotada – liderança das exportações ou preeminência do mercado interno –, os casos bem-sucedidos de avanço industrial e produtivo têm um traço comum: intencionalidade e coordenação pública.

Assim, julga-se lícito considerar como dois elementos essenciais na condução de um projeto nacional de desenvolvimento econômico, (i) *elites* comprometidas com a defesa dos interesses econômicos nacionais (nacionalismo), e (ii) um *Estado nacional* voltado para garantir as condições materiais necessárias ao desenvolvimento.

Embora nas últimas décadas o *mainstream* tenha questionado a importância do Estado nacional para o desenvolvimento econômico, considerando-o, antes, um “estorvo” ao crescimento e desenvolvimento econômico, a presente crise financeira e a corrida pela “estatização” do sistema financeiro internacional estão, *de novo*, provando o contrário.

De todo modo, pode-se dispensar a contribuição da crise financeira para o entendimento do papel do Estado no desenvolvimento capitalista moderno, se considerarmos a história econômica dos Estados Unidos, a maior e mais diversificada economia mundial. Ali o complexo militar, patrocinado pelo Estado nacional, foi e continua sendo a base de um sem-número de indústrias estratégicas: siderúrgica, química, mecânica, aeroespacial, microeletrônica etc. Também pelo lado monetário, a hegemonia do dólar repousa, em larga medida, na hegemonia militar norte-americana.

À diferença das experiências de desenvolvimento sumariadas acima, pode-se inferir certa *especificidade* no perfil das elites de países subdesenvolvidos, de padrão essencialmente qualitativo. Uma vez que as economias subdesenvolvidas se conformaram para atender a exigências de mercados externos consumidores de matérias-primas mediante a importação de

bens manufaturados dos centros industriais, não há, na formação desses países, o ideal de formação de uma nação soberana, i.e., uma nação autodeterminada.

Daí a tese cepalina de que os países latino-americanos conformaram-se em “economias reflexivas”, ou seja, parte substancial das iniciativas aqui desenvolvidas derivam de decisões externas. Conquanto autores da chamada Teoria da Dependência (*exempli gratia* Cardoso e Faletto, 1970) tenham pretendido negar essa proposição, destacando a importância dos processos sociais domésticos na evolução socioeconômica dos países subdesenvolvidos, entendemos que essa abordagem não invalida a observação cepalina a respeito da enorme assimetria de poder colocada entre as decisões locais (periféricas) e as decisões externas (centrais), mesmo após a independência e formação dos Estados nacionais na América Latina.

Para Lessa e Dain (1980), as elites latino-americanas aceitaram uma associação menor com o capital estrangeiro e defendem sua reprodução local com base na especulação imobiliária e na intermediação bancária. Brandão (2011) argumenta que as elites brasileiras reproduzem-se sob a lógica do capital mercantil, com base em um processo de “acumulação primitiva permanente”, pouco preocupado com o desenvolvimento das forças produtivas do país.

Lembrando Tavares (1999a), a acumulação permitida pelo território continental, a notória “fuga para frente”, é um elemento primordial de manutenção do poder das elites no Brasil. A especulação com a terra e com o dinheiro e a constante expansão da fronteira agrícola são aspectos visíveis dessa dominação (Cano, 2006).

Se as ideias anteriores estão corretas, pode-se avançar na qualificação destas elites: são elites cosmopolitas, voltadas à emulação de elementos culturais e padrões de consumo dos países centrais, pouco interessadas – ou *capazes* – em contribuir para o desenvolvimento nacional.

Discutidos certos aspectos das elites latino-americanas, que dizer de seus Estados nacionais? Até o final do século XIX e início do século XX, boa parte dos países latino-americanos, recém-independentes e já devedores crônicos, apresentavam Estados cuja função básica residia na garantia de reprodução do setor exportador. De um lado, assegurando as brutais condições de exploração de trabalho, escravo ou livre, rural ou urbano. De outro, mantendo as fronteiras nacionais, reprimindo movimentos separatistas e garantindo a posse da *terra*, principal elemento do poder oligárquico, seja como fator de produção e especulação imobiliária, seja como base da dominação política. É factível perceber que tais Estados patrimonialistas e liberais-exportadores dificilmente poderiam assumir funções desenvolvimentistas.

Sem classes dirigentes nacionalistas ou um Estado nacional capaz de promover condições para o desenvolvimento econômico, pode-se então concluir que não há possibilidades de desenvolvimento para nações subdesenvolvidas? Essa questão não é simples, mas precisa ser explorada para o prosseguimento deste trabalho. A seção seguinte, baseada no trabalho seminal de Furtado (1977), pode ajudar a esclarecê-la.

2.3. Desenvolvimento econômico: decisões e estruturas

No capítulo 8 de “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico”, Furtado (1977) estabelece uma discussão acerca das interações entre *decisões* e *estruturas*. O autor organiza sua argumentação com base nos aportes teóricos trazidos por três economistas que se destacaram no estudo do desenvolvimento econômico: Gunnar Myrdal, François Perroux e Albert Hirschman. Para além de suas contribuições para a teoria econômica, esses autores influenciaram intervenções de políticas públicas no ciclo desenvolvimentista na América Latina e suas agendas de pesquisa tiveram importante impacto nas formulações da Cepal.

Segundo Furtado, as teorias do crescimento, seja na formulação keynesiana ou na neoclássica, constituem desdobramentos da análise tradicional, concentrada na identificação dos valores de equilíbrio das variáveis de um sistema a partir de dados estruturais aos quais se atribui certa estabilidade. Para o autor, à diferença da teoria econômica tradicional, ocupada com os “automatismos” do mercado, o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na *caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre decisões e estruturas*.

Furtado entende que determinadas categorias de *decisões*, emanadas de agentes dotados de poderes relevantes em uma coletividade, a exemplo do Estado nacional, podem influenciar a composição das *estruturas* dessa coletividade, mormente os aspectos de sua organização socioeconômica. As *estruturas* são os “parâmetros não econômicos” dos modelos macroeconômicos, a exemplo de estrutura agrária, poder de mercado, domínio de tecnologias, concentração de renda, propriedade de ativos, marginalização social, entre outros. Furtado assinala que os estruturalistas retomaram a tradição do pensamento marxista, ao trazer para o primeiro plano a análise das estruturas sociais como meio de compreensão sobre o comportamento das variáveis econômicas.

Conforme o autor (op. cit., p. 111), “foi o estudo do desenvolvimento que permitiu desviar a atenção do equilíbrio das variáveis para a identificação dos elementos estruturais que condicionam o comportamento dos agentes responsáveis pelas decisões estratégicas”. Nesse sentido, Furtado destaca a importância do trabalho de Myrdal (1968) na revisão das categorias analíticas da teoria econômica.

Myrdal contesta uma premissa central do pensamento econômico tradicional, traduzida na noção de *equilíbrio estável*. Pelo princípio do equilíbrio, toda perturbação em um sistema econômico provoca uma reação em sentido contrário, orientada para restaurar novo estado de equilíbrio. Para o autor, ocorre exatamente o contrário: não se verifica essa tendência à auto estabilização no sistema social. O sistema não se move espontaneamente na direção de um estado de equilíbrio, mas constantemente se afasta dessa posição. Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Em virtude dessa causação circular, o processo social tende a tornar-se acumulativo.

Como ilustração clássica desta ideia de *causação circular cumulativa* proposta por Myrdal (1968, p. 32), tem-se que “um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que por sua vez, implica dizer que não terá o suficiente para comer; e assim por diante. Uma situação dessas, aplicada a todo um país, pode reduzir-se a uma proposição truística: ‘um país é pobre porque é pobre’”.

Para Myrdal, o livre jogo das forças do mercado opera no sentido da desigualdade e isso é perfeitamente visível no plano regional do desenvolvimento econômico. Segundo a visão ortodoxa, a migração, o movimento do capital e o comércio são os mecanismos de equalização das taxas de desenvolvimento entre as regiões. Myrdal entende que estes são, antes, os meios pelos quais o processo acumulativo se desenvolve – para cima, nas regiões mais desenvolvidas, e para baixo, nas regiões mais pobres.

As ideias de Myrdal constituem forte elemento para a defesa de políticas de desenvolvimento regional. Na verdade, esse autor acredita que o processo natural de concentração do desenvolvimento econômico pode *e deve* ser contra-arrestado mediante interferências políticas planejadas. Porém, adverte que essas iniciativas serão tão mais difíceis quanto mais pobre for o país em questão.

Para Myrdal, a intervenção estatal no sentido da equidade nutre-se do sentimento de *solidariedade nacional*. Analisando a realidade dos anos 1960, Myrdal argumenta que, nos países da Europa Ocidental que evoluíram para *Welfare States*, o progresso econômico e os níveis ascendentes de renda ofereceram oportunidades para todos e deram força aos ideais de generosidade consciente, proporcionando base política mais firme às medidas igualitárias. Nesses países, iniciaram-se políticas estatais que visavam maior igualdade social e regional, o que fortaleceu sua postura democrática.

Já em países pobres, a exemplo dos integrantes da América Latina, a inclinação natural para a desigualdade teria sido reforçada por instituições de caráter discriminatório e por estruturas de poder autoritárias. Desse modo, comprometeu-se o desenvolvimento da democracia, que constituiria a base de poder para medidas políticas igualitárias.

Em síntese, Myrdal rompe com a teoria econômica tradicional ao contestar a ideia de equilíbrio e defender a intervenção estatal ativa no domínio do desenvolvimento econômico. O autor traz para a análise econômica a contribuição da *política*, fator “extraeconômico” sumamente relevante no campo econômico. Assim, seu trabalho fez avançar o entendimento sobre como determinadas categorias de *decisões* podem influenciar a composição das *estruturas* dos sistemas econômicos.

Prosseguindo na discussão proposta por Furtado, vem a propósito examinar as contribuições de François Perroux, economista francês que trabalhou a economia das decisões e o conceito de *poder*, noção largamente dissimulada na análise econômica tradicional. Segundo Perroux (1967), o funcionamento da economia é ininteligível a partir da interpretação da teoria paretiana do equilíbrio, do mecanismo de preços livres e dos automatismos e espontaneidades do sistema de livre mercado.

Perroux convida à análise da distinção entre decisões *marginais* e decisões *estruturais*. As primeiras implicam modificação muito pequena da realidade econômica. Representam a maior parte das decisões econômicas e são simples respostas a situações de mercado. Já as últimas são decisões econômicas proeminentes, pois alteram quantidades globais de produto e condicionam o resultado do conflito de planos individuais: têm por meio específico o emprego da *coação*. Assim, se determinada unidade utiliza a coação para compatibilizar planos individuais ou realizar certas quantidades globais, essa unidade está tomando uma *macrodecisão*. Uma macrodecisão pode ser derivada do Estado nacional ou de um grupo privado economicamente poderoso.

Conforme Perroux, a coação é exercida por meio de operações de mercado ou extramercado. O Estado moderno detém o monopólio da coação organizada e legitimada. Conta com meios de pressão sobre o banco central e o sistema tributário, influencia na definição da taxa de câmbio e no nível do gasto público. Já a unidade complexa de caráter privado exerce a coação quando impõe preço ao comprador, condiciona a estrutura de concentração do mercado, pressiona o Estado para obter concessões, privilégios ou transformações das regras do jogo. Na verdade, Perroux adverte que “a indústria moderna gera desigualdades tão flagrantes entre as nações que nos obriga a reexaminar as condições de fato da soberania nacional” (op. cit., p. 197). Esta avaliação é tão mais verdadeira hoje, em meio à globalização econômica e ao poder assimétrico exercido pelos grandes grupos econômicos transnacionais privados.

Perroux acredita que o fenômeno da coação não tem “direitos de cidade” na análise teórica tradicional devido ao seu “caráter inoportuno e importuno” (p. 343). Enquanto o universo paretiano reduz o papel da intencionalidade e exclui o efeito de dominação, este esquema configura a vida econômica como um “entrecruzar de horizontes humanos” e não um conjunto de “deslocamentos de objetos materiais”. Com ele toma relevo uma “macroeconomia das decisões” em contraste com uma “macroeconomia das quantidades”.

Furtado (1977) recuperou a contribuição de Perroux sobre os princípios de dominação e coação presentes nas macrodecisões. Diante do avanço da dominação financeira e tecnológica das corporações transnacionais, sempre esteve presente na obra de Furtado a preocupação em dotar os países de industrialização tardia de centros de decisões válidos, o que pressupõe um amplo processo de reconstrução social. Nesse sentido, Furtado entende o desenvolvimento econômico como um processo de transformação coletiva que modifica relações de poder e cria novos “centros de decisão” (Furtado, 1968, 1977).

O esquema proposto por Perroux é fundamental na discussão de um projeto nacional de desenvolvimento econômico. Segundo Furtado, a importância desse enfoque é que permite tratar a decisão econômica como ponto de partida de uma ação, cujo resultado final pode ser uma modificação qualitativa de tipo estrutural, favorável ao desenvolvimento. Nesse sentido, merece particular atenção a contribuição de Albert Hirschman (1961), cuja análise da economia das decisões em países subdesenvolvidos complementa a presente discussão.

Para Hirschman, o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de recursos e fatores de produção, mas sim de provocar e mobilizar recursos e aptidões dispersos ou

mal-empregados, em que se necessita de um agente coordenador. Nos países subdesenvolvidos, ou de desenvolvimento tardio, essa função foi comumente exercida pelo Estado nacional. A concepção hirschmaniana leva a procurar pressões e processos de incentivo que farão mobilizar e eclodir a maior soma possível desses recursos.

Para o autor, nota-se em países subdesenvolvidos um fenômeno exacerbado de *preferência pela liquidez*. Os investidores conservam o dinheiro em espécie ou patrimônios de fácil conversão, porque esperam que os rendimentos de investimentos futuros sejam superiores aos atuais, sem inverter energias e capital em novos empreendimentos. Isso ajuda a explicar por que nesses países, onde há tantas oportunidades de investimento, investidores preferem manter seus patrimônios desembaraçados ou líquidos: o clássico comportamento *rentier* já identificado por outros atores (Lessa e Dain, 1998; Tavares, 1999a; Brandão, 2009).

Hirschman reconhece na capacidade de tomar decisões o “recurso raro” que condiciona as carências e dificuldades nos países subdesenvolvidos. Seu diagnóstico é que os países atrasados deixam de tirar vantagem do seu potencial de desenvolvimento porque têm dificuldades em tomar *decisões* necessárias ao desenvolvimento, na quantidade requerida e com a devida urgência. Assim o problema fundamental consiste em gerar e revigorar a ação humana.

O autor procura localizar processos que representem uma força capaz de compensar as dificuldades típicas dos países subdesenvolvidas na tomada de decisões. Para o autor, tal estímulo pode ser encontrado em uma certa característica do próprio investimento, a saber, seu efeito contagiante de indução de mais investimento, que ele denomina *efeito completo do investimento*. O efeito completo, ao projetar tensões estruturais na economia para trás (*backward linkages*) e para frente (*forward linkages*), reforça os incentivos ao investimento.

Para Hirschman, as preferências e estratégias de desenvolvimento devem ter como prioridade a avaliação comparativa do ímpeto com que o progresso de um setor induzirá ao desenvolvimento do outro. Assim, o investimento em *capital social fixo* – *exempli gratia* infraestrutura de energia, transportes e comunicações – é defendido, não pelo seu efeito direto sobre a produção final, mas, sim, porque permite e incita a instauração de atividades diretamente produtivas.

Conforme o autor, a falta de interdependência e de encadeamento no sistema de produção é comum em países subdesenvolvidos. A agricultura em geral, e a agricultura de subsistência em especial, são caracterizadas pela escassez de efeitos em cadeia. Por outro lado, a superioridade da

manufatura a esse respeito é esmagadora, o que milita contra qualquer alternativa de especialização agrícola para os países subdesenvolvidos.

Hirschman acredita que o objetivo de uma política desenvolvimentista deve ser antes conservar do que eliminar as tensões e os desequilíbrios de que são sintomas os lucros e perdas na economia competitiva. Em sua concepção de desenvolvimento, cada iniciativa é induzida por um desequilíbrio prévio e gera, por sua vez, um novo desequilíbrio que exige uma nova movimentação. O modo pelo qual o investimento leva a outro investimento pressiona todo um conjunto de deliberações inversoras, aumentando assim o recurso escasso dos países subdesenvolvidos: a capacidade de criar novas decisões de investimento.

O quadro teórico montado por Furtado mostra-se extremamente oportuno para a reflexão sobre o desenvolvimento econômico. Sua análise elucida certos momentos históricos do desenvolvimentismo brasileiro, que serão discutidos nas próximas seções deste capítulo. Também diferencia aspectos fundamentais do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, tão caros à nossa análise.

Reiterando Furtado, talvez a maior contribuição da economia do desenvolvimento seja buscar nas relações de poder e nas estruturas sociais os grandes elementos explicativos do desenvolvimento. Essa contribuição permite uma leitura dinâmica da realidade, na qual agentes significativos – frações de elites ou o próprio Estado nacional –, a partir de uma ação deliberada – uma (macro) decisão –, podem modificar as suas próprias estruturas socioeconômicas de modo favorável ao desenvolvimento. Essa interpretação auxilia o entendimento da ascensão japonesa e da alemã no século XIX, da construção das hegemonias inglesa e norte-americana, mas também da presente ascensão chinesa e mesmo do ciclo desenvolvimentista no Brasil.

Vale ressaltar as limitações colocadas aos países subdesenvolvidos no processo de transformação de estruturas. Myrdal assinalou as graves desigualdades socioeconômicas, que fragilizam a democracia e depõem contra políticas ativas de desenvolvimento. Perroux destacou o aspecto da dominação a que estão submetidas as economias subdesenvolvidas e o seu restrito poder relativo no contexto internacional. Com Hirschman, são apontadas as limitações nas decisões de investimento e as dificuldades de coordenação dessas economias periféricas. Em comum, os três autores, assim como Furtado, preconizam a atuação decidida do Estado nacional na estratégia de desenvolvimento, *principalmente* em casos de países subdesenvolvidos.

Assim, o desafio maior para a sociedade brasileira parece ser a mobilização de sua principal entidade política– o Estado nacional – no sentido da construção de um projeto nacional de desenvolvimento, que é também a construção de um projeto de *Nação*.

Uma análise da política econômica brasileira no século XX, principalmente após a grande crise de 1929, revela que, em nossa história recente, vivenciamos momentos de notável evolução das forças produtivas nacionais e mesmo de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, considera-se válido proceder a um breve exame do período desenvolvimentista brasileiro, bem como de sua crise ulterior.

2.4. Desenvolvimento econômico no Brasil

Na presente abordagem, o desenvolvimento econômico envolve acumulação e progresso técnico, mas também é uma questão de difusão dos ganhos de produtividade e um processo de transformação coletiva que modifica relações de poder e cria novos “centros de decisão” (Furtado, 1968, 1977). Como lembra Brandão (2003), o crescimento econômico, geralmente levado a cabo com a preservação dos interesses constituídos, tem natureza distinta do processo de desenvolvimento, que exige enfrentamento de interesses postos na sociedade.

Neste sentido, a “Crise de 29” foi um divisor de águas no Brasil. Para trás ficaria a economia primário-exportadora, um Estado pouco interventor e oligarquias regionais que dividiam o poder. Até então, o país pôde se valer de recursos externos para enfrentar suas crises, mas, com a fuga de capitais rumo aos países centrais e a desorganização do mundo capitalista, aquele financiamento passou a ser inviável (Cano, 2000).

Conforme Cano (op. cit.), as principais frações da classe dominante tinham consciência da necessidade de superar a crise e foram obrigadas a se dar conta das limitações inerentes a uma economia primário-exportadora. De todo modo, “ainda que as pressões estivessem presentes, foi necessária sua condução, pelo Estado, pela liderança de Vargas”.

A crise reforçou um processo que se desenhava no âmbito do complexo cafeeiro paulista: a crescente mão de obra assalariada e os excedentes gerados na cafeicultura ensejaram a instalação de indústrias “leves” e a implantação de uma expressiva malha ferroviária. Essa

incipiente indústria, a urbanização e o crescimento do setor terciário gestaram uma burguesia industrial e os primeiros núcleos proletários, além de expandir a classe média¹⁰ (Ianni, 1977).

Após a Revolução de 30, o governo federal reorganizou a política de defesa do café, retomando as compras de excedentes e assumindo a política cafeeira nacional (Cano, 2006). Furtado (1982) considera essa experiência uma autêntica intervenção anticíclica, de amplitude superior a qualquer iniciativa conduzida pelos países industrializados no período de crise.

A política de manutenção dos preços do café, somada aos cortes de importações e à desvalorização cambial, impediu que a crise se aprofundasse no setor industrial (Cano, 2006). Assim, no período 1929-1933, dão-se as condições para que se altere o antigo padrão de acumulação: o modelo “primário-exportador” ou de “desenvolvimento para fora”. Com o *deslocamento do centro dinâmico* da economia nacional (Furtado, 1982), torna-se a indústria o principal determinante do nível de atividade.

Para Ianni (1977), a expansão industrial brasileira foi também estimulada pelas exigências da economia de guerra das “nações aliadas” entre 1939 e 1945. As condições excepcionais de guerra permitiram ao governo Vargas a viabilização da siderurgia nacional. Além do mercado interno ao seu inteiro dispor, a exportação de artigos manufaturados tornou-se pela primeira vez um item ponderável na pauta de comércio exterior (Ianni, op. cit.).

O período também assiste a uma progressiva integração do mercado nacional. Vargas, quando elimina os impostos interestaduais na década de 1930, quer integrar as economias regionais, quer formar uma economia nacional e trazer todas as regiões para um espaço econômico comum. Ao transformar os problemas regionais em instituições federais, *exempli gratia* os Institutos do Cacau, do Café, do Açúcar, do Mate, as questões regionais são trazidas para o âmbito da União e convertidas em questões nacionais, conforme destacou Cano (1997 e 1981).

Nos anos de 1930 a 1945, o governo adotou uma série de medidas destinadas à reestruturação do aparelho estatal. Suscitou-se a racionalização da análise dos problemas

¹⁰ “Foi nesse ambiente urbano mais complexo e parcialmente independente da cultura agrária que surgiram, na década dos 20, vários movimentos políticos e artísticos novos: fundou-se o Partido Comunista do Brasil, em 1922; surgiram as primeiras manifestações do tenentismo, o qual exprimia os interesses, os ideais e as ambições políticas de alguns setores do Exército; fundou-se um partido político de inspiração fascista, com a Legião do Cruzeiro do Sul, em 1922; e realizou-se a Semana de Arte Moderna, em S. Paulo, também em 1922, quando se manifestaram alguns jovens artistas de vanguarda. Essas são algumas das principais expressões de uma sociedade urbana em franca transformação” (Ianni, 1977, p. 17).

nacionais e da formulação de medidas de política econômica, incorporando-se a prática da planificação. Não seria exagerado afirmar que a gestão Vargas “constrói” um Estado nacional no Brasil (Ianni, 1977). Nesse período o *nacionalismo* passou a ser elemento importante nos debates sobre os problemas brasileiros. À medida que se ampliava o controle estatal sobre as decisões econômicas, acentuava-se também o componente nacionalista em sua ideologia e prática.

Sem embargo, o posterior governo Dutra (1946-1950) pode ser entendido como uma “contrarrevolução” liberal. Conforme Ianni (1977), o sistema político-econômico brasileiro já estava comprometido, de forma subordinada, com o capitalismo mundial, e as forças econômicas e políticas associadas ao “centro” capitalista logo se movimentaram, organizando um movimento contrário à ideia de industrializar e emancipar economicamente o país.

O retorno de Vargas após as eleições de 1950 foi marcado pela crítica ao liberalismo de Dutra, que havia esgotado as divisas do país e “entregado a nação” ao capital estrangeiro. Retomando sua inspiração nacionalista e desenvolvimentista, Vargas aprofunda as condições infraestruturais e institucionais para a aceleração do desenvolvimento industrial do país. Não se tratava apenas de eliminar “pontos de estrangulamento” da economia brasileira, mas também de fortalecer o controle estatal dos instrumentos de política econômica e nacionalizar “centros de decisão”. Nesse sentido, são ilustrativas a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás).

De todo modo, a industrialização brasileira ainda se encontrava em sua fase *restringida*, pois seu DI mantinha-se incipiente e a indústria recorria às divisas do setor exportador para importar os bens de produção necessários. Conforme Cano (2000), “essa restrição diminuiria sensivelmente a partir do quinquênio 1956-1960, quando finalmente se instalaria no país a *indústria pesada*”. Tratava-se de “internalizar a produção de meios de produção”.

A indústria pesada foi viabilizada na esteira das realizações do *Plano de Metas*, sob a liderança do presidente Juscelino Kubitschek. O plano baseou-se em boa medida no relatório da Comissão Mista Brasil-EUA, cujo diagnóstico indicou que o desenvolvimento econômico brasileiro era obstruído por “pontos de estrangulamento”, notadamente no setor de infraestrutura e na oferta interna de bens de capital (Lafer, 1975).

Lessa (1982) demonstra como as principais metas do Plano de Metas foram cumpridas e mesmo ultrapassadas. A cooperação com o capital estrangeiro, notadamente a importação de capital e tecnologia europeias, foi central para o êxito do plano. Como a estrutura administrativa e

a tributária do Estado brasileiro não eram compatíveis com o volume e o ritmo das inversões previstas, o governo operou via grupos executivos especiais, orçamentos de contribuições e leilões de divisas. De todo modo, ao final dos anos JK, o Brasil enfrenta forte pressão inflacionária e a situação se agrava com a retração do financiamento estrangeiro após o rompimento com o FMI em 1959.

Com as realizações do Plano de Metas, houve aceleração da concentração regional da indústria brasileira. No final dos anos 1950, mais de 40% da produção industrial nacional estava concentrada na Grande São Paulo, enquanto a região Sudeste concentrava cerca de 70% do PIB do país (Pacheco, 1996). A criação da Sudene, em 1959, sob o comando de Celso Furtado, representou o reconhecimento da questão regional brasileira e o entendimento da necessidade de enfrentamento das crescentes desigualdades regionais mediante políticas públicas ativas de desenvolvimento. A evolução da política regional brasileira será discutida mais detidamente no capítulo seguinte.

Nesse período, a urbanização foi vigorosa e o Brasil já apresentava o parque industrial mais amplo e diversificado da América Latina. A construção de Brasília fez avanços na integração do território e na consolidação da malha rodoviária nacional. O Brasil consolidou sua economia industrial, embora a vulnerabilidade no campo macroeconômico e a crescente organização da classe trabalhadora possam ter precipitado o posterior golpe militar de 1964. A mobilização popular em torno das “reformas de base” – reforma agrária, urbana, política etc. – conduziu a uma dura resposta dos setores conservadores do país, materializada no golpe militar.

O período autoritário no Brasil, compreendido formalmente entre os anos de 1964 e 1985, representou um processo controverso pois, enquanto a economia cresceu de modo acelerado, a organização popular foi brutalmente restringida e processou-se um intenso movimento de concentração de renda no país.

Os militares conduziram um conjunto de medidas de estabilização por meio do ajuste fiscal, modernização do sistema financeiro e severo controle administrativo sobre preços e salários, com a quebra do instituto da estabilidade no emprego e a repressão à atividade sindical. No campo tributário, houve aguda elevação e centralização dos recursos fiscais no nível federal. A criação de fundos de poupança compulsória, tais como o FGTS, o PIS e o PASEP, ampliaram as capacidades de investimento público e privado. Com a instituição das ORTN e da correção monetária, expandiu-se substancialmente a capacidade de endividamento do governo.

Essas medidas promoveram notável elevação da taxa de investimento no Brasil, o que, aliado à recuperação de capacidade ociosa na indústria, redundaram no “milagre econômico brasileiro” (1968-1973), com um crescimento do PIB superior a 10% ao ano. A expansão da oferta de bens duráveis e habitações concentrou-se nas classes médias e altas, também como mecanismo de cooptação (Ianni, 1977).

A “Revolução Verde” – processo de mecanização e quimificação da agricultura, que viabilizou forte crescimento da produtividade e da produção de alimentos e insumos – estimulou massivo êxodo rural, com conseqüente expansão da favelização e marginalização nos centros urbanos, acompanhada da deterioração dos serviços públicos, sobretudo em educação, transportes públicos, saneamento e saúde (Cano, 1989).

As elevadas e crescentes importações de bens de capital e insumos, aliadas à retração das exportações no início dos anos 1970 (primeiro “choque do petróleo”), levaram à reversão dos saldos comerciais brasileiros, em meio à deterioração dos termos de intercâmbio e elevação das taxas de juros internacionais (Carneiro, 2002). Isso alimentou críticas associadas às pressões inflacionárias internas e ao atraso relativo das indústrias de base e bens de capital. A situação fortaleceu o bloco de oposição e demandou dos líderes do regime uma resposta à altura (Lessa, 1998).

O impacto do primeiro “choque do petróleo”, em 1973, não intimidou o governo militar, que assumiu o mais ambicioso programa de investimentos no Brasil pós-1964. A peculiaridade do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) repousa no seu padrão de financiamento calcado no endividamento externo, facilitado pela farta liquidez internacional decorrente da reciclagem dos *petrodólares* no mercado financeiro internacional e pela retração do investimento nos países centrais (Cruz, 1995).

No domínio regional, a política de acelerado crescimento industrial exigiu da periferia nacional um uso mais intenso da sua base de recursos naturais. Isso implicou ampliar e melhorar a infraestrutura da periferia e implantar diversas bases industriais e agroindustriais, mormente no setor de insumos básicos e bens intermediários, criando uma série de “enclaves” regionais. Esse movimento fortaleceu a integração produtiva da economia nacional e o crescimento solidário inter-regional. Na verdade, nos anos 1970, a indústria periférica cresce a um ritmo superior à do centro, o que ensejou significativa desconcentração da produção industrial no Brasil (Cano, 2007a).

De todo modo, estas iniciativas reforçaram a concentração de renda e ativos, ampliando as desigualdades intrarregionais e reforçando o poder das elites tradicionais periféricas sob um processo de *modernização conservadora*. Na região Nordeste, foram estabelecidos diversos núcleos industriais, tais como o Polo Petroquímico de Camaçari e o Polo Mineiro-metalúrgico do Maranhão, porém a grande maioria da população continuou a enfrentar as piores condições socioeconômicas do país, mitigadas por políticas compensatórias pulverizadas (Araújo, 1995).

No *front* externo, a conjuntura internacional acabou por demonstrar que a economia brasileira havia extrapolado a sua capacidade de endividamento. Após o segundo “choque do petróleo” (1979) e a subsequente decolagem dos juros internacionais, a estrutura de financiamento da economia brasileira é solapada.

Conforme Goldenstein (1994), no momento em que se encerram os mecanismos de financiamento internacional, com a interrupção do crédito bancário e dos fluxos de investimento produtivo direto por parte das empresas multinacionais, o país entra em uma crise financeira sem precedentes que o leva à hiperinflação e à estagnação econômica¹¹.

Cano (2000) entende que, apesar dos avanços na estrutura produtiva, na modernização da agricultura e na desconcentração industrial, o período 1967-1980 representou o “capitalismo selvagem brasileiro”. Apesar das elevadas taxas de crescimento econômico, houve brutal piora na concentração pessoal de renda. O regime também cristalizara a cultura do autoritarismo, da cooptação e da violência.

Na opinião do autor, a crise dos anos 1970, apesar de comprometer o crescimento e as contas públicas nas décadas seguintes, teve o mérito de precipitar a transição do regime autoritário. Sem embargo, a transição fez-se de forma conservadora, preservando as elites do passado. A política econômica dos anos 1980, ao resistir às reformas necessárias (agrária, fiscal e financeira), consistiu em uma série de pantomimas para evitar a hiperinflação e renegociar a dívida externa junto às entidades multilaterais. Encerrava-se um ciclo de 50 anos (1929-1979), no

¹¹ Conforme Goldenstein (1994), a terceira revolução tecnológica e as transformações de natureza financeira levam ao entendimento de que o setor industrial brasileiro de fato se completara, porém de acordo com uma estrutura ultrapassada e uma base de financiamento instável. Por outro lado, as contradições do nosso capitalismo tardio eram patrocinadas pelo setor público: “o Estado distribui apoio na forma de subsídios, incentivos fiscais, proteção de mercado, preços e tarifas especiais de produtos e serviços públicos (...) Teoricamente um suporte inicial necessário devido ao caráter retardatário do capitalismo brasileiro, esses apoios são base de sobrevivência para os setores atrasados e fonte de lucros extraordinários para os setores mais dinâmicos” (op.cit., p. 66).

qual um excepcional grau de soberania no exercício da política econômica permitiu robusto desenvolvimento das forças produtivas no Brasil.

2.5. Crise da dívida e neoliberalismo

Os anos 1980 inauguram a estratégia do “dólar forte” marcada pela elevação substancial dos juros nos Estados Unidos (doutrina Volker). Esse movimento levou dezenas de países endividados ao *default*, notadamente na América Latina. Sob o comando de Reagan, os desígnios imperiais estadunidenses são reafirmados com a aceleração da corrida armamentista que irá redundar no debilitamento da antiga União Soviética e posterior falência do bloco socialista, coroando a assunção dos EUA como potência monopolar. Conforme Teixeira (1993), uma economia tão internacionalizada como a brasileira, seja na órbita produtiva, na monetária ou na financeira, não poderia deixar de sofrer as consequências dessas mudanças.

De acordo com Cano (2007b), a notável expansão da economia brasileira entre 1929 e 1979 foi possível por certas circunstâncias históricas, resultantes de brechas e contradições externas, tais como a Grande Depressão, a Segunda Guerra Mundial, o Acordo de Bretton Woods e a Guerra Fria. O anúncio da vitória do “mundo livre capitalista” na Guerra Fria permitiu a imposição do chamado Consenso de Washington, centrado pela dominação da finança internacional (Cano, 2000). O esgotamento dos mecanismos de controle de capitais e de estabilidade cambial, estabelecidos no Acordo de Bretton Woods, “desacorrentou” o circuito de acumulação da finança internacional e impôs uma “restauração” liberal-conservadora.

Ao longo dos anos 1980 – a “década perdida” – o Brasil volta-se a uma série de políticas (malsucedidas) de estabilização: é o fim da era dos grandes projetos de desenvolvimento. A “crise da dívida” impingiu uma subordinação passiva no campo da política econômica, respaldada por instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI e chanceladas pelas elites locais, que aderem ao circuito *rentier*, financiando a dívida pública a juros exorbitantes.

A crise representou um forte estrangulamento cambial, dado o peso do petróleo na pauta importadora e o volume de pagamentos dos serviços da dívida externa. O quadro foi agravado com a retração do investimento estrangeiro, acompanhada de encurtamento de prazos e elevação dos *spreads*. As filiais de empresas estrangeiras tornaram-se uma pressão sobre o mercado de câmbio, ampliando suas remessas de lucros às matrizes (Cruz, 1995).

Nesse período avança o processo de “estatização” da dívida externa, com o Banco Central assumindo o risco cambial das captações externas (Cruz, 1994). As empresas estatais foram as principais tomadoras de empréstimos em moeda estrangeira, porém, sua capacidade de endividamento já se encontrava comprometida, em função da pesada carga já contratada para os investimentos previstos no II PND. Por outro lado, as medidas de contenção dos preços públicos comprometiam o financiamento dos grandes projetos estatais nas áreas de insumos básicos e infraestrutura, ampliando a dependência de créditos externos.

Em 1982, com a crise do México, o fluxo de crédito bancário internacional para a América Latina foi interrompido, o que resultou na prioridade ao ajuste externo patrocinado pelos bancos credores e pelo FMI. O Brasil passou de absorvedor de recursos externos para exportador líquido de capitais, por meio de megassuperávits comerciais. Em boa medida, os megassuperávits obtidos na década deveram-se a compressões de importações, estimuladas pela política recessiva doméstica e pelas desvalorizações cambiais.

Teixeira (1993) indica um impacto da maxidesvalorização que não pôde ser neutralizado: o impacto inflacionário. Após intervenções heterodoxas malsucedidas no início da década, caminhou-se para a adoção de uma política abertamente recessiva: restrições monetárias e creditícias, aumento de juros e corte de gastos públicos, ajustes fiscais e tarifários, controle salarial e retomada dos incentivos à exportação.

A “política de austeridade” então adotada passou pela revisão dos programas governamentais em curso. Os recursos públicos de investimento foram progressivamente comprimidos, levando a uma paralisia nas inversões em infraestrutura e insumos básicos, com progressiva deterioração da qualidade dos serviços e evidentes efeitos desfavoráveis sobre a competitividade da indústria e da economia como um todo (Cruz, 1994).

Segundo Teixeira (1993), a política econômica dos anos 1980 privilegiou a questão da estabilização, tratada como gestão do curto prazo, o que se traduzia, quase sempre, em medidas que contribuía para agravar o quadro de instabilidade macroeconômica. O congelamento de preços e salários, as reformas monetárias e o *overshooting* da taxa de juros, além das iniciativas de controle do déficit público e renegociações da dívida externa, deram a tônica dos diversos planos econômicos ensaiados na segunda metade da década, já sob o novo governo democrático.

Conforme Teixeira (op. cit.), a manifestação mais aparente do quadro de profundas dificuldades por que passava a economia brasileira era a aceleração inflacionária, próxima à

hiperinflação. O cenário era agravado pelos sucessivos fracassos dos planos de estabilização tentados no período, tais como o Plano Cruzado, o Plano Bresser, os Planos Verão I e II. Sem embargo, não se reconhecia que a aceleração inflacionária estava ligada à crise financeira – em sua dimensão interna e externa – que estrangulava a economia brasileira desde o início dos anos 1980 e era responsável pelo quadro de fragilidade cambial e financeira do país, crise originada no processo de endividamento externo.

Para o autor, não poderia haver efetiva estabilização de preços no país sem que fosse superado o quadro de “fragilidade cambial”, isto é, a impossibilidade de acumular reservas, dado que o montante a ser transferido para o pagamento da dívida externa era negociado anualmente em função do próprio saldo comercial. Essa “fragilidade cambial” impactava a economia de duas formas: (i) a necessidade de obter megassuperávits obrigava o governo a fazer política cambial ativa pela desvalorização do câmbio; e (ii) o temor do descontrole monetário levava o governo a minimizar os efeitos dos megassuperávits mediante uma política ativa de dívida pública, visando à contenção da liquidez, o que ampliava o estoque da dívida e resultava em um processo cumulativo de desequilíbrio patrimonial do setor público (Teixeira, 1993).

Conforme Cruz (1995), os principais beneficiários da expansão da dívida mobiliária interna nos anos 1980 foram, além do setor financeiro, o próprio setor exportador, beneficiado pela desvalorização do câmbio e instado a ampliar os volumes exportados de modo a angariar divisas, amparados por um amplo esquema de subsídios. Pelo mecanismo de expansão da dívida interna, estabeleceu-se um robusto canal de transferência de fundos públicos para a valorização do circuito *rentier* brasileiro.

A conjugação de políticas ativas de câmbio e de juros fundamentava o processo de transferências de renda do setor público para o setor privado e dos salários para os lucros, agravando as condições estruturais de funcionamento da economia. Era a apoteose da “ciranda financeira” dos anos 1980 (Teixeira, 1993).

A ineficácia das medidas anti-inflacionárias de austeridade fiscal e aumento dos juros demonstrou o entorpecimento dos instrumentos de política econômica. O juro elevado, ainda que sinalizasse a recessão, reforçava o mecanismo da especulação financeira, expandindo a dívida pública e comprometendo as próprias metas relacionadas ao déficit público.

Em sua análise da crise dos anos 1980, Belluzo e Almeida (1990) destacam o fato de que o patamar quantitativo dos preços perdera relação com o comportamento dos custos, num

movimento denominado “financeirização dos preços”. A antecipação aos congelamentos passou a ser uma estratégia essencial das empresas para evitar defasagem de preços. A “financeirização dos preços” refletia-se na utilização das taxas de juros de curtíssimo prazo – *overnight* – como critério para reajustes. Assim, a trajetória da inflação passa a depender do movimento das taxas de juros de curto prazo (Carneiro, 2002).

De acordo com Teixeira (1993), no início dos anos 1990, o bloqueio dos ativos financeiros decretado pelo Plano Collor ensejou a suspensão do movimento especulativo diário, com impactos positivos sobre a taxa de inflação e a evolução da dívida pública. A situação favorável não durou muito, com veloz retomada da inflação e da liquidez, oriundas de “vazamentos” no bloqueio financeiro. A partir daí, a política econômica adota uma política monetária ortodoxa claramente recessiva, incluindo uma nova experiência de congelamento de preços em 1991.

Segundo o autor (op. cit.), a reorientação estratégica de cunho neoliberal constituiu-se na marca principal do governo Collor no plano da política econômica. A política neoliberal adotada orientou “reformas estruturais” mediante privatizações, abertura comercial, desregulamentação financeira e o anúncio de uma “nova política industrial”. Após a prolongada crise por que passava o país, o diagnóstico neoconservador-liberal afigurou-se como a única proposta “reformista” presente ao debate.

De todo modo, a estagnação da renda e a sucessão de crises e políticas frustradas de estabilização não contribuíram para a formação de expectativas favoráveis à expansão do investimento. Além disso, a “nova política industrial” surge dissociada de uma política tecnológica ou educacional, ou da retomada dos investimentos em infraestrutura, tornando-se rapidamente mero artifício de retórica.

Conforme Carneiro (2002), a abertura comercial e financeira do governo Collor significou a volta de financiamento externo, o que permitiu superar a crônica escassez de divisas típica da década anterior. Os novos mercados financeiros securitizados buscavam oportunidades de ganhos em praças de maior risco. O período assiste a uma intensificação dos fluxos de portfólio, de alta volatilidade e reversibilidade, e do investimento direto estrangeiro (IDE), mais voltado a fusões e aquisições do que para investimentos *greenfield*, com destaque para as privatizações de *public utilities* e setores intensivos em recursos naturais.¹² Operou-se radical modificação na estrutura de

¹² De acordo com Carneiro (2008), o IDE dirigido aos países periféricos assume o caráter de *resource based e market seeking*, sem impactos significativos na diferenciação da estrutura produtiva, no progresso tecnológico e no perfil

propriedade nacional com a diminuição de expressão do segmento estatal e também do capital privado nacional em favor de empresas estrangeiras.

Em meados dos anos 1990, o Brasil conquista relativa estabilidade macroeconômica com a adoção do *Plano Real*. Conforme Carneiro (2002), o Plano Real utilizou a âncora cambial – *paridade dólar-real* – para lograr rapidamente a estabilidade de preços. A abertura comercial também constituiu importante instrumento de estabilização dos preços internos, estabelecendo limite para o reajuste de preços em razão da concorrência potencial das importações.

Em que pese o sucesso do Plano Real no controle da inflação, o custo de sua implantação não foi desprezível. A irrestrita abertura comercial, combinada à sobrevalorização do câmbio, deteriorou fortemente a balança comercial, com perda de importante fonte de demanda agregada, além de sérias consequências para o tecido produtivo nacional¹³.

Lembramos que a abertura comercial foi conduzida *pari passu* à liberalização da conta de capital, o que provocou, em um contexto de farta liquidez internacional e de altas taxas de juros reais internos, sobrevalorização cambial (entre 1988 e 1996 a taxa real de câmbio valorizou-se cerca de 21%), o que realimentou os efeitos da liberalização comercial (Coutinho et al., 2003). Carneiro (2008) assinala os impactos da volatilidade e de apreciações recorrentes da taxa de câmbio real sobre a estrutura industrial. A principal implicação apontada é a penalização dos setores produtores de bens comercializáveis (*tradeables*), sobretudo aqueles de maior dinamismo tecnológico.

Assim, entre 1989 e 2002, enquanto as exportações cresceram 76%, as importações aumentaram 159%, o que explica a reversão do saldo comercial de US\$ 16 bilhões em 1989 para quase US\$ 7 bilhões negativos em 1997 e 1998. Carneiro (2007) denuncia a *especialização regressiva* sofrida pela economia brasileira no período, acompanhada da deterioração da infraestrutura de serviços públicos.

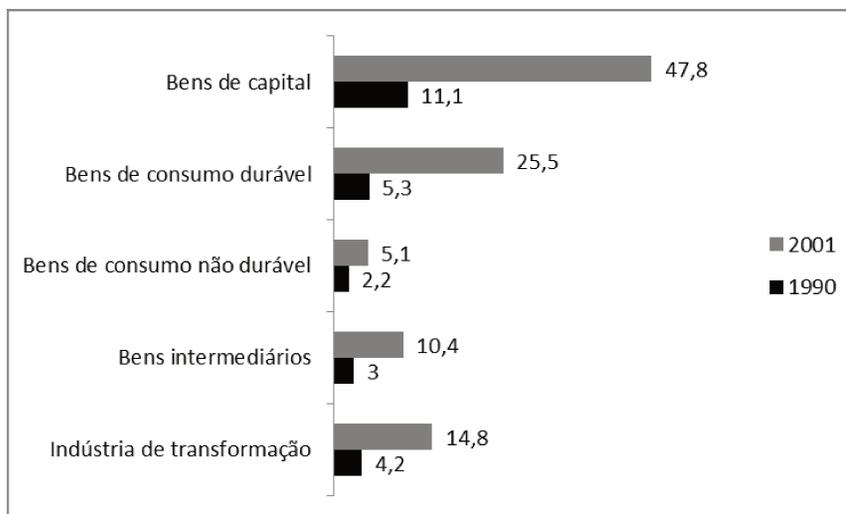
Coutinho et al. (2003) sugerem um processo de substituição *por* importações, explicitado pelo sólido crescimento do coeficiente de importação em diversos setores, mas, sobretudo, pelo expressivo

das exportações. O acesso às formas mais avançadas de IDE, que combinavam o adensamento de cadeias produtivas e o dinamismo tecnológico local, constitui exceção nos países periféricos e esteve restrito a alguns países asiáticos.

¹³ “As indústrias locais passaram a substituir insumos e componentes nacionais por importados, irresistivelmente mais baratos em função da taxa de câmbio sobrevalorizada. A parcela de importados na composição da oferta nacional aumentou e em muitos casos eliminou a produção doméstica” (Coutinho, 2000).

aumento do conteúdo importado, ou seja, da participação dos insumos importados na produção doméstica. Tal processo provocou perda de densidade de diversas cadeias produtivas, principalmente naquelas de maior intensidade tecnológica (ver gráfico 1).

Gráfico 1: Importações sobre Valor Bruto da Produção (VPB) – Brasil 1990/2001



Fonte: Coutinho et al. (2003).

A política de juros altos, ferramenta do regime de metas de inflação e fator de valorização cambial, aliada à necessidade de esterilização interna dos fluxos de moeda estrangeira, ampliou exponencialmente o estoque da dívida pública e condicionou o esforço fiscal ao pagamento dos serviços da dívida (juros e amortizações). A crescente relação dívida/PIB elevava a percepção internacional do risco-país e reforçava a necessidade de aumento de juros, inibindo as decisões de investimento e premiando a especulação financeira. Assim, a economia brasileira foi levada a um binômio de baixo crescimento e alto desemprego.

No campo ideológico, o projeto liberal assumido na gestão FHC (1995-2002) opunha-se à intervenção direta do Estado no processo de desenvolvimento. Nesse sentido, foram emblemáticas a privatização massiva de empresas estatais, notadamente do setor de infraestrutura, e a extinção da Sudene e da Sudam em 2001¹⁴. Monteiro Neto (2005) entende que

¹⁴ Vale dizer que o processo de deterioração dos órgãos públicos de desenvolvimento regional começou já nos anos 1960. A discussão sobre a evolução das políticas de desenvolvimento regional no Brasil será aprofundada no capítulo seguinte.

“o investimento público, como caracterizador da ação direta do governo sobre a demanda agregada, perdeu seu papel de ativador do crescimento econômico sem que, por outro lado, o investimento privado viesse substituí-lo”.

Carneiro (2002) acredita que as transformações da estrutura produtiva induzidas pela abertura comercial durante os anos 1990 podem ser caracterizadas como uma autêntica regressão. De um lado, porque produziram especialização regressiva no tecido industrial, praticamente eliminando os setores vinculados à reprodução do capital, como os de insumos elaborados e máquinas e equipamentos. De outro, porque concentraram a atividade industrial nos setores intensivos em trabalho e recursos naturais em detrimento daqueles com uso mais intenso de tecnologia e capital.

Para o autor (op. cit.), a redução do peso do Estado e a desnacionalização suprimiram da economia brasileira elementos fundamentais de coordenação do investimento. O investimento do setor produtivo estatal, aliado ao gasto público tradicional, operava como indutor do gasto privado. A privatização de vários desses segmentos mudou a natureza das suas decisões de investimento, que passaram a se pautar por critérios privados, induzidos pelo comportamento da demanda. A perda de dinamismo daí resultante foi inevitável.

Assim, desde a crise dos anos 1980, o Brasil encontrou-se esmagado pela necessidade permanente de ajuste fiscal e respeito às normas da ortodoxia econômica. Isso condenou o país a um crescimento econômico medíocre e à desestruturação de segmentos industriais importantes. Subsistiram focos de dinamismo baseados em atividades intensivas em recursos naturais, a maioria delas determinadas pelo comportamento da demanda externa.

Conforme Filgueiras et al. (2010), o resultado geral dessas mudanças foi radicalizar a dependência tecnológica e financeira do país, agravando a vulnerabilidade externa da economia brasileira e a fragilidade financeira do Estado. Com a redução de sua capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica, comprometeu-se sua possibilidade de planejar e induzir o desenvolvimento econômico.

2.6. A política econômica do governo Lula

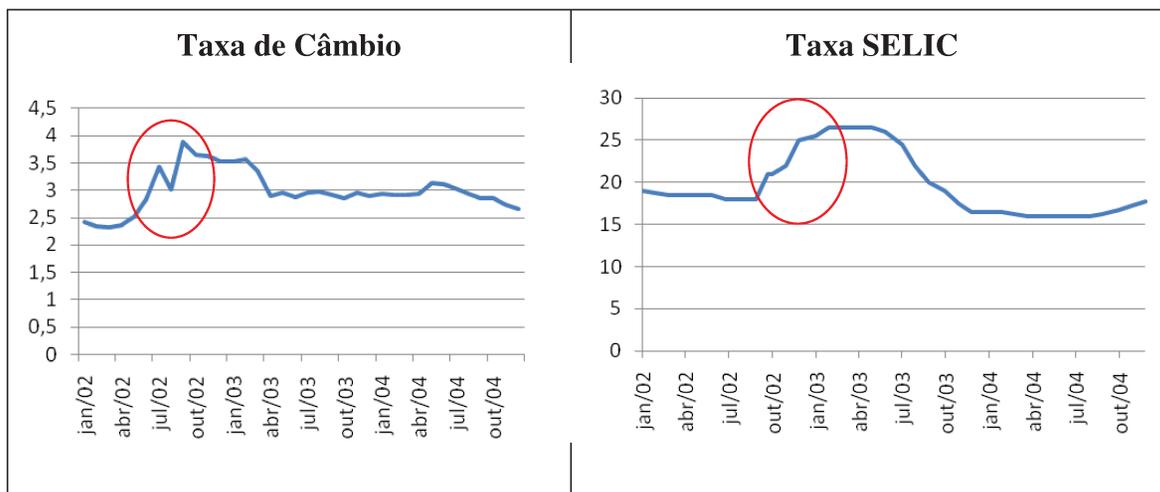
A assunção de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em janeiro de 2003, foi um momento de comoção nacional que despertou profundas expectativas em torno de uma

gestão compromissada com justiça social, distribuição de renda e enfrentamento das desigualdades individuais, sociais e regionais brasileiras.

A vitória do candidato Lula e do Partido dos Trabalhadores (PT) já era previsível desde meados de 2002. A história do candidato e do partido sempre esteve associada à contestação da doutrina liberal do período FHC, marcada pela política de privatizações, desregulamentação financeira, abertura comercial e ajuste fiscal. Assim, a mera possibilidade de mudanças na condução da política macroeconômica teria deixado segmentos dos mercados financeiros um tanto “aprensivos”.

Esta “tensão do mercado” pôde ser verificada a partir do comportamento da taxa de câmbio, marcado por severas apostas contra o real e de “fuga para o dólar”. Isto levou a uma resposta agressiva na taxa de juros, que foi rapidamente elevada de modo a evitar uma fuga ainda maior de capitais. O gráfico 2 mostra os efeitos da onda de apreensão por que passou a economia brasileira neste período de transição de governo (2002-2003).

Gráfico 2: Evolução das taxas de câmbio e juros no Brasil (2002-2004)



Fonte: Banco Central do Brasil

Nos primeiros meses do novo governo, assegurou-se a conservação da ortodoxia macroeconômica, com a manutenção do *overshooting* na taxa básica de juros Selic e o recrudescimento do ajuste fiscal, apresentados como medidas necessárias para “acalmar” o

mercado financeiro. A “austeridade” da política macroeconômica era avalizada pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, e pelo presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, ex-presidente do *Bank of Boston*.

Esta demonstração de respeito à ortodoxia e aos pilares básicos da macroeconomia liberal – ajuste fiscal, câmbio flutuante e livre mobilidade de capitais – aparentemente “convenceu” os mercados e, meses após o estabelecimento do governo Lula, as taxas de câmbio e juros retornaram aos patamares pré-eleitorais (ver gráfico 2). Os compromissos com a estabilidade da moeda e com o regime de metas de inflação foram mantidos, assim como a continuidade de pesados superávits fiscais primários, superiores a 3% do PIB, para saldar os colossais pagamentos com juros e amortizações da dívida pública.

O governo Lula, todavia, não seria mera repetição do período FHC. A política social recebeu prioridade desde o início, haja vista a proposta do Programa Fome Zero, que evoluiu posteriormente para o Programa Bolsa-Família (PBF), que viria a se tornar o maior programa de transferência condicional de renda do planeta (OCDE, 2013), alcançando cerca de 12 milhões de famílias – ou 50 milhões de pessoas – em todo o Brasil.

Conforme Fagnani (2011), a consolidação e expansão do PBF permitiu que cerca de 28 milhões de brasileiros suplantassem a linha de pobreza definida pelo Banco Mundial. Ao longo do período 2003-2010, o PBF ampliou sua cobertura de 3,6 milhões para 13 milhões de famílias, amparando cerca de 40 milhões de pessoas. Deste total de beneficiários, mais de 60% estão nas macrorregiões Norte e Nordeste¹⁵, conforme mostra a tabela 1 seguinte.

Tabela 1 – Benefícios pagos pelo PBF em 2010

Região	Benefícios pagos (R\$)	Valor Percentual
Centro-Oeste	725.216,00	5,68%
Norte	1.348.329,00	10,55%
Nordeste	6.454.764,00	50,51%
Sul	1.064.068,00	8,33%
Sudeste	3.185.843,00	24,93%
Brasil	12.778.220,00	100,00%

Fonte: Ipeadata

¹⁵ Entre 2012 e 2013, o Nordeste Semiárido enfrentou uma das maiores secas de sua história, com cerca de 800 municípios em estado de emergência e mais de 12 milhões de famílias afetadas. Ainda assim, a cobertura do Programa Bolsa Família tornou menos brutal o quadro típico da seca, evitando migrações em massa, saques e famílias vitimadas pela fome. Segundo líderes comunitários da região, “o dinheiro do Bolsa Família garante a alimentação de quase todos no semiárido” (Valor Econômico, 24/05/2012).

Além da expansão continuada dos benefícios previdenciários e assistenciais, a política de valorização real do salário mínimo, associada a rápida expansão do crédito e queda nas taxas de juros,¹⁶ viriam a contribuir para uma substantiva melhoria das condições materiais da classe trabalhadora e para a diminuição das desigualdades pessoais – e mesmo regionais¹⁷ – de renda. Esse “compromisso social” foi uma das grandes marcas do governo Lula.

O segundo governo Lula (2007-2010) encetou tentativas de ampliação do investimento público, notadamente no setor de infraestrutura, por intermédio do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Os investimentos contemplados pelo PAC (BNDES, 2007) totalizaram R\$ 503,9 bilhões, que deveriam ser desembolsados ao longo do período 2007-2010, em três diferentes áreas: (i) infraestrutura energética (petróleo, gás e energia elétrica), (ii) infraestrutura social e urbana (habitação e saneamento) e (iii) infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos).

Conforme Carneiro (2008), a iniciativa do PAC buscou elevar o crescimento econômico com base na ampliação da taxa de investimento, seja pelo aumento do investimento público em infraestrutura, seja pelo incentivo ao investimento privado, por meio da promoção de um ambiente *business friendly*, com a remoção de obstáculos normativos, burocráticos e jurídicos. O grande destaque do programa é o investimento público em infraestrutura, tanto pela sua relevância para a aceleração do crescimento¹⁸ quanto pelo volume de recursos alocado.

Guimarães Neto (2011) comenta que as aplicações previstas pelo PAC para o Norte e o Nordeste representam percentuais maiores que o total da participação do PIB destas regiões no produto nacional, como pode ser comprovado na tabela 2 seguinte, o que representou tentativa de desconcentração produtiva pelo governo federal, baseada no investimento público e na indução do investimento privado.

¹⁶ Conforme dados apresentados pelo Ministério da Fazenda (2011), em 2002, o volume de crédito representava pouco mais de 24% do PIB; já em 2010, essa cifra atingia 46,6% do PIB.

¹⁷ A valorização real do salário mínimo e a expansão dos benefícios assistenciais e previdenciários tiveram maior impacto econômico nas macrorregiões mais pobres do país (Norte e Nordeste), em função do baixo nível de renda prevalente nessas regiões.

¹⁸ Conforme Carneiro (2008), a infraestrutura é responsável pela indução do investimento nos demais setores da economia por duas razões: (i) pela redução da incerteza derivada da garantia de disponibilidade de bens públicos estratégicos, tais como energia elétrica, portos e rodovias; e (ii) pelo aumento da competitividade sistêmica que permite ampliar a lucratividade do investimento ao se reduzirem os custos de produção, desempenhando papel semelhante ao progresso técnico na atividade econômica.

Tabela 2: PAC 1 (2007-2010) - Distribuição regional dos investimentos

Região	Logística	Energética	Social e Urbana	Total
Norte	13,1	7,5	5,9	7,3
Nordeste	24,5	20,0	17,8	19,4
Sudeste	37,5	57,8	53,8	53,6
Sul	13,6	9,0	14,4	12,1
Centro-Oeste	11,3	5,7	8,2	7,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Balanço do PAC. Disponível em www.pac.gov.br

Também foram dignas de nota as intervenções de caráter “anticíclico”, que visaram à manutenção da atividade econômica em meio à crise financeira internacional iniciada em setembro de 2008. Nesse sentido, houve a liberalização parcial do superávit primário, a desoneração do IPI para automóveis e eletrodomésticos, além de um ambicioso programa habitacional (“Minha Casa, Minha Vida”), entre outras medidas expansionistas, como megacapitalizações do Tesouro Nacional para a ampliação da carteira de crédito do BNDES.

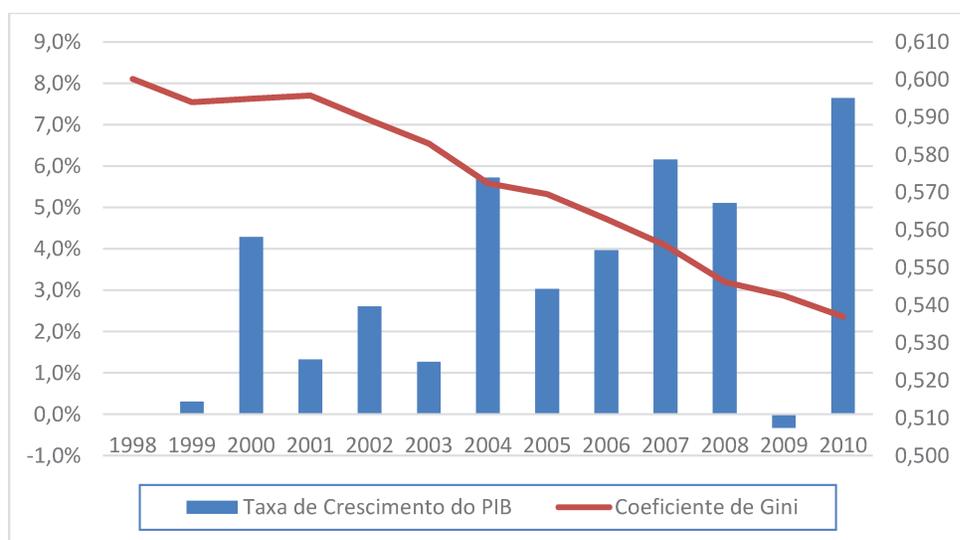
Assim, com o governo Lula também se observou considerável retomada do crescimento econômico no Brasil, *vis-à-vis* as “décadas perdidas” de 1980 e 1990.¹⁹ Esse crescimento teve explicações robustas no aumento do mercado interno, possibilitado pela expansão do crédito, da valorização real da massa salarial (o salário mínimo praticamente dobrou em termos reais), dos investimentos em infraestrutura carreados pelo PAC, bem como pelo investimento expressivo em programas sociais de transferência de renda, com destaque para o PBF.

No *front* externo, vale destacar o acelerado crescimento asiático nos anos 2000, em particular da China, cuja demanda contribuiu para uma forte elevação do volume e do valor das exportações brasileiras, mormente nos setores intensivos em recursos naturais, *exempli gratia* as *commodities* dos complexos de grãos, proteína animal, mineração e petroquímica. Entre 2003 e 2010 as exportações brasileiras quase triplicaram – US\$ 73 bilhões em 2003 e US\$ 202 bilhões em 2010 – com destaque para o desempenho desses setores.

De acordo com relatório da OCDE (2013), nos anos recentes, o Brasil foi um dos poucos países a associar crescimento econômico a um declínio da desigualdade de renda, com base em um processo notavelmente bem-sucedido de combate à pobreza e à exclusão social, como pode ser observado no confronto entre o Coeficiente de Gini e a taxa de crescimento do PIB, ilustrado pelo gráfico 3.

¹⁹ No período 2003-2010, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de aproximadamente 4% a.a., enquanto a média do período 1998-2002 foi de 1,7% (Ministério da Fazenda, 2011).

Gráfico 3: Coeficiente de Gini e Taxa de Crescimento do PIB (1998-2010)



Fonte: Ipeadata

No campo da política regional, como já se comentou, a apresentação da PNDR em 2003, além da recriação da Sudene e da Sudam, representaram a retomada da questão das desigualdades regionais na agenda de governo e o reconhecimento da necessidade de políticas públicas ativas para a reversão desse quadro²⁰.

Em que pesem os avanços registrados no quadro socio regional brasileiro, os resultados macroeconômicos, em termos de participação regional do PIB, mostraram melhorias bem modestas, acompanhando uma tendência anterior a 2003, conforme é verificado na tabela 3.

²⁰ Sem embargo, as iniciativas no campo regional se mantiveram no campo retórico, fato que motiva a presente investigação. A política regional do governo Lula será discutida com detalhes no capítulo seguinte.

Tabela 3: Participação das Grandes Regiões no PIB (1995-2010)

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Participação no Produto Interno Bruto (%)															
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	4,2	4,3	4,1	4,2	4,2	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3
Nordeste	12,0	12,5	12,5	12,4	12,4	12,4	12,6	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5
Sudeste	59,1	58,4	58,5	58,2	58,2	58,3	57,7	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0	55,3	55,4
Sul	16,2	16,2	16,1	16,2	16,4	16,5	16,7	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5	16,5
Centro-Oeste	8,4	8,6	8,8	9,0	8,8	8,4	8,5	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3

Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA

Fonte: Contas Nacionais do IBGE

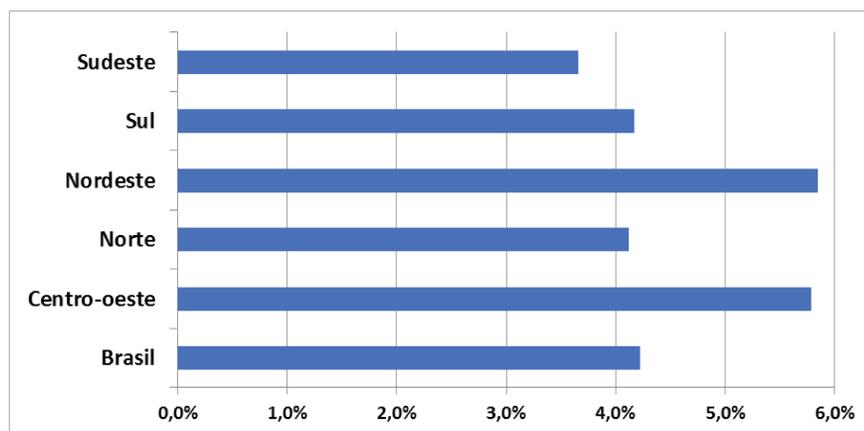
Embora as políticas sociais tenham mitigado a pobreza extrema nas periferias nacionais, persiste um padrão macrorregional de diferenciação das principais variáveis socioeconômicas entre o Norte e Nordeste e o Sul-Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se dessas últimas macrorregiões. Vale salientar que a renda domiciliar da região Norte cresceu abaixo da média nacional no período analisado (tabela 4 e gráfico 4).

Tabela 4: Renda Domiciliar per Capita

Região	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Região Centro-oeste	703,08	749,77	791,37	852,77	928,98	986,98	993,95	1.102,47
Região Norte	446,98	446,52	462,92	499,76	522,42	550,50	577,06	617,21
Região Nordeste	352,54	378,69	397,70	451,65	463,69	499,55	526,20	555,54
Região Sul	784,03	824,22	848,41	916,37	966,90	1.000,74	1.037,15	1.087,23
Região Sudeste	799,39	804,62	867,24	944,99	951,54	990,61	1.007,68	1.065,82
Brasil	640,41	654,65	693,97	758,52	778,59	816,60	838,56	891,36

Fonte: Ipeadata

Gráfico 4: Taxa de Crescimento da Renda Domiciliar per Capita (2003-2010)



Fonte: Ipeadata

A recente expansão do emprego nas periferias nacionais tem-se concentrado em serviços de baixa qualificação e na construção civil, setores tradicionais, de baixa produtividade, baixa formalização (ver tabela 5) e baixo potencial inovador, que dificilmente conseguirão transformar aquelas realidades. Embora a formalização do mercado de trabalho tenha aumentado nos últimos anos, os números das regiões Norte e Nordeste ainda são impressionantes, por demonstrar a profunda precarização do emprego nessas regiões.

Tabela 5: Grau de Informalidade do Emprego

Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Centro-oeste	59,0	58,4	55,3	55,2	54,7	53,0	52,1	47,7
Norte	69,7	68,3	67,1	67,0	65,7	62,5	63,4	60,8
Nordeste	73,9	74,0	72,9	72,1	70,0	68,8	67,9	64,4
Sul	51,0	49,5	48,5	48,6	47,4	45,4	44,8	41,0
Sudeste	48,7	47,8	47,1	45,7	44,7	42,8	42,2	39,3

Fonte: Ipeadata

Em que pesem os avanços observados, a manutenção de elementos da doutrina neoliberal continuou limitando as possibilidades de desenvolvimento do país. Isso se refletiu na continuidade (i) da manutenção de superávits primários, que limitam a expansão do investimento público; (ii) da desregulamentação financeira, que mantém o país refém da especulação financeira internacional; e (iii) do Sistema de Metas de Inflação (SMI), que inviabiliza maiores reduções nas taxas de juros e leva à sobrevalorização cambial, com efeitos perversos sobre a balança comercial e a atividade econômica. Conforme Serrano e Summa (2011), “o arcabouço de política macroeconômica no Brasil é basicamente o mesmo desde 1999”.

Além das questões macroeconômicas acima relacionadas, o Estado brasileiro perdeu boa parte da sua capacidade de intervenção desde os anos 1980. Isso é evidente ao se observar o ritmo questionável do andamento dos programas de investimento associados ao PAC.²¹ Era fundamental recriar a capacidade administrativa e de planejamento do setor público, em todos os níveis de governo, e romper com a lógica restrita do ajuste fiscal. Sem embargo, isso envolveria um desafio político não empreendido pelo governo Lula.

Assim, o Estado nacional continuou a se eximir da tarefa de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Como vimos, tal projeto é fundamental para a formulação e

²¹ Conforme matéria publicada no jornal “O Globo”, em 02/04/2012, as maiores obras de infraestrutura do país, associadas ao PAC, tais como a Ferrovia Transnordestina e o Projeto de Transposição do Rio São Francisco, têm atraso de até 54 meses em relação ao cronograma original.

operação de uma política regional consequente. Ironicamente, os bons resultados econômicos do governo – refletidos na ampliação do emprego formal, na retomada do crescimento e na diminuição da pobreza – parecem ter levado ao descrédito em torno da necessidade de formulação e construção de um projeto nacional de desenvolvimento. As elites continuaram mais ocupadas em seus projetos particulares – empresariais ou político-partidários – do que em se aliar em prol do esforço coletivo de criação de um projeto nacional de desenvolvimento.

O recente (e modesto) dinamismo econômico brasileiro, em grande medida devido ao setor exportador, dada a valorização extraordinária das *commodities* no mercado internacional (efeito Ásia), foi comprometido pela crise financeira de setembro de 2008. O crescimento econômico tem-se mantido tibiamente graças à expansão do emprego e do crédito, com a progressiva incorporação das classes sociais menos favorecidas ao mercado de consumo.

Efetivamente, não se pode esperar crescimento robusto e sustentado de um país continental como o Brasil com base em exportações de produtos primários e semimanufaturados. Tampouco o consumo poderá ser o eixo dinâmico da economia brasileira. Carneiro (2008) apontou a imperiosidade da diversificação da estrutura produtiva para o desenvolvimento da economia nacional.

Já em 2010, Carneiro advertira que o padrão de crescimento baseado no consumo perderia seu dinamismo com a estabilização do multiplicador de renda. Com a retração do crescimento das exportações e do ritmo de crescimento do consumo, o país deveria buscar outras fontes de crescimento, com destaque para o investimento autônomo. Assim, em função da desaceleração dos países desenvolvidos e as implicações na demanda global, amplia-se o papel dos mercados internos no crescimento dos países periféricos (Carneiro, 2010).

Vale dizer que o já comentado “efeito renda” positivo experimentado pelo Brasil durante o governo Lula levou a fortes vazamentos para o setor externo. Se não, vejamos: o real sobrevalorizado induziu uma expansão assimétrica das *importações*, sobretudo nos setores de maior densidade tecnológica (Carneiro, 2008). Entre 2003 e 2010, as exportações brasileiras cresceram cerca de 176%, ao passo que as importações aumentaram aproximadamente 276%. Essa tendência fragilizou o balanço de pagamentos, que se encontra com o sinal invertido desde 2008, muito em função da crise econômica internacional que levou a um aumento substantivo das emissões de lucros e dividendos das filiais de corporações estrangeiras no Brasil para suas matrizes, além de uma contração do *drive* importador nos países centrais.

Conforme Pacheco (1998), pelas suas dimensões continentais e pelas características da estrutura produtiva, a dinâmica da economia brasileira é determinada pelo investimento, público e privado. Isto não desabona alternativas voltadas, quer para o aquecimento da demanda doméstica, quer para o atendimento ao mercado exterior. O resultado global é todavia restrito, ainda que desempenhe funções relevantes na sustentação da renda e do emprego, sobretudo ao nível sub-regional.

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

Quanto à concentração (progressiva) de produtos primários na pauta de exportações, vale lembrar Ocampo e Parra (2003), autores que demonstraram o significativo processo de deterioração relativa dos preços de produtos primários ao longo do século XX. Segundo os autores, de 1920 a 2000, as matérias-primas haviam perdido entre 50% e 60% do seu valor relativo frente às manufaturas, resultado convergente com os alcançados por outros autores (Cashin e McDermott, 2002; Hadass e Williamson, 2001). Vale dizer que esse movimento já havia sido antecipado nos enunciados da hipótese Prebisch-Singer²².

Nesse sentido, causam preocupação os alertas do Iedi (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial) acerca do possível processo de desindustrialização em curso no Brasil, com redução dos setores de alta intensidade tecnológica e crescente dependência dos produtos de baixa e média intensidade tecnológica nas exportações (Iedi, 2005; 2007).

²² A hipótese sobre a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio dos países subdesenvolvidos foi formulada paralelamente por Hans Singer e Raul Prebisch nos anos 1950, buscando explicar os resultados de estudos empíricos da Organização das Nações Unidas (ONU) que sinalizavam essa tendência. Em sua formulação original, o argumento dos autores reside no efeito negativo da elasticidade-renda sobre a demanda de matérias-primas e nas assimetrias de funcionamento dos mercados de trabalho do “centro” e da “periferia”, que permite aos países centrais reter seus ganhos de produtividade (Ocampo y Parra, 2003).

Cano (2012) denuncia a regressão produtiva em curso no Brasil, com o peso das exportações de manufaturados caindo de pouco mais de 60% da pauta em 2000 para 36% em 2011. Esta preocupação é relevante, pois, conforme o autor, “não há, na história, nenhum país que se desenvolveu prescindindo de uma generalizada industrialização e de um forte e ativo papel de seu Estado Nacional” (op. cit.).

Para Lessa et al. (2010), o Brasil tornou-se uma réplica “modernizada” de economia primário-exportadora. Os autores comentam o complexo soja, no qual o empreendimento agrícola e o caminhão são nacionais, mas a produção de sementes, os fertilizantes, os equipamentos e as firmas exportadoras são controlados por empresas estrangeiras.

Conforme Cano e Silva (2010), a manutenção da política econômica ortodoxa interditou o desenvolvimento de uma política industrial no governo Lula, na medida em que subsistem severas limitações no uso dos instrumentos clássicos do câmbio, dos juros e do gasto público para o fomento à produção. Além disso, foram extintas muitas instâncias de coordenação e planejamento dos investimentos público e privado que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização: conselhos interministeriais, órgãos de planejamento, além de empresas públicas de infraestrutura que foram privatizadas. Desse modo, não se logrou alcançar as metas estipuladas para a ampliação da taxa de investimento, mesmo com a criação de linhas de financiamento mais atrativas para a aquisição de bens de capital.

Do prisma regional, Monteiro Neto (2005) apontou um novo processo de concentração de ramos industriais dinâmicos no estado de São Paulo. Segundo o autor, de modo geral, os ramos industriais de maior valor agregado têm voltado seus interesses para o centro-sul do país, por conta da maior dotação de infraestrutura, mão de obra qualificada e proximidade de grandes mercados consumidores, exigências locacionais de um mundo globalizado.

As regiões mais pobres têm atraído indústrias tradicionais (construção civil, calçados, confecções e alimentos) e uma expansão generalizada do terciário, setores motivados pela abundância de mão de obra barata e pela ampliação recente dos mercados consumidores (Macedo, 2010). Soma-se a esse quadro o fato agravante de que as decisões de investimento se dão em regime de acirrada *guerra fiscal*, com graves perdas de arrecadação para o erário (Prado, 1998; Monteiro Neto, 2005; Cardozo, 2010).

Na lógica da articulação direta entre o local e o global, apresenta-se um quadro de projetos pontuais, intensivos em recursos naturais e com baixo encadeamento interno, que

reforçam a disputa entre as unidades da Federação, manifesta na agressividade crescente das políticas de atração de investimento. Pacheco (1998) identificou esse panorama como o de uma *fragmentação* da economia nacional, uma vez que os segmentos mais dinâmicos, e atrelados à demanda externa – e incapazes de sustentar o crescimento do conjunto do país –, ganham autonomia em relação ao desempenho econômico agregado, sustentando trajetórias de melhor desempenho para algumas sub-regiões específicas.

Conforme Brandão et al. (2006), a ação pública subsidia os custos de implantação e operação dos grandes empreendimentos, em verdadeiros “torneios locais” para atração de investimentos. Essa tendência reforça a necessidade de uma política de desenvolvimento regional consistente no Brasil.

A história tem mostrado que a disciplina neoliberal está longe de ser uma panaceia para a estabilidade e o desenvolvimento econômico. Os recentes exemplos da crise da Rússia nos anos 1990 ou a implosão do *currency board* argentino em 2000 ilustram a questão, embora a presente crise financeira tenha dado entendimento mais decisivo sobre essa questão. O momento atual expressa de forma inequívoca os aspectos destrutivos do capitalismo desregulado e a importância do Estado nacional na promoção do desenvolvimento econômico.

2.7. O desafio do desenvolvimento

Wilson Cano (2000, 2007b) apresentou a tese de que os cinquenta anos de crescimento acelerado do Brasil, entre 1929 e 1979, foram possíveis por conta da construção de um Estado nacional forte que constituiu política econômica voltada ao crescimento. Nesse ínterim, o império norte-americano estava seriamente comprometido com suas questões externas basilares: primeiro, com a Grande Depressão; depois, com os preparativos de guerra e seu envolvimento na Segunda Guerra Mundial; em seguida, com a reconstrução europeia e japonesa, como estratégia de contenção do avanço da antiga URSS e da China; até os anos 1980, com a Guerra Fria. Esse contexto possibilitou maiores graus de liberdade no manejo de políticas nacionais de desenvolvimento na América Latina, situação prontamente revertida nos anos 1980.

A ascensão dos Estados Unidos como potência monopolar no período pós-1980 limitou as possibilidades de desenvolvimento na região. O avanço da globalização minou o poder relativo

dos Estados nacionais *vis-à-vis* os grandes grupos privados na coordenação da política econômica, e a crise da dívida impôs a ortodoxia neoliberal.

A doutrina neoliberal que orientou a política econômica latino-americana apresentava o Estado como um “estorvo” no domínio econômico e apregoava o livre jogo das forças de mercado como receituário para o desenvolvimento. Sem embargo, as sucessivas crises financeiras do capitalismo desregulado e o crescimento medíocre da América Latina nas últimas décadas contrariaram essa tese.

Pretendemos demonstrar neste capítulo a importância do Estado nacional no processo de desenvolvimento social e econômico. Recuperando Myrdal (1968, p. 125), “a mudança mais importante a ser realizada nas políticas estatais dos países subdesenvolvidos é a compreensão geral da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento econômico”. Essa afirmação permanece verdadeira para o Brasil contemporâneo, após décadas de neoliberalismo e de progressivo desmonte das estruturas e da lógica de planejamento no setor público.

Acreditamos que uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional é necessária para integrar e coordenar os diversos esforços de desenvolvimento promovidos no país e conter a tendência desagregadora das “ilhas de prosperidade” desconectadas do tecido produtivo nacional. A história da formação do Estado nacional brasileiro é também a história da formação do seu mercado interno. A reedição do “arquipélago” primário-exportador pode efetivamente levar à “fragmentação da nação”, conforme foi sugerido por Pacheco (1998).

Em que pesem as melhorias recentes, as desigualdades regionais brasileiras permanecem agudas sob os mais diversos vieses, seja da perspectiva do acesso a serviços públicos, das alternativas de inclusão produtiva ou dos indicadores socioeconômicos de renda, educação e saúde. Assim, permanece necessária a intervenção pública para enfrentar essas profundas desigualdades, de modo a prover condições materiais minimamente dignas para todos os cidadãos brasileiros e a apresentar alternativas de desenvolvimento para as regiões segregadas pelos fluxos nacionais e internacionais de investimento.

Nesse sentido, a formulação da PNDR pelo Ministério da Integração Nacional, em 2003, e sua posterior formalização, em 2007, representam um avanço. A PNDR representa a retomada da questão das desigualdades regionais na agenda de governo e o reconhecimento da necessidade de políticas públicas ativas para a reversão desse quadro. Porém, a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento econômico, que defina sua estratégia e seus instrumentos materiais de

intervenção, compromete a execução desta política, fundamental em um país desigual como o Brasil. Destarte, resta saber quais as possibilidades de construção do projeto nacional de desenvolvimento.

Para Gerschenkron (1962), o processo de desenvolvimento de uma nação pode ser concebido em termos das relações entre “desafios” e “respostas”. O “desafio”, ou seja, a “tensão”, deve ser considerável antes que seja materializada uma “resposta” em termos de desenvolvimento econômico. Conforme Cano (2007b), os desafios constituem a tomada de consciência do atraso diante do desenvolvimento da potência hegemônica, e as respostas, o conjunto de atitudes coerentes planejadas para tentar superar o atraso, via maior conscientização nacional e firme intervenção do Estado nacional.

Já para Furtado (1994), o desenvolvimento é *invenção*, pois comporta um elemento de intencionalidade. As condições para sua concretização dão-se historicamente, portanto não podem ser redutíveis a esquemas formalizáveis. Furtado diverge de Gerschenkron, pois acredita que “a invenção não se resume em resposta a um desafio: é antes de tudo a manifestação de uma *possibilidade*”. Assim, cabe investigar quais possibilidades estão apresentadas para a sociedade brasileira para a “invenção” do seu projeto de desenvolvimento, que representa nada menos que a construção do seu *Ideal de Nação*.

Nesse ponto, vale resgatar a crítica precisa de Medeiros (2010) sobre o “nacionalismo metodológico”. Conforme o autor, um aspecto recorrente das análises sobre o desenvolvimento é a ausência da explicação sobre por que os Estados assumem ou não um papel favorável ao desenvolvimento: a complexa relação entre o poder político e o poder econômico. Medeiros questiona a concepção de Estados nacionais como entidades relativamente autônomas dos conflitos de classe, dos interesses materiais e das relações com os demais Estados nacionais. Nas palavras do autor, “o desenvolvimento permanece por assim dizer sendo um segredo, o da gênese e evolução deste Estado” (op. cit., p. 642).

Nesse sentido, buscou-se no presente trabalho evidenciar o jogo político e as contradições sociais que involucram e dão conteúdo à ação estatal, de modo a relativizar o papel demiúrgico do Estado nacional *à la deus ex machina*. As condições que permitem o desenvolvimento das forças produtivas de um país são circunstâncias históricas únicas e irreprodutíveis, mas possíveis, como se demonstrou a partir do caso brasileiro entre 1929 e 1979. Porém, permanece o “segredo” de como soldar os interesses das diversas frações de classe em torno de um projeto nacional de

desenvolvimento, considerando-se ainda as condicionantes da economia internacional que impõem fortes limites às pretensões desse projeto nacional.

Pensando a sociedade brasileira, Belluzo (2002) acredita que a rejeição ao nacional entre as elites brasileiras é a mais profunda desde o início do processo de industrialização. Atingiu de forma devastadora os sentimentos de pertinência coletiva, suscitando processos subjetivos de diferenciação e “desidentificação” das elites, e mesmo das classes médias, em relação à “massa” de pobres e miseráveis que “infesta” o país. Para o autor, as raízes da crescente criminalidade não são explicadas exatamente pela pobreza, mas pelo bloqueio às oportunidades em uma sociedade que propõe como valor maior o consumo ilimitado.

Este é o enigma apresentado pela Esfinge, o desafio do atraso, da acumulação primitiva permanente, da exploração da pobreza e da ignorância em serviço dos interesses particularistas de um capitalismo predatório e destrutivo, cuja força secular parece ter sido revigorada no período recente. A famigerada Esfinge, que representa as seculares contradições do subdesenvolvimento e do atraso brasileiro, da “modernização” representada pela emulação de padrões de consumo cosmopolitas em um país em franca desindustrialização. Resta saber até que ponto o esgarçamento social identificado por Belluzo levará a uma mudança de postura da sociedade brasileira – sobretudo das elites nacionais – no sentido da construção de um novo projeto de nação.

Vainer (1993), por sua vez, acredita que um projeto de desenvolvimento dificilmente poderá se pretender efetivamente nacional se não superar a lógica centralizadora do período nacional-desenvolvimentista. O autor defende um novo projeto de desenvolvimento aberto às dinâmicas e expressões locais e regionais emergentes e coerente com as exigências populares das regiões periféricas.

Já Affonso (1995) destaca a necessidade de se defender a reconstrução do “pacto federativo”, uma nova forma de articulação do poder central e as esferas subnacionais. Segundo o autor, o pacto federativo consiste em um complexo conjunto de alianças soldadas, em boa medida, por meio dos fundos públicos. O mercado mostra-se incapaz de soldar *per se* a aliança federativa. Assim, o projeto nacional de desenvolvimento passaria pela definição de responsabilidades entre os entes federativos e pela formalização dos seus mecanismos de financiamento.

No cenário internacional, a presente construção do projeto da União Europeia (UE) pode trazer elementos inspiradores para uma política nacional de desenvolvimento regional do Brasil. A experiência europeia guarda princípios de um federalismo cooperativo, comprometido com a coesão socioeconômica do bloco. O projeto europeu de desenvolvimento regional é parte do projeto maior de desenvolvimento econômico e coesão da União Europeia, que envolve o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas entre os Estados-membros, por meio do aprimoramento da infraestrutura e das estruturas produtivas dos países mais atrasados do bloco. A própria crise econômica e institucional por que passa a UE também pode servir de lição para os parâmetros de formulação de uma PNDR para o Brasil.

Conforme Cano (1993), em que pesem as diferenças de estrutura e processos, de ordem histórica, econômica, política e cultural, que envolvem a Europa Ocidental e a América Latina, pode ser de grande valia o estudo da experiência europeia recente, de modo a extrair algumas lições, naturalmente adaptadas, para uma reavaliação da questão regional no Brasil.

Vale mais uma vez reafirmar o libelo de Bacelar (1999) em torno da necessidade de fundar uma política nacional de desenvolvimento regional que ajude a pensar e agir no Brasil heterogêneo e diversificado em que vivemos, tratando como potencialidade (e não como problema) a vasta diferenciação interna – social, cultural, ambiental e econômica – deste país continental.

No capítulo seguinte analisaremos a evolução da questão regional brasileira, com ênfase na política regional do governo Lula, cuja maior expressão – ao menos no campo retórico – é representada pela PNDR apresentada em 2003. Serão discutidos os resultados alcançados pela política, além dos limites colocados à sua implementação.

Capítulo 3

O Espaço da Política Regional

“Tudo deve mudar para que tudo fique como está”

(Giuseppe di Lampedusa, *Il Gattopardo*)

Como visto no capítulo anterior, as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional foram praticamente abandonadas no Brasil pós-1980, seja pela crise fiscal e financeira do Estado nacional, em um primeiro momento, seja pela ascensão da ideologia neoliberal, no segundo.

Pela nova ordem liberal dos anos 1990, mediante a estratégia de privatizações, desregulamentação financeira e abertura comercial, o investimento seria retomado sob a liderança pelo setor privado, enquanto ao Estado caberia o papel de regular e viabilizar as decisões privadas no campo do desenvolvimento econômico. Como veremos, esta visão harmoniza-se com a proposição dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”.

Entendemos que a tendência dominante deste cenário de supremacia do interesse privado nas decisões de investimento seria a de aumento das desigualdades inter e intrarregionais do país, uma vez que o capital tenderia a fluir para as suas regiões mais dinâmicas e a marginalizar regiões atrasadas, tais como o Nordeste Semiárido. Esta conclusão está em acordo, tanto com a visão myrdaliana da “causação circular cumulativa”, discutida no capítulo anterior, quanto com as análises mais recentes da Nova Geografia Econômica.

Assim, até o início dos anos 2000, a política regional brasileira foi caracterizada por iniciativas difusas de desenvolvimento *local* focalizadas em territórios “problema”, com baixa representatividade no contexto maior do território nacional e possibilidades ainda menores de promover uma efetiva reversão das desigualdades regionais do país.

O enfrentamento das desigualdades regionais se colocou mais decididamente no discurso do governo federal com a apresentação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003, primeiro ano do governo Lula.

Vale dizer que este início de governo foi marcado por fortes expectativas quanto ao revigoramento da política regional no Brasil, seja pela perspectiva de recriação das superintendências de desenvolvimento – Sudam e Sudene – extintas em 2001, seja pelo compromisso de campanha assumido em prol da reversão das desigualdades regionais e individuais brasileiras. Sem embargo, defende-se aqui a ideia de que esse *risorgimento* da questão regional teve um caráter mais *retórico* do que efetivamente material.

No presente capítulo será feita uma análise mais detida acerca da proposta da PNDR. Em um primeiro momento, serão discutidas as bases teóricas e materiais que a precederam, desde as contribuições de acadêmicos e estudiosos da questão regional, até o conjunto de políticas públicas federais de corte regional que antecederam a política.

Em seguida, será apresentado e discutido o formato e o conteúdo da PNDR, nos termos da proposta apresentada em 2003. Aqui veremos como a operacionalização da política foi comprometida em função do fracasso na aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), potencial *funding* da PNDR. O FNDR estava previsto no âmbito dos projetos de reforma tributária apresentados pelo governo e seria uma compensação pelo desejado fim da “guerra fiscal” entre as unidades da Federação.

Veremos também que os instrumentos de política regional à disposição do governo federal – fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais – não foram subordinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que se tornou uma “política sem instrumentos”. Assim, diante do quadro de restrições institucionais e orçamentárias a que é submetida, a operacionalização da PNDR acaba por “replicar” conceitos e instrumentos da política regional que a antecede, de caráter fragmentário e baixo impacto na realidade regional brasileira.

Em seguida, passaremos à análise da questão regional brasileira entre 2003 e 2010, período que compreende os dois mandatos do presidente Lula. Veremos que, embora as restrições enfrentadas pela PNDR tenham comprometido a implementação desta política regional “explícita”, um conjunto de políticas setoriais com pronunciada reverberação regional – as chamadas políticas regionais “implícitas” – acabaram por influenciar significativamente os dados da questão regional brasileira, levando mesmo a um questionamento em torno da existência de uma problemática regional do país.

3.1. Antecedentes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

3.1.1. Contribuições de estudiosos da questão regional

Em 1999, a economista Tânia Bacelar de Araújo publicou artigo que discutia “a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma *Política Nacional De Desenvolvimento Regional* no Brasil” (Araújo, 1999). Neste trabalho, a autora afirma que o tema desaparecera da pauta de discussão nacional em função da hegemonia neoliberal, que defendia o mercado como *leitmotif* das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional.

Araújo defendeu a ideia de que a prevalência das determinações do mercado sobre as decisões de investimento público – e também do investimento privado *derivado* – envolviam a possibilidade de “fragmentação da nação”, de uma “desintegração competitiva” do território nacional, visão compartilhada por Pacheco (1998). Esta inserção *market oriented* do Brasil na economia globalizada poderia ampliar ainda mais as fraturas – especialmente as sociais e regionais – herdadas do passado. Assim, mostrava-se imprescindível a presença *ativa e articuladora* do Estado na cena nacional. Conforme a autora, “a dinâmica regional entregue apenas às próprias decisões do mercado tende a exacerbar seu caráter *seletivo*, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país” (Araújo, 1999: 2). Acrescenta ainda:

Caso estejamos construindo uma ‘economia nacional, regionalmente localizada’ em substituição às ‘ilhas regionais’ da fase primário-exportadora, as heterogeneidades internas às macrorregiões não diminuirão. Muito ao contrário, tendem a se ampliar (Araújo, 1999: 4).

Nesta linha, Pacheco (1998) já argumentava que a crescente heterogeneidade do país e o reforço de certas “especializações” regionais ensejaram o surgimento de “ilhas de prosperidade” em determinados espaços subnacionais, mesmo em contextos gerais de estagnação. Essa diferenciação regional seria a contrapartida do processo de integração do mercado nacional, comandado a partir de São Paulo (Cano, 1998).

Conforme Cano (1998), com o bloqueio da possibilidade de “industrializações autônomas”, como pensara o GTDN para o Nordeste, o movimento de integração do mercado nacional forçou o surgimento de *complementaridades* inter-regionais e criou *especializações* regionais importantes. Como exemplos, são apontados os polos de eletroeletrônicos da Zona

Franca de Manaus, de mineração no Pará, de bens intermediários químicos no Nordeste oriental, têxteis no Ceará e Rio Grande do Norte, entre outros.

Araújo (1999) resgata a ideia subjacente à criação destes polos regionais, cujos objetivos eram a *integração do mercado interno nacional* e a *consolidação da integração físico-territorial do país*, em consonância com a visão desenvolvimentista dos governos militares. Assim, da mera **articulação comercial** entre as regiões passa-se à **integração produtiva** comandada pelo grande capital industrial, sediado em São Paulo, e pelo Estado nacional (Guimarães Neto, 1997).

Vale lembrar as importantes transformações por que passou o ambiente econômico brasileiro nos anos 1990, quando se “sacramenta” o neoliberalismo na agenda de política econômica. Destacam-se uma abertura comercial rápida e agressiva²³ que ditou um processo de “integração competitiva” do Brasil na economia globalizada, um amplo programa de privatizações promovido na esteira da reforma do Estado e o êxito na estabilização da economia, obtido a partir do Plano Real.

Nessa nova conjuntura, algumas forças ainda atuariam no sentido da *desconcentração espacial da produção* no Brasil. Com efeito, tem-se a abertura comercial, que ensejaria a ascensão de novos “focos exportadores”, mudanças tecnológicas que reduzem custos de inversões, o crescente papel da logística nas decisões locacionais das firmas, que considera a importância da proximidade de fontes de matérias-primas, além da ação ativa de governos locais oferecendo incentivos: a famigerada “guerra fiscal”.

Por outro lado, outras forças atuariam no sentido da *concentração de investimentos* nas áreas mais dinâmicas e competitivas do país, em especial, os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, tais como oferta de recursos humanos qualificados, proximidade de centros de produção de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica e proximidade aos mercados consumidores de mais alta renda. Este conjunto diferenciado de fatores de atração do capital foram exaustivamente explorados pelos autores da Nova Geografia Econômica, *exempli gratia*, Krugman (1991), Markusen (1995), Swyngedouw (1997) e Fujita, Krugman e Venables (1999).

Araújo (1999) retoma a ideia de Oman (1994), qual seja, de que “a globalização reforça as estratégias de especialização regional”. Assim, a nova organização dos espaços nacionais tende a resultar da dinâmica das estratégias de produção regionalizada das grandes empresas (atores

²³ Conforme Coutinho et al. (2003: 4), entre 1988 e 1993 a tarifa média de importação caiu de 38,5% para 13,2%.

globais) e da resposta dos Estados nacionais para enfrentar os *impactos regionais seletivos* da globalização (Araújo, 1999).

Na visão da autora, os dados disponíveis para o Brasil do final dos anos 90 sinalizam a tendência de fortalecimento da concentração de novas atividades e investimentos públicos e privados em certos “focos competitivos”. Com efeito, os projetos prioritários de infraestrutura, no âmbito do programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, iniciativa associada ao Plano Brasil em Ação (PPA 1996-1999) e à retomada no Plano Avança Brasil (PPA 2000-2003), apresentavam uma opção prioritária pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo. Como veremos adiante, a prioridade dos eixos era a dotação de acessibilidade exportadora aos “focos dinâmicos” do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), negligenciando suas áreas menos dinâmicas.

O cenário que se apresenta no final dos anos 1990 sugere a interrupção da trajetória de desconcentração espacial da produção ocorrida nos anos 1970 e 80:

[...] a ausência de políticas regionais explícitas do Governo Federal abriu espaço à deflagração de uma ‘guerra fiscal’ entre Estados e Municípios que buscam contribuir para consolidar alguns ‘focos de dinamismo’ em suas áreas de atuação. A combinação desses dois fatos vai deixando grandes áreas do país à margem: são os ditos ‘espaços não-competitivos’ (Araújo, 1999: 15).

Neste período, Vainer (1995) já sinalizava a emergência de um novo tipo de regionalismo no Brasil, intitulado de “provincianismo mundializado”. Trata-se de práticas realizadas no âmbito de espaços dinâmicos e competitivos, que organizam sua articulação direta para fora do país e tendem a romper laços de solidariedade com “o resto”, passando a exercer políticas explícitas de segregação contra migrantes vindos dos ditos *espaços não competitivos*.

Araújo (1999) denunciou, enfim, a *inexpressiva presença de políticas regionais explícitas* do governo federal, associada a uma *atomização de esferas de tratamento do regional* nos anos 1990. Esta situação implicava superposição de esforços e desconexão de iniciativas e revelava total *falta de prioridade* em torno da temática do desenvolvimento regional, em consonância com a doutrina liberal então em voga.

Em contraposição, a autora destaca estudos que identificam *políticas ativas* de desenvolvimento regional em países como Alemanha, França, Itália, Japão, entre outros. Mesmo em blocos supranacionais, como a União Europeia (UE), identificavam-se políticas de fomento em áreas menos dinâmicas ou submetidas a processos de reestruturação econômica, com uso de

instrumentos financeiros robustos, tais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder) e o Fundo de Coesão no âmbito da Política Regional ou *Política de Coesão* da União Europeia.

Nos estudos citados (Maia Gomes, 1993; Oman, 1994; Storper, 1997) registrou-se o esforço governamental em matéria de política regional materializado essencialmente na forma de inversões em infraestrutura. Outras iniciativas identificadas foram o desenvolvimento da indústria, apoio às PME e às atividades terciárias, com ênfase em setores de alta tecnologia (*high tech*), que tendem a se tornar menos dependentes de localizações específicas com o progresso dos meios de comunicação. Segundo Maia Gomes (1993), “mesmo não havendo evidências claras de que a política regional assuma papel prioritário nas agendas governamentais, não foram encontrados casos de um abandono tão completo quanto o que se verifica no Brasil”.

Pensando uma nova política regional para o Brasil, Araújo (1999) considera imperativo considerar as transformações das economias regionais:

[...] as formas de intervenção do Estado brasileiro, através dos estímulos fiscais e financeiros, do investimento estatal e da implantação de infraestrutura econômica articularam e desarticularam espaços no interior de cada região, dando lugar a novas formas de integração e nova divisão espacial do país que não podem mais ser ignoradas na década atual, quando se pretende rever as formas tradicionais de atuação do setor público na economia (Araújo, 1999: 20).

Em contraposição à tendência de “fragmentação da nação”, associada ao avanço da globalização e do “provincianismo mundializado”, sugere-se uma nova política de desenvolvimento regional que considere entre seus objetivos básicos a integração dos diversos espaços regionais e o combate às desigualdades intra e inter-regionais, a partir de um projeto nacional de desenvolvimento que trate a heterogeneidade e a diversidade de situações que caracterizam a economia brasileira como uma potencialidade:

[...] é mais que nunca oportuno superar as ‘choradeiras’ regionalistas de um lado e as posturas discriminatórias de outro para pensar e agir no Brasil HETEROGÊNEO e DIVERSIFICADO. Para tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação interna das diversas macrorregiões do país (Araújo, 1999: 24).

Araújo (1999) propõe que no nível nacional, em seu conjunto, e no nível de cada macrorregião, em particular, sejam identificadas sub-regiões tipificadas, que seriam objeto de ação específica da política regional, como se vê no quadro seguinte:

Quadro 1: Tipologia sub-regional proposta por Araújo (1999)

Tipologia sub-regional	Caracterização
Sub-regiões e áreas dinâmicas	Áreas de crescimento expressivo, munidas de uma estrutura econômica moderna e competitiva.
Sub-regiões em processo de reestruturação	Áreas dotadas de grande potencial econômico e competitividade, mas que devem passar por intenso processo de mudança, visando à incorporação de novas tecnologias.
Sub-regiões estagnadas	Espaços nos quais a dotação de recursos naturais e a estrutura produtiva baseada em atividades tradicionais implicaram uma marginalização sistemática;
Sub-regiões e áreas de potencial pouco utilizado	Espaços também marginalizados que exigem maior conhecimento sobre suas potencialidades e sobre as possibilidades concretas de utilização do seu potencial.
Faixas de fronteira	Importantes a oeste e norte do país e de fator estratégico para a integração sul-americana.

Uma nova política nacional de desenvolvimento regional deveria, portanto, ser mais rica e detalhada, de modo a contemplar as profundas heterogeneidades que caracterizam a realidade espacial brasileira.

Araújo defende também a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que venha a exercer papel aglutinador e coordenador, atraindo recursos atualmente aplicados de forma dispersa e fazendo convergir os esforços para ações e regiões prioritárias. Conforme a autora (1999: 27), “um país continental e heterogêneo como o Brasil não pode ser entregue apenas às decisões ditadas pelas regras do mercado. Pode e deve ter uma política pública ativa de desenvolvimento regional”. Citando Rezende (1995):

Não se trata, porém, de defender a reconcentração dos recursos como providência necessária para corrigir os vícios apontados. Trata-se, sim, de promover a reunião dos recursos disponíveis por meio da associação de interesses e não da centralização das fontes de financiamento em uma única fonte de poder [...] significa o estabelecimento de novos arranjos institucionais que viabilizem a cooperação dos três entes federados no campo do financiamento do desenvolvimento, arranjos estes que preservem a autonomia de cada um deles e abram espaço para a adoção de novas formas de cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada, em obediência às tendências do momento.

Em síntese, Araújo (1999) defende uma política nacional de desenvolvimento nacional que trabalhe o país em seu conjunto heterogêneo e diversificado e que contrarreste a força das decisões dos grandes atores globais, que percebem os países como meras plataformas de operação. Essa política seria o catalisador de uma inserção ativa do Brasil no mundo globalizado, contrapondo-se à desintegração competitiva *market oriented*. O trabalho realizado por Araújo

acabou por influenciar sobremaneira a proposta da PNDR apresentada em 2003, como veremos adiante.

Outro trabalho que trouxe contribuições centrais para a futura concepção da PNDR foi desenvolvido no âmbito do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), pelos pesquisadores Antonio Carlos Galvão e Ronaldo Vasconcelos, então coordenadores de política regional daquele instituto.

Galvão e Vasconcelos (1999) identificam uma mudança nas escalas preferenciais de organização das atividades econômicas: tanto a teoria quanto a prática assinalam uma adesão maior às escalas espaciais/territoriais sub-regionais (ou microrregionais). Este movimento compreende o destaque à produção de base local associada às correntes globais de produção, distribuição e comercialização, além da questão da inovação, relacionada a sistemas locais/regionais de pesquisa e desenvolvimento, nos quais a questão do conhecimento “tácito” é fundamental.

Os autores formularam uma tipologia espacial/territorial solidária à adoção de um fundo de apoio ao desenvolvimento regional, voltado para o financiamento de programas sub-regionais de desenvolvimento. A metodologia proposta inspirou-se no *modus operandi* da *Política de Coesão* da União Europeia e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e buscou estabelecer critérios simples, e *supostamente* mais eficazes, de condução de uma política regional centrada no objetivo de redução das desigualdades socioeconômicas expressas em termos espaciais.

Conforme Galvão e Vasconcelos (1999), desde pelo menos o princípio dos anos 1980, o motor do crescimento brasileiro esteve associado à exploração de algumas poucas opções exportadoras, mormente *commodities* agroindustriais e minerais, desatreladas de nexos mais orgânicos com a estrutura produtiva nacional.

A abertura comercial dos anos 1990 significou a ruptura dos laços de solidariedade que uniam organicamente o crescimento das diversas regiões do país, a partir da região central, São Paulo. Esse processo “autonomizou” determinados circuitos produtivos e comerciais, e deu lugar ao surgimento de dinâmicas localizadas de crescimento. Até então, o crescimento das áreas periféricas dependia diretamente do aproveitamento de oportunidades complementares à economia paulista. Com a abertura, tornou-se uma possibilidade concreta a busca direta de fornecedores externos e de outros mercados para as produções regionais.

A partir de análise da dinâmica sub-regional brasileira nos anos 1990, os autores concluem que, embora permaneça uma grande divisão dos níveis de renda à escala macrorregional, que diferencia o Norte e o Nordeste do restante do país, identificam-se expressivas diferenças intrarregionais: “mesmo nas macrorregiões mais desenvolvidas são observados desníveis intra-regionais de renda que contrastam com a percepção geral de um Centro-Sul invariavelmente rico” (Galvão e Vasconcelos, 1999: 11). Observa-se assim uma nítida convergência com a visão de Araújo, tanto no foco analítico na escala sub-regional, quanto na ênfase do aumento das desigualdades intrarregionais do país.

Para organizar uma visão síntese do quadro espacial brasileiro atual, Galvão e Vasconcelos (1999) cruzaram informações relativas à renda monetária domiciliar *per capita* em 1991 e à dinâmica populacional entre 1991 e 1996, criando quatro subconjuntos de microrregiões. Conforme os autores, estes quatro recortes representariam a matéria-prima para o desenho de uma nova política regional para o país.

Quadro 2: Tipologia sub-regional proposta por Galvão e Vasconcelos (1999)

Tipologia sub-regional	Caracterização
Subespaços de Maior Renda	Corresponde às microrregiões enquadradas na faixa mais alta de renda monetária domiciliar <i>per capita</i> , independentemente da dinâmica demográfica. Possuem um significado menor para a política regional na medida em que se encontram nos estratos superiores de renda. Localizadas majoritariamente no Sul e Sudeste do país.
Subespaços Dinâmicos de Menor Nível de Renda	Conjunto de microrregiões de média ou baixa renda, com elevada pressão demográfica; áreas que congregam núcleos urbanos relevantes ou atividade econômica emergente, usualmente associada à exploração de recursos naturais. Grande expressão no Centro-Oeste, nos cerrados nordestinos e em enclaves minerais da região amazônica.
Subespaços Estagnados de Renda Média	Corresponde a espaços que já lograram certo desenvolvimento no passado, mas que já não exercem atração significativa. Esse conjunto comporta o universo das médias dos dois indicadores considerados – médio nível de renda e crescimento demográfico igual ou ligeiramente inferior ao normal – e distribuem-se por todo o país.
Subespaços Deprimidos Tradicionais	Compreende as microrregiões de menor renda monetária domiciliar <i>per capita</i> . Restringem-se ao Norte e Nordeste e à parte setentrional de Minas Gerais. Corresponde a áreas de baixa densidade demográfica que conformam o eixo clássico da pobreza no país. Incide em larga medida sobre o Sertão semiárido nordestino. São áreas-problema tradicionais, sem registro de períodos de grande dinâmica econômica.

Os autores ainda apresentam uma série de recomendações para a concepção de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, tais como:

- 1) *Descer na escala espacial*, enquanto elemento referencial básico para estruturação de políticas de âmbito regional: não é mais desejável ou possível pensar e articular iniciativas eficazes da perspectiva das macrorregiões nacionais;
- 2) *Nacionalizar a política regional*, conciliando-a a todo o território nacional;
- 3) *Definir os espaços de atuação e cooperação*, sobretudo entre as instâncias do poder público, inclusive na repartição de responsabilidades financeiras;
- 4) *Criar um fundo nacional de apoio a programas regionais*;
- 5) *Reequacionar o esquema de incentivos e benefícios fiscais* concedidos aos empreendimentos privados, com vistas a restabelecer prioridades efetivas de aplicação, e buscar seu acoplamento às diretrizes e orientações da política regional.

Como já fora observado por Pereira (2009), os trabalhos de Araújo (1999) e Galvão e Vasconcelos (1999) guardam convergências, que sobressairão na proposta da PNDR apresentada em 2003. Esses autores procuraram destacar a diferenciação socioeconômica interna às macrorregiões e defenderam a necessidade de intervenções específicas baseada em uma tipologia sub-regional. Privilegiou-se assim a escala sub-regional: a partir desta escala seriam elaborados os diagnósticos e a tipologia que orientariam a política nacional.

O papel do Estado nacional também é considerado decisivo nos dois trabalhos. Assim, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional ganha centralidade. A tipologia territorial e o fundo guardam estreita relação, pois as condições de acesso ao financiamento seriam escalonadas de acordo com o grau de desenvolvimento de cada sub-região.

Conforme Pereira (2009), a correlação direta entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e uma tipologia territorial reflete a influência que a experiência europeia exerceu em ambos os trabalhos. No bloco europeu, uma tipologia espacial orienta e define a aplicação dos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder). Desenvolveu-se ali uma metodologia que estratificou o espaço europeu, dando origem a um conjunto de unidades territoriais denominadas NUTS (Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins Estatísticos). A diferenciação interna às NUTS, em termos de PIB *per capita* e dinâmica econômica, orienta a

gestão dos mecanismos de financiamento do Feder, no âmbito da política regional ou “política de coesão” europeia²⁴.

Galvão e Vasconcelos acabaram por fazer parte da equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR-MI), que, sob a coordenação da profa. Tânia Bacelar de Araújo, então secretária da pasta, apresentou a proposta da PNDR em 2003. As ideias apresentadas nos trabalhos discutidos, em boa medida, reaparecem no texto da proposta, como veremos adiante.

No subtópico seguinte será discutida a política regional brasileira no período imediatamente anterior à edição da PNDR. Esses antecedentes produziram o arcabouço político e institucional do qual emergiria a proposta da política alguns anos depois.

3.1.2. A política regional brasileira imediatamente anterior à PNDR

Concomitantemente às contribuições da Academia e de instituições de pesquisa e planejamento, certos movimentos do governo federal “descongelam” a questão regional brasileira no final dos anos 1990, ainda que sob uma “visão de Estado” de corte liberal. Em primeiro lugar, comentaremos a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, ambicioso conjunto de projetos de infraestrutura, apresentado como uma política nacional de desenvolvimento regional.

A ideia original dos eixos teve lugar em fins do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e foi associada ao PPA 1996-1999 (Plano Brasil em Ação). Conforme Galvão e Brandão (2001), havia “eco político” para a adoção de uma proposta de desenvolvimento assentada nas ideias de logística, competitividade e redução do custo Brasil. A perspectiva de avançar nos investimentos em obras de infraestrutura, atrasadas em face da restrição fiscal vigente, gerou expectativas positivas dos entes federados e suas forças políticas.

Segundo os autores, a estratégia dos eixos teve o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro e destacam pontos que favoreceram a proposta. *Em primeiro lugar*, a estabilidade monetária, alcançada com a edição do Plano Real, ensejou a retomada do cálculo econômico para horizontes mais largos de planejamento e orçamento. *Em*

²⁴ Para uma visão mais detalhada sobre a política europeia de desenvolvimento regional ver os trabalhos de Galvão (2004), Hall et al. (2001), Nieto Solís (2001) e Coêlho e Nieto Solís (2010).

segundo lugar, a retomada dos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE) para a periferia mundial e, em especial, para o Brasil, no contexto da globalização e financeirização da economia mundial.

A proposta formal dos eixos teve como base um estudo contratado pelo governo brasileiro em 1997. O estudo foi realizado pelo Consórcio Brasiliana, formado pelas consultorias Booz Allen & Hamilton, Bechtel International Incorporation e Banco ABN-Amro. O trabalho foi supervisionado pelas equipes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Conforme Nasser (2000), o estudo dos eixos se tornou o principal insumo para a elaboração do PPA 2000-2003 (Plano Avança Brasil).

O estudo, concluído no ano 2000, considerou o território nacional como um espaço geoeconômico aberto, rompendo com as fronteiras geopolíticas formais (macrorregiões e estados). Segundo o relatório síntese (Consórcio Brasiliana, 2000: 12), o ponto de partida foi a definição e a delimitação geográfica de um conjunto de regiões de planejamento, fragmentando um todo heterogêneo – o território nacional – com a finalidade de compreendê-lo melhor a partir da análise de suas partes. Os eixos foram assim definidos:

Eixo é um corte espacial composto por unidades territoriais contíguas, efetuado com objetivos de planejamento, cuja lógica está relacionada às perspectivas de integração e desenvolvimento consideradas em termos espaciais. Nesse sentido, dois critérios devem ser levados em conta na sua definição e delimitação: a existência de uma rede multimodal de transporte de carga, efetiva ou potencial, permitindo a acessibilidade aos diversos pontos situados na área de influência do eixo; e a presença de possibilidades de estruturação produtiva interna, em termos de um conjunto de atividades econômicas que definem a inserção do eixo em um espaço mais amplo (nacional ou internacional) e a maximização dos efeitos multiplicadores dentro da sua área de influência (Consórcio Brasiliana, 2000: 1).

A definição dos eixos privilegiou os fluxos reais de bens e serviços com destaque para as redes intermodais de transporte e logística. Buscou-se a identificação de oportunidades de investimentos públicos e/ou privados, nas áreas de influência dos eixos, em setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social. Solidária à visão liberal do processo de desenvolvimento econômico cultivada pelo governo FHC, o estudo posiciona o Estado brasileiro como indutor da realização de investimentos privados, tendo o planejamento público um cunho meramente indicativo (Nasser, 2000).

Os empreendimentos integrantes do portfólio de projetos dos eixos objetivavam a remoção de obstáculos ao crescimento econômico e à “integração nacional”, representados por

gargalos e *missing links*. Citando Brandão et al. (1998: 75), o papel do Estado seria “remover obstáculos no capital social básico, abrindo horizontes de acumulação para a iniciativa privada”.

Galvão e Brandão (2001) acusam uma profunda negligência da proposta dos “Eixos” no tratamento das questões urbanas, sociais e ambientais. A estratégia central era montar uma eficiente malha logística para correr com a produção de cada região-eixo, integrando-a aos mercados internacionais de *commodities* e não a outras porções do território nacional (ver figura 1). Assim, o componente logístico dos grandes projetos infraestruturais prevaleceu sobre a dimensão efetivamente regional do desenvolvimento socioeconômico. Conforme Diniz (2000), as iniciativas previstas nos eixos poderiam agravar ainda mais a concentração inter e intrarregional da atividade econômica no Brasil.

Figura 1: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento



Fonte: BNDES

Em suma, a concepção subjacente à proposta dos eixos era a viabilização de formas mais eficientes para se acessar os “bolsões de riqueza” do território nacional. Esse cenário tenderia a potencializar as heterogeneidades estruturais entre e no âmbito das regiões brasileiras, reforçando as preocupações de Araújo (1999) e Pacheco (1998) em torno da “desintegração competitiva” e da marginalização de vastas áreas do país, tais como o Nordeste Semiárido. De todo modo, conforme Santana (2009), o grau de efetiva implantação do conjunto de projetos contemplados pelos eixos foi significativamente baixo, não tendo atingido 20% de execução. A crença na força do investimento privado em infraestrutura mostrou-se demasiado otimista.

Outra iniciativa do governo federal, que precedeu a PNDR e contribuiu para “descongelar” a política regional no Brasil no final dos anos 1990, foi a criação do Ministério da Integração Nacional (MI), por meio da Medida Provisória n. 1.911-8, de 28 de julho de 1999. O MI acumulou as competências da extinta Secretaria Especial de Políticas Regionais, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Também foram delegados ao MI as pastas da Defesa Civil e da Infraestrutura Hídrica. O primeiro ministro da Integração Nacional foi Fernando Bezerra (PMDB), ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O Ministério da Integração Nacional foi *formalmente* incumbido de assumir o mandato da política regional brasileira, com a tarefa de coordenar e acompanhar as ações dos tradicionais órgãos de desenvolvimento regional e dos seus respectivos instrumentos de fomento. Assim, foram vinculados à estrutura do MI o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Também coube ao MI o acompanhamento da programação e aplicação dos fundos constitucionais de financiamento²⁵ (FNE, FNO e FCO) e dos incentivos fiscais em vigor²⁶.

²⁵ Os fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO) foram previstos na CF de 1988 e criados pela Lei n.º. 7.827 de 27 de setembro de 1989. Seu *fundings* advém de 3% do montante do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), além dos rendimentos sobre suas aplicações. Deste total, 60% destinam-se ao Nordeste e os demais 40% são distribuídos igualmente entre as regiões Norte e Centro-Oeste. Do volume destinado ao Nordeste, 50% deve ser aplicado no Semiárido. O financiamento é concedido exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas, com taxas de juros subsidiadas e bônus especiais de adimplência.

²⁶ Entre os principais incentivos fiscais federais de estímulo ao setor privado para promoção do desenvolvimento regional estão: i) Redução do IRPJ em até 75% do imposto devido para projetos de implantação, ampliação, diversificação ou modernização da infraestrutura (Lei n. 9.532/1997); ii) Depósitos para reinvestimento do IRPJ: as empresas podem reinvestir em seus projetos 30% do imposto devido (Lei n. 9.532/1997); iii) Depreciação acelerada e descontos dos créditos PIS/Pasep e da Cofins (Lei n. 11.196/2005); iv) Isenção do Adicional ao Frete

Insistimos no aspecto *formal* da coordenação assumida pelo MI, uma vez que a nomeação dos cargos diretivos dos seus órgãos vinculados permaneceu como atribuição da Presidência da República. Além disso, as prioridades de execução dos fundos e incentivos ao desenvolvimento regional são decididas no âmbito dos seus conselhos deliberativos.

Não obstante, o MI passou a monitorar a execução do conjunto de fundos e incentivos regionais, que deveriam ser orientados por uma futura Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja responsabilidade de formulação foi atribuída ao ministério a partir do seu ato de criação.

Pouco tempo depois da criação do MI, é editada a Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001, que extingue a Sudam e Sudene e cria as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (ADA). Conforme Carvalho (2006), esta medida, supostamente motivada pelos escândalos de corrupção que envolveram as superintendências de desenvolvimento, representou na verdade “o descaso do próprio Governo com o desenvolvimento regional e com a redução das desigualdades” (Carvalho, 2006: 168).

A MP n. 2.145-2001 também bloqueou novas operações para os Fundos Fiscais de Investimento Regional (Finam e Finor), que estavam sob a coordenação da Sudam e da Sudene, e criou os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)²⁷. Para Carvalho (2006), essa atitude representou uma mudança de concepção sobre o papel a ser desempenhado por uma instituição de desenvolvimento regional: sai de cena a problemática das desigualdades regionais e destaca-se a questão da eficiência, com o anúncio de que seriam criadas agências “modernas, ágeis e eficientes”.

Já nos seus primeiros meses de existência, o MI, por meio de sua Secretaria de Programas Regionais Integrados (SPRI-MI), buscou rever seus mecanismos institucionais e *modernizar* o modelo de gestão da política regional brasileira (Ferreira, 2002). Com esse intuito, foi realizada uma série de conferências e publicações que dariam a tônica da abordagem que o MI viria a imprimir à política regional sob sua responsabilidade (MI, 2000a; 2000b).

para Renovação da Marinha Mercante (Lei n 9.808/1999); v) isenção do IOF nas operações de câmbio para pagamentos de bens importados (Decreto n. 6.306/2007).

²⁷O FDNE e o FDA têm a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos voltados para a implantação, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos privados localizados nas áreas de atuação da ADA e da Adene. Os fundos participam em até 60% do investimento total e de até 80% do investimento fixo do projeto. A modalidade de participação baseia-se na subscrição e integralização de debêntures conversíveis em ações com direito a voto, sendo essa conversão limitada em até 15%, podendo ser de até 50% para empreendimentos de infraestrutura, e permitida apenas para empresas de capital aberto.

O documento “Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional” (MI, 2000a) concentra as ideias-força que doravante orientariam a política regional brasileira. Neste trabalho, é reconhecida a relativa insignificância das políticas regionais explícitas do governo federal, associada a uma dispersão no tratamento da questão regional. Também se reconhece a persistência das desigualdades regionais no Brasil que exigem uma ação decidida de enfrentamento por parte do poder público. Além disso, o documento faz diversas menções à política regional europeia, cujos instrumentos e iniciativas poderiam ser adaptados ao caso brasileiro.

Mereceu atenção especial do MI o grande projeto de desenvolvimento regional do governo federal em vigor, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Conforme relata o documento (MI, 2000a), a lógica dos eixos concentra-se no aprimoramento da competitividade das áreas mais dinâmicas do país. Além disso, grande parte do financiamento dos projetos previstos adviria da iniciativa privada. Assim, projetos com menor taxa interna de retorno e localizados em áreas menos desenvolvidas, tais como o Nordeste Semiárido, teriam menores chances de concretização no âmbito dos eixos. Portanto, caberia à política regional do MI dar conta do Brasil “marginalizado” pelos eixos.

Dentre os principais requisitos para a implementação de novas políticas de integração nacional e desenvolvimento regional, destacou-se a necessidade de adotar uma divisão regional menos abrangente do que a baseada nas macrorregiões, “capaz de tratar de forma mais adequada a diversidade do território brasileiro” (MI, 2000a). Seria também necessário “nacionalizar” as políticas de desenvolvimento regional, fazendo que áreas-problema situadas fora das *periferias tradicionais*, isto é, as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pudessem ser beneficiadas por ações do governo federal.

Esta nova abordagem sobre o desenvolvimento regional (MI, 2000a; 2000b) é em larga medida solidária às orientações dos organismos multilaterais de fomento ao desenvolvimento local/regional, tais como o Banco Mundial, o Pnud e a FAO. Assim, além da “minimalização” das escalas preferenciais da política regional, privilegia-se a participação da *comunidade local* nas discussões em torno da concepção e implementação das novas políticas de desenvolvimento regional, em contraposição ao tradicional modelo *centralizador* do Estado brasileiro, herdeiro do período autoritário.

Neste novo modelo, o capital social²⁸ é considerado um elemento decisivo para o desenvolvimento. Conceitos modernos como *empowerment* (empoderamento), *accountability* (responsabilização), governança e identidade regional passam a ser centrais no discurso e fundamentam as estratégias de desenvolvimento endógeno local/territorial (Pereira, 2009).

Lembrando a crítica de Brandão (2003), as relações mercantis de exploração, as lutas de classes e os conflitos de toda ordem (social, cultural, ambiental) parecem se subordinar ao “consenso cívico” local. Variáveis fundamentais como câmbio, juros, fisco, crescimento econômico, mercado externo, regulação trabalhista e fundos públicos são vagamente consideradas: “o local pode tudo!”

O esforço de modernização e nacionalização da política de desenvolvimento regional resultou na criação do Promeso (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas), incluído no PPA 2000-2003. Foram identificados 13 espaços sub-regionais (mesorregiões diferenciadas) que se constituíram o foco da atuação espacial do Ministério da Integração Nacional, no âmbito do Promeso, conforme mostra o quadro seguinte:

²⁸ O conceito de *capital social* adquiriu notória repercussão após o trabalho desenvolvido por Putnam (2005) sobre o desenvolvimento da Terceira Itália e passou a ser utilizado para explicar a virtuosidade do processo de desenvolvimento de determinadas localidades ou regiões. Para Putnam, o *capital social* diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e tradições cívicas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações cooperativas. O conceito sintetiza as relações estabelecidas entre três elementos: cultura, instituições e desenvolvimento.

Quadro 3: Mesorregiões Incluídas no Promeso (MI, 2000c)

Mesorregião*	Extensão (Km ²)	População 1998	Densidade Demográfica (Hab./Km ²)
1 Alto Solimões (AM)	214.217,8	186.442	0,87
2. Vale do Rio Acre (AC e AM)	103.052,7	380.635	3,69
3. Bico do Papagaio (TO,PA,MA)	125.277,9	1.333.790	10,65
4. Chapada das Mangabeiras (MA,PI,BA,TO)	273.000,7	787.218	2,88
5. Chapada do Araripe (CE,PE,PI)	71.671,1	1.409.417	19,67
6. Zona da Mata Canaveira (PB,RN,PE,AL,SE)	44.981,1	9.738.079	216,49
7. Xingó (AL,BA,PE,SE)	88.433,9	1.491.626	16,87
8. Vale do Jequitinhonha/Mucuri (MG, BA, ES)	105.978,0	1.836.206	17,33
9. Vale do Ribeira/Guaraqueçaba (SP e PR)	29.774,0	679.021	22,81
10. Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS)	139.282,5	4.044.764	29,04
11. Região de Águas Emendadas (MG e GO)	191.067,1	1.694.576	8,87
12. Bacia do Itabapoana (ES, MG e RJ)	10.059,4	629.991	62,63
13. Metade Sul RS (RS)	153.879,4	2.559.755	16,63
TOTAL PROGRAMA	1.550.675,60	26.773.518,00	17,27
TOTAL BRASIL	8.547.403,5	161.790.311	18,93
RELAÇÃO PROGRAMA/BRASIL	18,14%	16,55%	-

As mesorregiões diferenciadas foram definidas como “espaços de confluência entre unidades da federação, ou de fronteira com países vizinhos, com identidade cultural, econômica e social própria” (MI, 2000a). Os critérios para a seleção das 13 mesorregiões prioritárias (MI, 2000c) foram assim assinalados:

- Reduzida ou nenhuma articulação com as áreas de dinamismo econômico;
- Desarticulação conjuntural e/ou estrutural da base produtiva;
- Deterioração das condições ambientais;
- Incipientes condições de serviços sociais básicos (saúde, educação, nutrição etc.);
- Elevado grau de concentração de pobreza;
- Necessidade de reafirmação da presença do Estado (áreas de fronteira).

Uma análise do conjunto de mesorregiões selecionadas revela a tendência de concentrar os esforços do MI em “áreas-problema” tradicionais como a Amazônia (Alto Solimões, Bico do Papagaio e Vale do Rio Acre), o Nordeste Semiárido (Xingó, Vale do Jequitinhonha, Chapada do Araripe), além de sub-regiões problemáticas do restante do país (Vale do Ribeira, Metade Sul do RS, Águas Emendadas, Bacia do Itabapoana).

Ferreira e Moreira (2007) argumentam que estas novas espacializações buscaram, sobretudo, melhor foco nas intervenções e a participação mais efetiva da sociedade civil na formulação, acompanhamento e avaliação das ações. Um detalhe importante é que a definição da

maioria destes “espaços prioritários” deu-se nos gabinetes do MI em Brasília, sem um entendimento prévio com as demais unidades federadas, em particular os estados recipientes das mesorregiões. Veremos mais adiante como este “vício de origem” comprometerá a ação posterior do MI.

Nos termos do PPA 2000-2003, o objetivo geral do Promeso consistia na elevação da qualidade de vida da população residente nas mesorregiões selecionadas por meio do apoio à implementação de “fóruns mesorregionais” (vertente institucional) e “projetos de desenvolvimento local sustentável” (vertente econômica).

Sintetizando os objetivos específicos do programa em sua vertente *institucional*, tem-se o “fortalecimento da autonomia local e a institucionalização de novos mecanismos de tomada de decisão em bases participativas”; em outras palavras, o fortalecimento do capital social e do empoderamento local. Essas medidas seriam materializadas a partir do fórum mesorregional, que representaria o espaço de concertação e construção do consenso dos “atores locais” em torno da “estratégia de desenvolvimento” mesorregional.

Em sua linha *econômica*, o programa pretendia um aumento da capacidade local de gerar renda e excedentes econômicos, bem como de realocar parte desse excedente ao esforço local de desenvolvimento. Essas atividades produtivas se dariam com base nas “vocações” locais, mal comparando, uma vulgarização das “vantagens comparativas” ricardianas, mais próximas à moderna “economia solidária” (Singer, 2002).

O modelo de gestão adotado pelo Promeso concentrou-se em práticas de estímulo à participação e à capacidade de organização social, mediante mobilização e articulação dos “atores locais”. Lembrando Amin (2007), neste “novo mundo” da política regional, a desigualdade espacial passou a ser associada ao legado da intervenção estatal “centralizadora” e deveria ser solucionada pela mão invisível do mercado ou via medidas especiais destinadas a tipos específicos de áreas-problema, tais como as “mesorregiões diferenciadas”.

Conforme o autor, deixa-se de lado a filosofia da “ajuda da mão amiga” e impõe-se a filosofia do “ande com as próprias pernas”, sob uma discutível retórica de afirmação do poder local e da identidade regional. Assim, “o local foi repensado como causa, consequência e remédio da desigualdade regional” (Amin, 2007, p.15).

Em função de limitações estruturais em sua base de recursos, a ação regional do MI concentrou-se na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos de capacitação e formação profissional. Exerceu-se na prática a filosofia do “ande com as próprias pernas”.

Algumas mesorregiões, a exemplo do Vale do Ribeira e do Vale do Jequitinhonha, criaram *agências de desenvolvimento* a partir do trabalho de mobilização iniciado pelo MI. Essas agências formularam planos mesorregionais de desenvolvimento e passaram a captar recursos em outras fontes. Também é verdade que em alguns casos, como na Grande Fronteira do Mercosul, criou-se uma base de interlocução regional a partir do Fórum Mesorregional que favoreceu a cooperação empresarial na mesorregião, notadamente nos 19 segmentos de agroindústrias alimentares, na indústria moveleira e no setor de turismo (Perin, 2004).

Pode-se dizer que em face do “vácuo” da presença do Estado nacional em diversas regiões do país, sobretudo nas mais atrasadas, esta ação “animadora” do MI pode ter trazido alguma contribuição positiva. Porém, também se pode afirmar que, na ausência de uma plataforma mais estruturada de instrumentos de política econômica respaldada por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, as ações do MI tiveram um perfil pontual e disperso, e pouco ou nada contribuíram para uma mudança estrutural dos espaços selecionados, e muito menos para o conjunto do país.

Dada a sua exiguidade orçamentária, a pasta de política regional do MI tornou-se refém de emendas parlamentares, no mais das vezes dissociadas de qualquer proposta mais consistente de desenvolvimento econômico e social. Não é à toa que o MI recebeu a alcunha de “balcão de emendas”, pecha vigente até hoje. Esta pobre realidade da política regional brasileira mudaria com a eleição do presidente Luis Inácio *Lula* da Silva em 2002? Vejamos.

3.2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010)

No campo da política regional, a situação parecia promissora no início do governo Lula. O programa de governo apresentado pelo Presidente explicitou o compromisso de formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, inclusive com a recriação das superintendências de desenvolvimento extintas – Sudam e Sudene.

A proposta do PPA 2004-2007 (Brasil de Todos), apresentada pelo novo governo, colocou entre seus megaobjetivos a redução das desigualdades regionais do país. Além disso, preocupação especial com o Nordeste Semiárido e com a Amazônia esteve sempre presente nos discursos do presidente eleito.

A escolha de Ciro Gomes (PSB-CE), presidenciável nas eleições de 2002 e figura pública de alcance nacional, para assumir a direção do Ministério da Integração Nacional sugeria que a pasta teria posição privilegiada na agenda do governo federal. A pernambucana Tânia Bacelar de Araújo, um dos maiores nomes da economia regional brasileira, foi convidada para assumir a direção da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e coordenar o processo de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Parecia que tinha “chegado a vez” da política regional no Brasil. Passemos então à análise da proposta da PNDR apresentada já em dezembro de 2003, primeiro ano do governo Lula.

3.2.1. Aspectos Gerais da PNDR

A interpretação da conjuntura econômica mundial, destacada na primeira seção do documento original da PNDR, encontra ressonância da visão de autores da Economia Regional e Urbana e da Nova Geografia Econômica (Cano, 1998; Diniz, 2000; Markusen, 1995; Araújo, 2000; Brandão, 2003; Amin, 2007, entre outros):

A tendência à concentração de meios de produção e força de trabalho em determinados pontos do território é motivada pelas circunstâncias que se vão impondo na dinâmica do jogo do mercado e das políticas públicas. Na atual conjuntura, a força das decisões do setor privado se acentua, especialmente com os movimentos de internacionalização dos grandes conglomerados mundiais, da liberalização financeira e de reestruturação produtiva que se encontram na raiz da chamada “globalização”. Em consequência, acirram-se as desigualdades sociais e regionais, aumentando a necessidade de que se organizem políticas capazes de minorar seus efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial das nações e de suas regiões (MI, 2003: 6) (grifo nosso).

Como se vê no trecho destacado, a proposta da PNDR procura enfrentar a tendência geral de concentração do capital e contribuir para a “redução das desigualdades regionais” e a “ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras”. O ponto central da estratégia é valorizar a diversidade regional do país, em suas múltiplas dimensões – ambiental, socioeconômica e cultural –, e tratá-la como um ativo fundamental para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país.

A PNDR apresentou dois *objetivos* primordiais: (i) reverter a trajetória das desigualdades regionais, e (ii) explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. Assim, a política constituiu-se pelo objetivo da *equidade*, traduzido na redução das desigualdades regionais de níveis de renda e oportunidades e condições de trabalho, e também pelo objetivo de *competitividade*, a partir da estruturação de uma base econômica regional capaz de competir no mercado nacional e mesmo internacional.

Uma premissa acolhida na formulação da política é que deveria ser uma política de governo, não restrita a um único ministério, ainda que fosse admitido certo protagonismo do MI na coordenação de sua implementação. O governo federal teria um papel estratégico na implementação da PNDR: as iniciativas locais e regionais se articulariam e encontrariam nexos na **Política Nacional**, que envolveria iniciativas do Congresso Nacional, dos estados e municípios e das entidades do setor produtivo e da sociedade civil organizada de todo o país.

Embora a PNDR requeira **abordagem em múltiplas escalas**, dada a complexidade regional brasileira, a ênfase em uma **Política Nacional** é reafirmada porque essa é a escala compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intrarregionais do país. Em um país continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação.

Esta atuação em múltiplas escalas buscou romper com visão tradicional que tende a circunscrever o problema regional brasileiro a Nordeste e Norte. Assim, o mapa do Brasil deveria ser dissecado em múltiplas escalas, para fins de política regional. Registre-se que essa visão é solidária aos trabalhos já comentados de Araújo (1999) e Galvão e Vasconcelos (1999), que também integraram a equipe do MI que redigiu a proposta da PNDR em 2003.

3.2.2. Tipologia territorial da PNDR

Adotou-se a escala microrregional para a formatação da tipologia territorial da PNDR. A base de dados adotada compreendeu categorias e informações extraídas dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e as estimativas do PIB municipal realizadas pelo Ipea para os anos 1990 e 1998. As principais categorias para análise foram: (1) densidade demográfica, (2) crescimento populacional, (3) escolaridade, (4) grau de urbanização, (5) rendimento domiciliar, e (6) variação do PIB (MI, 2003).

Os resultados destacaram o forte contraste litoral *versus* interior, assim como uma clivagem norte/sul bem marcada, em que se ressaltam profundas diferenças entre os níveis de renda, urbanização e acesso a serviços básicos. Segue uma síntese da avaliação da realidade nacional, em nível microrregional:

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

Conforme o documento da política (MI, 2003), os dados corroboram a necessidade de se regular as ações de desenvolvimento regional desde a escala nacional, de se pensar estrategicamente as iniciativas no plano macrorregional e em algumas escalas especiais, além de se tratar de modo específico a grande diversidade sub-regional observada.

É ressaltada a importância do Nordeste Semiárido e da região da Faixa de Fronteira como estrategicamente importantes para o desenvolvimento e a integração nacional. A primeira, por ser tradicionalmente uma sub-região com precárias condições de vida e baixa atividade econômica (tinha 40% da população do Nordeste e respondia por apenas 20% do PIB regional). A segunda, por ser uma área estratégica, seja pela questão ambiental, seja pelo objetivo da integração sul-americana, alvo de especial atenção do governo federal.

Com o intuito de delimitar os espaços prioritários de ação da PNDR no território nacional, foi proposta a seleção de duas variáveis: *rendimento domiciliar médio* e *variação do PIB*. De acordo com o documento da política (MI, 2003), o rendimento domiciliar médio por habitante é uma variável *estática* que busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território. Já a variação anual média do PIB é uma variável *dinâmica*, que mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico.

A superposição dos cartogramas definidos por estas duas variáveis na escala microrregional, considerada uma composição de sextis agrupados em três conjuntos – alto, médio e baixo –, resultou em quatro conjuntos territoriais distintos. Estes conjuntos territoriais constituiriam a base da tipologia sub-regional que definiria as *áreas prioritárias da PNDR*, conforme se vê no quadro seguinte:

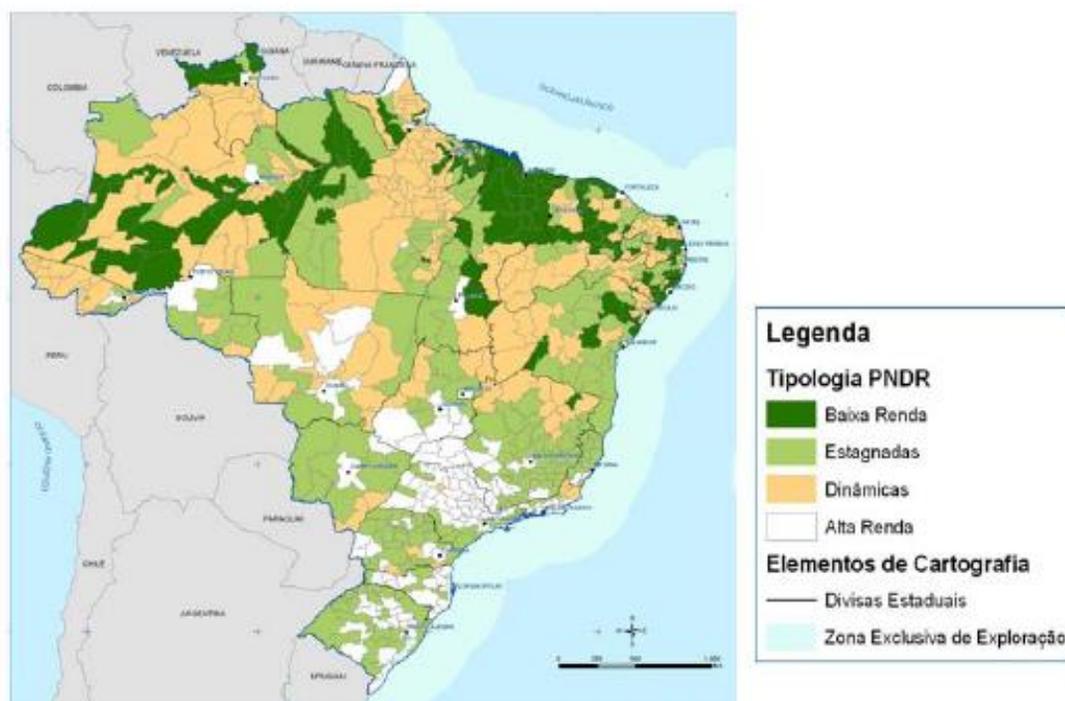
Quadro 4: Tipologia Territorial da PNDR (MI, 2003)

Variação do PIB 1998/1990	Rendimento médio por habitante (2000) - % da média nacional		
	Alto de 93 a 204%	Médio de 33 a 93%	Baixo de 16 a 33%
Alta de 3,87% a 25,30%	Alta Renda (140 microrregiões) 53,7% população 12,6% do território	Dinâmica de baixa renda (120 microrregiões) 9,0% população 2000 30,3% do território	
Média de 3,87% a 0%		Média renda e baixo crescimento (210 microrregiões)	Baixa renda e baixo crescimento (87 microrregiões)
Baixa de 0% a -16,85%		28,9% população 33,96% do território	8,4% população 23,26% do território

Os conjuntos de microrregiões (a) **dinâmicas** de baixa renda, (b) de renda média com baixo dinamismo (**estagnadas**) e (c) de **baixa renda** com médio ou baixo dinamismo representariam o espaço preferencial de atuação da PNDR, no que respeita ao financiamento dos programas de desenvolvimento regional, conforme o mapa da tipologia, abaixo representado. As áreas “brancas”, correspondentes às áreas de **alta renda**, não seriam alvo de intervenção prioritária para a PNDR.

As demais áreas priorizadas pela PNDR correspondem aos municípios da **Faixa de Fronteira** (localizados a até 150 km das fronteiras nacionais) e do **Nordeste Semiárido**, além das **Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Ride)**²⁹ e das **Mesorregiões Diferenciadas** discutidas anteriormente.

Figura 2: Tipologia Sub-Regional da PNDR



Fonte: MI (2003)

²⁹ As Ride têm como objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem a dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento. Este arranjo foi previsto no artigo 43 da Constituição de 1988. Hoje existem três Ride em funcionamento, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, quais sejam, a do Distrito Federal e Entorno, a de Petrolina-Juazeiro e a da Grande Teresina

3.2.3. Operacionalização da PNDR

Nos termos do documento original da PNDR, a *instância nacional* compreenderia a definição dos critérios gerais de atuação, a identificação das sub-regiões prioritárias de intervenção e os espaços preferenciais de convergência com as demais políticas setoriais. Para tanto, o Decreto nº 4.793 de 23 de julho de 2003 criou a Câmara de Políticas Regionais (CPDR), sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. De acordo com seu ato de criação, esse órgão seria responsável por “coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais”.

No *nível macrorregional*, estariam as atividades de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento e a articulação de ações. A instância macrorregional é considerada especialmente relevante no Norte e Nordeste, onde o desafio do desenvolvimento regional envolve parte substancial dos seus territórios, e em certo grau, também o Centro-Oeste. No documento defende-se a proposta de recriação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco), pela necessidade da presença de órgãos públicos capazes de agir como braços mais próximos da PNDR.

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

A PNDR encampou o antigo Promeso, reprogramando-o para o PPA 2004-2007. Ao “acolher” a sub-regionalização da gestão anterior, certas mesorregiões – nomeadamente aquelas localizadas na macrorregião Sul – são acomodadas em um autêntico “Leito de Procusto”³⁰, uma vez que não se inserem plenamente nas áreas prioritárias definidas pela tipologia da PNDR, abarcando áreas de “alta renda”. Essa assunção do antigo Promeso e suas mesorregiões pela PNDR e suas repercussões para o desenvolvimento da política serão retomadas na seção seguinte.

³⁰ Na mitologia grega antiga (Grimal, 2000), Procusto era um bandido que vivia na serra de Elêusis. Em sua casa havia uma cama de ferro, para a qual convidava todos os viajantes a se deitarem. Se os hóspedes fossem demasiados altos, ele amputava o excesso de comprimento para ajustá-los à cama, e os que tinham pequena estatura eram esticados até atingirem o comprimento suficiente. Procusto continuou seu reinado de terror até ser capturado pelo herói ateniense Teseu, que o prendeu em sua própria cama e cortou-lhe a cabeça e os pés, aplicando o mesmo suplício infligido aos seus hóspedes.

A consolidação dos Programas Mesorregionais é proposta a partir de uma agenda de ações que incluiria: (i) apoio à infraestrutura, (ii) promoção da inovação, (iii) capacitação de mão de obra, (iv) oferta de crédito, (v) apoio à ampliação dos ativos relacionais, e (vi) estruturação de APL (Arranjos Produtivos Locais).

Nos termos do documento da política (MI, 2003: 35), “o apoio ao Programa Mesorregional parte do consenso construído pelos atores locais em torno de um plano de desenvolvimento, que deve sinalizar ao Ministério da Integração Nacional e demais unidades do governo o *mix* particular de ações a serem apoiadas”. Uma vez mais a fórmula mágica do “consenso local” é resgatada.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) é assinalado como o principal instrumento da política: esse fundo disponibilizaria uma linha de financiamento não reembolsável, diferentemente dos atuais fundos disponíveis, para a promoção de ações estruturantes de desenvolvimento regional³¹.

O FNDR estava previsto na proposta de emenda constitucional da reforma tributária (PEC 41/2003), enviada ao Congresso Nacional em 2003. Sua base de cálculo seria a participação em 2% da arrecadação do IPI e do IRPJ, o que representaria uma receita anual estimada em cerca de R\$ 3,6 bilhões com base na arrecadação prevista em 2003. Sem dúvida, um valor modesto, próximo a 0,2% do PIB nacional, mas um grande avanço no financiamento da política regional brasileira³².

A proposta de reforma tributária contida na PEC 41/2003 tinha três objetivos principais: (i) simplificar o sistema tributário brasileiro, (ii) reduzir a cumulatividade dos tributos, e (iii) acabar com a guerra fiscal. Conforme o comunicado conjunto do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República (E.M.I. 84/MF/C.Civil, de 30 de abril de 2003), a uniformização do sistema tributário nacional e a criação do FNDR propiciariam a eliminação da

³¹ Apesar de mencionados como “instrumentos da PNDR”, os Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO) e Fiscais de Desenvolvimento (FDA, FDNE), além do conjunto de incentivos fiscais federais, formalmente sob a coordenação do MI, tiveram origem antes da PNDR e pouco se avançou no estabelecimento de uma aderência entre eles e a política.

³² Para uma referência internacional, os recursos destinados para a política de desenvolvimento regional da União Europeia – a *Política de Coesão* – corresponderam a cerca de 350 bilhões de euros no período 2007-2013, o que representou cerca de 0,4% do PIB da UE (anualizado). Os recursos da política de coesão europeia destinam-se fundamentalmente à reestruturação produtiva dos países membros mais pobres do bloco (países da coesão), com ações de qualificação profissional, subvenções a empresas, implantação de infraestrutura econômica e social e apoio à inovação (Coêlho e Nieto Solís, 2010).

guerra fiscal, “incentivando o investimento e estimulando o crescimento das regiões e zonas menos desenvolvidas do País”.

O FNDR também representaria uma retribuição para os estados que eventualmente perdessem recursos com a reforma tributária e uma “compensação” pela perda do uso da renúncia fiscal como estratégia de atração de empresas, o cerne da guerra fiscal.

Após uma série de emendas e recortes (Dall’acqua, 2005), a proposta original da reforma foi comprometida e o resultado final do embate legislativo trouxe apenas mudanças pontuais no sistema tributário brasileiro. A proposta de criação do FNDR foi retirada da pauta final de discussão enquanto os dispositivos de diferenciação interestadual do ICMS que permitem a guerra fiscal foram mantidos. Conforme Pereira (2009: 172):

Como resultado da PEC n.º. 41/2003, que trazia a proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, originou-se três emendas constitucionais, aprovadas sob a tutela de interesses específicos e pontuais. A EC n.º. 42/2003 (prorrogação da CPMF e DRU até 2007) atendeu explicitamente aos interesses da União. A EC n.º. 44/2004 (ampliação da CIDE-Combustíveis) beneficiou estados e municípios. Por fim, a EC n.º. 55/2007 (ampliação do repasse de tributos da União aos municípios, por meio do FPM), trouxe vantagens significativas para estes últimos.

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

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

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

Assim, a PNDR perdeu seu principal instrumento, o *funding* para intervenções estruturantes. A operacionalização da política, condicionada ao escasso orçamento da pasta de Desenvolvimento Regional do MI, foi condenada à manutenção de ações pontuais, vinculadas à estruturação de fóruns mesorregionais e ao apoio a Arranjos Produtivos Locais, como veremos no tópico seguinte.

3.2.4. Considerações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010)

Deve-se reconhecer que a proposta da PNDR apresentada em 2003 recolocou a questão do desenvolvimento regional na pauta de discussão do governo federal. O debate sobre a territorialidade das políticas públicas no governo federal só viria a crescer nos anos seguintes, disseminando-se também entre os demais entes federativos.

Em seu documento original, a PNDR vinculou o enfrentamento da questão regional a um projeto nacional de desenvolvimento. A proposta da política inovou ao trazer uma perspectiva nacional sobre as desigualdades socioespaciais brasileiras, por conceder centralidade ao papel do Estado em face da hegemonia neoliberal e por propor uma atuação em múltiplas escalas. De todo modo, pode-se dizer que, durante o governo Lula, a PNDR não conseguiu se afirmar como política pública, seja no discurso oficial, seja em termos de execução orçamentária ou visibilidade política.

Desde logo, podemos apontar um “vício de origem” da PNDR: este “projeto nacional de desenvolvimento”, que orientaria a política regional, nunca foi explicitado ao país. Ora, na ausência de um projeto nacional, dificilmente uma política nacional de desenvolvimento regional poderia avançar. Insistimos que é a partir da política nacional que as demais políticas – regionais, temáticas e setoriais –, podem encontrar o arcabouço político, instrumental e institucional necessário à sua formulação e execução: a PNDR deveria extrair sua estratégia e seus meios de ação a partir do projeto nacional de desenvolvimento.

Assim, sem um projeto nacional de desenvolvimento e sem um instrumento substancial de financiamento – dado o fracasso na criação do FNDR – a PNDR voltou-se a uma operação que pouco avançou em relação às políticas regionais minimalistas que a antecederam. Os programas de desenvolvimento regional a cargo do MI mantiveram um escopo eminentemente local,

trabalhando iniciativas pontuais de promoção de Arranjos Produtivos Locais (APL)³³ e arenas de representação sub-regional, tais como fóruns de desenvolvimento.

Vale dizer que o governo federal dilatou bastante o conceito de APL, beirando a sua plena vulgarização: bastava o apoio a um modesto aglomerado de produtores, para que se caracterizasse uma ação de “estruturação de APL”. Assim, a atuação do MI, pontualmente localizada no território, privilegiou estímulos cujo impacto também tendeu a ser localizado (Pereira, 2009).

Entendemos que uma política nacional de desenvolvimento regional compreende a materialização de um projeto nacional de desenvolvimento aliado à soberania no manejo do arsenal de política econômica. Ora, se não há um projeto nacional e se o manejo dos instrumentos de política econômica, tais como câmbio, juros, fisco, está comprometido por uma macroeconomia conservadora, então não haverá possibilidade real de encaminhamento de uma PNDR.

Lembrando Cano (2010), após os sucessivos planos de estabilização dos anos 1980, do abandono do planejamento para o desenvolvimento, da eclosão da guerra fiscal e da panaceia do *desenvolvimento local* nos anos 1990, a maior parte dos economistas abandonou suas preocupações de longo prazo, tornando-se “curto-prazistas” e centrando sua atenção sobre o micro gerenciamento de câmbio, juros, inflação. Assim todo o poder, portanto, aos “APL”, à *região e à cidade competitiva*.

Com efeito, na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, estas iniciativas de âmbito local/regional se tornaram a opção preferencial de intervenção de uma série de órgãos federais e estaduais, além de instituições semipúblicas como o Sebrae e institutos de cooperação internacional (FAO, Pnud, GTZ, entre outros)³⁴.

³³ Conforme a definição proposta pela RedeSist, arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos (como escolas técnicas e universidades); pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (Lastres e Cassiolato, 2003).

³⁴ No nível federal, existem ações de desenvolvimento local/regional, operacionalizadas mediante o apoio a APL, sob os mais variados vieses, no âmbito dos Ministérios da Integração Nacional (MI), Ciência e Tecnologia (MCT), Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Desenvolvimento Agrário (MDA), Meio Ambiente (MMA), Trabalho e Emprego (MTE), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Fundação Banco do

Também destacamos aqui o esforço de planejamento regional realizado pelo MI sob inspiração da PNDR. Conforme Guimarães Neto (2006), o “Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Centro-Oeste” (PED-CO), o “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste” (PDNE) e o “Plano Amazônia Sustentável” (PAS) enquadram-se nesta iniciativa. Além destes, deve-se registrar o “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido” (PDSA) e o “Plano de Desenvolvimento Sustentável da BR-163: Eixo Estratégico de Integração para a Amazônia”.

Aspecto comum a todos os planos, assinala-se a preocupação com a sustentabilidade econômica e ambiental e a participação social, desde os diagnósticos gerais até a concepção dos programas e projetos associados aos planos. Também se coloca a preocupação em explorar a riqueza intrarregional das áreas tratadas, buscando-se intervenções específicas e operadas em múltiplas escalas, a partir das particularidades de cada região, bem de acordo com a linha de trabalho preconizada pela PNDR.

Sem embargo, Guimarães Neto (2006) coloca como “lacuna”, na agenda dos planos, a enorme distância entre o conteúdo das ações propostas (“o que fazer”) e as formas de implantação (“como fazer”). De modo geral, não são apresentados modelos de gestão que institucionalizem as responsabilidades dos entes federados e integrem o processo de decisão nos níveis nacional, regional e sub-regional, sem os quais os planos regionais têm vida curta.

Em sua análise, o autor manifestou preocupação a respeito da falta de clareza em torno do financiamento e dos instrumentos de política econômica ao alcance dos planos apresentados. Também se aponta a necessidade de alinhar esses planos regionais a um plano nacional de desenvolvimento que permita a integração e a convergência das propostas regionais (Guimarães Neto, 2006). Como já se argumentou, não foi apresentado esse plano nacional de desenvolvimento e os planos publicados, na ausência de instrumentos adequados de financiamento e gestão, tornaram-se, quando muito, documentos de referência da área de planejamento para as regiões selecionadas.

Brasil, Sebrae, entre outros. Diversos governos estaduais também desenvolvem ações de desenvolvimento de corte sub-regional com base na promoção de APL (Costa, 2010). Na maioria dos casos, as ações de apoio a APL se voltam a aglomerações de pequenos empreendedores, desde micro e pequenas empresas até agricultores familiares e artesãos. A estratégia pretende o adensamento da estrutura produtiva desses APL via programas de qualificação profissional, incentivo à inovação, estímulo à cooperação, transferência de ativos, facilitamento do crédito, entre outros.

Ao tratar da tipologia territorial da PNDR, registramos outro “vício de origem” da política. Após a edição da PNDR, não houve significativa alteração na regionalização da política regional anterior, focada nas *mesorregiões diferenciadas*. Como vimos, embora tenha sido apresentada uma proposta inovadora de tipologia territorial, a atuação do MI seguiu focalizada nas mesorregiões concebidas durante o governo FHC.

Houve preocupação do MI em preservar os espaços já mobilizados em torno de uma agenda de desenvolvimento local/regional, sobretudo a partir dos fóruns mesorregionais constituídos. Estas iniciativas de articulação costumam privilegiar o diálogo direto com as lideranças locais, não raro negligenciando os poderes instituídos, principalmente os estados federados. Assim, a manutenção desta interlocução de base local também se aproximou do *modus operandi* da política regional imediatamente anterior à própria PNDR.

Assim, tornaram-se recorrentes as contestações dos estados em torno do desenho das mesorregiões trabalhadas no âmbito da PNDR, por não refletir as prioridades do planejamento estadual (Karam, 2012). Também os municípios inseridos nas mesorregiões não raro se declaram estranhos à lógica do seu enquadramento territorial/mesorregional. Esta unilateralidade custou caro à política, pois os estados e municípios nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial.

Conforme Karam (2012), privados de status diferenciado nas instâncias de concertação da PNDR, os estados reagiram defensivamente à política, considerada uma *invasão* do poder federal em seus territórios. Esta falta de alinhamento político com as demais esferas federativas contribuiu para a manutenção do restrito espaço fiscal e institucional relegado à PNDR durante a “Era Lula”.

A PNDR foi apresentada à sociedade brasileira em 2003 e somente em fevereiro de 2007 foi formalmente instituída como política de governo, por meio do Decreto nº. 6047/2007. Entre 2003 e 2006, pode-se dizer que não houve qualquer avanço significativo na proposta originalmente apresentada (Pereira, 2009). De fato, o texto do decreto que institucionaliza a política representa uma síntese do documento apresentado para discussão em 2003 e ratifica a tipologia da política e as mesorregiões como espaço preferencial de atuação da PNDR. É sintomático que uma “política nacional” tenha sido formalizada por um mero decreto presidencial, sem uma discussão mais aprofundada no Congresso Nacional, que seria ensejada pela apresentação de um projeto de lei.

Também em 2007, são recriadas a Sudam e a Sudene. No início do segundo governo Lula, recupera-se o debate em torno da reforma tributária e da criação do FNDR, no âmbito da PEC 31/07. Na verdade, esta segunda gestão reservava “mais do mesmo” para a política regional. A Sudam e a Sudene *arrastaram-se* em vida, sem quadros técnicos, orçamento, infraestrutura ou clareza acerca do seu papel institucional. A discussão da proposta de reforma tributária estendeu-se pelos quatro anos do segundo governo Lula, sem avanços concretos em relação ao fim da guerra fiscal ou à criação do FNDR.

Ao longo desse segundo governo Lula, a pasta regional do MI persistiu sofrendo de carência crônica de recursos, o que a obrigou a manter sua terapêutica “homeopática” nas intervenções de política regional, concentrando-se no fortalecimento institucional das mesorregiões e no apoio pontual a APL selecionados.

A tabela 6 (página seguinte) mostra o valor total liquidado – gastos diretos e transferências – dos programas sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, por área temática, entre os anos 2005 e 2010, o que permite uma análise da dimensão orçamentária da PNDR dentro do próprio MI.

Tabela 6 – Execução Orçamentária do Ministério da Integração Nacional (2005-2010)

(valores liquidados em R\$ correntes)

Programas	Anos					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Desenvolvimento Regional	288.016.324	231.115.237	13.740.192	13.384.424	14.251.216	256.059.898
Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	18.935.999	42.001.660	4.554.766	0	941.000	68.676.518
Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial	15.248.073	6.759.325	5.996.391	8.054.568	7.890.784	14.148.814
Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões - PROMOVER	61.136.379	10.719.357	177.950	0	0	0
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO	40.134.237	24.224.413	1.724.750	4.872.842	4.781.244	161.891.596
Organização Produtiva de Comunidades Pobres - PRODUZIR	200.000	2.369.514	475.047	0	0	0
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	152.361.635	145.040.968	811.288	457.015	638.188	11.342.970
Infra-Estrutura Hídrica	842.322.283	354.614.179	284.278.990	146.488.291	235.910.023	1.397.607.850
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	60.894.386	107.355.177	72.590.278	66.696.585	4.676.942	120.824.103
Proágua Infra-estrutura	229.669.652	100.300.496	177.365.088	0	0	0
Integração de Bacias Hidrográficas	463.762.020	50.762.044	31.918.187	75.851.415	229.433.348	1.003.353.459
Drenagem Urbana Sustentável	87.996.224	96.196.462	2.405.436	3.940.291	1.799.733	273.430.288
Infra-Estrutura Hídrica	0	0	0	159.306.932	72.780.276	588.440.484
Defesa Civil	264.119.866	225.154.898	246.872.349	421.576.114	1.055.184.177	1.910.146.476
Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	35.950.053	43.858.600	23.221.071	58.355.027	47.211.514	18.316.047,38
Resposta aos Desastres	228.169.813	181.296.298	223.651.278	363.221.087	1.007.972.663	1.891.830.428,61
Total	1.394.458.472	810.884.314	544.891.532	581.448.829	1.305.345.416	3.563.814.224

Fonte: Controladoria Geral da União (Portal da Transparência do Governo Federal)

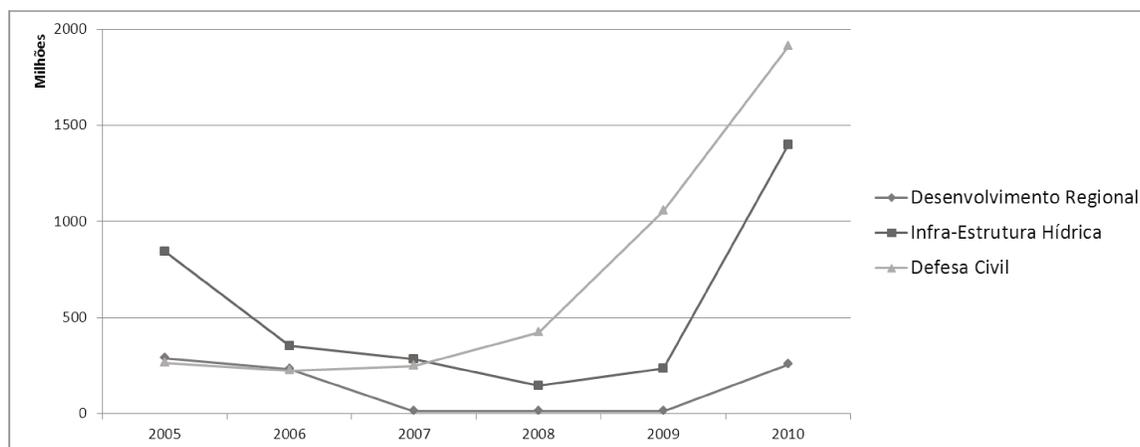
Lembramos que parte substancial dos recursos apresentados na área temática de Desenvolvimento Regional advém de emendas parlamentares. Vale mencionar relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União (2009), que aponta como uma fragilidade do Promeso a enorme participação das emendas parlamentares no seu financiamento: entre 2005 a 2009, essa fonte representou, em média, cerca de 90% dos recursos consignados pelas leis orçamentárias anuais para o programa.

Além do notório “uso político” das emendas, seu caráter difuso e fragmentário não permite que esse instrumento seja o *funding* adequado a projetos de desenvolvimento socioeconômico, haja vista a recorrente descontinuidade dessas iniciativas parlamentares (TCU, 2009).

No período 2005-2010 os comprometimentos financeiros associados aos programas da área temática de Desenvolvimento Regional representaram cerca de 20% dos recursos destinados à área de Defesa Civil ou pouco menos de 25% do montante aplicado na área de Infraestrutura Hídrica – e menos de 10% dos valores totais do conjunto de ações do Ministério da Integração Nacional. Estes números mostram a fragilidade institucional e orçamentária da política regional no âmbito do próprio MI.

Como se vê no gráfico 5, à diferença das demais áreas temáticas do MI – Defesa Civil e Infraestrutura Hídrica –, que apresentaram consistente evolução orçamentária no período analisado, a tendência minimalista dos gastos com os programas de desenvolvimento regional se mantém ao longo dos anos, com especial gravidade no período 2007-2009. Vale dizer que este cenário seria ainda pior sem a contribuição – questionável – das emendas parlamentares.

Gráfico 5: Evolução da Execução Orçamentária do Ministério da Integração Nacional (valores liquidados em reais correntes)



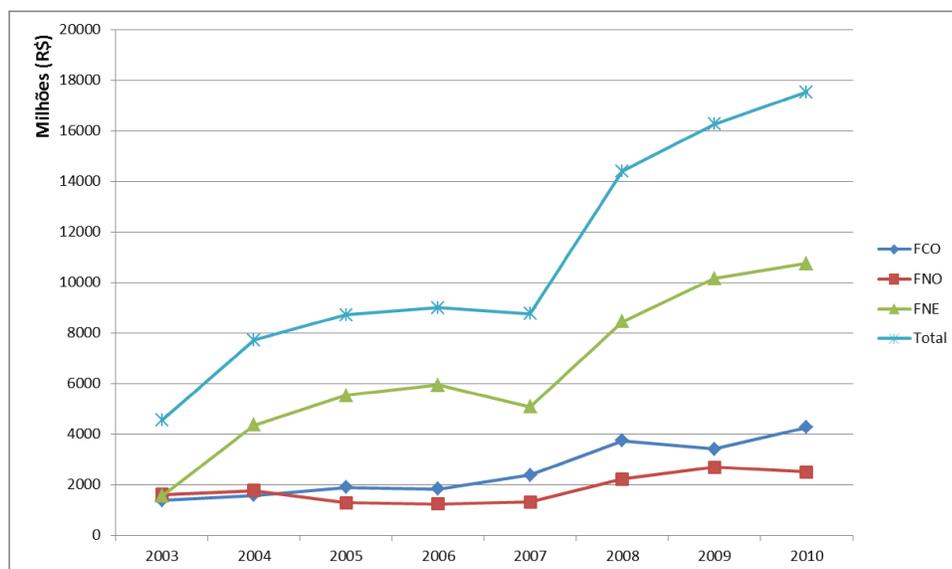
Fonte: Controladoria Geral da União (Portal da Transparência do Governo Federal)

3.2.5. Os instrumentos federais de política regional e a PNDR

Investigaremos aqui a atuação dos instrumentos federais de política regional durante o governo Lula, quais sejam, os fundos constitucionais de financiamento, os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais, cuja responsabilidade de coordenação e monitoramento encontra-se formalmente sob mandato do Ministério da Integração Nacional.

Em termos financeiros, os **Fundos Constitucionais** (FCO, FNE e FNO) constituem o principal instrumento de política regional. O gráfico 6 mostra a firme progressão das contratações desses fundos no período analisado. Os fundos constitucionais constituem crédito ao setor produtivo, com atendimento preferencial a MPE e à agricultura familiar, e devem ser reembolsados, embora sob uma taxa de juros subsidiada e sujeita a bônus de adimplência.

Gráfico 6: Contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento: 2003-2010
(reais constantes de 2010)



Fonte: Ministério da Integração Nacional

Os fundos constitucionais começaram sua operação em 1989, ou seja, bem antes da publicação da PNDR. O MI buscou ampliar a aderência da operação dos fundos à PNDR³⁵, mas com resultados limitados. Nesse sentido, logrou-se aprovar, junto aos conselhos deliberativos dos fundos, resolução que orienta a utilização da tipologia territorial da PNDR como referência para a definição dos limites de financiamento, favorecendo as áreas prioritárias da política, conforme mostra a tabela 7.

³⁵ A Lei Complementar n. 125/2007, que cria a Sudene, modifica a Lei de Criação dos Fundos Constitucionais (Lei 7.827/89) e insere dispositivo que instrui o Ministério da Integração Nacional a “estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*”.

Tabela 7: Limites de Financiamento dos Fundos Constitucionais e Tipologia PNDR (em %)

Tipologia da PNDR	Baixa Renda e Baixo Crescimento	Estagnada de Média Renda	Dinâmica de Baixa Renda	Alta Renda
Porte				
Mini/Micro/Pequeno	100	100	100	100
Médio	95	90	90	85
Grande	90	80	80	70

Fonte: Ministério da Integração Nacional

Sem embargo, a operação dos fundos constitucionais seguiu desassociada das orientações da PNDR no governo Lula. Ironicamente, nas macrorregiões Centro-Oeste e Nordeste, registrou-se aumento relativo das aplicações dos fundos constitucionais nas microrregiões de “alta renda” mesmo após a publicação do Decreto n. 6.047/2007, que institucionaliza a PNDR (tabela 8). Na região Nordeste, houve também leve retração das aplicações dos fundos nas microrregiões de baixa renda, o que contraria diretamente os postulados da política.

Tabela 8: Distribuição dos Fundos Constitucionais por Tipologia PNDR (2003-2010)

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

Fonte: Ministério da Integração Nacional

* A Região Centro-Oeste não possui microrregiões de “baixa renda” de acordo com a tipologia da PNDR

Tratando dos setores trabalhados pelos fundos constitucionais (tabela 9), destaca-se um forte incentivo à agricultura familiar por meio do Pronaf³⁶, sobretudo no Norte e Centro-Oeste. Na região Nordeste, entretanto, observou-se perda de participação relativa do FNE na execução do Pronaf, o que demonstra a fragilidade do setor na região e a necessidade de novos incentivos para essa atividade de fundamental importância para as populações de baixa renda, particularmente na sua porção semiárida.

³⁶ O PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) foi instituído pelo Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. A partir da edição da Lei n. 10.177, de 12 de janeiro de 2001, os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste passaram a compor o *funding* do Pronaf, com juros, encargos e condições diferenciadas.

Tabela 9: Distribuição dos Fundos Constitucionais por Setores (2003-2010)

Fundos Constitucionais	Setor	% das Aplicações (2003-2006)	% das Aplicações (2007-2010)
FCO	Agricultura Familiar (PRONAF)	42,53	42,03
	Agronegócio	45,97	29,89
	Comércio e Serviços	8,89	20,18
	Industrial	2,56	7,84
	Infraestrutura	0,04	0,06
	Total Centro-Oeste	100,00	100,00
FNE	Agricultura Familiar (PRONAF)	23,19	11,46
	Agronegócio	27,04	27,72
	Comércio e Serviços	15,48	22,91
	Industrial	21,26	20,12
	Infraestrutura	13,03	17,80
	Total Nordeste	100,00	100,00
FNO	Agricultura Familiar (PRONAF)	36,50	42,95
	Agronegócio	55,21	34,86
	Comércio e Serviços	4,07	18,55
	Industrial	4,20	2,67
	Infraestrutura	0,03	0,97
	Total Norte	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Integração Nacional

É eloquente a questão do Nordeste Semiárido nesta discussão. De acordo com a Lei n°. 7.827/1989, 50% dos recursos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) deveriam ser aplicados no Nordeste Semiárido. Porém, em função da insuficiência de demanda dessa região – o atraso dentro do atraso –, esta determinação tem sido reiteradamente descumprida pelo Banco do Nordeste (BNB), gestor financeiro do fundo (ver gráfico 7).

Gráfico 7: Contratações FNE no Nordeste Semiárido – 1996 a 2008



Fonte: Ministério da Integração Nacional

A partir dos dados apresentados, cabe também questionar o papel dos bancos de desenvolvimento regional – Basa, BNB e BB – no fomento ao desenvolvimento de suas regiões. Com base na distribuição setorial dos recursos dos fundos constitucionais (tabela 4), observa-se forte tendência de financiamento à agricultura, familiar ou empresarial. O financiamento à indústria e à infraestrutura é limitado e não alcança 10% das disponibilidades financeira no âmbito do FCO, e menos de 5% no do FNO, no período analisado.

Entendemos que o fomento à atividade industrial é uma tarefa essencial dos bancos de desenvolvimento, seja pelo incentivo ao beneficiamento da produção local, seja pela geração de mais e melhores empregos, seja para diversificar a economia regional e gerar encadeamentos internos (*backward e forward linkages*), seja para amenizar o peso relativo da exploração agropecuária sobre os sensíveis ecossistemas regionais – Amazônia, Semiárido e Cerrado.

Para lembrar Hirschman (1961), a falta de interdependência e de encadeamento nos sistemas de produção é comum em países subdesenvolvidos. A agricultura em geral, e a agricultura de subsistência em especial, são caracterizadas pela escassez de efeitos em cadeia. Por outro lado, a superioridade da manufatura a esse respeito é esmagadora, o que milita contra qualquer alternativa de especialização agrícola para os países subdesenvolvidos.

Assim, parece uma agenda importante de pesquisa refletir sobre os papéis desses bancos de desenvolvimento, cuja criação associou-se à estruturação de suas economias regionais. Caso prevaleça esse papel de fomento à economia primária, incumbência já exercida por outros bancos, a partir do crédito rural, os bancos de desenvolvimento regional apenas incorrem em

sombreamento institucional, negligenciando suas missões institucionais precípua. Com efeito, a agenda do desenvolvimento regional subjaz esquecida no presente cenário.

Em síntese, a formalização da PNDR, que supostamente aproximaria a política regional da gestão dos fundos constitucionais, teve pouco ou nenhum impacto sobre suas aplicações no período analisado. A distribuição das aplicações por estados nos períodos 2003-2006 e 2007-2010 mostra uma aproximação entre o PIB estadual e o volume relativo de aplicações, com exceções pontuais que não desautorizam essa tendência geral. Assim, este mecanismo financeiro hoje apenas reproduz o quadro socioeconômico vigente no interior das macrorregiões, conclusão já antecipada por outros estudos (Menezes, 2009; Macedo e Matos, 2007, 2008a, 2008b).

Tabela 10: Distribuição dos Fundos Constitucionais por Estados (2003-2010)

Fundos	Estados	% das Aplicações (2003-2006)	% das Aplicações (2007-2010)	% PIB Macrorregional em 2010
FCO*	Goiás	52,35	49,41	48,62
	Mato Grosso	26,16	29,17	29,70
	Mato Grosso do Sul	21,50	21,42	21,68
	Total Centro-Oeste	100,00	100,00	100,00
FNE**	Alagoas	4,69	5,20	4,84
	Bahia	31,58	25,46	30,41
	Ceará	14,90	17,91	15,34
	Maranhão	13,49	12,65	8,92
	Paraíba	6,00	5,96	6,29
	Pernambuco	11,23	14,75	18,76
	Piauí	6,93	6,08	4,35
	Rio Grande do Norte	6,12	6,99	6,37
	Sergipe	5,06	4,99	4,72
	Total Nordeste	100,00	100,00	100,00
FNO	Acre	4,87	5,71	4,21
	Amazonas	12,03	17,09	29,67
	Amapá	0,59	3,34	4,10
	Pará	41,53	32,74	38,63
	Rondônia	15,76	18,57	11,69
	Roraima	2,83	1,03	3,15
	Tocantins	22,39	21,51	8,56
	Total Norte	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Integração Nacional

* O DF foi expurgado do cálculo do FCO para evitar a distorção estatística de Brasília, sede do governo federal.

* MG e ES foram expurgados do cálculo do FNE, pois o fundo ampara apenas uma fração dos seus territórios.

Os **Fundos de Desenvolvimento Regional** foram regulamentados em 2002 – MP n. 2.156 (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste) e MP n. 2.157 (Fundo de Desenvolvimento da Amazônia) –, mas só iniciaram suas operações em 2006. Teoricamente estes instrumentos também deveriam compor o arsenal de instrumentos da PNDR, porém sua conexão com a política é ainda mais rarefeita que a dos fundos constitucionais.

O objetivo dos fundos de desenvolvimento é prover financiamento subsidiado para investimentos em infraestrutura e empreendimentos de grande porte nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene (MI, 2012). Durante o governo Lula, esses fundos operavam recursos provenientes de dotações do Tesouro Nacional, configurando-se como fundos contábeis, sujeitos a contingenciamentos e não acumuláveis de um exercício para outro³⁷. Sua operação é baseada na subscrição de debêntures parcialmente conversíveis em ações, emitidas pelas empresas beneficiárias. A conversão ocorre a critério das superintendências e é limitada a 15% do montante integralizado, podendo chegar a 50% em projetos de infraestrutura.

Conforme informações do Ministério da Integração Nacional (MI, 2012), foram liberados cerca de R\$ 3,5 bilhões, no período de 2006 a 2011, para projetos de energia, indústria, telecomunicação e transporte nas regiões Norte e Nordeste.

A tabela 11 apresenta o balanço das aplicações do FNDE por estado e setor entre 2006 e 2011. É digna de nota a franca concentração dos recursos do fundo nos estados de Ceará, Pernambuco e Piauí (cerca de 95% do total). Essa concentração se deve ao financiamento da Ferrovia Transnordestina, cujo trajeto cruza esses três estados. O FNDE arca com cerca de R\$ 2,8 bilhões do custo total do projeto. Assim, no período analisado, o FNDE atendeu quase que exclusivamente a este grande projeto de infraestrutura, voltado para o transporte da soja dos cerrados nordestinos até os mercados importadores pelo porto de Suape (PE).

³⁷ Os fundos de desenvolvimento regional foram convertidos em fundos financeiros a partir da publicação da Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012. Desde então, os fundos não podem ser contingenciados e podem acumular em seu patrimônio os recursos eventualmente não gastos em cada exercício.

Tabela 11: Distribuição do FDNE por Setores e Estados (2006-2011)

Fundo	UF	Setor	Valor	total	%
FDNE	BA	Energia	61.728	61.728	1,83
	CE	Energia	528.649	1.473.766	43,81
		Transporte	945.117		
	MA	Energia	53.577	53.577	1,83
	PE	Transporte	1.108.068	1.108.068	32,94
	PI	Transporte	619.215	619.215	18,41
	RN	Indústria	47.987	47.987	1,43
Total			3.364.341	3.364.341	100

Fonte: Ministério da Integração Nacional tabela 12 apresenta o balanço das aplicações do FDA por estado e setor entre 2006 e 2011. Destaca-se o grande valor relativo dos projetos de energia (cerca de 75% do total) e telecomunicações (20% do total). Ao estado do Pará foi destinado quase um terço do fundo, mormente para o financiamento de uma estação de transmissão na região do Xingu, onde está sendo construída a Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Em suma, os fundos de desenvolvimento regional atendem às demandas do setor de infraestrutura e pouco dialogam com a PNDR.

Tabela 12: Distribuição do FDA por Setores e Estados (2006-2011)

Fundo	UF	Setor	Valor	total	%
FDA	AM	Energia	289.792	402.320	10,97
		Telecomunicação	112.528		
	AP	Energia	29.040	354.507	9,67
		Telecomunicação	325.467		
	MA	Energia	334.057	352.207	9,61
		Telecomunicação	18.150		
	MT	Energia	138.445	155.861	4,25
		Indústria	17.416		
	PA	Energia	921.548	1.212.562	33,08
		Telecomunicação	259.540		
		Indústria	31.474		
	RO	Energia	1.031.067	1.084.860	29,59
		Indústria	53.793		
	RR	Telecomunicação	27.225	27.225	0,74
TO	Energia	76.487	76.487	2,09	
Total			3.666.028	3.666.028	100

Fonte: Ministério da Integração Nacional

Também compete à Sudam e à Sudene a avaliação e instrução de processos relativos a concessões dos **incentivos fiscais federais**, outro poderoso instrumento de política regional cuja governabilidade escapa à PNDR. Entre os principais incentivos fiscais estão: i) redução do IRPJ em até 75% do imposto devido para projetos de implantação, ampliação, diversificação ou modernização da infraestrutura; ii) depósitos para reinvestimento do IRPJ; iii) depreciação acelerada e descontos dos créditos PIS/Pasep e da Cofins; iv) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante; e v) isenção do IOF nas operações de câmbio para pagamentos de bens importados.

Os incentivos relativos à isenção e reinvestimento do IRPJ, criados pela MP n. 2.199-14/2001, correspondem a 2/3 dos pedidos totais de incentivos e a mais de 90% do volume de gastos tributários, com prevalência do setor industrial. O direito aos incentivos sobre o IR deve ser reconhecido pela Receita Federal, a partir de laudo emitido pelas superintendências. A tabela 13 apresenta a evolução das renúncias ao IRPJ entre 2003 e 2010 na área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional.

Tabela 13: Valores de Incentivos Fiscais – Gastos Tributários (2003-2010)

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

Fonte: Receita Federal – Demonstrativo de Gastos Tributários

Os Decretos n. 4.212 e n. 4.213, de 26 de abril de 2002, definiram os setores prioritários para incentivos fiscais, nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Registrou-se um favorecimento à indústria e ao turismo, além das atividades agroindustriais. Com a edição da PNDR em 2003, ou mesmo após a institucionalização da política em 2007, nada foi mudado na

gestão dos incentivos, que segue ignorando as orientações da PNDR. A Portaria MI n. 2091-A/2007, que aprova a consolidação do Regulamento dos Incentivos Fiscais para as Regiões da Amazônia e do Nordeste, nem chega a mencionar a PNDR. As tabelas 14 e 15, seguintes, informam a distribuição dos laudos e declarações emitidas pelas superintendências, por estado e setor, entre 2006 e 2011.

Tabela 14: Emissão de Laudos para Concessão de Incentivos Fiscais por UF e Setor (2006-2011)

Superintendência	UF	%	SETOR	
				%
SUDAM	AC	0,60	Agricultura e Agroindústria	6,8
	AP	0,80		
	AM	61,10	Indústria	85,7
	PA	14,00		
	RO	8,20	Infraestrutura	2,3
	RR	0,20	Turismo	0,3
	TO	1,40	Outros	4,9
	MA	1,20		
	MT	12,50		
	Total	100,00	Total	100,00

Fonte: Receita Federal – Demonstrativo de Gastos Tributários

Tabela 15: Emissão de Laudos para concessão de Incentivos Fiscais por UF e Setor (2006-2011)

Superintendência	UF	%	SETOR	
				%
SUDENE	AL	3,70	Agricultura e Agroindústria	7,8
	BA	28,10		
	CE	21,20	Indústria	73,9
	MA	3,90		
	PB	7,40	Infraestrutura	10,2
	PE	18,50		
	PI	2,60	Turismo	1,9
	RN	5,50		
	SE	4,40		
	ES	2,70	Outros	6,3
	MG	1,90		
	Total	100,00	Total	100,00

Fonte: Receita Federal – Demonstrativo de Gastos Tributários

Destaca-se a participação assimétrica do estado do Amazonas no total de laudos emitidos pela Sudam, em função do complexo industrial da Zona de Franca de Manaus. No Nordeste, sem surpresa, Bahia, Pernambuco e Ceará respondem por cerca de 70% dos incentivos cedidos, uma participação similar às suas participações somadas no PIB macrorregional.

Como se vê, não é desprezível a disponibilidade de recursos para as políticas regionais no Brasil. Porém, como já foi assinalado, esses instrumentos – fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais – foram criados antes da edição da PNDR e sua aderência à política foi praticamente nula. Em outras palavras, são instrumentos de política regional *desassociados* de uma política de desenvolvimento regional, e muito mais ainda de um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, esses instrumentos atendem a interesses setoriais que buscam se beneficiar das vantagens creditícias e tributárias oferecidas.

O Ministério da Integração Nacional publica anualmente portarias com diretrizes e orientações gerais para definição de prioridades e aprovação de projetos de investimentos com recursos dos fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento. Essas portarias devem orientar a programação de investimentos destes fundos para o exercício seguinte, apontando setores estratégicos, áreas preferenciais, vedações etc. Desde a edição do Decreto n°. 6047/2007, que formaliza a PNDR como política de governo, essas portarias do MI fazem menção à PNDR como critério de seletividade espacial na programação das ações dos fundos constitucionais e de desenvolvimento.

Com efeito, essas portarias têm determinado que as programações destes fundos concedam “tratamento *diferenciado e favorecido* aos espaços reconhecidos como prioritários pela PNDR: mesorregiões diferenciadas da PNDR; Regiões Integradas de Desenvolvimento - Ride; faixa de fronteira; microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como de baixa renda, dinâmicas ou estagnadas”. Sem embargo, nenhuma meta quantitativa é apresentada e tampouco se qualifica o que seria esse tratamento *diferenciado e favorecido*. Assim, a influência normatizadora da PNDR sobre os fundos constitucionais e de desenvolvimento no período analisado foi no mínimo questionável.

Lembramos relatório emitido pelo Tribunal de Contas da União a respeito da PNDR (TCU, 2011). O TCU elegeu o Desenvolvimento Regional como um *Tema de Maior Significância* (TMS) no período 2009-2010 e realizou um conjunto de auditorias com o objetivo de conhecer a PNDR, os instrumentos dessa política e seus mecanismos de financiamento, que

englobaram cerca de R\$ 20 bilhões em cada exercício, considerando-se, além dos recursos orçamentários diretamente associados à política, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional.

Entre as conclusões do TCU, destacam-se: (i) falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR; (ii) ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR; (iii) falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional das entidades vinculadas à execução da PNDR.

Para sanar tais problemas, o TCU emitiu o acórdão 2.919/2009, com uma série de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério do Planejamento, no sentido de se construir maior aderência dos instrumentos de política regional à PNDR, porém pouco se avançou nesse sentido até o final do governo Lula.

Alguns estudos (Almeida et al., 2006; Menezes, 2009) concluem que a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais resulta na ampliação das desigualdades intrarregionais no interior das macrorregiões beneficiadas. Com efeito, a demanda *qualificada* por crédito e por incentivos fiscais tende a ser mais acentuada nas sub-regiões mais dinâmicas dos estados favorecidos – sobretudo no entorno das grandes capitais e dos enclaves exportadores. É a lógica da causação circular cumulativa em operação nos espaços periféricos do país sob o patrocínio dos instrumentos de política regional que supostamente deveriam atuar na contramão desse processo.

Lembramos ainda que os fundos discutidos representam crédito ao setor produtivo, devendo ser reembolsados, ainda que sob uma taxa de juros subsidiada e sujeitos a bônus de adimplência; esse crédito está essencialmente voltado ao empreendedor privado. Entendemos, entretanto, que uma política nacional de desenvolvimento regional envolve um conjunto de questões que transcendem a perspectiva do *entrepreneur*.

Do ponto de vista *microeconômico*, seriam necessárias ações estruturantes e complementares, essenciais ao desenvolvimento regional, *exempli gratia*, provisão de infraestrutura, sobretudo de pequeno e médio portes³⁸, conservação ambiental, formação

³⁸ Conforme Lourenço (2007: 2), “o que persiste, mesmo após o PAC, são os déficits na escala de infraestrutura mais propensa a gerar aumento na densidade dos fluxos intrarregionais, essenciais para compensar a especialização a partir da demanda global e, assim, aumentar o potencial de integração intrarregional. Exemplos de infraestrutura integradora seriam estradas vicinais, artérias de conexão microrregional, artérias de conexão mesorregional, portos de baixo calado, aeroportos regionais, usinas elétricas de pequeno e médio porte (hidro e biomassa), redes de transmissão de pequeno e médio porte”.

profissional e apoio à ciência, tecnologia e inovação. Em regiões de baixa renda, tais iniciativas podem apresentar taxas internas de retorno inicialmente negativas e por isso deveriam ser financiadas por aportes não reembolsáveis. Esta foi a grande motivação para a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, pensado como o principal instrumento de intervenção da PNDR.

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

Macedo (2010) lembra que a agropecuária e a indústria extrativa vêm sendo importantes vetores para a configuração urbano-regional do país, reforçando especializações regionais e levando a adaptações do território para articular as produções locais descentralizadas ao mercado externo. Essas regiões ao se articularem mais fortemente com o exterior, em um contexto de baixo crescimento interno, tornaram o espaço nacional mais heterogêneo, marcado pela presença de poucas áreas dinâmicas ligadas ao mercado internacional, que convivem com outras de menor dinamismo ou mesmo estagnadas.

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

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

Com efeito, caso exista um grão de verdade na proposição schumpeteriana que trata a inovação como o motor do desenvolvimento econômico, então o *portfolio* de investimentos da Finep, a principal financiadora pública de estudos e projetos para a inovação em todo o país, tem sido no mínimo questionável.

Tabela 16 – Operações contratadas pela FINEP 2005-2010 (em milhões de reais)

Distribuição regional	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Norte	0	0,0	0	0,0	2,4	0,4	0	0,0	33,58	2,0	16,79	1,0
Nordeste	25,2	4,4	20,9	3,7	4,5	0,8	1	0,1	134,32	8,0	184,69	11,0
Centro-Oeste	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2,7	0,3	0	0,0	16,79	1,0
Sudeste	230,3	40,1	339,3	59,4	277	48,3	565,4	64,8	873,08	52,0	923,45	55,0
Sul	318,1	55,5	210,7	36,9	289,8	50,5	303	34,7	638,02	38,0	537,28	32,0
Total	573,6	100	570,9	100	573,7	100	872,1	100	1679	100	1510	100

Fonte: FINEP

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

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

Um projeto nacional de desenvolvimento deve viabilizar sistemas regionais de inovação, de modo a desconcentrar a produção de conhecimento e tecnologias e fomentar atividades inovadoras nas periferias nacionais. Assim, o esforço desenvolvido durante o governo Lula para fortalecer as redes nacionais de ensino superior e ensino médio profissionalizante, por meio da expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF) e das Universidades Federais pode constituir uma estratégia promissora para o desenvolvimento regional brasileiro.

De acordo com dados do Ministério da Educação, entre 2003 e 2010, foram criadas 14 novas universidades federais e mais de 100 novos *campi*, com a oferta de mais de 600 mil novas vagas. Já a rede federal de ensino técnico vivenciou a maior expansão de sua história: foram instaladas 214 escolas técnicas, frente ao estoque de 140 unidades, em uma distribuição que

privilegiou a ampliação da capilaridade geográfica nacional, como se vê no cartograma (figura 3) seguinte.

Figura 3: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica



Fonte: Ministério da Educação

É também válido destacar a atuação da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), cuja presença também abrange boa parte do território nacional, com cerca de 50 unidades descentralizadas e cerca de 20 escritórios regionais (ver figura 4). A Embrapa tem um forte histórico de apoio ao agronegócio brasileiro, mas ainda atua de forma incipiente no suporte à agricultura de base familiar.

Figura 4: Embrapa - Unidades Descentralizadas e Escritórios



Fonte: Embrapa

A provisão de soluções tecnológicas pela Embrapa e outros órgãos de pesquisa é estratégica para a criação de novos produtos e processos nas periferias. As possibilidades de desenvolvimento de sistemas regionais de inovação, que aliem o poderio científico da Embrapa à capilaridade da rede federal de ensino tecnológico, não são desprezíveis.

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

Sob uma perspectiva hirschmaniana tem-se aqui a possibilidade de desenvolver *forward e backwards linkages* nas economias regionais periféricas a partir de redes de fornecimento e comercialização, assistência técnica, financiamento e beneficiamento para os múltiplos sistemas de produção possíveis. Esse adensamento da produção enseja o desenvolvimento de economias de aglomeração e o florescimento de novas centralidades urbanas, provedoras de serviços especializados, na lógica policêntrica defendida por Diniz (MPOG, 2008).

Não é desprezível o impulso à industrialização derivado da introdução do progresso técnico nas periferias nacionais, mediante o incentivo ao beneficiamento das produções primárias regionais³⁹. Lembrando Furtado (1992), a industrialização, ao articular em um sistema econômico regiões que antes se vinculavam ao exterior, contribuiu de forma decisiva para consolidar a formação nacional do Brasil. À diferença da ação pulverizada das iniciativas localistas ou dos enclaves exportadores, cujos impactos sobre a vida das populações locais têm sido desprezíveis – ou mesmo nocivos –, esta estratégia comporta possibilidades promissoras para o desenvolvimento regional brasileiro. Um novo *motor de crescimento econômico* baseado na integração desses complexos regionais está ao alcance da civilização brasileira.

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

3.3. É necessária uma PNDR no Brasil?

Parece desnecessário insistir em como a política regional permaneceu em segundo plano durante o governo Lula. Em síntese, entre 2003 e 2010, a PNDR seguiu como uma política sem instrumentos, restringindo-se às poucas dotações do Orçamento Geral da União. Pereira (2009) identificara uma incongruência entre o discurso proferido pelo governo, pautado por um compromisso com a redução das desigualdades regionais, e as reais possibilidades de intervenção da PNDR.

Nesse cenário, seria natural pensar que as desigualdades regionais brasileiras teriam sido ampliadas no período. Porém, tal não sucedeu. Como se viu no primeiro capítulo, assistiu-se mesmo a uma discreta convergência de renda entre as tradicionais regiões periféricas – Norte,

³⁹ Um exemplo interessante é extraído da indústria internacional do café. Apesar de não ser uma produtora primária da rubiácea, a Alemanha é líder mundial em exportação de café industrializado, beneficiando a produção brasileira que é exportada para aquele país (Revista Cafeicultura, 2010). Assim a rentabilidade do negócio alemão do café (industrial) é cerca de 70% superior à produção brasileira (primária), sem mencionar as estruturas terciárias de serviços, comercialização e logística mobilizadas pela indústria germânica do café.

Nordeste e, em menor medida, Centro-Oeste – e as regiões tipicamente mais desenvolvidas, Sul e Sudeste.

Com efeito, se houve um esforço de redução das desigualdades regionais do país, esse esforço não foi viabilizado pela PNDR. A seção final deste capítulo examina esta aparente contradição e suas consequências para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Guimarães Neto (2011) estabelece distinção entre políticas e ações *explicitamente* voltadas para o desenvolvimento regional, de um lado, e políticas e ações *implicitamente* regionais, de outro. Conforme o autor, esta concepção ajuda a distinguir políticas centradas em regiões que exigem tratamento específico e extraordinário (políticas regionais explícitas) das políticas macroeconômicas, sociais e setoriais, que não têm referencial regional claro, mas exibem capacidade de repercutir diferenciadamente sobre as diversas regiões de um país (políticas regionais implícitas).

No texto citado, Guimarães Neto (2011) demonstra que, durante o governo Lula, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram crescimento econômico mais intenso que a média nacional, o que resultou em ligeira convergência inter-regional da renda. Também os indicadores de crescimento do emprego formal foram expressivamente maiores nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, a redução da pobreza foi muito mais intensa nas tradicionais periferias do país, com impacto significativo sobre outros indicadores sociais, traduzidos em maior crescimento relativo do IDH destas regiões vis-à-vis o resto do país.

Conforme o autor, a melhoria relativa dos indicadores econômicos e sociais do Norte e Nordeste está associada aos seguintes fatores:

- 1) A correção do salário mínimo acima da inflação e o fortalecimento das políticas de transferência de renda, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF), tiveram impacto mais forte nessas regiões, sobretudo na região Nordeste, para a qual se destina cerca de metade dos recursos do PBF;
- 2) O crédito pessoal teve seu crescimento bem maior nessas regiões, o que resultou em impulso significativo aos mercados locais de consumo. Também se destaca o papel do financiamento público à atividade produtiva, seja pelo já comentado crescimento exponencial das aplicações dos fundos constitucionais, seja pelo crescimento mais que proporcional das aplicações do BNDES nessas regiões;

- 3) Os investimentos previstos no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) também se colocaram proporcionalmente mais intensos nessas regiões, seja nos programas de subsídio à habitação (Programa Minha Casa, Minha Vida), seja pelos programas de infraestrutura, sobretudo nos setores de transportes, saneamento e energia (transposição do rio São Francisco, Ferrovia Transnordestina, hidrelétricas do rio Madeira e Programa Luz para Todos).

Assim, a combinação entre uma demanda crescente, notadamente nas classes de mais baixa renda, o crescimento de uma estrutura de produção e serviços voltada para o atendimento local dessa demanda, aliada à presença de projetos de grande porte, resultou em maior expansão do emprego e da renda nas tradicionais periferias nacionais.

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

Ora, num cenário de crescimento mais acelerado das periferias nacionais, parece natural que se enfraqueça o *apelo político* da questão regional. Diferentemente da situação que deu origem à Sudene, em 1958, quando o flagelo das secas comoveu o país e demandou o enfrentamento da questão regional nordestina (Oliveira, 1977; Cohn, 1978), ao final do governo Lula certas regiões do Nordeste crescem a “taxas chinesas” (Karam, 2012).

Argumentamos aqui que o aparente sucesso das políticas regionais implícitas levou o governo federal ao entendimento da falta de necessidade de uma política regional explícita, tal qual a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Isso ajudaria a explicar a continuidade da fragmentação e do minimalismo das políticas de desenvolvimento regional durante a Era Lula. No limite, não haveria mais espaço para uma PNDR. Os programas setoriais e temáticos em curso “solucionaram” a questão regional do país.

A gravidade desta afirmação levou ao esforço de pesquisa que será apresentado no capítulo seguinte. O objetivo da pesquisa empreendida foi investigar se, de fato, ainda existe uma

“questão regional” no Brasil que justifique a implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Além disso, buscou-se entender melhor as razões da aparente “paralisa” da política regional brasileira.

Capítulo 4

Política regional como processo

“Todos os dias os ministros dizem ao povo como é difícil governar”

(Bertolt Brecht)

Como foi visto até aqui, o documento original da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) data de 2003, início do primeiro governo Lula, e sua institucionalização foi viabilizada a partir do Decreto nº. 6.047, de 22/02/2007, já no início da sua segunda gestão. Como já se demonstrou, ao longo dos dois mandatos do presidente Lula (2003-2010), a implementação da PNDR seguiu comprometida em função da ausência de instrumentos substantivos de execução, seja do ponto de vista orçamentário, seja do institucional ou organizacional.

O Ministério da Integração Nacional (MI) e suas entidades vinculadas, tais como Sudam e Sudene, não contaram com recursos humanos e materiais adequados à missão que lhes foi (formalmente) atribuída. Também a proposta do FNDR, potencial *funding* da PNDR, não avançou, somando-se ao malogro geral dos projetos de reforma tributária apresentados durante o governo Lula.

O presente capítulo consiste na investigação das razões, segundo o grupo de especialistas entrevistados, que explicam esta aparente “paralisia” do encaminhamento da política regional no Brasil no período analisado. Vale ressaltar que, durante os dois mandatos do presidente Lula, uma série de políticas públicas adquiriram notável vigor, a exemplo das políticas sociais, com destaque para o PBF (Programa Bolsa-Família), ou as políticas de infraestrutura, com o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), como se viu no primeiro capítulo.

É também válido destacar que, apesar do crescimento econômico do período, superior ao da década anterior, fato em grande medida possibilitado pelos programas públicos de crédito, investimento e transferência de renda, os desequilíbrios regionais permaneceram agudos. Resta saber por que a política regional não obteve o devido protagonismo, considerando-se ainda que o

combate às desigualdades regionais sempre teve destaque no discurso do governo federal e do presidente Lula. O exame dessa questão motivou o trabalho de pesquisa que será apresentado no presente capítulo.

4.1. Metodologia da pesquisa: a política econômica como processo.

A metodologia da pesquisa baseou-se no trabalho desenvolvido por Carlos Lessa (1971), em seu seminal “A Política Econômica como Processo”. Este modelo de análise foi a base conceitual da investigação sobre o processo específico da PNDR no governo Lula (2003-2010).

Conforme Lessa, a análise do processo individual de política econômica é um recurso didático para permitir uma aproximação organizada à complexidade do seu processo global e apoiar a formulação e a realização racional de uma política econômica.

Em primeiro lugar, Lessa chama atenção para o fato fundamental de que a política econômica é um produto humano, o que significa que para sua compreensão é necessário o concurso das distintas disciplinas sociais. Assim, o processo de política econômica parte de uma categoria muito mais ampla e totalizadora que é o *processo social global*.

Compreendendo a realidade social como uma trama infinita de processos que conformam a atividade concreta do homem, Lessa identifica como categoria chave da sua tipologia analítica o **ente social**. No processo de política econômica, o ente social não se reduz ao conceito genérico de “indivíduo”: as criações humanas na vida social (associações, empresas, Estado, etc.) assumem individualidade nos processos e se comportam como entes sociais.

Outra categoria fundamental adotada pelo autor é a **ação econômica**. O conceito de ação é admitido em sua acepção mais ampla, cobrindo a tríade: 1) ímpeto iniciador produtivo e finalista, 2) processo necessário para a execução do desígnio inicial, e 3) o resultado obtido ou a conclusão realizada. Um dos traços ligados a esta ação referida ao econômico é seu caráter político, pois sempre que há um projeto – motivação do *ente-sujeito* que atua –, decorre uma ação que impacta outro *ente-objeto*.

Segundo Lessa, cada ente social se comporta de forma particular e é animado por uma intencionalidade específica: seu projeto. A política econômica é portanto o resultado da interação

de um vasto conjunto de decisões derivadas dos projetos particulares dos entes sociais protagonistas. Didaticamente, o autor distingue a política econômica enquanto **intenção e realização**.

A política econômica enquanto **intenção** tem dois elementos básicos. O primeiro é o **objetivo** perseguido pelo ente-sujeito do processo, que pode estar associado de forma explícita ou implícita a uma mudança de comportamento do ente-objeto. O segundo elemento são os **poderes** que o ente-sujeito pretende aplicar sobre o ente-objeto para a consecução do objetivo desejado. O atributo básico do ente-sujeito com relação ao ente-objeto é a disponibilidade de poderes (instrumentos) para afetar (suprimindo, criando ou mudando) os fatores objetivos e subjetivos do ente-objeto.

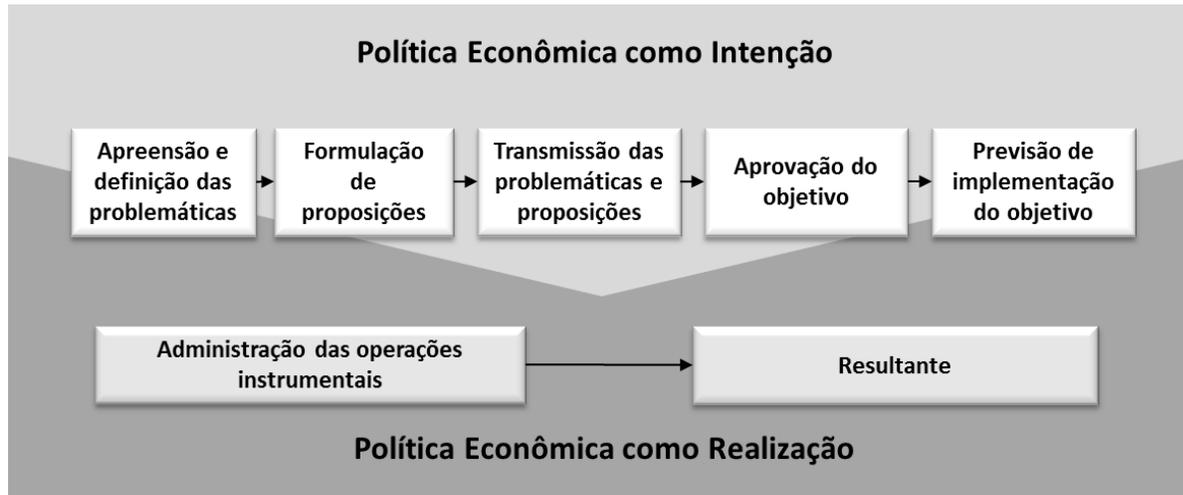
A política econômica enquanto **realização** também tem dois elementos básicos. O primeiro é o **poder efetivamente administrado** pelo ente-sujeito sobre o ente-objeto. Aqui, o ente-sujeito administra seus poderes (que podem ou não ser os previstos) de modo a impactar o comportamento do ente-objeto. O segundo elemento é a **mudança de comportamento** do ente-objeto e as implicações sobre o funcionamento do sistema econômico.

A administração de poderes do ente-sujeito sobre o ente-objeto determina um comportamento – a *reação* – que afeta também outros entes do sistema – a *repercussão*. Pela integração de reações e repercussões tem-se a *resultante*, que representa a mudança global de comportamento verificada.

Tem-se, pois, uma simetria no processo de intenção-realização, isto é, o **objetivo** está relacionado com a **mudança de comportamento**, da mesma forma que os **poderes previstos** estão relacionados com os **poderes efetivamente administrados**. O primeiro par constitui a temática da *política de objetivos*, enquanto o segundo par é o domínio da *política operativa*.

Para melhor tratamento analítico do processo individual de política econômica, Lessa propõe uma organização descritivo-formal, estabelecendo etapas ao longo das quais se consubstanciam os avanços parciais e sucessivos do processo de política econômica, desde a **intenção** até sua **realização**. A figura 5 sistematiza a abordagem desenvolvida por Lessa.

Figura 5: Política Econômica como processo



Fonte: elaboração própria

No início do processo, tem-se a **Política Econômica como Intenção**. A primeira etapa sinalizada é a **(1) apreensão e definição das problemáticas**. Uma *problemática* é a informação sobre a realidade captada segundo a valoração conferida pelo ente-sujeito. Nesta etapa, os entes sociais protagonistas procedem à valoração de um aspecto da realidade, que pode ser plenamente satisfatório e defensável, formulando-se um juízo conservador, ou que se revela insatisfatório, sendo desejável sua transformação parcial ou radical.

Ainda que seja ideológica a valoração realizada pelos entes sociais, sobrevém a tendência de buscar apoio em uma interpretação, se possível, “científica”. Para Lessa, a principal das funções impostas à ciência econômica na *praxis* da política é cimentar o *suposto de eficácia*. Conforme o autor, a interpretação oficial da ciência econômica interessa menos pela efetividade de suas conclusões, do que pelo amplo consenso que logra mobilizar. Essa funcionalidade ideológica da ciência econômica será solicitada ao longo do processo de política econômica.

Em seguida, tem-se a etapa de **(2) formulação de proposições**. Definida a problemática, o ente-sujeito articula uma resposta afirmativa que é uma **proposição**, seja no sentido de superação ou mudança do aspecto problematizado da realidade, seja pela manutenção do *status quo*, caso seu juízo seja favorável à situação analisada.

A esta etapa se sucede a **(3) transmissão das problemáticas e proposições**. As problemáticas apreendidas e as proposições apresentadas exigem certo consenso social para

embasar o encaminhamento de uma política econômica. Em busca desse consenso, os entes sociais são levados a realizar um esforço de transmissão a outros entes sociais, com o objetivo de lograr associá-los à sua valoração da realidade e à solução apresentada. É importante avaliar o *poder de transmissão* dos entes-sujeito nesta etapa do processo. Em muitos casos, atua-se sob a forma de “grupos de pressão” (*lobbies*, parlamentares, sindicatos, mídia), que incidem sobre o comportamento do Estado, mediante intervenções frequentemente não institucionalizadas.

A etapa seguinte é a **(4) aprovação do objetivo**. Conforme Lessa, o objetivo aprovado deve reunir uma série de atributos formais, dentre eles o *suposto implícito de eficácia*, isto é, o objetivo deve ser considerado eficaz para superar a problemática em questão.

Sucedese formalmente a etapa de **(5) previsão de implementação do objetivo**. Formalizado o objetivo, surge a questão: que instrumentos serão acionados para sua execução? Nessa etapa se definem as perdas e os ganhos implícitos no processo social coletivo e assim assume papel decisivo a participação do ente-sujeito no sistema de poder. Normalmente, um único ente social não tem força suficiente para aprovar uma política operativa integralmente vantajosa para si, pois se sucedem conflitos e concessões parciais, em busca de correlação de forças que possibilite a aprovação do objetivo e sua previsão de implementação.

Lessa lembra que na etapa de apreensão e definição de problemáticas jogam papel principal os *fatores subjetivos* dos entes participantes. Esses fatores subjetivos ainda terão prevalência na formulação de proposições, enquanto os *fatores objetivos* serão decisivos na etapa de aprovação do objetivo e previsão de sua implementação.

Conforme Lessa, os efeitos de uma política econômica podem contrariar interesses diversos; assim, há tendência à diminuição do consenso social ao longo do processo de (i) proposição, difusa e imprecisa, (ii) definição do objetivo, e (iii) fixação da política operativa. Essa perda de consenso de entes sociais que endossavam a proposição inicial pode não ser compensada pelo apoio mais decidido dos beneficiados. Se isso ocorre, esquemas de compromisso terão que ser negociados, não raro descaracterizando o projeto original.

Passando à política operacional, ou **Política Econômica como Realização**, tem-se como primeira etapa a **(1) administração das operações instrumentais**. Aqui, o ente-sujeito aciona seus poderes (instrumentos) sobre o ente-objeto. Nesta etapa cabe indagar quais fatores objetivos

e subjetivos foram afetados e como foram alterados as atitudes e comportamentos dos entes sociais, que podem converter suas posições prévias de apoio ou rejeição à política operativa, provocando alterações na correlação de forças inicial.

Como consequência das operações instrumentais realizadas, os entes-objeto têm seus comportamentos afetados. O conjunto dessas mudanças primárias e secundárias de comportamentos representa a **(2) resultante**. Lessa adverte que a imputação de microcomportamentos (reações e repercussões) e macrocomportamentos (resultantes) a determinadas operações instrumentais normalmente envolve o recurso a modelos teóricos, formulados sob a condição geral do *ceteris paribus*. Outros processos paralelos à política específica analisada – *políticas implícitas* – podem ser parcialmente responsáveis pelas reações observadas.

Enquanto o **objetivo** fundamenta-se na apreciação crítica da realidade e é a categoria que explicita a intencionalidade do processo, a **resultante** é bem mais fruto das operações instrumentais realizadas. Um é produto da consciência dos entes participantes; o outro resulta de um sem-número de interações realizadas de fato no corpo social.

Lessa alerta para o fato de que o processo de política econômica se situa em um contexto histórico específico e em seu desenvolvimento intervêm elementos de toda a vida social (não apenas os econômicos). Desse modo, o processo de política econômica nasce, evolui e se conclui sob um marco geral de condicionantes, o **contexto**. Embora os entes sociais tomem consciência de apenas parte do contexto que os envolve, não deixam de ser objetivamente condicionados por sua totalidade. O autor propõe a distinção de três componentes essenciais do contexto, como segue.

Em primeiro lugar, tem-se o **marco estrutural**, que contempla as facetas econômica, social, política, institucional e cultural de determinada sociedade. A noção de estrutura baseia-se em um conjunto de elementos solidários e organizados sob um sistema de relações mutuamente interdependentes.

Em segundo lugar, estão as **condições circunstanciais**. Enquanto o marco estrutural tem um valor relativamente paramétrico, as condições circunstanciais aparecem como elementos

oscilantes do contexto: flutuações nos fluxos com o exterior, inflexões das relações internacionais, perturbações sociais, etc.

O terceiro componente do contexto é a **consciência social**. Embora derivada de posições individuais e marcada pela heterogeneidade, a consciência social costuma apresentar momentos de ampla convergência, seja por manipulação ideológica, seja pela constituição de interesses comuns em uma sociedade. A consciência social é um dos dados principais do contexto em que se desenvolvem os processos de política econômica, uma vez que dela provêm elementos de juízo que fortalecem ou fragilizam as decisões de política econômica.

Conforme Lessa, desconhecer o contexto seria adotar uma posição “idealista” na qual a política econômica é uma manifestação livre e racional das aspirações sociais traduzidas por intérpretes heroicos que, segundo seu livre arbítrio, determinaram os expedientes mais eficazes, aconselhados pela teoria e pela experiência. Por outro lado, de uma perspectiva “determinista”, poderia ser considerada uma hegemonia do contexto de tal ordem que a política econômica resultaria ser um conjunto de decisões e ações impostas pelas circunstâncias.

Lessa entende que a política econômica é condicionada, porém não determinada, pelo contexto: seus limites podem ser entendidos como uma “superfície de possibilidades”. Em outras palavras, o contexto restringe o campo de opções e ações, mas não fixa *ex-ante* o desenvolvimento da política econômica. Com efeito, as consequências de uma política específica podem redefinir a própria esfera do “econômico”. Como foi visto no primeiro capítulo, nos termos colocados por Perroux (1967), uma decisão de política econômica é uma macrodecisão, que pode afetar os dados globais de determinado sistema econômico.

De todo modo, Lessa adverte que os protagonistas de um processo de política econômica tendem a buscar as “linhas de menor resistência” para a realização dos seus projetos. O choque com a realidade obriga a progressivo reconhecimento dos condicionantes impostos pelo contexto que, não raro, descaracterizam o projeto original, reduzindo as ambições iniciais e levando à busca de compromissos cujo preço é, com frequência, um condicionamento do “possível”.

Após esta breve introdução, passaremos ao exame do trabalho de campo realizado sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, realizado com base na proposta metodológica apresentada.

4.2. Apresentação do Trabalho de Pesquisa

O estudo empreendido consistiu na implementação de um *survey*. A pesquisa baseou-se em entrevistas semiestruturadas dirigidas a estudiosos, empresários, lideranças políticas e autoridades em política econômica (com ênfase em planejamento e desenvolvimento regional) do governo federal e governos estaduais – três maiores estados da região Nordeste: Bahia, Ceará e Pernambuco, além do estado do Pará, na região Norte.

As macrorregiões Norte e Nordeste foram privilegiadas no estudo pois apresentam os piores indicadores socioeconômicos do país e concentram suas principais “regiões-problema”, a saber, o Nordeste Semiárido e a Amazônia. A pesquisa buscou identificar e dialogar com os entes sociais mais relevantes para a questão regional brasileira, agrupados de acordo com sua posição no sistema social. A relação completa de entrevistados e o roteiro das entrevistas realizadas constam nos apêndices da tese.

Nas entrevistas, buscou-se identificar as diferentes visões relacionadas à política regional brasileira. Foram tratados temas como a evolução da PNDR, a viabilidade do encaminhamento do FNDR, a coordenação dos programas de desenvolvimento regional, o papel das superintendências de desenvolvimento, a questão do projeto nacional de desenvolvimento, dentre outros temas de relevância para o entendimento da evolução da política regional brasileira durante o governo Lula.

Nas seções seguintes, passaremos à apresentação dos resultados da pesquisa com base na metodologia da política econômica como processo, desde sua intenção até a realização efetiva. O objetivo da investigação é entender as razões do aparente insucesso da PNDR a partir da metodologia elaborada por Lessa (1971) e segundo as interpretações dos entrevistados. Para tanto, foram seguidas as etapas sinalizadas pelo autor para a compreensão do desempenho de uma política econômica, conforme discutido na seção anterior.

4.3. Política Econômica como Intenção

4.3.1. Apreensão e definição das problemáticas

De acordo com o roteiro proposto por Lessa, a captação e a valoração de uma problemática são o ponto de partida para a análise do processo de construção de uma política econômica. O texto-base da PNDR (MI, 2003: 12) apresenta como sua problemática central “as profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre as regiões do país”. Com base nessa proposição inicial, buscou-se discutir e caracterizar a questão regional brasileira e a dimensão desta problemática, com uma destacada preocupação em avaliar se subsiste uma problemática regional no Brasil.

Num primeiro momento, vamos tratar da visão dos **estudiosos e pesquisadores** sobre a problemática trabalhada pela PNDR. Para Carlos Brandão (Ippur/UFRJ), a questão regional ganhou evidência no mundo inteiro, no sentido de que a divergência inter-regional cresceu em todos os países com o processo de globalização.

Bertha Becker (UFRJ), por sua vez, acreditava que o atual processo de convergência inter-regional de renda não elimina a questão regional brasileira: permanecem os desníveis dos indicadores sociais. Becker aponta a Amazônia como um grande problema regional e nacional: “é preciso pensar em infraestrutura adequada à região, não adianta querer ficar fazendo estrada, hidrelétrica na Amazônia. É um pecado, arrebenta a floresta toda”. Assim, desenvolver ciência, tecnologia e inovação para produzir sem destruir a Amazônia também faz parte da questão regional brasileira.

Wilson Cano (Unicamp) é categórico ao afirmar que existe uma questão regional no Brasil. Em primeiro lugar, porque “a questão regional existe em qualquer país do mundo, nos ricos e desenvolvidos, nos pobres, países pequenos, pobres ou ricos”. Em outras palavras, há uma série de fenômenos, sejam geográficos, sejam econômicos, sociais ou históricos que gera diferenciações entre as diversas porções de um país.

Conforme Cano, em certos países não é tanto uma diferenciação de pobreza ou de produção, é questão histórica, cultural ou geográfica. No Brasil, que mantém diferenciações regionais marcantes, como grau de urbanização, expectativa de vida, renda per capita e

analfabetismo, subsistem inúmeros indicadores que mostram uma diferenciação regional bastante clara no país.

Claudio Egler (UFRJ), entende que no Brasil, assim como em qualquer outra parte do mundo, a tendência do capital é se concentrar, diferenciando regiões. Assim, a questão regional é o que se coloca diante do desenvolvimento do capitalismo em uma determinada nação, uma questão colocada diante do Estado nacional.

Para Tânia Bacelar (UFPE/Ceplan), nossa questão regional é definida pelo desenvolvimento desigual que o Brasil sofreu principalmente no começo do século XX, quando se concentraram exageradamente os investimentos na região Sudeste e no estado de São Paulo. As regiões que sofreram mais com isso foram o Norte e o Nordeste. A principal questão regional brasileira seria essa, os desníveis que permanecem até hoje, tanto dos padrões sociais, quanto de padrões econômicos entre o Norte e o Nordeste do Brasil e o Sudeste.

A economista também acredita que existe uma discussão de escala que precisa ser feita. Faz-se necessário olhar para as políticas de “base local”, que partem do território. Essas políticas se aplicam melhor em escalas menores, pequenos territórios, como é caso do Programa Territórios da Cidadania⁴⁰, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. São políticas que, segundo ela, não resolvem a questão regional central, mas ajudam.

Tânia Bacelar avança em outro conceito associado à questão regional, para além da desigualdade, a diversidade: a primeira é negativa, mas a segunda é positiva. As políticas de desenvolvimento local são adequadas para lidar com a diversidade, que é um dos nossos patrimônios. Em suma, Bacelar crê que não há uma dimensão única pra enfrentar a desigualdade brasileira, mas a aposta restrita a conjunto de políticas localizadas é equivocada.

Leonardo Guimarães Neto (Ceplan) também acredita na existência de uma questão regional que se expressa, não somente do ponto de vista econômico, mas também do ponto de vista social, e que se caracteriza pela diferenciação marcante dos indicadores regionais.

⁴⁰ Lançado pelo governo federal em 2008, o Programa Territórios da Cidadania buscou integrar os diversos órgãos do governo federal para viabilizar o acesso a serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações do interior do país. O programa selecionou cerca de 120 territórios de baixo IDH nas cinco macrorregiões brasileiras e teve destaque no segundo governo Lula.

Considerando-se que essas diferenciações regionais persistem durante décadas, deve haver políticas adequadas para a redução dessa desigualdade.

Conforme Jair do Amaral Filho (UFCE), por razões históricas e estruturais, a região Nordeste carece de densidade econômica, sobretudo densidade produtiva. Amaral Filho comenta os novos projetos que vêm se instalando na região no governo Lula, projetos estruturantes como estaleiros, refinarias e siderúrgicas. A grande questão é como resolver depois as questões regionais locais, porque vai haver um processo maior de concentração e agravamento das desigualdades intrarregionais.

Quanto à questão da gestão local da problemática regional, Amaral Filho argumenta que isso depende da dimensão dos problemas. Os poderes municipais e estaduais têm a vantagem da proximidade com o território, o mercado político está próximo. Isto poderia favorecer ganhos de eficiência, pois esses governos podem ser mais bem cobrados. O problema é que os governos municipais e estaduais não têm os instrumentos financeiros e técnicos necessários. Amaral Filho entende que o pacto federativo tem que funcionar também para o desenvolvimento regional e não somente para o controle fiscal.

Para Clélio Campolina Diniz (UFMG) existe uma problemática regional no Brasil sob diversos aspectos: o ordenamento do território é um problema regional, assim como a concentração macroespacial na região Centro-Sul, a urbanização acelerada e a megaconcentração urbana em todo o país, além da própria questão amazônica, que é territorial, regional e ambiental. Em suas palavras, “se existe um país onde há uma problemática regional importante para ser discutida e debatida, é o Brasil, e qualquer política nacional de desenvolvimento deveria passar pela dimensão territorial”.

Francisco Costa (UFPA) argumenta que há um conjunto de heterogeneidades talhadas por processos históricos específicos que marcaram todo o modo como a economia se estabeleceu e evoluiu nas diferentes regiões do país. Já Edna Castro (UFPA) comenta que embora prevaleça uma língua e uma cultura comuns, o Brasil tem diferenças culturais e étnicas muito fortes, que devem ser levadas em consideração quando se discute a questão regional. A Amazônia tem uma conformação étnica que as políticas setoriais e as macropolíticas não contemplam. Assim, ainda é importante pensar o Brasil de uma perspectiva regional.

Conforme Castro, a concentração no Sudeste não é só de renda, mas também das estruturas de poder e das decisões que são tomadas nas políticas federais. Para a economista, embora exista uma gama de problemas que devem ser enfrentados ao nível local, boa parte dos municípios é “pedinte”: não têm ferramentas e mecanismos, não têm recursos humanos, recursos financeiros ou político-institucionais para se colocar como sujeitos mais fortes. Por isso, a integração com a política nacional é importante.

Considerando-se a visão das representações do **setor público federal**, trazemos ao debate as contribuições da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Conforme o coordenador-geral Adagenor Ribeiro, há conjuntos de problemas que só podem ser resolvidos pela articulação de diferentes atores em diferentes estados, o que conforma uma questão regional. Os problemas regionais a princípio podem parecer uma abstração, mas são bem concretos, como aqueles relativos a soluções de logística e infraestrutura, por exemplo.

A equipe da Sudene também acredita na existência de uma problemática regional no Brasil, citando o estado de Pernambuco: “é um estado que está ganhando muitos investimentos, mas cujo crescimento está se dando de forma concentrada, sobretudo no entorno do porto de Suape”. A Sudene tem captado uma sinalização clara dos estados de que persiste a “litoralização” da economia regional. O interior da região permanece um “vácuo” de oportunidades. Assim, as desigualdades intrarregionais continuam alimentando a megametropolização e a favelização das capitais nordestinas.

A equipe da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR-MI), que é efetivamente responsável pela implementação da PNDR, entende que a questão regional brasileira está atrelada às desigualdades entre as regiões, desigualdade socioeconômica, de distribuição de renda, acesso a serviços, etc. Então não há como dizer que não existe uma questão regional: no Brasil isso é evidente.

A equipe da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI-MPOG) compartilha a opinião de que existe uma problemática regional no Brasil, que deve ser trabalhada também ao nível sub-regional. Na visão da SPI-MPOG, existem problemas extremamente relacionados com as características territoriais. Cada território responde de maneira diferente ao impacto da globalização, o que exige respostas diferentes. Assim, a política regional tem que estar assentada em visualizações um pouco mais reduzidas da

abordagem macrorregional: “Hoje, falar do Nordeste não significa quase nada. Você tem Nordeste litorâneo, da Zona da Mata e do Semiárido. E dentro do próprio Semiárido tem também situações diferentes, no norte do Semiárido, no sul do Semiárido”.

Para a equipe da SPI-MPOG, mesmo que haja certa equalização dos indicadores de desenvolvimento macrorregionais, ainda se justifica uma política regional, porque embora possa se visualizar uma convergência inter-regional de renda, de indicadores econômicos, os indicadores de saúde, de educação e outros serviços públicos não mostram o mesmo ritmo de convergência, o que demanda atenção específica do governo federal.

A representação da Casa Civil da Presidência da República acredita que há uma questão regional sim, de difícil entendimento e de difícil tratamento pelo governo federal: “Não é à toa que existem poucas experiências bem-sucedidas”. O subchefe Johannes Eck lembra que a ocupação do território brasileiro foi conduzida sob vários processos socioeconômicos, em diferentes épocas, gerando culturas diferenciadas e modos de vida em muito definidos pelas condições regionais.

Carlos Gadelha (Secti-MS), secretário de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional no primeiro mandato do governo Lula, crê na centralidade da abordagem territorial para o desenvolvimento. As políticas setoriais convergem, se encontram no território. O território deve ser então um articulador das políticas setoriais, uma categoria estruturante da política pública, que deveria instruir a programação dos instrumentos de intervenção governamental.

Entre os **parlamentares** entrevistados, o senador Armando Monteiro Neto entende que o processo de desenvolvimento tem uma dimensão espacial. Como a dinâmica do processo econômico não garante endogenamente a distribuição mais equilibrada dos frutos do desenvolvimento, em todo lugar do mundo há uma ação indutora que o Estado tem que cumprir para corrigir algumas distorções que a lógica do mercado produz, que se refletem nas desigualdades entre as regiões. Daí a necessidade de uma PNDR.

Tratando das considerações do **setor público estadual**, o presidente do Instituto Condepe/Fidem, Antônio Alexandre, argumenta que existem problemas regionais intrínsecos ao processo histórico de formação dos territórios e à organização dos fatores de produção. Como

exemplo, em Pernambuco, o processo histórico de desenvolvimento foi durante muito tempo associado à monocultura exportadora, a agroindústria açucareira. Isso, de certa forma, determinou a própria estrutura regional, a estratificação social, a cultura política e o desenvolvimento das instituições. A incorporação de grandes áreas rurais provocou o fenômeno do coronelismo, que marcou as relações políticas e sociais na região durante séculos.

Já Benito Juncal, da Seplan-BA, entende que cada política tem sua escala. O problema é identificar a escala de cada política. Há problemas que são locais, em que as vantagens locais, a tradição, a diferenciação da produção local são importantes inclusive para a inserção desse produto no mercado. Existem problemas que são supramunicipais, isto é, estradas vicinais, gestão de resíduos sólidos, transporte escolar, saúde pública. Existem questões regionais, como uma grande ferrovia ou um porto. E ainda existem problemas de escala nacional, como salários e juros. Assim, é preciso saber se situar, até para saber como posicionar sua região no âmbito desse contexto complexo.

Como se viu, sob diversos vieses, todos os entrevistados concordaram com a existência de uma problemática regional no Brasil, refletida na profunda desigualdade entre indicadores socioeconômicos sobretudo entre o Norte e Nordeste em relação ao Centro-Sul do país. Além disso, essa questão regional avança para além da clivagem macrorregional, e também está presente no contexto das macrorregiões, que apresentam problemas de graves de concentração intrarregional de renda e oportunidades de desenvolvimento. A necessidade de enfrentar as desigualdades regionais brasileiras foi ratificada por todos os entes sociais interpelados.

Assim, a problemática regional parece ter sido bem traduzida no texto da PNDR. Não parece estar nesta etapa o fator central que explica o escasso desenvolvimento ulterior da política. Passemos então ao momento seguinte, de formulação de proposições, para avançar no entendimento do processo específico da PNDR.

4.3.2. Formulação de proposições

Como já foi visto, após a etapa de apreensão e definição das problemáticas, Lessa indica o passo seguinte de formulação de proposições no processo de formação de uma política

econômica. Nesta etapa, os formuladores definem estratégias para enfrentar a problemática identificada, como veremos agora no caso específico da PNDR.

De acordo com seu documento-base (MI, 2003), a PNDR tem dois objetivos primordiais, quais sejam: (i) reverter a trajetória das desigualdades regionais, e (ii) explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. Como vimos no capítulo anterior, a proposição central é que a PNDR deveria ser uma política de governo, não restrita a um único ministério, com intervenções em múltiplas escalas.

No *nível nacional* seriam identificadas as sub-regiões prioritárias e os espaços de convergência com as demais políticas setoriais. No *nível macrorregional* se daria o planejamento estratégico e a articulação de ações com estados e municípios. Já ao nível sub-regional (mesorregiões) se dariam as ações operacionais, cuja agenda, construída pelos atores locais, incluiria: (i) apoio à infraestrutura, (ii) promoção da inovação, (iii) capacitação de mão de obra, (iv) oferta de crédito, e (v) estruturação de APL (Arranjos Produtivos Locais). É conferido destaque à proposição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), um financiamento não reembolsável para ações estruturantes de desenvolvimento regional.

Com base nestas referências extraídas do texto da política, passemos às contribuições dos entrevistados em relação a proposições de intervenções de política regional no Brasil, para verificar seu grau de aderência com a proposta emanada da PNDR. Em primeiro lugar, trataremos da visão dos **estudiosos e pesquisadores** sobre o assunto.

Carlos Brandão (Ippur/UFRJ) reforça os ensinamentos da professora Tânia Bacelar, no sentido de valorização da diversidade, que é nossa “carta na manga”. Assim, qualquer discussão de política regional teria que entender as especificidades locais e regionais e valorizá-las.

Para Wilson Cano (Unicamp), a reforma agrária deveria fazer parte de uma PNDR. Isto porque, para a reforma agrária, prescinde de importações, envolve recursos moderados e não exigiria uma política protecionista. Com este exemplo, o professor Cano explica que existe espaço para políticas de desenvolvimento apesar das limitações da política macroeconômica. Cano entende que coesão e equidade não têm a ver com capitalismo: só se faz política regional para controlar a voracidade do capitalismo, para evitar maiores conflitos. Assim, o conteúdo social da PNDR deve se sobrepor às motivações de ordem estritamente econômica.

Claudio Egler (UFRJ) sinaliza potencialidades das políticas de base territorial. Existe capacidade de sinergia, de inseminação cruzada, que pode existir nessas intervenções. Também existe um potencial associado aos grandes projetos de infraestrutura: o impacto regional pode ser uma redistribuição da atividade de inovação, de serviços mais qualificados, de produção local de insumos e componentes. Para Egler, combater as desigualdades é um modo de ter coesão: construir interesses organizados em torno de um projeto, desenvolver o interesse de um território em participar de um projeto comum com territórios vizinhos.

Tânia Bacelar (UFPE/Ceplan) argumenta que uma nação não pode ter a competitividade como objetivo único. Se for assim, não se faz política regional. Sem embargo, a economista ensina que política regional não é compensatória, é uma política de desenvolvimento. Nessa linha, cita políticas internacionais de investimentos de alta tecnologia fora dos grandes centros urbanos para dinamização de territórios, como foi o caso da Nasa, nos EUA. No Japão há a iniciativa dos tecnopolos para desconcentrar a metrópole Tóquio e dinamizar outros espaços do país. Assim, investir em telecomunicações, dotar cidades periféricas de fibra ótica, de universidades e escolas técnicas é importantíssimo, é combate à desigualdade regional.

Leonardo Guimarães Neto (Ceplan) identifica uma série de atividades que vêm contribuindo para o desenvolvimento do interior do Nordeste, a exemplo da indústria calçadista de Sobral (CE), passando pelo complexo de grãos no oeste baiano e sul do Piauí e Maranhão, até a indústria de eletroeletrônicos em Campina Grande (PB). O economista defende a necessidade de desconcentrar a atividade produtiva da faixa litorânea e lembra a regionalização organizada por Campolina Diniz (MPOG, 2008). O estudo, financiado pelo Ministério do Planejamento, indicou vários polos que deveriam ser reforçados para maior policentrismo do desenvolvimento brasileiro. Guimarães Neto sustenta a proposta da PNDR de atuação multiescalar. O problema central é institucionalizar a articulação dessas múltiplas escalas e articular essas políticas territoriais à política nacional.

Jair do Amaral Filho (UFCE) destaca a necessidade de desenvolver novos setores, atrelados ao conhecimento, às inovações, à indústria limpa. A formação, capacitação de capital humano e o avanço nos sistemas locais/estaduais de inovação podem ser uma janela de oportunidades para o Nordeste. São citados os casos do Porto Digital de Recife (PE) e do Centro de Neurologia em Natal (RN). Para o economista, uma região pobre com uma boa educação resolve grande parte do

problema, porque um jovem bem preparado ganha mobilidade social, vai buscar oportunidade onde ela estiver. Sem educação, ocorre uma migração por desespero, que resulta em marginalização e favelização nos centros urbanos.

Campolina Diniz (UFMG) entende que é fundamental separar a política social da política de desenvolvimento, que deve combinar intenção territorial com potencial de crescimento. Diniz defende a criação de polos, centralidades capazes de gerar desenvolvimento econômico e ter um efeito multiplicador no entorno. Por isso a perspectiva policêntrica com escalas diferenciadas baseadas em macropolos e subpolos (ver MPOG, 2008). Diniz argumenta que deve-se buscar uma convergência que combine a dimensão macroeconômica com a identificação de políticas locais, pois não se pode esquecer de que existem forças superiores ao arbítrio local, de natureza política e macroeconômica.

Francisco Costa (UFPA) defende a construção de capacidades que podem ser internalizadas em pessoas, principalmente conhecimento e educação. Deve-se investir em possibilidades de elevação continuada e cumulativa de capacidades em âmbito local. O economista também defende programas de fortalecimento de estruturas produtivas e de qualificação profissional com viés local/regional.

Edna Castro (UFPA) identifica experiências não aproveitadas na região amazônica. Cita o caso da Natura e outras empresas que estão enriquecendo sobre o saber de populações tradicionais. Segundo a economista, “não há uma política de instalação de estruturas produtivas a partir dos ativos que a região tem em abundância, seus saberes e sua biodiversidade”. Por outro lado, é estimulada a instalação de grandes estruturas de mineração e de energia, que não são absorvidas internamente: “Tucuruí não conseguiu gerar desenvolvimento regional; as siderúrgicas não integram a região, são enclaves”. Assim, a questão regional reduz-se à retórica e o conceito de desenvolvimento não se afasta muito das discussões dos anos 1970: permanece a centralidade do crescimento econômico e, seguindo a lógica do mercado, fortalece-se a concentração intrarregional da atividade econômica.

Passando à visão do **setor público federal**, iniciamos o debate com as contribuições da Sudam. A equipe da superintendência acredita que sem dialogar com os governos estaduais a política regional não vai muito longe. Por isso é importante que a PNDR seja o instrumento norteador, de modo a evitar o processo da fragmentação de ações na periferia.

Para Carlos Galvão (CGEE), o Brasil vive uma trajetória inclusiva, de equalização de padrões de vida, mas a sociedade da informação organiza os espaços da produção numa direção oposta. Por exemplo, uma única planta produz xisto para o mundo inteiro. Na Europa, diversos parques industriais se reconcentraram após a unificação. Essas equações são insolúveis.

Galvão entende que não se pode distribuir a atividade produtiva homoganeamente pelo território, seria irracionalidade. Não obstante, pode-se assegurar que todos os cidadãos tenham condições semelhantes de vida e de acesso aos bens e serviços produzidos nos seus países; para isso o Estado deve operar, promovendo transferências. Sem embargo, esse “colchão” de renda cria um mercado de consumo que incentiva a capacidade local de geração de novos negócios, como vem acontecendo na região Nordeste. Isto está mudando a feição do interior do Brasil, especialmente nas zonas mais pobres. Esse movimento muda a qualidade de vida das regiões e engendra uma iniciativa econômica que é importante capturar e desenvolver.

Galvão destaca ainda dois empreendimentos regionais de grande porte: (i) a integração de bacias do rio São Francisco, que requalifica a atividade econômica da irrigação no Semiárido nordestino, permitindo novas possibilidades; e (ii) a Ferrovia Transnordestina, que engendra uma logística inovadora para os cerrados nordestinos, seja para a exportação, seja para vários outros usos. Galvão lembra que, na União Europeia os investimentos nas redes de infraestrutura foram decisivas para mudar o padrão competitivo dos territórios. Assim, observar as condições da infraestrutura é essencial para a política regional.

A equipe da SDR-MI acredita que para combater a desigualdade regional a política pública deve agir de modo diferenciado. Por exemplo, o estado de São Paulo vence a maioria dos editais para projetos de ciência e tecnologia; até o edital que se faz para o Nordeste Semiárido é vencido por grupos de São Paulo que se preparam para atuar na região. Por isso, o recurso deveria ser regionalmente diferenciado nos editais, quase uma “política de cotas” para instituições das regiões mais pobres. No governo Lula, o Ministério da Educação (MEC) fez isso no caso dos institutos federais de ensino tecnológico (IF), assim como na criação das novas universidades federais: privilegiou-se as regiões Norte e Nordeste.

A equipe do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) reafirma a importância da participação do Estado na regulação da atividade econômica, porém de uma perspectiva global. A política pública precisa se atualizar, observar o que está acontecendo na economia internacional, as novas formas

de gestão, de produção e finanças, de modo a ser mais efetiva. Por exemplo, quando se atrai uma planta automotiva, pode-se trazer uma rede ampla de fornecedores, mas toda a parte de *design*, gestão e pesquisa tem ficado de fora. Então, o Estado interveio, gerou incentivos para a instalação dessa indústria, mas de forma incompleta, o que preciso ser revisto.

A representação da Casa Civil da Presidência acredita que é a partir da exploração das potencialidades econômicas de cada região que se avançará para além dos programas sociais. Deve-se investigar junto aos agentes locais quais arranjos produtivos precisam ser dinamizados e trabalhar fortemente a infraestrutura, para que essa produção possa atingir os mercados consumidores.

Já para Paula Ravanelli, da Subchefia de Assuntos Federativos, o governo federal ainda tem uma cultura autoritária e centralista. A União desenha sua ação e exige adesão incondicional, o que dificulta o diálogo federativo e a cooperação. É necessário aproximar os entes federativos e construir canais permanentes de diálogo para ampliar a participação na elaboração e operação das políticas. Isso é essencial para uma política nacional de desenvolvimento, porque o governo federal não tem condições de se fazer presente em todo o território nacional; precisa da adesão e do fortalecimento das instâncias subnacionais.

Conforme Carlos Gadelha, da Secti-MS, o Estado faz política regional ao mobilizar seus instrumentos de política econômica para sinalizar à iniciativa privada que oriente seus investimentos para as regiões menos desenvolvidas, ofertando em contrapartida serviços e condições de financiamento diferenciadas. Assim, o Estado apresenta alternativas de acumulação em regiões com vazios de capital. Dito de outro modo, ao fazer política regional, que poderia parecer uma ação anticompetitiva, o Estado nacional pode abrir novos espaços de competitividade e acumulação, favorecendo a taxa de investimento e a competitividade da nação como um todo. Segundo o secretário Gadelha, somente com ações estruturantes será possível aproveitar as possibilidades derivadas das políticas de transferência de renda nas regiões mais pobres do país, incentivando políticas de desenvolvimento produtivo e a inovação.

Na visão dos **parlamentares**: o senador Delcídio Amaral acredita que a política regional exige planejamento, observância às vocações regionais e uma leitura clara de sustentabilidade ambiental, porque várias regiões de fronteira têm biomas importantíssimos, tais a Amazônia, o Pantanal e algumas regiões de Cerrado no Brasil central.

De acordo com o senador, falta planejamento para o desenvolvimento, as iniciativas caminham “aos trancos e barrancos, são sístoles e diástoles, como diria o ministro Golbery”. Isto porque não se parou para pensar o que é o Brasil, qual é a vocação de cada região e como se constrói um projeto nacional de desenvolvimento. Assim, surge muita coisa: surge em Pernambuco um estaleiro; surgem projetos minerais no Pará; surgem projetos de geração de eletricidade na Amazônia. Mas são projetos isolados, sem uma perspectiva nacional.

Passando à visão do **setor público estadual**, o presidente da Agência Condepe/Fidem, Antonio Alexandre, lembra experiências estaduais de projetos de desenvolvimento ancorados em polos. Estas iniciativas se baseavam na ideia do efeito irradiador (*spillover*) de renda e desenvolvimento. Porém, a experiência comprovou que esse modelo não é suficiente pra corrigir os desequilíbrios regionais, porque esses polos concentram os investimentos e os efeitos no seu entorno. Por isso, agora se busca combinar esta política com iniciativas de base local. O Estado procura identificar oportunidades econômicas que não têm escala para se conectar aos grandes fluxos, mas que têm impacto considerável na reorganização socioeconômica local, como o caso do polo de confecções de Santa Cruz do Capibaribe, que hoje é um caso conhecido nacionalmente e que começou à base dos esforços locais.

Alexandre comenta o caso da Ferrovia Transnordestina, cujo traçado cruza todo o estado até o Porto de Suape. Para Alexandre, a ferrovia é um eixo indutor de desenvolvimento, de oportunidades para circulação de bens e serviços que vão permitir a incorporação de áreas hoje deprimidas. Tem-se ainda a hidrovía do rio São Francisco e a duplicação de rodovias que criarão novos centros logísticos. Esse conjunto de intervenções de infraestrutura, combinadas a projetos de indução de atividades econômicas de base local, pode criar uma dinâmica capaz de distribuir os efeitos do processo de desenvolvimento, beneficiando todo o estado.

O presidente Alexandre sinaliza também a necessidade de estabelecer bases para a inserção na economia do conhecimento, desenvolver processos inovativos que podem elevar o padrão geral de competitividade. Nesse sentido, a atuação da Embrapa tem sido determinante na mudança dos padrões de competitividade de algumas culturas tradicionais, como a cana de açúcar, e também na introdução de novas culturas, como a fruticultura irrigada e o biocombustível, desenvolvendo espécies adaptadas às características climáticas do Semiárido.

Ainda são citados exemplos de tecnologia de ponta em Pernambuco, onde se destaca o Centro de Tecnologia Nuclear, vinculado à UFPE, e a estruturação do Porto Digital, um polo de tecnologia da informação, que combina ações públicas e privadas. Conforme Alexandre, o Porto Digital é um dos maiores parques tecnológicos do país e é um *benchmark* mundial no campo da estruturação de arranjos produtivos na área de TI.

Benito Juncal, da Seplan-BA, defende a criação de programas interestaduais de desenvolvimento: “as fronteiras são imaginárias e existem problemas comuns em todos os estados”. Para o representante da Bahia, é ingenuidade querer que todas as regiões tenham o mesmo grau de desenvolvimento, mas todos os territórios deveriam ter oportunidades: “se deixamos um município ou território com três vezes a média de analfabetismo estadual, estamos condenando este espaço à migração e à miséria”.

Juncal também critica a ideia das cidades-polo, porque acaba-se criando um “vazio” em torno desse polo e corre-se o risco de atrair a população de toda a região para essas cidades, gerando favelização e caos urbano. O assessor destaca a política estadual de difusão de *campi* universitários em diversos municípios baianos, de uma perspectiva policêntrica.

Na opinião de Márcio Spindola, da Sedur-PA, o governo federal tem que harmonizar suas políticas em torno de uma mesma diretriz para que planos e projetos de investimento possam se comunicar: saneamento, transportes, saúde, educação. Cabe ao Ministério do Planejamento combinar essa convergência e traduzi-la no PPA. Entretanto, esse esforço de coordenação de investimentos não tem sido realizado pelo governo federal.

Trazendo as contribuições do **empresariado**, Reinaldo Dantas, vice-presidente da Fieb, discute a questão da inovação no Nordeste Semiárido. Em sua opinião, a Embrapa pesquisou e teve muito sucesso na produção de tecnologia para os cerrados, mas muito pouco se fez para a agricultura do Semiárido. Para o desenvolvimento da região Nordeste são necessários centros de pesquisa e desenvolvimento voltados para o Semiárido, não para “resolver seus problemas”, mas para potencializar suas forças e oportunidades.

Como se pode observar, as proposições de política regional apresentadas pelos entrevistados encontram-se em sintonia com aquelas propugnadas pela PNDR. A política também insiste na criação de mecanismos multiescalares de gestão de políticas de desenvolvimento,

indução de projetos de base local e regional coordenados desde uma base nacional, assim como no desenvolvimento de sistemas regionais de inovação e agregação de valor das potencialidades regionais. É bom lembrar que a PNDR foi formulada sob a coordenação da professora Tania Bacelar, e o seu texto buscou traduzir o “estado da arte” da política regional de então.

Assim, entende-se que a fragilidade da PNDR também não se deu no campo da formulação de proposições. Sigamos então na análise da PNDR, agora na etapa de transmissão das problemáticas e proposições, para avançar no entendimento desta política econômica e entender as razões que explicam o seu impasse.

4.3.3. Transmissão das problemáticas e proposições

Conforme Lessa (1971), as problemáticas e proposições apresentadas exigem certo consenso social para sustentar a formação de uma política econômica. Naturalmente, este “poder de transmissão” está diretamente ligado à influência do ente social responsável pela política, aqui entendido como o Ministério da Integração Nacional. Também o marco contextual exercerá forte influência sobre o poder de transmissão de uma política econômica. Vejamos então como se deu o processo de transmissão de problemáticas e proposições no âmbito da PNDR, a partir das contribuições dos entrevistados.

Em um primeiro momento, vamos tratar da visão dos **estudiosos e pesquisadores**. Para Wilson Cano (Unicamp), se pensarmos que a economia deva ser conduzida apenas para maximizar a taxa de crescimento do PIB e a competitividade internacional, então está tudo bem: “o PIB está crescendo a 5% e estamos exportando galinha e minério de ferro”. Por outro lado, se pensarmos em justiça social, o Estado deve desenvolver ações e políticas para atenuar questões importantes, argumenta. Então, deve haver políticas diferenciadas em territórios caracterizados por marcante diferenciação regional, seja cultural, seja geográfica ou produtiva. Porém, como nem o governo nem as elites regionais estão interessadas nisso, cada um “resolve o problema” à sua maneira, seja pela guerra fiscal, seja pela metropolização e marginalização.

Conforme Cano, quando se inventa uma cidade internacional, cidade competitiva, inventa-se o “poder local”, criam-se tentativas ideológicas para construir substitutos do Estado nacional.

Assim, “como vender um plano nacional de desenvolvimento regional? Não se pode vender porque ninguém está interessado nisso”.

Claudio Egler (UFRJ) vê o tradicional regionalismo brasileiro como um bloqueio a política regional. O economista lembra que os estados do Maranhão e de Alagoas apresentam os piores indicadores de educação, saúde, etc., a despeito do seu poder no Congresso Nacional. Para Egler, isso é reflexo dos pactos políticos de base regional, e boa parte da estrutura de sustentação do governo federal vem desses pactos. Com base nesses acordos, as elites regionais ficam tranquilas, “ninguém mexe com elas”, e o atraso se perpetua. Nestes termos, a PNDR não evolui.

Segundo Tania Bacelar (Ceplan), as desigualdades regionais são combatidas por dois tipos de intervenções: pelo direcionamento de políticas setoriais para “regiões-problema” ou a realização de políticas regionais explícitas. Para a economista, no período recente, o Brasil avançou bastante nessa primeira direção, impregnando as políticas setoriais da visão regional. Levou-se a questão regional para as políticas nacionais. Como exemplo, a política de infraestrutura, explícita hoje no PAC, tem prioridade para o Norte e Nordeste. Também a política de educação priorizou a instalação de novas universidades nas regiões mais carentes e levou escolas técnicas profissionalizantes para todo o interior do Brasil.

Para Bacelar, o governo Lula trabalhou a desigualdade regional na política de educação, na política de infraestrutura. A questão regional foi tratada principalmente pelas políticas setoriais e deu resultados, impactos regionais importantes, mas não foi tratada por políticas explicitamente regionais, tanto que o Ministério da Integração Nacional ficou um tanto excluído do processo. Assim, para a economista, a PNDR não avança no debate político porque a questão regional está sendo enfrentada por outros caminhos.

Nessa linha, Leonardo Guimarães Neto (Ceplan) também identifica maior concentração de investimentos públicos nas regiões menos desenvolvidas no governo Lula, haja vista que a partir de 2007 houve maior crescimento relativo das regiões menos industrializadas. Porém isso se deveu muito mais a políticas setoriais, sobretudo ao PAC, do que às políticas regionais explícitas. Assim, a transmissão da política regional seguiu comprometida.

Jair do Amaral Filho (UFCE) destaca algo novo, não só no Nordeste, mas também no Brasil, que é a atuação dos governos estaduais. Os estados têm se esforçado para implementar políticas de desenvolvimento. Nos *sites* de governo vemos que cada estado tem estratégias e políticas de promoção de desenvolvimento. Uma política nacional de desenvolvimento regional

não pode ignorar esse novo papel dos governos estaduais e até municipais, e este poderia ser um meio de ampliar a influência da política, que pouco dialogou com os demais entes federativos.

Segundo Amaral Filho, existe um pacto fiscal e um pacto tributário, mas o pacto do desenvolvimento regional ainda não foi feito. O governo federal precisa coordenar e conjugar esforços. Por exemplo, a partir da transposição do São Francisco, alguns estados poderiam trabalhar recursos hídricos de modo integrado, avançar em termos de energia limpa, solar ou eólica. A siderurgia a ser implantada do Nordeste receberá insumos de fora e vai exportar tudo, então não haverá grandes impactos na cadeia produtiva local e regional. Essa também poderia ter sido uma bandeira para a PNDR, que seguiu desarticulada da realidade regional.

Passando às considerações do **setor público federal**, para a equipe da Sudam, o papel de uma PNDR é, antes de tudo, ter a capacidade de compreender as grandes diferenças regionais e trabalhar aquilo que efetivamente for mais útil para o conjunto. A política regional deve observar as regiões de baixo e de alto dinamismo, criando vínculos e conexões entre elas. O problema é que a visão regional não é priorizada e cada estado só pensa em si; não se compreende a região como um todo, o que é ainda mais importante na Amazônia, onde já é difícil a articulação regional pelas distâncias e pelas dificuldades de transporte. Assim, esta postura individualista dos estados comprometeu maior transmissão mais intensa da PNDR na região Norte.

Para a equipe da Sudene, a política regional tem um caráter transversal forte e precisa de um poder de mobilização e governança sobre outras pastas para produzir efeitos. A política regional não está circunscrita à atuação do MI, mas a PNDR, do ponto de vista prático, tem se restringido ao ministério, o que a debilita bastante.

Carlos Galvão (CGEE) acredita que houve recuo da importância atribuída ao desenvolvimento regional ao longo do governo Lula; houve afastamento do tema do centro do debate político. A questão regional era muito mais viva, estava na boca dos governadores, do presidente, havia um ministro atuante – Ciro Gomes. Para o economista, o grande desafio perdido pela política regional foi ganhar espaço no debate político e angariar efetivas cooperações de modo a abrir espaço para a adoção da política regional em larga escala.

Já para a equipe da SDR-MI, os ministérios têm suas agendas, seus interesses, com suas vinculações partidárias, sob um presidencialismo de coalizão. Esse é um grande problema, porque cada ministério tem a sua pauta e sua agenda com a coligação partidária que o controla. Assim, torna-se difícil construir uma agenda combinada e coordenada de intervenções voltadas

ao desenvolvimento regional. Em outras palavras, a política de desenvolvimento seguiu fragmentada, sem lograr consolidação de interesses e objetivos comuns, mesmo no âmbito do governo federal, o que demonstra o escasso poder de transmissão da PNDR.

Conforme Johanness Eck, da Casa Civil da Presidência da República, apesar do maior crescimento da renda nas regiões mais pobres, a distância é ainda muito grande, e se justifica uma PNDR. Por outro lado, o subchefe não vê o mesmo empenho, o mesmo clima de 2003, 2004, e por isso não se mostra otimista quanto ao avanço do tema do desenvolvimento regional. Em sua opinião, a questão regional precisa contar com um porta-voz, uma liderança importante, pois não tem havido manifestações fortes com relação ao tema junto à Presidência.

Carlos Gadelha, da Secti-MS, lembra que, de modo geral, as regiões mais pobres têm menos vocalização e menor poder de pressão, de organização, e mesmo de voto, na medida em que existe muita concentração populacional nas regiões metropolitanas. Assim, a política de desenvolvimento regional precisa partir de uma visão nacional de combate à desigualdade, na contramão de uma decisão natural da alocação de recursos, que preservaria o *status quo*. Em que pesem os avanços sociais, a questão regional não conseguiu reverter a força política que tende à concentração dos investimentos nas áreas mais ricas.

Segundo Gadelha, o próprio núcleo decisório do poder, leia-se Presidência da República, deveria induzir o processo de desenvolvimento regional em todas as políticas. O isolamento da questão regional em um único ministério não dá conta de enfrentar o problema da desigualdade regional. A política regional, enquanto ficar isolada das demais políticas, vai ser departamentalizada, insulada, compartimentada.

Já na visão dos **parlamentares**, para Delcídio Amaral, o Ministério da Integração Nacional deve ser o grande catalisador da PNDR. Evidentemente, a política deve se associar à macropolítica do governo, mas com ações focadas nas regiões mais pobres. Porém isto não está ocorrendo, há desperdício de recursos, ministérios “batendo cabeça”, isto porque falta uma política regional para integrar os vários setores do governo. Essa necessidade de integração de políticas infelizmente não ganha relevo na administração pública.

Trazendo a visão do **setor público estadual**, para Márcio Godoy Spindola, da Sedur-PA, com uma política e um sistema de planejamento fica mais fácil captar recursos e realizar projetos. O que acontece é que a União dispõe hoje de grande número de recursos, mas muitas vezes não consegue investir, não tem cronologia, não tem planejamento. Daí a importância de uma PNDR,

para apoiar o planejamento de investimento dos estados. O problema é que essa política não conseguiu se institucionalizar e é mesmo pouco conhecida na região Norte do país.

Nesta etapa da pesquisa começam a surgir pistas que explicam as dificuldades encontradas para consolidação da PNDR. Com base nos depoimentos registrados, o **poder de transmissão** da PNDR foi comprometido em função da noção geral de que as políticas implícitas – crédito facilitado, transferência de renda, elevação real do salário mínimo, inversões em infraestrutura – já resolveram a questão regional, o que abalou o próprio mérito da PNDR. Como se viu, ao longo do governo Lula, o apelo político da questão regional foi se esvaziando, a ponto de deixar de ser iniciativa prioritária para a Presidência da República.

Por outro lado, a PNDR teria que ser uma política transversal, trabalhada de modo integrado, seja dentro do governo federal, seja por meio da articulação com estados e municípios. Entendemos que a atribuição do mister de adensar os interesses em torno da agenda da PNDR ao Ministério da Integração Nacional (MI) foi comprometida nesses dois níveis.

De um lado, o presidencialismo de coalizão vigente não incentivou a cooperação e a coordenação de iniciativas de desenvolvimento regional no nível federal. Os ministérios e secretarias especiais foram cedidos aos partidos aliados como contrapartida pela defesa do governo federal no Congresso Nacional e nas eleições regionais. A Presidência da República se eximiu solenemente da tarefa de coordenar um projeto nacional de desenvolvimento e o MI não teve – assim como nenhum ministério isolado teria – condições de assumir essa agenda de forma unilateral, sem apoio decidido do núcleo do poder.

Por outro lado, como foi ensinado pelo prof. Cano (2007), a falência do planejamento e a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento levaram às soluções pontuais e localistas dos estados e municípios. Esse “individualismo” dos entes subnacionais dificultou a transmissão vertical da PNDR, que presumia um exercício coletivo de planejamento e execução.

Vale dizer que essa atitude evasiva dos estados e municípios deveu-se em grande medida à ausência de um pacto pelo desenvolvimento regional, o que agudizou a competição inter-regional, a guerra fiscal e a prevalência de decisões isoladas. Como exemplo, as próprias ações do PAC foram negociadas caso a caso, descredenciando uma visão nacional ou mesmo macrorregional dos projetos em discussão.

Somado a tudo isso, com o fracasso da criação do FNDR, a PNDR seguiu sem oferecer algo substancial que atraísse aliados poderosos. Assim se explica o escasso “poder de transmissão” da política, o que veio a comprometer seu desenlace posterior. Na seção seguinte, passaremos à etapa de aprovação do objetivo e previsão de implementação de modo a verificar como essa fraca transmissão impactou a evolução da política.

4.3.4. Aprovação do objetivo e previsão de implementação

Após a etapa de transmissão das problemáticas, passamos à etapa de **aprovação do objetivo e previsão de implementação**. Como se observou, após a formalização do objetivo, coloca-se a questão da previsão, isto é, como será lograda sua execução.

Lembrando Lessa, uma vez que um único ente social não tem força para aprovar uma política econômica integralmente vantajosa para si, sucedem-se conflitos e concessões em busca de uma correlação de forças que possibilite a aprovação dos objetivos e dos seus instrumentos de implementação. Vejamos como essa questão se colocou no processo específico da PNDR.

Como já se apontou, os principais objetivos da PNDR são: (i) reverter a trajetória das desigualdades regionais, e (ii) explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. Para a consecução desses objetivos, previu-se a criação do FNDR, uma linha de financiamento não reembolsável para a promoção de ações estruturantes. Na gestão da política, seria fundamental a participação das superintendências de desenvolvimento regional, cuja recriação e reestruturação é demandada. Tratemos então dessas questões.

Para começar com as contribuições dos **estudiosos e pesquisadores**, Bertha Becker (UFRJ) acreditava que a recriação das superintendências foi ridícula porque quiseram recriar “coisas velhas, fantasmas”. Na visão da geógrafa, o regional convencional não tem mais sentido; por isso, as superintendências não têm sentido, pois estão presas a concepção regional antiga. Becker cita estudos, feitos na Europa, que sinalizam a reorganização regional a partir de cidades-regiões (*city regions*): “talvez as superintendências devessem ser pensadas nessa base, para desenvolver cidades-regiões”.

Wilson Cano (Unicamp) argumenta que as superintendências foram sendo esvaziadas até o seu completo fechamento. Depois foram reabertas sem objetivo e sem dinheiro. Os governadores

não se movimentam e esvaziaram os conselhos deliberativos, pois essas agências não têm mais nenhum respaldo político nem recursos. Cano acha difícil uma reforma tributária, e por isso a criação do FNDR é extremamente problemática, pois “não existe nenhum sentimento de coesão nacional”. Os governadores podem apoiar esse fundo para “meter a mão no dinheiro”, mas “ninguém quer saber de política de desenvolvimento”.

Segundo Cláudio Egler (UFRJ), as agências de desenvolvimento regional são importantes para organizar blocos de interesse regional e um projeto regional estruturado. Para Egler, a força da Sudene na sua origem era o conselho de governadores. Os governadores constituíram um poder regional, e isso fez que se pudesse negociar em termos regionais. Hoje as agências não funcionam pela falta de ajustamento político entre governadores.

Tania Bacelar (Ceplan) acha que foi um erro político associar o FNDR à reforma tributária. Para a economista, os poderosos não querem reforma tributária: “quem tem poder acha bom do jeito que está, um regime tributário que é uma máquina de gerar desigualdade”.

Jair do Amaral Filho (UFCE) participa dessa opinião. Para o economista, associar o FNDR à reforma tributária foi uma estratégia do governo federal para que os governos estaduais, sobretudo os do Nordeste, aprovassem a reforma tributária, mas não foi bem-sucedida. Em sua visão, o FNDR deveria ter sido objeto de uma discussão específica em torno de uma agenda pública de desenvolvimento regional.

De acordo com Clélio Campolina Diniz (UFMG), uma reforma tributária é um dos processos mais difíceis de se realizar no Brasil. Só foram realizadas reformas desse tipo em 1937, com o Estado Novo; em 1964, com o golpe militar; e em 1988, com a redemocratização. Nunca se fez nenhuma reforma tributária em momentos de estabilidade democrática, só em momentos de instabilidade. Neste contexto, o FNDR foi irremediavelmente comprometido.

Segundo a economista Edna Castro (UFPA), a Sudam jamais será a instituição que era nos anos 1960, 1970: “naquele tempo, o Estado assumia uma região desconhecida, distante: era a Amazônia a resolver, a conquistar”. As instituições tinham seus papéis: Sudam, Suframa, Basa. A Sudam era a gestora do repasse de incentivos fiscais, de aprovação de projetos, definia prioridades federais para investimentos. O desenho atual da Amazônia tem muito a ver com esses vinte anos de investimentos. Hoje a Sudam “não tem sentido, não tem papel”.

Passando às contribuições do **setor público federal**, para a equipe da Sudam os governadores imaginavam um fundo de desenvolvimento regional como um “bolo” e pensavam em chegar lá e “levar o seu pedaço”, e assim não se resolve o problema da região. Os estados continuam se a enxergar como unidades “autônomas”, dissociados de uma problemática regional comum.

Os representantes da Sudene informam que os fundos constitucionais se desviaram inteiramente das suas funções e hoje são simples instrumentos de crédito bancário. A equipe advoga uma reorientação na programação dos fundos, de maneira que seus recursos convirjam para setores prioritários, sinalizados pela PNDR. Como foi visto no capítulo anterior, a PNDR teve uma influência mínima sobre a gestão dos instrumentos federais de fomento regional, sejam os fundos constitucionais e de desenvolvimento, sejam os incentivos fiscais.

Carlos Galvão (CGEE) recorda que, em função do peso político do ministro Ciro Gomes, tentou-se colocar o FNDR na discussão da reforma tributária em 2003. Colocou-se a proposta do FNDR “na última hora” porque ninguém do Ministério da Fazenda estava preocupado com a questão. De todo modo, interesses contraditórios minaram a ideia do fundo.

Segundo a coordenadora de políticas públicas do Ministério da Fazenda, Marisa Duran, a reforma tributária enfrentou uma ampla gama de questões, inclusive a própria questão federativa, que envolve a partilha de recursos federais, a guerra fiscal, a mudança do regime de ICMS, questões muito difíceis de serem equacionadas. Nesse contexto também foi trazida a proposta de criação do FNDR, que também não foi bem-sucedida. Conforme Duran, a orientação atual é de uma reforma “fracionada”, com o intuito de simplificar e aperfeiçoar o sistema tributário. Nesse contexto, pode haver algumas medidas pontuais voltadas à questão regional, mas não há garantias de criação do FNDR.

Para Johanness Eck, da Casa Civil da Presidência da República, a PNDR avançou mais do ponto de vista normativo, da mesma forma que outras políticas públicas. Para o subchefe, a tradição brasileira é avançar do ponto de vista legal antes de se ter efetivamente uma realidade melhorada. Como exemplo, cita a legislação ambiental brasileira, que antecedeu uma prática realmente conservacionista no país. Tratando da reforma tributária e do FNDR, o subchefe comenta que as reformas são lentas nos regimes democráticos, a não ser que haja crises. Sem crise, a expectativa de reforma tributária é baixa. Há perspectivas de avanços sobre pontos específicos, em um ritmo muito lento, leitura convergente com a do Ministério da Fazenda.

Para Carlos Gadelha, da Secti-MS, o FNDR teria um papel decisivo de atrair outros investimentos para a lógica regional, e não de um fundo que resolveria a questão do financiamento em si. O fundo deveria edificar uma visão de desenvolvimento nacional e não ser apenas mera redistribuição financeira para os estados. A base conceitual da PNDR privilegiou a escala sub-regional para a política regional, pois a desigualdade se revela mais acentuada neste nível, vis-à-vis o nível estadual ou macrorregional. Por isso o perigo de “estadualizar” o fundo e manter a desigualdade intrarregional. Este seria o caminho político mais fácil, mas talvez fosse mais ineficiente do ponto de vista do desenvolvimento regional.

De todo modo, Gadelha não vê possibilidade fiscal de criação de um fundo de grande magnitude para o desenvolvimento regional. O secretário imagina, contudo, que é possível fortalecer a visão regional no âmbito da estrutura de planejamento público, inserindo a questão regional como parâmetro em todas as políticas no PPA.

Trazendo a visão dos **parlamentares**, Armando Monteiro Neto também acha muito difícil a reforma tributária e a criação de um FNDR. Segundo o senador, o próprio governo já revela menor ambição em relação à reforma tributária e deve, no máximo, eleger questões pontuais, tais como desoneração da folha de salários e do investimento, melhora do ambiente tributário, para restringir um pouco o “caos” instalado.

Armando Monteiro também não vê possibilidade de se criar um fundo da importância de um FNDR a partir da estrutura tributária vigente. Por outro lado, o sistema público de financiamento oferece instrumentos que podem ter ação regionalizada. Além disso, a modelagem das parcerias público-privadas (PPP) pode oferecer vantagens regionais.

Quanto às contribuições do **setor público estadual**, Antônio Alexandre (Condepe/Fidem) acredita que o atual modelo de guerra fiscal baseado em concessão de benefícios tributários se esgotou, porque os estados chegaram ao limite da capacidade de renúncia fiscal: “com a generalização desses instrumentos, a disputa ficou autofágica”.

Conforme Alexandre, há exemplos de empresas que, depois de usufruir dos benefícios fiscais, desmontaram seus parques fabris e foram para outro estado em busca de outros benefícios fiscais. Por isso, é essencial restaurar a capacidade dos estados para atrair investimentos a partir de suas vantagens locacionais, de infraestrutura, e principalmente em função do fortalecimento do mercado interno. Na opinião do presidente, nas discussões sobre reforma tributária, “a União

entra querendo ganhar mais, sem querer perder”; por isso, os estados não aderem, e o FNDR, que poderia transformar a realidade regional, “não sai do papel”.

Benito Juncal (Seplan-BA) também acredita que a política de incentivos fiscais vem penalizando os estados: “quem ganha com a guerra fiscal é a iniciativa privada”. Juncal entende que a criação do FNDR é fundamental, inclusive para a superação da guerra fiscal, que acaba reforçando as desigualdades no interior dos próprios estados.

Finalmente, representando a visão do **empresariado**, Reinaldo Dantas, vice-presidente da Fieb, acredita que é necessário construir os instrumentos da PNDR. A política deve ter fundos para apoiar C&T, educação e infraestrutura. Existem boas ideias, bons empreendimentos, ideias inovadoras e tecnologias interessantes que precisam de capacidade financeira para serem empreendidas. Daí a necessidade de um instrumento como o FNDR.

Dantas argumenta que todos pregam o fim da guerra fiscal, uma política que esgota a capacidade financeira dos estados, é suicida, nociva para o país. Porém a guerra fiscal surgiu pela falta de outra política que reorienta o investimento. Em suas palavras, “a questão é: com o fim da guerra fiscal, o que vai existir para nortear o desenvolvimento regional?”. Por isso, a Fieb sugere a criação de um fundo de desenvolvimento e de critérios objetivos de acesso.

Como se viu até aqui, a PNDR foi concebida em franca dissociação com os incentivos fiscais, fundos constitucionais e fundos de desenvolvimento vigentes. O fracasso da reforma tributária inviabilizou a criação do FNDR e selou o destino de uma política sem instrumentos.

Os depoimentos apresentados mostraram um governo central pouco interessado em estruturar uma PNDR, além de estados descrentes de uma reforma tributária e reféns da guerra fiscal. As superintendências, embora recriadas, seguiram desacreditadas e sem recursos, incapazes de soldar interesses regionais e assim comprometendo a estrutura de gestão planejada nos termos da PNDR.

Nesta etapa da pesquisa, constata-se que a PNDR sofreu um forte revés, o que explica em larga medida o seu posterior insucesso. A fraca transmissão da problemática e dos objetivos da política levou a uma rarefeita previsão de instrumentos para sua execução. Com efeito, uma política sem instrumentos será uma política operativa com severas restrições, como veremos nas seções seguintes.

O quadro seguinte sintetiza os resultados encontrados nesta primeira etapa da pesquisa. Percebe-se uma expressiva convergência de entendimento em torno das questões mais relevantes para a PNDR, entre os diferentes grupos de entrevistados. Em suma, a indefinição do projeto nacional de desenvolvimento, a fragmentação política e administrativa, além da ausência de instrumentos efetivos de intervenção (fatores materiais), inviabilizaram a construção de uma política regional efetiva no Brasil, durante o governo Lula.

Quadro 5: Política econômica como intenção (PNDR): quadro-síntese das entrevistas

Política Econômica como Intenção: PNDR					
	Estudiosos e Pesquisadores	Setor Público Federal	Congresso Nacional	Setor Público Estadual	Empresariado
Apreensão e definição das problemáticas	<ul style="list-style-type: none"> -Divergência inter-regional cresce em todo o mundo; -Permanecem os desníveis dos indicadores sociais entre as regiões brasileiras; -Não há uma dimensão única para enfrentar a desigualdade regional; -Governos subnacionais não têm instrumentos para enfrentar as desigualdades regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> -Certas questões só podem ser resolvidas mediante articulação intergovernamental; -Desigualdades intrarregionais alimentam a urbanização acelerada; -Permanecem os desníveis dos indicadores sociais entre as regiões brasileiras; -Território como referência para políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Dinâmica econômica não garante distribuição equilibrada do desenvolvimento; -Necessidade de ação indutora do Estado para corrigir distorções regionais do crescimento. 	<ul style="list-style-type: none"> -Questão regional derivada do processo de formação socioeconômica dos territórios; -Necessidade de identificar a escala adequada a cada política 	<ul style="list-style-type: none"> -Permanecem os desníveis dos indicadores sociais entre as regiões brasileiras.
Formulação de proposições	<ul style="list-style-type: none"> -Valorização da diversidade brasileira; -Conteúdo social da política deve se sobrepor às motivações de ordem estritamente econômica; -Exploração do potencial dos grandes projetos de infraestrutura; -Fortalecimento de processos de inovação; -Investimento em novas centralidades urbanas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Maior diálogo com os governos subnacionais; -Evitar a fragmentação de ações no território; -Incentivar a capacidade local de geração de novos negócios; -Valorização da diversidade brasileira; -Explorar o potencial dos grandes projetos de infraestrutura. 	<ul style="list-style-type: none"> -Valorização da diversidade brasileira; -Evitar a fragmentação de ações no território; -Observar a sustentabilidade ambiental das ações. 	<ul style="list-style-type: none"> -Valorizar atividades que promovam reorganização socioeconômica local; -Exploração do potencial dos grandes projetos de infraestrutura; -Fortalecimento de processos de inovação; -Evitar a fragmentação de ações no território; 	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer processos de inovação; -Valorização da diversidade brasileira;
Transmissão das problemáticas	<ul style="list-style-type: none"> -Não existe sentimento de coesão nacional; -Regionalismo tradicional bloqueia a política regional; -PNDR não avançou porque a questão regional está sendo enfrentada por outros caminhos; - PNDR seguiu desarticulada da realidade regional brasileira. 	<ul style="list-style-type: none"> -Circunscrição da questão regional ao MI limita a força da PNDR; -PNDR perdeu espaço no debate político; -Fragmentação ministerial e partidária interdita a política regional; - PNDR carece de liderança política expressiva; -Regiões mais pobres têm menor espaço político. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fragmentação política e administrativa interdita a política regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fragmentação política e administrativa interdita a política regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -PNDR seguiu desarticulada da realidade regional brasileira.
Aprovação e previsão de implementação do objetivo	<ul style="list-style-type: none"> -Superintendências recriadas sem definição de funções e recursos; -Indefinição da reforma tributária inviabilizou FNDR; -Indefinição do projeto nacional de desenvolvimento interdita a PNDR. 	<ul style="list-style-type: none"> -Postura individualista dos estados bloqueia PNDR; -Indefinição da reforma tributária inviabiliza FNDR. 	<ul style="list-style-type: none"> -Indefinição da reforma tributária inviabiliza FNDR; -PNDR poderia trabalhar melhor o sistema vigente de fundos e incentivos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Indefinição da reforma tributária inviabiliza FNDR; -Política de incentivos penaliza os estados. 	<ul style="list-style-type: none"> -A política regional carece de recursos para apoiar ações estruturantes.

Fonte: elaboração própria

4.4. Política Econômica como Realização

4.4.1. Administração das operações instrumentais

Seguindo a metodologia de análise de política econômica formulada por Lessa (1971), chegamos à etapa da administração das operações instrumentais, primeiro momento da política econômica como realização. Nesta etapa o ente sujeito administra seus poderes (instrumentos) sobre os entes sociais de modo a afetar suas condições objetivas e subjetivas, de acordo com os objetivos colocados pela política.

Como já foi observado, elementos fundamentais para a provisão dos objetivos da PNDR, sobretudo sua estrutura de financiamento e gestão, foram comprometidos, o que reduziu substancialmente seu poder operativo. Subsistiram ações pontuais de apoio a APL e fortalecimento institucional de mesorregiões, acompanhadas por uma tímida atuação das superintendências de desenvolvimento regional. A cooperação com estados e municípios, além de outros órgãos da administração federal, foi fortuita e trabalhada caso a caso.

Passemos à discussão sobre as operações instrumentais da PNDR, a partir da percepção dos entrevistados. Iniciando pela visão dos **estudiosos e pesquisadores**, Carlos Brandão (Ippur/UFRJ) argumenta que as ações da PNDR não foram legitimadas pelas forças locais, regionais. A PNDR foi esvaziada pela falta de planejamento e articulação entre as elites locais, que continuaram acionando políticas e fundos que permaneceram ao largo da política regional.

Brandão entende que o governo federal agiu de modo contraditório, gerindo uma política macroeconômica conservadora e operando outras políticas progressistas. Então, “como dizia o antigo ministro Ciro Gomes, a política macroeconômica interdita a política regional e as outras políticas progressistas”. O economista aponta ainda questões fundamentais que deveriam ter norteado a ação da PNDR, quais sejam: (i) quais as principais forças materiais da nossa economia, as forças políticas e os interesses; (ii) quais setores da economia comandam o Brasil; e (iii) em quais setores o mundo quer que a gente esteja. Essas questões não foram devidamente trabalhadas pela PNDR, em sua avaliação.

Segundo Wilson Cano (Unicamp), o governo federal, desde o final do governo Sarney, colocou a macroeconomia na “camisa de força” da trindade juros, moeda e câmbio. O movimento

dessas variáveis está extremamente atrelado à inflação, ao câmbio, aos juros e, assim, não se pode movimentar uma PNDR. Não há margem de manobra para uma macroeconomia voltada ao desenvolvimento.

Bertha Becker (UFRJ) argumenta que o governo Lula atacou questões nacionais, como renda e miséria. Não era um foco regional, era nacional, estrutural. A diretriz básica era o fortalecimento do mercado de consumo de massas e de grupos empresariais para poder competir melhor internacionalmente. Não houve espaço para uma política regional.

Na mesma linha, Claudio Egler (UFRJ) entende que as prioridades do governo não estavam voltadas para correção das desigualdades regionais e, sim, para uma política nacional de renda mínima. De todo modo, estatisticamente não foi confirmada redução expressiva de desigualdades regionais, mesmo a partir de indicadores simples como o PIB per capita.

De acordo com Egler, houve um ajuste passivo na estrutura da indústria brasileira, em função de mudanças no mercado internacional, que penalizaram setores nacionais estratégicos, sobretudo os de maior intensidade tecnológica, *exempli gratia*, eletrônica, química fina e fármacos: nossos concorrentes asiáticos cresceram muito nessas áreas. Em contrapartida, “nos transformamos em um megaexportador de proteínas e minérios”.

Tania Bacelar (Ceplan) informa que o governo encontrou resistências para avançar na PNDR: “o projeto de recriação das superintendências ficou anos parado e o projeto do FNDR morreu duas vezes no Congresso”. Bacelar acredita que a operação da PNDR foi comprometida porque o governo Lula conseguiu trabalhar a questão regional por outras políticas, pelas quais obteve fortes resultados: “quando se aumentou o poder de compra do salário mínimo, os impactos foram mais fortes no Norte e no Nordeste”. Assim, a questão regional foi impactada pela política de salário mínimo e também pelos programas de transferência de renda, que beneficiaram mais as regiões mais pobres. Sem embargo, a economista critica a ideia de que a política federal restringiu-se à transferência de renda. A expansão das universidades e escolas técnicas também foi muito importante para o desenvolvimento regional.

Francisco Costa (UFPA), que integrou o comando da Sudam no primeiro governo Lula, informa que a PNDR operava tendo duas referências extremas: de um lado, o Ministério da Integração, que tentava aglutinar atores federais em Brasília; de outro, ações diretas no território, sem uma mediação regional mais consistente, “por isso a necessidade de uma instancia regional de coordenação como a Sudam, que produza aderência e oriente as ações no território”. Segundo

o economista, com demandas regionais claramente organizadas e tecnicamente viáveis aumentasse sua factibilidade, porém “a questão regional não se mostra, nem empolga”.

Edna Castro (UFPA) observou uma reconcentração nas estratégias do governo federal para grandes projetos na Amazônia. Isso é claro nas hidrelétricas de Belo Monte, do Rio Madeira e em vários projetos de mineração: “essas regiões atraíram milhares de trabalhadores, mas não há escolas, hospitais, nem postos de saúde, não se abriu um processo democrático de decisão com os estados. Assim, o que a PNDR pôde fazer? Muito pouco, não há espaço”.

Passando à visão do **setor público federal**, a Sudene entende que a PNDR conversou pouco com outras políticas fundamentais para o desenvolvimento regional. Até a questão da espacialização da PNDR se deu de uma maneira independente, em relação às outras políticas. O desenho das mesorregiões, por exemplo, não se encaixava com outras políticas territoriais que tiveram grande força mobilizadora, tais como o Programa Territórios da Cidadania, nem com as regionalizações dos estados, o que dificultou o diálogo federativo.

A equipe da Sudene também critica a falta de discussão do papel das superintendências regionais no âmbito da PNDR. Para os técnicos, a articulação federativa deveria ser o principal papel das superintendências. Há questões que transcendem os estados, tais como a gestão de rodovias e hidrovias, em que a articulação supraestadual é essencial. De todo, esse papel não foi devidamente sancionado pela PNDR.

Para Carlos Galvão (CGEE), o maior drama da PNDR foi a sua incapacidade de redesenhar a ação concreta da política. Os programas operativos das mesorregiões contemplavam muito bem o Sul do Brasil, mas cobriam escassamente o Norte e o Nordeste, que eram as grandes prioridades da política. Conforme o gestor, os recursos eram tão escassos que se investiu basicamente na montagem dos espaços de participação social. Restava algum recurso para financiar arranjos produtivos locais (APL), de uma maneira absolutamente fortuita, sem capacidade de fomentar processos mais efetivos de desenvolvimento nas regiões.

A equipe da SDR-MI relata que avançar na questão normativa foi relativamente fácil. Instituiu-se um decreto, uma lei complementar, recriou-se a Sudam e a Sudene. Questões fundamentais, mas apenas passos iniciais. Depois disso, evoluir para uma ação efetiva de alocação de recursos e articular a ação governamental em torno da questão regional foi “outra história”. A evolução da questão normativa passou a imagem de que a política avançou, mas, na hora concreta da alocação de recursos e fortalecimento institucional, a situação travou. Não se

sabe em que medida interesses seriam contrariados ou se não houve formação relevante de interesses para que isso acontecesse.

No nível federal, a Câmara de Políticas Regionais foi rapidamente descontinuada. O decreto de formalização da PNDR foi editado sem reflexão mais detida sobre a política, que ficou engessada em torno das mesorregiões já instituídas. Em consequência, a ação, que deveria ser nacional, ficou restrita a espaços específicos. Sem definir instrumentos concretos para executar a política, o decreto é quase uma peça inócua.

Em relação às superintendências, houve um trabalho legislativo sem maiores reflexões sobre sua missão e estrutura. Simplesmente fizeram as leis complementares, com a mesma estrutura para a Sudam e a Sudene. Segundo os técnicos, o ideal seria discutir o que são o Nordeste e o Norte, mas foi simplesmente uma “canetada”. Assim, as superintendências ficaram isoladas, além de serem eventualmente capturadas por grupos político-partidários regionais.

A equipe da SDR-MI explica que o encaminhamento da política pública passa pelo jogo da política partidária. A força política de determinado partido, sua proximidade com o *núcleo duro* de governo, faz as coisas andarem mais facilmente: “quem não está no núcleo duro não é visto com importância estratégica [...] enquanto o Ciro era ministro, havia apoio, os demais ministérios participavam. Depois da saída do Ciro, a Tânia Bacelar também foi embora porque não saiu o FNDR e a PNDR começou a perder força”. Na leitura dos entrevistados, sem o FNDR para financiar a política, tudo o mais seria “paliativo”.

Para a equipe do BNB, faltou articulação para montar uma boa estrutura operativa para a PNDR. O decreto da PNDR carece em explicitar os canais de articulação, o financiamento e a definição de papéis de cada instituição envolvida. Sem embargo, na opinião do superintendente Sydrião Alencar, a PNDR representou um avanço na medida em que subsistia um processo de aniquilamento da política regional, que foi totalmente negada nos governos anteriores. Porém, dada a existência da “inércia burocrática”, os processos demoram a se estabelecer.

A representação da Casa Civil da Presidência da República informou que já teve oportunidade de trabalhar em projetos de desenvolvimento regional junto ao MI, mas as propostas apresentadas tinham um baixo nível de qualificação: não traziam nenhuma contribuição expressiva, nenhuma proposta de planejamento regional mais participativo, mais democrático. Era meramente análise de projetos. A experiência foi decepcionante.

Segundo Paula Ravanelli, da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, a PNDR centrou sua ação em ONG, na gestão de APL, mas dialogou pouco com estados e municípios. Isto é um problema, pois as ações governamentais não podem ser feitas em paralelo à estrutura federativa, devem respeitar sua estrutura. A política regional tem que aprender com a saúde, com a educação, com a assistência social, que se aliaram aos entes da Federação, municipalizaram políticas e conseguiram, a exemplo do próprio Bolsa Família, eficiência e eficácia na execução dessas políticas.

Quanto à visão dos **parlamentares**, o Senador Wellington Dias sugere que as superintendências deveriam ter sido subordinadas diretamente à Presidência da República, como foram no passado. Como as ações de fomento não são coordenadas, acaba-se na “política de varejo”. Sem autonomia administrativa, força política e recursos para nortear os investimentos estratégicos, tem-se superintendências fracas e desacreditadas.

Passando ao **setor público estadual**, a Agência Condepe/Fidem entende que a Sudene se tornou tão-somente uma instância avaliadora das aplicações de recursos de fundos de desenvolvimento. Seria necessário uma instituição integradora que atuasse junto aos estados e municípios na articulação de projetos, garantindo a cooperação e a integração desses entes, para otimizar o uso dos recursos e maximizar seus efeitos, além de ajudar a construir um modelo federativo cooperativo e não concorrencial. A Sudene deveria ser uma correia de transmissão e aplicação das políticas de desenvolvimento nacionais, respeitadas as peculiaridades de cada região. Hoje esse papel não é feito pela Sudene ou qualquer outro órgão: a relação entre os estados e municípios com o governo federal é fragmentada, cada ministério tem a sua leitura regional, sua estratégia própria, uma leitura diferenciada dos territórios e mesmo uma rede de relações exclusiva.

A representação da Seplan-BA também entende que a ação das superintendências deve ser repensada. A Sudene que só pensa o financiamento de obras de grande porte está ultrapassada. Precisa-se de um órgão ágil e capaz de formular estratégias de política regional, principalmente se houver o respaldo do FNDR. A Sudene teria o papel de trabalhar na diminuição das desigualdades, garantir o acesso às políticas públicas básicas e também acionar as infraestruturas integradoras do Nordeste: “é preciso integrar as ferrovias que estão sendo criadas, as rodovias, a hidrovias do São Francisco”.

Na mesma linha, a equipe da Secretaria das Cidades do Estado do Ceará entende que a Sudene deve mudar. Deve ser uma agência com recursos, capaz de coordenar o planejamento regional, definir com os estados diretrizes e ações de desenvolvimento. No entanto, ninguém sabe com clareza o que a Sudene vem fazendo, que tipo de trabalho está sendo desenvolvido. Sabe-se que de vez em quando há reuniões com os governadores para discutir alguma coisa, mas sem maiores consequências. A equipe defende a necessidade de os estados trabalharem de modo conjunto a questão regional, definir o papel de cada um, ao invés da continuidade da defesa dos interesses individuais de cada estado.

Nesta etapa da pesquisa, obtivemos evidências de que a política de desenvolvimento regional não foi uma prioridade no governo Lula. Como não havia um projeto de Estado para o desenvolvimento regional, a PNDR seguiria comprometida em qualquer cenário, sobretudo sob a condução do Ministério da Integração Nacional, uma pasta sem atribuição de coordenação sobre os demais ministérios, tal como o Ministério do Planejamento ou a Casa Civil da Presidência da República, portanto fora do “núcleo do poder”.

Vimos que a PNDR pouco dialogou com outras políticas de desenvolvimento regional. O desenho de suas mesorregiões não se harmonizava com outras políticas territoriais relevantes, como o Programa Territórios da Cidadania. A PNDR também dialogou pouco com estados e municípios e acabou esvaziada pela falta de articulação com as elites regionais, que continuaram a acionar os fundos regionais, que permaneceram dissociados da política.

O fracasso no encaminhamento do FNDR e o túbio marco legal da política, representado por um mero decreto, além das “canetadas” que ressuscitaram as superintendências de desenvolvimento regional, dão conta da verdadeira dimensão da PNDR no governo Lula. Os recursos disponibilizados à PNDR foram tão escassos que permitiram tão-somente o investimento na construção de espaços de participação social – fóruns mesorregionais – e o financiamento de ações pontuais de apoio a APL, com desprezível impacto sobre o desenvolvimento das estruturas produtivas regionais.

Após este exame das operações instrumentais da PNDR, passemos à etapa seguinte e última da pesquisa, em que discutiremos a resultante desta combatida política econômica.

4.4.2. Análise da resultante

De acordo com a metodologia proposta por Lessa (1971), a consequência das operações instrumentais realizadas é a **resultante** da política econômica. No tratamento desta etapa final, procederemos a uma análise dos resultados alcançados pela política regional brasileira, com destaque para a PNDR, mas também explorando as políticas regionais “implícitas”. Também investigaremos as limitações enfrentadas pela política regional, com base no pressuposto de que a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento compromete a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Começando pela visão dos **estudiosos e pesquisadores**, Carlos Brandão (Ippur/UFRJ) entende que a complexidade e os impasses da construção de uma PNDR ainda são enormes. Os atuais focos de crescimento, na periferia e no centro, não têm qualquer articulação e não estão envolvidos por uma política industrial, nem produtiva, e muito menos por uma PNDR. Em sua opinião, o governo Lula não quis enfrentar o desafio político da construção de uma PNDR. Trabalhou-se de modo fragmentado o debate político e a definição de projetos. Como exemplo, cita o PAC: “perpassa uma lógica fragmentária, uma falta de intersetorialidade e também uma falta de articulação institucional”.

Na visão de Wilson Cano (Unicamp), o Ministério do Planejamento se converteu em um Ministério da *Contabilidade Pública*: “não existem ideias ou concepções nacionais, as lideranças não sabem o que o país deverá ser em 10 anos”. Destarte, como não existe uma política nacional de desenvolvimento, não existe uma política macroeconômica de longo prazo e tampouco uma PNDR.

Segundo Claudio Egler (UFRJ), os mecanismos de transferência de renda ajudaram a reduzir a pobreza, mas não acabaram com as desigualdades regionais. Além disso, essas transferências não conferem autonomia nas decisões de investimento, por isso ainda se faz necessária uma PNDR.

Para Tania Bacelar (CEPLAN), a PNDR não avançou, mas se avançou muito no tratamento da questão regional nas demais políticas setoriais: “somos um ‘laboratório’ hoje, com experiências territoriais interessantes”. Bacelar acredita que existe um projeto nacional em curso,

embora não seja um projeto “completo”. Em sua opinião, a China tem um projeto mais claro, mais completo, “mas não somos a China, não temos partido único”.

A economista estabelece uma distinção entre os governos FHC e Lula: “tem-se um rumo, diferente do rumo da década de 1990 [...] No governo FHC, o mapa do Ministério do Planejamento eram os ‘Eixos de Desenvolvimento’, a inserção competitiva do Brasil no mundo, a inserção dos seus pedaços ricos e competitivos, por isso os corredores”. Já sob o governo Lula, o projeto foi o mercado interno girando a economia: “pode não ser um projeto completo, mas mudou o mapa nacional de investimento”.

Segundo Leonardo Guimarães Neto (Ceplan), a ação regional mais forte do governo Lula repousou nas “políticas regionais implícitas”. O governo favoreceu as regiões mais pobres, sobretudo Norte e Nordeste, por meio de ações setoriais, seja via crédito, seja via investimento direto ou transferências de renda. Assim, os indicadores de renda, produto e emprego cresceram mais rápido nas regiões menos desenvolvidas, mais por conta de políticas setoriais do que por instrumentos de política econômica tipicamente regionais.

Guimarães Neto comenta os grandes investimentos sinalizados para o Nordeste, seja o porto de Suape, em Pernambuco, sejam as refinarias e estaleiros no Ceará e no Maranhão. Todo um conjunto de investimentos embutidos em políticas setoriais que favoreceram as regiões menos desenvolvidas: “isso significou outra forma de abordagem de política regional, menos coordenada e articulada, através de setores que atuam isoladamente nas regiões”.

Em sua visão o governo Lula assume o poder em um contexto de extinção das políticas regionais e busca sua recuperação, sobretudo a partir do Ministério da Integração Nacional. De todo modo, as políticas regionais “clássicas” não avançaram, seja em função do esvaziamento dos órgãos responsáveis pelas políticas regionais, seja pela falta de “vontade política” para promoção de políticas explicitamente regionais.

Jair do Amaral Filho (UFCE) também entende que é precipitado afirmar que não houve iniciativas voltadas para o desenvolvimento regional no governo Lula, sobretudo na região Nordeste: “há várias iniciativas, muitas associadas ao PAC, que ‘tiraram do papel’ projetos como a Ferrovia Transnordestina e a transposição do São Francisco (...) a questão é que são iniciativas de caráter setorial e muitas delas partiram da vontade política do Lula”.

Para o economista, houve avanços regionais, mas desatrelados da PNDR: “o desenvolvimento regional depende de educação, pesquisa, infraestrutura, etc. e o Ministério da Integração não dispõe desses instrumentos [...] pode articular, mas é complicado convergir os ministérios, os partidos, é uma missão quase impossível”.

Amaral Filho sugere que o insucesso da PNDR está associado ao fracasso na criação do FNDR: “foi uma política bem montada, bem concebida, mas, na medida em que não houve recursos, perdeu-se a atratividade e o poder de fogo”. O economista também não consegue identificar um projeto nacional de desenvolvimento no Brasil: “o PAC lembra um pouco isso, mas é muito setorial e fragmentado”.

Francisco Costa (UFPA) acredita que as políticas de transferência de renda do governo Lula produziram um dinamismo regional com certa capacidade de internalização, mas em uma proporção bastante incipiente. Em sua opinião, não há um projeto nacional e menos ainda uma concepção nacional e regional clara que possa orientar ações de desenvolvimento. Em suas palavras, “o país poderia ter na Amazônia um eixo importante de desenvolvimento, mas isto é barrado pelo profundo desconhecimento da região”.

Edna Castro (UFPA) destaca o jogo político dos partidos e as alianças estabelecidas sob o governo Lula. Em sua visão, essa dinâmica mostrou que não havia convergência para um projeto nacional e, sim, um embate de interesses corporativos e setoriais em torno de um projeto de crescimento econômico concentrado em certas regiões e setores. Em relação à PNDR, Castro argumenta que, para executar um plano ou uma política, temos que conhecer seus recursos. Sem orçamento, sem um modelo de gestão, uma política não anda. Assim, conforme a economista, “qualquer avaliação da política indica que seus resultados foram pífios”.

No âmbito do **setor público federal**, começamos com as contribuições da CGEE, na figura do seu diretor, Carlos Galvão. O ex-secretário relata que a PNDR foi uma escolha política limitada: “a política regional pode ser quase tudo, como é na União Europeia”. No caso do Brasil, apresentou-se uma política “especializada”, para evitar “choques” com outras áreas do governo, tais como as políticas sociais, que tinham um destaque especial. A ideia era recuperar as políticas ativas de desenvolvimento, associando-as ao objetivo de reduzir desigualdades regionais de modo a construir um espaço independente chamado PNDR.

Sem embargo, Galvão relata um elemento complicador: “como implementar uma PNDR na falta de uma estratégia clara de desenvolvimento nacional para orientar investimentos capazes de reduzir desigualdades regionais?”. Galvão lembra ainda que boa parte das desigualdades regionais não tem a ver apenas com o investimento produtivo, tem a ver com macroeconomia, com parâmetros de regulação do mercado, com padrões de oferta de serviços essenciais e bens públicos: “as desigualdades estão entranhadas na sociedade e se refletem por todo o espectro da ação do governo”.

Galvão acredita que a grande dificuldade da PNDR não envolveu recursos, mas decisões e construção de estratégias. Para o ex-secretário, o maior pecado da política regional foi ser incapaz de engendrar respostas concretas para conciliar e capturar politicamente a atenção do debate político brasileiro. Assim, ao final do governo Lula, a PNDR tinha deixado de ser prioridade para a Presidência da República, não estava mais no relatório de acompanhamento da Casa Civil e nem produzia eco político no Parlamento.

O economista admite que o Brasil teve enorme sucesso em reduzir desigualdades, mas isso não foi devido à PNDR, e sim às políticas sociais. A inserção ampliada no mercado e o acesso a padrões mínimos de consumo foram êxitos do governo Lula. Como a desigualdade regional também é reflexo da desigualdade da renda pessoal, a política social ajudou na redução das desigualdades regionais.

A equipe da SPI-MPOG também entende que a política regional não foi bem assimilada pelo governo federal: “não foi toda a inteligência governamental que assimilou a necessidade de adotar esse tipo de abordagem, haja vista que a própria PNDR não tem força de lei, é um mero decreto presidencial”. Na opinião dos técnicos, o fracasso na criação do FNDR também dificultou a operação da política.

Por seu turno, para a equipe do MPOG, um sucesso *indireto* da PNDR foi a disseminação da intervenção pública ao nível sub-regional, que pode ser mais direta e eficaz. Para o coordenador da SPI-MPOG, muitos setores governamentais passaram a trabalhar com o recorte sub-regional e isso foi reflexo da proposta apresentada pela PNDR.

A representação da Casa Civil relata que cada vez menos, no nível municipal e no estadual, se requer ou se demanda uma contribuição estratégica do governo federal para políticas de

desenvolvimento. O discurso é: “entendemos nossa região, conhecemos a realidade, sabemos resolver, ‘manda o dinheiro pra gente que a gente sabe fazer’ ”. Esse pensamento é forte, é legítimo e vem crescendo em todas as políticas públicas.

Conforme Eck, os avanços cooperativos obtidos na área da saúde e da educação não evoluíram para as políticas de desenvolvimento: “todos se acham capazes de desenvolver sua região desde que venham recursos”. Essa consciência existia há mais tempo nas regiões mais desenvolvidas do país, e agora também está presente nas periferias. O subchefe também informa que não há demanda expressiva por uma política nacional de equalização de renda entre as regiões: “essa demanda não está presente nos agentes locais e regionais e está muito pouco presente no nível central do governo federal”.

Eck não visualiza um projeto nacional de desenvolvimento em curso. Existem vários projetos nacionais, setoriais, mas não está pautada a construção de uma agenda nacional de desenvolvimento. Em sua opinião, esse projeto nacional conflita com o movimento de afirmação das esferas municipal e estadual: existe uma demanda de afirmação do local, do regional. Talvez no futuro esse projeto nacional seja demandado, mas por ora não há expectativas.

A representante da SubChefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, Paula Ravanelli, entende que é necessária uma PNDR que fortaleça o Estado, nos seus três níveis, porque o mercado não é capaz de alavancar o desenvolvimento das regiões mais pobres do país. Contudo, a coordenadora relata que diversos municípios ficam fora de programas públicos de investimento porque não conseguem elaborar um bom projeto ou não podem receber recursos federais por problemas de irregularidade fiscal.

Conforme a coordenadora, uma vez que o objetivo da política de desenvolvimento não é garantir superávit primário, nem garantir controle da dívida pública, é preciso construir um regime jurídico solidário aos objetivos do desenvolvimento. É preciso maior debate sobre o regime de cooperação entre os entes federados para a viabilização de uma agenda nacional de desenvolvimento.

Ravanelli acredita que persiste no governo um conflito entre dois modelos de Estado. O primeiro é o modelo neoliberal dos anos 1990, associado ao período FHC, que previa a redução da presença estatal na economia e a ampliação da participação privada na provisão de bens e

serviços. Com a eleição de Lula, vem outro projeto, de fortalecimento do Estado, de valorização do servidor público, etc. O problema é que esse novo modelo não superou o anterior e subsistem essas visões antagônicas. Persiste um núcleo forte no governo que condena quaisquer aumentos de despesas e o menor questionamento à LRF. Então cria-se a Sudene e a Sudam, mas não se consegue equipar as instituições, nem estruturar suas operações.

A coordenadora acredita que existe um projeto nacional, mas pouco comunicado e sistematizado: “ele existe de forma fragmentada nas ações dos ministérios, mas a ortodoxia fiscal atravanca vários programas federais”. Por exemplo, para viabilizar o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), transformou-se o programa em uma transferência obrigatória para subtraí-lo do regime jurídico da LRF; por isso, ele consegue ter um índice de execução melhor do que os outros programas.

Trazendo a visão dos **parlamentares**, o senador Delcídio Amaral acredita que a política regional não adquiriu maior protagonismo, no governo Lula, porque o Ministério da Integração Nacional não assumiu por completo as suas atribuições e foi tolhido em função de restrições orçamentárias. Em sua leitura, o crescimento nacional do período foi fruto de macropolíticas que trouxeram resultados inegáveis, mas que teriam impactos ainda maiores se as ações tivessem sido discutidas entre o governo federal, os governos estaduais e municípios e pautadas por uma PNDR.

O senador Armando Monteiro Neto, por sua vez, argumenta que no governo Lula não houve clara conceituação da PNDR e incorreu-se em equívoco na recriação de instrumentos, sem uma definição clara dos seus propósitos. Nessa linha, recriou-se a Sudene e a Sudam, sem uma ideia do seu papel. Na sua visão, as superintendências deviam estar associadas ao novo momento do Brasil, trabalhando formação de capital humano, infraestrutura, parcerias público-privadas etc.

Monteiro Neto defende a necessidade de reconceituar a PNDR, definir seus instrumentos e aproximá-la de outras políticas setoriais de impacto regional: “precisa-se de uma PNDR porque os desequilíbrios persistem”. Nessa linha, urge fazer a política industrial dialogar com a PNDR, pois há uma dissociação completa entre a PDP⁴¹ e a PNDR. Segundo o senador, o dinamismo

⁴¹ A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) foi a política industrial do segundo governo Lula, lançada em 12 de maio de 2008, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Para um balanço da política industrial no governo Lula, ver Cano e Silva (2010).

mais acentuado da economia do Nordeste nos últimos anos foi resultante da ação pública, mas o dinamismo dos próximos anos vai depender do investimento privado; porém, “se o Nordeste não tem uma malha ferroviária, como terá uma produção competitiva?”.

Passando às considerações do **setor público estadual**, Antônio Alexandre (Condepe/Fidem) também entende que não há um projeto nacional de desenvolvimento em curso, mas é inegável que a orientação da política fiscal e da própria política monetária segue princípios que privilegiam não só o ajuste fiscal. Em sua opinião, existe uma orientação para o desenvolvimento econômico e a redução do nível de concentração regional das atividades, visando a reversão dos desequilíbrios do desenvolvimento e a promoção da inclusão social.

Alexandre entende que uma política desenvolvimentista foi se materializando durante o governo Lula e reforçou o papel do Estado como indutor do processo de desenvolvimento. Porém, essa política precisa ser melhor articulada para ampliar os seus efeitos: “o conjunto parece fragmentado e sem uma perspectiva de longo prazo”.

Benito Juncal, da Seplan-BA, acredita que a política regional precisa avançar muito nos modelos de gestão, desde a concepção e condução dos programas até o seu monitoramento e avaliação, que é um ponto fraquíssimo nos três níveis da Federação. É preciso criar modelos de governança com foco territorial e foco no público alvo para a “entrega” das políticas.

Recuperando a visão do **empresariado**, a equipe da Fiece entende que existe um programa ou um projeto quando estão definidos objetivos, metodologia, resultados a alcançar, metas, cronograma e orçamento. No Brasil, esses elementos ordenados em um plano de desenvolvimento para o debate público não existem. Existem iniciativas isoladas que recebem o nome de programas, mas que não estão integrados em uma visão nacional.

Já para a representação da Fieb, uma política de desenvolvimento regional se insere numa política estratégica de desenvolvimento nacional. Nas palavras do seu vice-presidente, “o Brasil precisa dizer: ‘eu quero ser isto’, e para tanto eu preciso seguir uma agenda”. A equipe da Fieb vê a política de desenvolvimento regional como um eixo potencial para a construção do desenvolvimento integral do país, embora tenha se mostrado um potencial não realizado.

O quadro seguinte sintetiza os resultados encontrados na segunda etapa da pesquisa. Também são registrados diversos pontos em comum entre os diferentes grupos de entrevistados,

no diagnóstico dos fatores que afetaram o desenvolvimento concreto da PNDR. Entre os pontos convergentes, destacam-se as restrições de recursos materiais, a falta de articulação com as elites regionais, agravada pelas precárias estruturas de gestão, além da ausência de um projeto nacional que orientasse as intervenções da política e a construção de um pacto federativo voltado ao desenvolvimento.

Quadro 6: Política econômica como realização (PNDR): quadro-síntese das entrevistas

Política Econômica como Realização: PNDR					
	Estudiosos e Pesquisadores	Setor Público Federal	Congresso Nacional	Setor Público Estadual	Empresariado
Administração das Operações Instrumentais	<ul style="list-style-type: none"> -A PNDR foi esvaziada pela falta de articulação entre as elites locais; -Política macroeconômica interdita a política regional; -PNDR não avançou porque a questão regional está sendo enfrentada por outros caminhos; -Reconcentração nas estratégias do governo federal para grandes projetos de infraestrutura. 	<ul style="list-style-type: none"> -A PNDR dialogou pouco com outras políticas de corte regional; -Indefinição do papel das superintendências regionais prejudicou ações da PNDR; -Não se definiu a ação concreta da PNDR; -Recursos escassos comprometeram as ações da PNDR; -Evolução normativa da PNDR não acompanhou a dotação de recursos materiais para a política. 	<ul style="list-style-type: none"> -Superintendências deveriam ter sido subordinadas à Presidência da República; -Fragmentação ministerial e partidária interditou a política regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Indefinição do papel das superintendências regionais prejudicou ações da PNDR; -Fragmentação ministerial e partidária interditou a política regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Não se definiu o conceito e a ação concreta da PNDR.
Análise da Resultante	<ul style="list-style-type: none"> -Focos de crescimento regional desarticulados e dissociados de uma política de desenvolvimento; -O governo Lula não enfrentou o desafio político da construção de uma PNDR; -Fragmentação da questão regional no debate político e na definição de projetos; -A redução da pobreza não acabou com a desigualdade regional; -A PNDR não avançou, mas levou-se a questão regional para as demais políticas setoriais; -Não há um projeto nacional que oriente a PNDR. 	<ul style="list-style-type: none"> -Não há um projeto nacional que oriente a PNDR; -PNDR não engendrou respostas concretas para avançar no debate político; -O governo federal não assimilou a abordagem regional do desenvolvimento; -Recursos escassos comprometeram as ações da PNDR; -A PNDR não avançou, mas levou-se a questão regional para as demais políticas setoriais; -Não há demanda da sociedade por uma PNDR; -Política macroeconômica interdita a política regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -O MI não assumiu por completo as suas atribuições e foi tolhido em função de restrições orçamentárias; -PNDR não engendrou respostas concretas para avançar no debate político; -Indefinição do papel das superintendências regionais prejudicou ações da PNDR. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fragmentação da questão regional no debate político e na definição de projetos; -Necessário avançar no modelo de gestão política regional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Fragmentação da questão regional no debate político e na definição de projetos; -Não há um projeto nacional que oriente a PNDR.

Fonte: elaboração própria

Com base nas etapas anteriores da investigação do processo da PNDR trabalhadas até aqui, soa como natural que a resultante dessa política econômica tenha sido absolutamente desapontadora. Como se viu, os resultados obtidos na dimensão regional brasileira durante o

governo Lula se deveram muito mais às políticas regionais implícitas do que propriamente à PNDR. Por outro lado, praticamente todos os entrevistados concordaram que não havia um projeto nacional de desenvolvimento no governo Lula, o que comprometeu qualquer sorte de política de desenvolvimento, seja ela regional, setorial ou temática.

Houve grande consenso em torno da opção política do governo Lula de não enfrentar o desafio político envolvida na construção de uma PNDR. Assim, trabalhou-se de modo fragmentado o debate político e a definição de projetos, em que a formulação do PAC é emblemática. Com efeito, os focos de crescimento do país (Macedo, 2010) seguiram desarticulados e dissociados de uma política industrial, produtiva e muito menos de uma PNDR.

Outro fato que se destacou na investigação foi a força da “vontade pessoal” do presidente Lula no que tange aos grandes projetos anunciados para as regiões Norte e Nordeste, sobretudo na infraestrutura e na petroquímica, tais como o porto de Suape em Pernambuco, as refinarias da Petrobras no Maranhão e no Ceará, ou mesmo os projetos da transposição do rio São Francisco e das hidrelétricas do rio Madeira.

Todos estes projetos foram associados ao PAC, e refletem a posição do governo federal de centralizar as grandes decisões de investimento em torno da Presidência da República e mesmo em torno da “vontade pessoal” do presidente. Esse tipo de postura fragilizou sobremaneira a posição da PNDR, que foi virtualmente ignorada neste debate. Assim, tanto o Ministério da Integração Nacional quanto as superintendências de desenvolvimento regional – Sudam e Sudene – foram espectadores de processos de alto impacto regional muito além de sua governabilidade.

O esvaziamento político e financeiro da PNDR levou a uma reedição minimalista da política regional anterior a 2003, com ações pontuais sobre recortes territoriais questionáveis, cujos resultados não poderiam deixar de ser pontuais.

4.5. O Enigma da Esfinge: Decifra-me ou Devoro-te.

A investigação apresentada neste capítulo trouxe fortes elementos para explicar o encilhamento da política regional brasileira. Embora tenha sido uma política bem formulada e

com proposições consistentes, a PNDR não conseguiu se estabelecer no governo Lula, por conta de características estruturais do Estado brasileiro.

Lembrando Furtado (1977), o estudo do desenvolvimento tende a concentrar-se na caracterização das estruturas, na identificação dos agentes significativos e nas interações entre decisões e estruturas. Essa noção orientou a investigação realizada. Destacou-se aqui o papel da política no domínio econômico, tão brilhantemente trabalhada por Perroux (1967). Conforme o autor, enquanto a economia tradicional minimiza o papel da intencionalidade humana e exclui o efeito de dominação, o esquema proposto por Perroux caracteriza a vida econômica como um “entrecruzar de horizontes humanos”. Abre-se espaço então para construir uma “macroeconomia das decisões” em contraste com uma “macroeconomia das quantidades”.

Rocha Neto (2012) argumenta que as políticas de desenvolvimento regional são por natureza intersetoriais, pois envolvem decisões e intervenções das mais diversas naturezas. Estas decisões e ações devem ser trabalhadas de forma convergente e obedecer a um *timing* específico, sem o qual não se logra desenvolver sistemas econômicos complexos, sejam eles sistemas nacionais de produção (List, 1942) ou sistemas nacionais de inovação (Freeman, Nelson).

O desenvolvimento de tais sistemas complexos exige uma interação precisa de decisões e esforços públicos e privados, como se verificou nos países que lograram superar seu atraso e constituir economias desenvolvidas, sejam a Alemanha e o Japão do século XIX, sejam os países do sudeste asiático no século XX. Recuperando Hirschman (1961), a capacidade de tomar decisões é o “recurso raro” que condiciona as carências e dificuldades nos países subdesenvolvidos.

Assim, torna-se um esforço inútil empreender iniciativas de desenvolvimento regional sem ações concomitantes de provimento de infraestrutura física – energia, transportes e telecomunicações, pesquisa e desenvolvimento, qualificação de mão de obra, assistência técnica e estratégias de comercialização --, sem falar em outras variáveis como o respeito às dimensões ambiental, cultural e étnica, fundamentais nas democracias contemporâneas.

Desde logo, essas intervenções integradas, essenciais à mobilização de processos de desenvolvimento regional, exorbitam as competências do Ministério da Integração Nacional, órgão responsável pela PNDR. Essas ações poderiam ser mobilizadas a partir de acordos de cooperação horizontais – no âmbito do governo federal – e verticais – em acordo com os entes

federados – de modo a se desenvolverem adensamentos da atividade produtiva nos espaços priorizados pela PNDR, como a Amazônia Legal ou o Nordeste Semiárido.

A investigação realizada demonstrou a paralisia crônica de coordenação vertical e horizontal de políticas públicas que contamina o aparato governamental brasileiro. Nesse cenário, torna-se inviável a implementação de uma PNDR. A gestão da complexa e heterogênea coalizão partidária em nome da governabilidade compromete a coordenação das políticas públicas intersetoriais, tais como a PNDR.

Embora existam diretrizes gerais emanadas da Presidência da República, os ministros são representantes dos interesses de seus partidos no âmbito da estrutura do Estado. Conforme Rocha Neto (2012), o que se inicia com dispositivos legais e compromissos assumidos evolui para uma operacionalização fragmentária, sem coordenação ou resultados efetivos. Com a leniência da Presidência da República subsiste uma política de não-interferência nas pastas ocupadas pelos partidos da coalizão, cujas agendas estão voltadas para projetos políticos pessoais, regionalistas e setoriais.

A hipótese central da presente tese é que a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento inviabiliza a implementação de políticas ativas de desenvolvimento regional, setorial ou temática. Os depoimentos examinados neste capítulo mostram como o governo Lula se eximiu da construção deste projeto nacional de desenvolvimento. Houve um grande consenso em torno da opção política de não enfrentar o desafio político envolvido na construção de uma PNDR. Assim, trabalhou-se de modo fragmentado o debate político e a definição de projetos, em que a formulação do PAC é emblemática.

O respeito à ortodoxia macroeconômica minou as possibilidades de construção de uma proposta de desenvolvimento nacional consistente. A valorização cambial, aliada à política de juros como controle de inflação e à obediência às metas fiscais, interditarão a economia brasileira, que segue um franco processo de desindustrialização aliada a uma apoteose do consumo de importados.

A volatilidade de preços fundamentais como o câmbio e os juros entorpecem a atividade industrial e tem levado o Brasil a uma primarização da atividade econômica, que tem como aspectos visíveis a letargia do crescimento e da produtividade do nosso sistema econômico. Em tempo, uma reversão (previsível) do preço internacional das *commodities* pode nos levar a uma

crise também de balanço de pagamentos, cujos efeitos nefastos já foram sentidos em nosso passado recente, haja vista a crise da “década perdida” dos anos 1980.

Da ótica da gestão pública, a manutenção da lógica clientelista no provimento de cargos estratégicos e o desmantelamento do aparato de planejamento e gestão do governo brasileiro reflete-se hoje nos atrasos crônicos na conclusão dos grandes projetos de infraestrutura associados ao PAC, cujo impasse compromete os fatores sistêmicos de competitividade nacional e contribuem para o aumento da incerteza e a conseqüente hesitação do investimento privado.

À diferença dos processos de desenvolvimento estudados no primeiro capítulo, falta ao Brasil um projeto nacional para soldar os diversos projetos pessoais, regionais, setoriais e partidários. Com efeito, esta construção é obstada pela necessidade de manter maioria parlamentar capaz de garantir “governabilidade” ao Poder Executivo, uma autêntica *Vitória de Pirro* para nosso Estado nacional.

A famigerada Esfinge, uma alegoria mitológica dos mistérios que interdita a evolução humana, é apresentada no presente trabalho como o monstro que conserva as seculares contradições do subdesenvolvimento brasileiro. O enigma que a Esfinge apresenta ao Brasil é o desafio da superação do atraso, dos interesses particularistas, da dependência financeira e tecnológica. Aparentemente, no Brasil de Lula, a Esfinge acabou por devorar o poderoso Faraó, que não conseguiu fazer frente ao desafio apresentado pelo monstro.

Lembrando Lessa (1971), o processo de política econômica nasce, evolui e se conclui sob um marco geral de condicionantes, o contexto. Como vimos, o contexto pode ser compreendido a partir de três elementos, isto é, o marco estrutural, as condições circunstanciais e a consciência social. Vejamos como esta noção contextual pode ter influenciado o desenvolvimento da PNDR.

No caso do Brasil, temos o *marco estrutural* de uma economia subdesenvolvida, controlada por elites cosmopolitas, associadas ao circuito da finança e da acumulação mercantil, ou mesmo da acumulação primitiva permanente (Brandão, 2011). A tradicional fuga para a frente (Tavares, 1999), facultada pela dimensão continental do país, continua permitindo a expansão do agronegócio, da mineração e da especulação imobiliária. Este modelo parece ter retomado seu fôlego nos últimos anos e interdita a construção de um projeto nacional de desenvolvimento.

As *condições circunstanciais*, vividas durante o governo Lula, também levaram à desconsideração pela construção de um projeto nacional; se não, vejamos. Viveu-se um momento de alta liquidez internacional e valorização extraordinária dos preços de *commodities* graças ao

efeito China. A liquidez permitiu a expansão do crédito e do consumo, cooptando-se classes médias e populares. Chegou-se mesmo a uma situação de virtual pleno emprego, em que pesem os efeitos da crise financeira de setembro de 2008. Assim, as circunstâncias também permitiram o descaso pelo projeto nacional de desenvolvimento.

Por fim, a *consciência social* hegemônica também não sancionou a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento e de uma PNDR. Diferentemente da tensão social dos anos 1950, quando as secas e a luta das ligas camponesas comoveram o país, que exigiu uma política regional decidida, materializada na Sudene de Celso Furtado (Oliveira, 1981), o crescimento acelerado das periferias nacionais descreditou a premência de construção de uma PNDR no governo Lula.

Assim, na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento subsistem as ações clássicas de enclaves intensivos em recursos naturais, sobretudo voltados à mineração e à exploração do agronegócio (Macedo, 2010). Na ausência da articulação intersetorial e federativa não se desenvolvem as potencialidades da diversidade nacional.

Celso Furtado falava do desenvolvimento como invenção. Lessa também entende que a política econômica é condicionada, porém não determinada, pelo contexto: seus limites podem ser entendidos como uma “superfície de possibilidades”.

Entendemos que existe espaço para políticas de desenvolvimento apesar das limitações da macroeconomia e do tradicionalismo político. Com efeito, o Brasil precisa investir em políticas de desenvolvimento regional, pois a clivagem social entre as regiões do país ainda é marcante. Como bem disse Guimarães Neto, o problema central é institucionalizar a articulação das ações em múltiplas escalas e articular essas políticas territoriais à política nacional.

A pesquisa realizada mostrou que há amplo consenso em torno da persistência de uma problemática regional profunda no país, assim como da necessidade de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Também mostrou forte consenso em torno da necessidade de recuperação do planejamento e da articulação intersetorial e federativa para a gestão de iniciativas de desenvolvimento socioeconômico.

Apesar dos reveses enfrentados, entendemos que a PNDR representou um avanço, na medida em que subsistia um processo prévio de aniquilamento da política regional durante a hegemonia neoliberal. Por outro lado, as políticas sociais e de expansão do sistema educacional abriram novas potencialidades para o desenvolvimento das tradicionais periferias brasileiras, e

esta é uma oportunidade única em nossa história. Assim, é preciso saber se seremos capazes de aproveitar essas oportunidades e mais uma vez investir contra a Esfinge do atraso e da dependência que insistem em dominar a economia política brasileira.

Capítulo 5

Considerações Finais

“A ideia de desenvolvimento está no centro da visão de mundo que prevalece na época atual. A partir dela o homem é visto como um fator de transformação, tanto do contexto social e ecológico em que está inserido como de si mesmo.

Dá-se como evidente que o homem guarda um equilíbrio dinâmico com esse contexto: é transformando-o que ele avança na realização de suas próprias virtualidades.

Portanto, a reflexão sobre o desenvolvimento tem implícita uma teoria geral do homem, uma antropologia filosófica”.

(Celso Furtado, *Cultura e desenvolvimento em época de crise*)

O trabalho apresentado procurou contribuir para o entendimento acerca da dificuldade da implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. A análise concentrou-se na experiência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) conduzida pelo governo Lula entre 2003 e 2010.

Buscou-se entender porque o avanço retórico e normativo da questão regional no governo federal durante o governo Lula não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio em termos de políticas públicas, como foi demonstrado ao longo do texto.

A relevância do tema é evidente, pois a ausência de uma efetiva política nacional de desenvolvimento regional, como eixo aglutinador e articulador de políticas públicas, tem se mostrado nociva para o país. No atual contexto de falência do planejamento, vicejam a “Guerra Fiscal” entre os Estados e municípios, as iniciativas localistas e os particularismos na obtenção de recursos federais e na atração de investimentos privados.

Os conflitos regionais pelas aplicações federais vêm levando ao esgarçamento do princípio de solidariedade regional e ao questionamento do próprio sistema federativo brasileiro. Esta tendência amplia os riscos de *fragmentação da nação*, em decorrência da desarticulação – e mesmo competição – entre os diversos blocos de capitais e interesses regionais.

Desde logo, partiu-se da premissa de que uma PNDR deve fazer parte de um projeto nacional de desenvolvimento. A ideia do projeto nacional como esteio da política regional edificou toda a reflexão desenvolvida. Neste sentido, discutiu-se as limitações das esferas subnacionais, que não contam com instrumentos fundamentais para o desenho e implementação de políticas de desenvolvimento econômico, tais como o manejo da taxa de juros, do câmbio, do crédito, sem tratar de outros determinantes políticos e institucionais cujo domínio é restrito ao foro nacional.

A revisão teórica explorou as dificuldades de construção de um projeto nacional em nações subdesenvolvidas, como é o caso brasileiro. Sob a lógica do capital mercantil, ou mesmo da “acumulação primitiva permanente”, apresentam-se aqui elites pouco preocupadas com o desenvolvimento das forças produtivas nacionais. Nesse quadro, são sintomáticas a especulação imobiliária e financeira, aliada à contínua expansão da fronteira agropecuária e mineral: a notória “fuga para frente”.

Também foram exploradas as possibilidades de construção de políticas de desenvolvimento, mesmo no contexto do subdesenvolvimento. Recuperando Celso Furtado, certas *decisões*, emanadas de agentes dotados de poderes relevantes em uma coletividade, a exemplo do Estado Nacional, podem influenciar a composição das *estruturas* desta coletividade, mormente os aspectos de sua organização socioeconômica.

Uma das maiores contribuições da economia do desenvolvimento foi buscar nas relações de poder e nas estruturas sociais os elementos explicativos do desenvolvimento. Essa leitura permite uma leitura dinâmica da realidade, onde frações de elites ou o próprio Estado nacional, a partir de *macrodecisões* estratégicas, como destacado no capítulo 1, podem modificar as estruturas socioeconômicas de modo favorável ao desenvolvimento.

Essa abordagem permitiu uma interpretação coerente sobre os 50 anos de acelerado crescimento e desenvolvimento econômico por que passou o Brasil entre 1929 e 1979. Como visto, este processo foi abortado pela crise fiscal e financeira dos anos 1980, que culminou com a hegemonia neoliberal e a ortodoxia macroeconômica estabelecida desde os anos 1990, fatores que até hoje dificultam a retomada de um processo consistente de desenvolvimento para o país.

A investigação realizada demonstrou que, durante o governo Lula, o Estado nacional continuou a se eximir da tarefa de construção de um projeto nacional de desenvolvimento econômico. Ironicamente, os bons resultados econômicos de sua gestão – refletidos na ampliação

do emprego formal, na retomada do crescimento e na diminuição da pobreza – parecem ter levado ao descrédito em torno da necessidade de formulação e construção de um projeto nacional de desenvolvimento.

Entendemos que a iniciativa da PNDR foi relevante por reintroduzir a questão das desigualdades regionais na agenda política nacional, a partir do reconhecimento da necessidade de políticas públicas ativas para a reversão deste quadro. Sem embargo, os resultados da pesquisa de campo sugeriram que o “pacto pela governabilidade”, pautado pelo presidencialismo de coalizão, minou as possibilidades de construção de um projeto nacional de desenvolvimento e por consequência de uma PNDR.

Sem embargo, o Brasil permaneceu refém das negociações regionalistas, político-partidárias e setoriais que vem desintegrando o orçamento público em ações pontuais e fragmentadas. As tradicionais elites conseguiram manter seus espaços de reprodução e os dados básicos do seu modelo de exploração baseado na terra, na especulação imobiliária, na intermediação financeira e na produção primário-exportadora. A secular esfinge do subdesenvolvimento brasileiro conseguiu resistir ao impulso de mudança ensaiado neste recente século XXI. Assim, resta saber quais as possibilidades de construção do projeto de desenvolvimento brasileiro, que representa nada menos que o seu *Ideal de Nação*.

Reafirma-se aqui a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento aberto às dinâmicas e expressões locais e regionais emergentes e coerente com as exigências populares das regiões periféricas. O projeto nacional de desenvolvimento passa pela definição de responsabilidades entre os entes federativos e pela formalização dos seus mecanismos de financiamento, conforme destacado na literatura citada. Passa portanto pela estruturação de um *pacto nacional* pelo desenvolvimento socioeconômico.

Segue imperativa a necessidade de pensar e agir em um Brasil heterogêneo e diversificado, tratando como positiva, como uma potencialidade (e não como problema) a diferenciação interna das diversas macrorregiões do país, como sugere o próprio texto da PNDR. Nestes termos, uma política nacional de desenvolvimento regional continua sendo necessária para integrar e coordenar os diversos esforços de desenvolvimento promovidos no país e conter a tendência desagregadora das “ilhas de prosperidade”, desconectadas do tecido produtivo nacional.

Hoje tem-se um Brasil bastante diferente daquele de 2003. Seja pelo acesso ao crédito, pelo avanço da renda e do emprego, ou pela expansão dos programas públicos de investimento em habitação e infraestrutura, as regiões mais pobres do país têm um panorama mais favorável ao desenvolvimento. A expansão do mercado interno destas regiões permite o desenvolvimento de iniciativas que podem efetivamente transformar suas realidades e, no limite, o padrão nacional de crescimento.

A literatura utilizada ao longo da tese lembra que o *crescimento* econômico, geralmente levado a cabo com a preservação dos interesses constituídos, tem natureza distinta do processo de *desenvolvimento*, que exige enfrentamento de interesses postos na sociedade. Sob seu olhar crítico, o espaço é uma produção social, fruto dos conflitos que se estruturam historicamente e das lutas travadas nesse ambiente socialmente construído.

Por isso, entende-se o processo de desenvolvimento econômico como *invenção*, pois sua materialização comporta um elemento de intencionalidade. As condições para sua concretização dão-se historicamente, portanto não são redutíveis a esquemas formalizáveis. A invenção não se resume em resposta a um desafio: é antes de tudo a manifestação de uma *possibilidade*.

A História ensina que o desenvolvimento das potencialidades econômicas de uma nação envolve um esforço de coordenação que precisa ser assumido pelo Estado nacional, sobretudo em economias subdesenvolvidas, como é o caso brasileiro. Há, neste país continental, todo um magnífico potencial a ser explorado, porém permanece necessária a *intencionalidade* de um projeto nacional que viabilize o aproveitamento destas oportunidades.

A industrialização tardia – alemã ou japonesa – teve como ponto de partida um esforço concentrado de acumulação e absorção de novas técnicas. Mais recentemente, Coreia do Sul e Taiwan representam casos de desenvolvimento econômico baseados em profundo investimento no capital humano. As modificações estruturais destas sociedades funcionaram como um processo liberador de energias criativas. Seu objetivo estratégico foi remover os entraves à ação criativa humana, interdita pelos anacronismos do atraso e das amarras da condição subdesenvolvida.

É destacado o papel desempenhado pelo Estado na reestruturação do sistema educacional e produtivo deste conjunto de países. Os incentivos creditícios e fiscais foram altamente seletivos, refletindo uma estratégia setorial focada na competição em setores intensivos em conhecimento,

alterando o padrão das vantagens comparativas para uma inserção exitosa nos setores mais dinâmicos do comércio internacional.

Sem embargo, o aumento da produtividade está longe de ser condição suficiente para o desenvolvimento com redução de desigualdades sociais e regionais. Como vimos, o desenvolvimento econômico envolve acumulação e progresso técnico, mas também é uma questão de difusão dos ganhos de produtividade e um processo de transformação coletiva que modifica relações de poder e cria novos “centros de decisão”.

Entendemos que a introdução de progresso técnico, com vistas ao desenvolvimento de novos produtos e processos nas periferias nacionais, é uma estratégia fundamental para a elevação da produtividade destas regiões e para a criação de novos “centros de decisão”. A construção da autonomia dos diversos subespaços nacionais é condição *sine qua non* para a tessitura de uma nação coesa e igualitária, em consonância com os princípios constitucionais vigentes.

O aproveitamento do potencial produtivo e criativo das periferias nacionais importa em uma ação estruturante e convergente do arsenal de políticas públicas, que envolve ainda o manejo das variáveis macroeconômicas, como taxa de juros, câmbio e salários. A PNDR pode ser o instrumento norteador destas ações, de modo a evitar a fragmentação e o consequente esvaziamento das iniciativas. Porém, como vimos, o desafio da coordenação intersetorial é algo distante do trivial.

O pacto nacional pelo desenvolvimento não foi forjado no governo Lula. A gestão da complexa e heterogênea coalizão partidária em nome da governabilidade seguiu comprometendo a coordenação das políticas públicas intersetoriais. Esse é o grande desafio brasileiro, a Esfinge cujo enigma não foi solucionado, o desafio do atraso, da acumulação primitiva permanente, da exploração da pobreza e da ignorância em serviço dos interesses oligárquicos e particularistas de um capitalismo predatório e destrutivo, cuja força secular parece ter sido revigorada no período recente.

Prevalece uma paralisia crônica de coordenação vertical e horizontal de políticas, sem a qual não é viável uma PNDR. Mais uma vez a percepção hirschmaniana a respeito do “recurso raro” das economias subdesenvolvidas residir na dificuldade de tomar decisões vem sendo reafirmado no Brasil.

Para a invenção do projeto nacional de desenvolvimento, segue irrevogável a recriação a capacidade administrativa e de planejamento do setor público, em todos os níveis de governo, e o rompimento com a lógica restrita do ajuste fiscal. Permanece necessária uma PNDR que fortaleça o Estado, nos seus três níveis, porque o mercado *per se* não é capaz de alavancar o desenvolvimento das regiões mais pobres do país. A política regional precisa atuar de forma multiescalar, baseada na cooperação federativa. Assim, é fundamental o papel das superintendências regionais para soldar alianças e projetos regionais, a exemplo da experiência da SUDENE de Celso Furtado nos anos 1950.

Argumentamos aqui que o aparente sucesso das políticas regionais implícitas levou o governo federal ao entendimento da falta de necessidade uma PNDR. Os programas setoriais e temáticos em curso teriam “solucionado” a questão regional do país. De todo modo, essa afirmação mostrou-se precipitada haja vista o fosso que continua a separar as regiões Norte e Nordeste do padrão nacional de desenvolvimento.

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

A PNDR II sinaliza quatro objetivos principais, a saber, (i) Convergência de renda inter-regional, (ii) Competitividade regional e geração de emprego e renda; (iii) Agregação de Valor e Diversificação Econômica; e (iv) Construção de uma Rede de Cidades Policêntrica. A proposta reafirma a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), com base em colegiados estabelecidos nos três níveis da federação e na viabilização de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), para o custeio de ações de estímulo à estruturação produtiva das economias regionais.

O que há de novo na atual proposta da PNDR é um conteúdo de política industrial mais pronunciado e uma maior aproximação com as universidades e centros de pesquisa. A reformulação da PNDR foi chefiada pelo economista Sérgio Castro, Doutor em Economia pela Unicamp e pesquisador associado à Redesist-UFRJ. Em sua gestão, estruturou-se um programa de Rotas de Integração Nacional, articulando redes de Arranjos Produtivos Locais em setores estratégicos, inseridos em políticas mais sistêmicas de desenvolvimento regional (MI, 2013b).

As ações de apoio ao desenvolvimento regional trabalhadas pelo MI foram associadas ao Plano Brasil sem Miséria no PPA 2012-2015. Isto importou em um aumento substancial dos recursos disponibilizados para a pasta. Entre 2012 e 2013, a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR-MI) operou uma massa de recursos superior ao montante acumulado entre 2003 e 2010.

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

O atual apelo político da questão regional não passa apenas pela convergência de renda, mas da provisão de oportunidades mais equitativas para o desenvolvimento humano em todo o território nacional. Hoje, a questão regional involucra a construção da autonomia desta massa de pessoas que venceram a fome e a extrema pobreza, mas que agora precisam construir o espaço para o desenvolvimento de sua criatividade e de suas potencialidades.

A construção da equidade de oportunidades para a civilização brasileira também representa a valorização de sua diversidade. Sem receio de errar, trata-se do país que apresenta a maior diversidade de todo este planeta, seja ela física, ambiental, cultural ou humana. O potencial de aproveitamento produtivo dessa diversidade é virtualmente incalculável e este deve ser nosso grande projeto nacional de desenvolvimento.

Como vimos no terceiro capítulo, a política econômica é condicionada, porém não determinada pelo contexto: seus limites podem ser entendidos como uma “superfície de possibilidades”. Uma vez que foi possível ludibriar a *Esfinge* e estabelecer uma sólida política social no governo Lula, também é possível imaginar alguma margem de manobra para o fortalecimento da política de desenvolvimento regional, embora se trate de um projeto de envergadura e complexidade bem maiores, que passa pela construção de um projeto nacional ainda não formulado ou discutido.

Esse projeto nacional de desenvolvimento deve fixar claramente seus objetivos e apresentar os instrumentos de política econômica pertinentes, informando os limites e os rumos possíveis para a condução de uma política de desenvolvimento regional coerente em um mundo

globalizado. Sem embargo, esta construção social precisa ser mobilizada.

Em sua fase madura, Furtado passou a acreditar mais na força política transformadora das sociedades civis. Com as presentes conquistas no campo das políticas sociais e dos direitos civis, hoje já é possível pensar em uma nova geração de cidadãos brasileiros resgatados da pobreza e habilitados pela educação e pelo desenvolvimento de suas capacidades criativas. Essas novas gerações podem efetivamente romper laços de dominação e constituir-se em elites transformadoras, à diferença das tradicionais elites nacionais, interessadas tão-somente em uma reprodução privilegiada do seu fausto secular. Nesses termos, a invenção do desenvolvimento brasileiro poderá ser retomada. Parafraçando Furtado (1992: p. 9), “como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou a chorar”.

Referências:

- AFFONSO, Rui (1995). *A Federação no Brasil: impasses e perspectivas*. in: AFFONSO, R. & BARROS SILVA, P. L. (orgs.), *A Federação em Perspectiva*, São Paulo, FUNDAP.
- ALMEIDA, Mansueto Facundo, SILVA, Alexandre Manoel Angelo e RESENDE, Guilherme Mendes (2006). *Uma Análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)*. Brasília, IPEA, Texto Para Discussão Nº 1206.
- AMIN, Ash (2007). Política Regional em uma economia global. In: DINIZ, Célio Campolina. (Org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. 1 ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007, v. 1, p. 13-36.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de (1995). *Nordeste, Nordestes: Que Nordeste*. In AFFONSO, Rui de Brito A. & SILVA, Pedro Luiz B. (org.), *Desigualdades Regionais e desenvolvimento*. São Paulo, FUNDAP, Ed. da Universidade Estadual Paulista.
- _____ (1999). *Por uma Política Nacional De Desenvolvimento Regional*. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun.
- _____ (2007) *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 Européia e do Brasil*, Brasília, MI-UNB, 2007.
- AZAÏS, Christian, CORSANI, Antonella e NICOLAS, Patrice (1997). *Indústria e Território: o que a Economia Espacial e a Economia Industrial têm a nos oferecer?*. Brasília, Revista da ANPEC, nº 2.
- BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello (2002). Prefácio de CARNEIRO, Ricardo. (2002), *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Editora UNESP.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (2000). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro, Record.
- BORCHARDT, K. (1972). *The Industrial Revolution in Germany 1700-1914*. In Cipolla, C. *The Fontana Economic History of Europe*. Glasgow, Fontana/Collins, v. 4, 1976.
- BRANDÃO, C. A. et alli (2006). *Construir o Espaço Supra-Local de Articulação Sócio-Produtiva e das Estratégias de Desenvolvimento*. In: DINIZ, C.C. e CROCCO, M. (org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- BRANDÃO, Carlos A. (2003). *A dimensão espacial do subdesenvolvimento*. Tese Livre Docência. Campinas, UNICAMP/IE.

- _____ (2009). *Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo*. In: ACSERALD, Henri. *Capitalismo globalizado e recursos territoriais - fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro.
- _____ (2011). *Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais*. Salvador, Revista Bahia Análise & Dados, v. 21, n. 2, p. 303-313, abr./jun.
- BRANDÃO, Carlos Antônio e GALVÃO, Antonio Carlos F. (2001) *Fundamentos, Motivações e Limitações da Proposta dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”*. Porto Alegre, Seminário Regional DIEESE/CESIT/CNPq /STCAS.
- BULFINCH, Thomas (2002), “O livro de ouro da mitologia – História de deuses e heróis”. Rio de Janeiro, Ediouro.
- CANO, Wilson (1977). *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*. Rio de Janeiro/São Paulo, DIFEL.
- _____ (1989). *Urbanização, sua Crise e Revisão de seu Planejamento*. In SP; Rev. Economia Política - n.1; 1-3/89.
- _____ (1993). *Reflexões Sobre o Brasil e a Nova (des)Ordem Internacional*. Campinas, IE/ UNICAMP.
- _____ (1998). *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1995*. Campinas, IE/ UNICAMP.
- _____ (2000). *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo, Ed. UNESP.
- _____ (2006). *Ensaio sobre a Formação Econômica Regional do Brasil*. Ed. UNICAMP/Inst. Econ-Fecamp, Campinas.
- _____ (2007a). *Desconcentração Produtiva no Brasil: 1970-2005*. São Paulo, Ed. Unesp.
- _____ (2007b). Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o Desenvolvimento? Revista do Serviço Público, Ed. Especial, pág. 59-69. Brasília, ENAP.
- _____ (2010). *Uma agenda nacional para o desenvolvimento*. Revista Tempo do Mundo, v. 2, n. 2. Brasília, IPEA.
- _____ (2012). *A desindustrialização no Brasil*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 200, jan. 2012.
- CANO, Wilson e SILVA, Ana Lucia Gonçalves (2010). *Política Industrial do Governo Lula*. In: MAGALHÃES, J. P. A. (org.). *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.

- CARDOZO, Soraia Aparecida. *Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990*. Tese de Doutorado. Campinas, IE/UNICAMP.
- CARNEIRO, Ricardo. (2002). *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, Editora UNESP.
- _____ (2008). Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 153, nov. 2008.
- CARVALHO, Fernanda Ferrario de (2001). *Da Esperança à Crise: a experiência das políticas regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas, UNICAMP/IE.
- CASHIN, Paul y MCDERMOTT, C. John (2002). *The Long-Run Behaviour of Commodity Prices: Small Trends and Big Variability*. IMF Staff Papers, vol. 49, Nº 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- CHESNEAUX, J. (1980). *A Ásia Oriental nos séculos XIX e XX*. São Paulo, Ed. Pioneira.
- COÊLHO, Vitarque e NIETO SOLÍS, José A. (2010). *La política regional europea: ¿Lecciones para Brasil?* Santiago de Compostela, XII Reunión de Economía Mundial (anais).
- COSTA, Eduardo José Monteiro da (2010). *Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional*. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- COUTINHO, Luciano (1995). *Notas sobre a natureza da globalização*. Economia e Sociedade, Revista do IE da UNICAMP, n. 4, junho, pp. 21-26.
- _____ (2000) *Regimes Macroeconômicos e Estratégias Empresariais: Uma política industrial alternativa para o Brasil no surgimento do século 21*. IE/UFRJ, Contrato BNDES/FINEP/FUJB, NT 11.
- COUTINHO, Luciano, HIRATUKA, Célio e SABBATINI, Rodrigo (2003). *O desafio da construção de uma inserção externa dinamizadora*. Seminário Brasil em Desenvolvimento. Rio de Janeiro, UFRJ.
- CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas (1994). *Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira após-guerra*. Campinas. *Economia e Sociedade*. V.3. (dezembro).
- _____ (1995). *Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta*. Belo Horizonte. *Nova Economia*. V.5. n.1 (agosto).
- DALL'ACQUA, Fernando Maida (2005). *Análise da Proposta de Reforma Tributária (EC n.º 42) do governo Lula*. FGV, EAESP. Relatório 09/05.
- DINIZ, Clélio Campolina (2000). *A Nova Geografia Econômica do Brasil: condicionantes e implicações*. Fórum Nacional. Instituto de Altos Estudos, Rio de Janeiro.

- FERREIRA, Henrique Villa da Costa e MOREIRA, Marcelo (2007). *Programas de mesorregiões diferenciadas: subsídios à discussão sobre a institucionalização dos programas regionais no contexto da PNDR*. In: DINIZ, Célio Campolina. (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. 1 ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007, v. 1, p. 13-36.
- FILGUEIRAS, Luiz et al (2010). *Modelo Liberal-Periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula*. In: MAGALHÃES, J. P. A. (org.). Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro, Garamond.
- FURTADO, Celso (1963). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- _____ (1968). *Um projeto para o Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Ed. Saga.
- _____ (1977). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. 6ª ed. São Paulo: Companhia Ed. Nacional.
- _____ (1981). *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- _____ (1982). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- _____ (1986). *A Economia Latino- Americana*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- _____ (1992). *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GALVÃO, A.C.F. e BRANDÃO, C.A. (2001). *Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos "Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. In: GONÇALVES, M.F., BRANDÃO, C.A. e GALVÃO, A.C.F., Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional. São Paulo, Ed. Unesp.
- GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (2004). *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência européia*. Rio de Janeiro, Garamond.
- GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira e VASCONCELOS, Ronaldo R. (1999). *Política Regional à escala Sub-Regional: uma tipologia Territorial como Base para um fundo de apoio ao Desenvolvimento Regional*. Brasília, IPEA, Texto Para Discussão Nº 665.
- GERSCHENKRON, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. New York: Praeger.
- GOLDENSTEIN, Lídia (1994). *Repensando a Dependência*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra.
- GRIMAL, Pierre (2000). *Dicionário da mitologia grega e romana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- GTDN. *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Recife, 2ª ed., 1959.

- GUIMARÃES NETO, Leonardo (2006). *Formação de uma Agenda para o Desenvolvimento Regional: Análise dos Planos Regionais: Amazônia Sustentável, Desenvolvimento Sustentável do Nordeste e do Centro-Oeste*. Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. N. 1 (jan./abr. 2006). Brasília, DF. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.
- _____ (2011). *Desigualdades Regionais*. Recife, mimeo.
- HADASS, Yael S. y WILLIAMSON, Jeffrey G. (2001). *Terms of trade shocks and economic performance 1870-1940: Prebisch and Singer revisited*. NBER Working paper, Nº 8188, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- HALL, John W. (1986). *El imperio japonés*. Historia Universal. Madrid, Siglo XXI.
- HALL, Ronald, SMITH, Alasdair e TSOUKALIS, Loukas (2001). *Competitiveness and cohesion in EU policies*. New York and London, Oxford University Press.
- HELMSING, A. H. J. *Theories of Regional Development and 'Second' and 'Third Generation' Regional Policies*. Bogotá, Seminar of the Iber-American Network of Researchers on Globalisation and Territory, Draft Version, april 1998.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1961). *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura.
- HOBBSAWM, Eric (1986). *Da revolução industrial inglesa ao imperialismo*. Ed. Forense Universitária, Rio de Janeiro.
- IANNI, Otavio (1977). *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- IEDI (2005). *Carta IEDI n. 183 - Ocorreu uma Desindustrialização no Brasil?* <www.iedi.org.br>
- _____ (2007). *Carta IEDI n. 272 - O Comércio Exterior no Primeiro Semestre de 2007*. <www.iedi.org.br>
- KARAM, Ricardo Antônio de Souza. *A Economia Política do Desenvolvimento Territorial: Uma Análise da Diversidade Institucional na Agenda Brasileira*. Rio de Janeiro, UFRJ. Tese de Doutorado.
- KEMP, Tom (1985). *A Revolução Industrial na Europa do século XIX*. Lisboa, Edições 70.
- KRUGMAN, Paul (1991). *Geography and trade*. London, MIT Press.
- LACERDA, A. C. (1999). *Plano Real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa*. In: KON, Anita (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo, Ed. Perspectiva.
- LAFER, Betty (1975). *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Ed. Perspectiva.

- LASTRES, H. M. M. (1997). *A globalização e o papel das políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*. Texto para Discussão 519. Brasília, IPEA.
- LESSA, Carlos (1971). *La política económica como proceso*. Campinas, IFCH-UNICAMP.
- _____ (1982). *15 anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense.
- _____ (1998). *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso*. Unicamp, 2.a ed. Campinas, SP: IE/Unicamp (Coleção 30 Anos de Economia).
- LESSA, Carlos e DAIN, Sulamis (1980). *Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento*. In: BELLUZZO, L.G. & COUTINHO, R. (1982). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense.
- LESSA, Carlos; PADULA, Raphael; SANTOS, Gustavo (2010). *Considerações sobre Energia e Logística no Brasil*. In: MAGALHÃES, J. P. A. (org.). *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, Garamond.
- LIST, Friedrich (1942). *Sistema nacional de economia política*. Mexico, D.F., Fondo de Cultura Economica.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. (2000). *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. *Economia e Sociedade*, Campinas, (15): 117-158.
- _____ (2004). *A situação financeira dos Estados e a reforma tributária*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 115.
- MACEDO, Fernando Cezar de (2010). *Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil*. Santa Cruz do Sul, REDES, v. 15, n. 3, p. 89-114.
- MACEDO, Fernando César de e MATOS, E. N. (2007). *Avaliação do FNE no desenvolvimento regional baiano no período pós-real.. Bahia Análise & Dados*, v. 16, p. 621-633.
- _____ (2008a). *Impacto do FNE no estado de Sergipe - 1989-2005*. *Interface (Natal)*, v. 5, p. 109-130.
- _____ (2008b). *O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro*. *Ensaio FEE (Impresso)*, v. 29, p. 355-384.
- MARKUSEN, Ann (1995). *Áreas de atração de investimentos em um espaço econômico cambiante: uma tipologia de distritos industriais*. *Nova Economia*, Belo Horizonte, 5(2): 9-44.
- MENEZES, Adriana Reis Albuquerque de (2009). *A utilização indutora de incentivos fiscais como mecanismo de redução de desigualdades regionais: análise acerca de sua (in) efetividade à luz do modelo de Estado e do projeto político de desenvolvimento insculpido na CF de 1988*. Dissertação de Mestrado. RECIFE, UFPE.

- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2011). *Economia Brasileira em Perspectiva*. Brasília, Ministério da Fazenda.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2000a). *Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- _____ (2000b). *Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- _____ (2000c). *Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas*. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- _____ (2003). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Proposta para Discussão. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- _____ (2010). *Fundos Constitucionais de Financiamento: 20 anos*. Desempenho operacional. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- _____ (2011). *Incentivos Fiscais e Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste*. Exercício 2010. Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- _____ (2012). *Fundos Regionais e Incentivos Fiscais*. Exercício 2011. Brasília, Ministério da Integração Nacional
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume IV – Estudos Prospectivos – Escolhas Estratégicas*. Brasília, MPOG, 2008.
- MONTEIRO NETO, Aristides (2005). *Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90*. Tese de Doutorado. São Paulo, UNICAMP/IE.
- MYRDAL, Gunnar (1968). *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro, Ed. Saga.
- NASSER, Bianca (2000). *Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Revista do Bndes, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 145-178, dez/2000.
- NIETO SOLÍS, José A. (2001). *La Unión Europea. Una nueva etapa en la integración económica de Europa*. Ed. Pirámide, Madrid.
- _____ (2002). *La ampliación y el debate sobre la cohesión interna de la Unión Europea*. Economía Industrial, n. 344, 2002-II.
- OCAMPO, J. A. y PARRA, M. A. (2003). *Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX*. CEPAL, Revista de la Cepal n. 79, 4-2003, Santiago.
- OCDE (2013). Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013. OECD Publishing.

- OHMAE, Kenichi. (1996). *O Fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais*. Rio de Janeiro: Campus.
- PACHECO, Carlos A. (1996). *Fragmentação da nação*. Campinas, Editora do Instituto de Economia da Unicamp.
- PEREIRA, Priscila de Góes (2009). *Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos*. Rio de Janeiro, IPPUR, UFRJ.
- PERIN, Zeferino (org.) (2004). *Desenvolvimento Regional: um novo paradigma em construção*. Erechim, Edifapes.
- PERROUX, François (1967). *A economia do século XX*. Porto, Ed. Herder.
- PRADO, Sérgio (1998). *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. São Paulo, IPEA/Fundap.
- PUTNAM, Robert D. (2005). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 4ª ed. Rio de Janeiro, FGV.
- ROCHA NETO, João Mendes da (2012). *Cooperação e Competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão*. Tese de Doutorado. Natal, UFRN.
- SANTANA, Márcia de Alencar (2009). *A Experiência de Planejamento Regional No Brasil: o caso da Amazônia (1985-2003)*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR.
- SINGER, Paul (2002). *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo, Perseu Abramo.
- STORPER, Michael (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York, The Guilford Press.
- TAVARES, Maria da Conceição (1999a). *Império, Território e Dinheiro*. In: FIORI, José Luis (1999). *Estado e Moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis, Vozes.
- _____ (1999b). *Subdesenvolvimento, Dominação e Luta de Classes*. Belo Horizonte, Seminário Celso Furtado e o Brasil.
- TEIXEIRA, A. (1993). *O ajuste impossível: um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. Campinas, IE/UNICAMP.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2009). *Relatório de Levantamento do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO*. Brasília, 2009, 26 p. (TC n.º 010.604/2009-0 Fiscalis n.º 420/2009).
- UDERMAN, Simone (2008). *O estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional*. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 232-246, abr./jun..

- VAINER, Carlos B. (1993). *Regionalismo e projeto nacional: uma reflexão sobre regionalismos velhos e novos*. Cadernos IPPUR-UFRJ, Rio de Janeiro, n. 2, p. 21-34.
- _____ (1995). *Regionalismos Contemporâneos*. In: “A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados” FUNDAP: São Paulo.
- _____ (2000). *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes.
- _____ (2003). *Utopias urbanas e desafio democrático*. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, (105): 25:31, jul/dez.
- _____ (2007). *Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial*. In: DINIZ, Célio Campolina. (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. 1 ed. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007, v. 1, p. 103-130.

Apêndice 1:

Roteiro de entrevista semiestruturada utilizada na pesquisa de campo

1. Comente a proposição: “não existe uma questão regional; o que existe são problemas setoriais regionalmente localizados”;
2. Problemas locais/regionais podem ser resolvidos desde uma base local/regional?
3. No presente momento brasileiro, é necessária uma política nacional de desenvolvimento regional (PNDR)?
4. Por que a PNDR não adquiriu protagonismo nos dois mandatos do presidente Lula?
5. Por que a política regional avançou na questão normativa (edição decreto 6047/2007 e recriação da SUDAM e SUDENE, leis complementares 124 e 125/2007), porém pouco avançou em questões concretas (orçamento, pessoal, poder institucional)?
6. Ainda existe lugar para as superintendências macrorregionais de desenvolvimento?
7. Quais as perspectivas de aprovação da reforma tributária e da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional?
8. É viável/desejável a unificação dos programas federais/estaduais de desenvolvimento regional/territorial?
9. Como gerenciar o dilema “equidade e competitividade” na gestão de programas de desenvolvimento?
10. Como avançar para além dos programas de transferência de renda nas regiões mais pobres?
11. Há espaço fiscal para a ampliação de programas de desenvolvimento regional?
12. Existe um projeto nacional de desenvolvimento em curso no Brasil?

Apêndice 2:

Relação de Entrevistados da pesquisa de campo

Estudiosos e Pesquisadores			
Instituição	Unidade	Entrevistados	Local
UFBA	Escola de Administração	▪ Tânia Fischer	Salvador (BA)
UFCE	Departamento de Economia	▪ Jair do Amaral Filho	Fortaleza (CE)
UFPA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos	▪ Francisco de Assis Costa ▪ Edna Castro	Belém (PA)
UNICAMP	Instituto de Economia	▪ Wilson Cano ▪ Otamar de Carvalho ▪ Carlos Brandão	Campinas (SP)
UFMG	CEDEPLAR	▪ Clelio Campolina	Belo Horizonte (MG)
UFRJ	Departamento de Geografia	▪ Bertha Becker ▪ Claudio Egler	Rio de Janeiro (RJ)
UFPE / CEPLAN Consultoria	Departamento de Planejamento	▪ Tânia Bacelar ▪ Leonardo Guimarães Neto	Recife (PE)
Setor Público Federal			
Instituição	Unidade	Entrevistados	Local
SUDAM	Direção Geral	▪ Adagenor Ribeiro (Coordenador)	Belém-PA
SUDENE	Direção Geral	▪ Guilherme Rebouças (Diretor) ▪ Vernon George Wansley ▪ Fernanda F. de Carvalho	Recife-PE
BNB	Presidência	▪ José Sidrião de Alencar (Superintendente)	Fortaleza-CE
CGEE	Diretoria	▪ Antonio Carlos Galvão (Diretor)	Brasília-DF
Ministério da Integração Nacional	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional	▪ Paulo Pitanga (Diretor) ▪ Ricardo Ramagem (Coordenador) ▪ Ubajara Leite (Coordenador)	
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos	▪ Mario Vera Wall (Coordenador)	
Ministério da Fazenda	Secretaria de Política Econômica	▪ Marisa Duran (Coordenadora)	
Ministério da Saúde	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos	▪ Carlos Augusto Grabois Gadelha (Secretário)	
Casa Civil da Presidência da República	Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas	▪ Johanness Eck (Sub-Chefe)	
Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da	Subchefia de Assuntos Federativos	▪ Paula Ravaneli (Coordenadora)	

Congresso Nacional			
Instituição	Unidade	Entrevistados	Local
Congresso Nacional	Senado Federal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Senador Delcídio do Amaral - PT – MS (Pres. Comissão de Assuntos Econômicos) ▪ Senador Wellington Dias – PT-PI (Pres. Subcomissão de Desenvolvimento do Nordeste) ▪ Senador Armando Monteiro Neto - PTB-PE (Ex-Presidente CNI) 	Brasília-DF
Setor Público Estadual			
Instituição	Unidade	Entrevistados	Local
Governo de Pernambuco	Agência CONDEPE-FIDEM	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antônio Alexandre (Presidente) 	Recife (PE)
Governo do Estado da Bahia	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wilson Alves de Brito Fº (Secretário) 	Salvador (BA)
	Secretaria de Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Benito Juncal (Chefe de Gabinete) 	
	Desenbahia - Agência de Fomento do Estado da Bahia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vitor Lopes (Assessor da Presidência) 	
Governo do Estado do Ceará	Secretaria das Cidades	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Francisco Lopes da Silva (Coordenador) 	Fortaleza (CE)
Governo do Estado do Pará	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Márcio Godoy Spindola (Secretário) 	Belém (PA)
Empresariado			
Instituição	Unidade	Entrevistados	Local
FIEB	Presidência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reinaldo Dantas (Vice-Pres.) 	Salvador (BA)
FIEPE	Presidência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jorge Côrte Real (Presidente) 	Recife (PE)
FIECE	Presidência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Roberto Proença de Macêdo (Presidente) 	Fortaleza (CE)