

Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil

Fábio Lucas Pimentel de Oliveira
Deborah Werner

I L P E S



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Este documento foi preparado por Fábio Lucas Pimentel de Oliveira, Economista, Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e Deborah Werner, Economista, Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Doutoranda do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

O documento foi elaborado no marco das Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). A revisão e preparação de todos os trabalhos foi levada a cabo por Paulina Pizarro, sob a coordenação geral de René A. Hernández.

Agradecem-se os comentários e o apoio do comitê liderado por Jorge Máttar, Diretor do ILPES, e integrado por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner e Lucy Winchester.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Índice

Resumo	5
I. Introdução	7
II. Do arquipélago regional à articulação comercial.....	9
III. O diagnóstico do GTDN e a política de desenvolvimento regional da SUDENE	13
IV. A desconstituição: da ditadura militar (1964-1985) aos anos 1990	17
V. Rumo à retomada da dimensão espacial do planejamento	21
VI. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).....	23
VII. Do GTDN à PNDR: que lições extrair da experiência de planejamento regional brasileiro?.....	27
Bibliografia	29
Anexo.....	31
Índice de quadro	
Quadro A.1 Marcos fundamentais do processo de desenvolvimento regional no Brasil	32

Resumo

O trabalho apresenta uma perspectiva evolutiva das políticas brasileiras de desenvolvimento regional. Para tanto, parte da experiência do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, nos anos de 1950, e alcança a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), considerando os principais determinantes sociais, econômicos e políticos que separam as duas políticas. Procura-se destacar a complexidade de fatores –contexto geopolítico, (macro)-estratégia nacional de desenvolvimento econômico, diagnóstico e concepção do problema regional, enfoque escalar das políticas, estruturação institucional, entre outros– que tem condicionado o planejamento regional brasileiro. Pretende-se evidenciar a desconexão entre os processos concretos e as intervenções políticas, o que inibe a perspectiva de uma estratégia nacional, principalmente no bojo de uma notória desconstituição estrutural da prática de planejamento. Na conclusão, o trabalho se propõe a extrair algumas lições e subsidiar um debate sobre as perspectivas para a efetiva retomada de políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

CÓDIGOS JEL: O21; P11; R58

I. Introdução

Na última década, as políticas de cunho territorial passaram a figurar, de forma crescente, na agenda política da maior parte dos Estados Nacionais da América Latina e do Caribe. Esse contexto favorável, porém, não deve omitir o fato de que, egressos de um período de reformulação no que se refere ao rol que deveriam desempenhar no processo de desenvolvimento econômico, os Estados tiveram que reposicionar as políticas espaciais conforme a estratégia nacional definida e o próprio histórico de desenvolvimento dos países.

No caso do Brasil, o processo de desenvolvimento regional tem como centro nevrálgico a constituição e integração do mercado interno nacional, é dizer, a forma segundo a qual se correlaciona o movimento maior da economia brasileira, entendida como síntese de intermediação da economia internacional e das economias regionais no país¹. Em torno a essa questão central, é possível precisar uma periodização histórica do dito processo, considerando a articulação de escalas de diversos níveis.

Ao incorporar a dimensão histórica, que será trabalhada com maior detalhe na próxima subseção, faz-se necessário afirmar que até 1929/30 o país era constituído por regiões que formavam "arquipélagos regionais", porções territoriais vinculadas com o exterior segundo uma lógica primário-exportadora, que praticamente prescindiam de relações com outras regiões do país. A partir de então e até 1955/56, testemunhou-se a conformação de uma malha de conexões regionais tendo por base a circulação de mercadorias, que engendrou pela primeira vez uma articulação inter-regional de cunho "mercantil". Finalmente, de 1955/56 até o presente momento, com avanços e percalços, está-se em presença de uma "integração produtiva" entre as regiões brasileiras, que pode ser caracterizada pelo aprofundamento da circulação de mercadorias pelo território nacional, mas que dá vez, principalmente, à circulação de capitais entre as diversas partes constitutivas do país.

Faz-se necessário, para a análise do processo de planejamento regional, superar o ponto de vista estritamente documental ou técnico, de modo que sejam considerados os determinantes não necessariamente vinculados às políticas –que certamente incidem sobre as possibilidades de intervenção pública sobre o espaço. Defende-se, portanto, que as concepções de planejamento estiveram vinculadas a correntes teóricas específicas, refletidas numa não-neutralidade tanto do ponto

¹ É apresentado, em anexo, um quadro que sintetiza a multiescalaridade do desenvolvimento regional no Brasil.

de vista técnico/político, como histórico/econômico². E é justamente o resgate dessa historicidade que anima não só a próxima seção, mas a forma como está estruturada o texto, que mescla elementos das políticas regionais com processos concretos.

Nesse sentido, além desta introdução, o estudo está composto de 6 seções, que obedecem à periodização do processo de desenvolvimento econômico regional no Brasil. O artigo parte dos antecedentes que levaram ao célebre diagnóstico do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e à consequente política regional levada a cabo a partir dos anos de 1960 pela primeira instituição efetivamente dedicada ao tema no país, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)³. Esse é o tema das seções II e III.

Na quarta seção são feitos aportes referentes ao reflexo institucional dos processos concretos nos anos de 1970, quando políticas setoriais aplicadas a todo o país emergiram hegemonicamente. Para os anos de 1980 e 1990, consideradas a crise fiscal e financeira do Estado e a adesão do país à abertura comercial e financeira, são analisadas as formas de políticas que preencheram o vácuo deixado pelo Estado Nacional, com especial ênfase no recrudescimento da guerra fiscal entre as unidades subnacionais e na nova aposta em uma "estratégia" primário-exportadora seletiva.

Nas seções V e VI a análise alcança os anos de 2000 e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Destaca-se a especificidade do contexto econômico e político e a forma como se constituíram os pressupostos de uma nova política de desenvolvimento regional, além dos elementos que têm concorrido, no período recente, para ampliar ou dificultar a ação pública. Finalmente, na sétima seção, são extraídos alguns aspectos que se julgou adequados para animar o debate sobre a forma como a experiência de planejamento regional no Brasil pode contribuir para concepções institucionais efetivas referentes à questão.

² Embora se defenda o vínculo do planejamento com distintas concepções teóricas, este não constitui o objeto de análise do estudo. Sem embargo, fica sugerida a necessidade de se avançar no cotejo entre a prática do planejamento e as correntes teóricas que, em distintos momentos, influenciaram o planejamento regional brasileiro.

³ Ações públicas anteriores a 1959 já possuíam alguma orientação espacial. Pode-se citar os casos das intervenções baseadas na Constituição de 1946; o SPVEA, plano orientado à valorização da Amazônia; e a criação da Comissão do Vale do rio São Francisco, atual CODEVASF, em 1948. Também relevantes foram as criações do BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), instituições que deram suporte financeiro às ações anteriores à SUDENE. Contudo, foi somente com este órgão que se elaborou uma estratégia sistêmica de desenvolvimento regional.

II. Do arquipélago regional à articulação comercial

Ensina a literatura pertinente que no período que antecede 1930 o Brasil era um grande arquipélago constituído por diversas "ilhas regionais". Essa interpretação, atribuída a Francisco de Oliveira (2008), afirma que até princípios do século XX cada subespaço brasileiro estava muito mais vinculado ao exterior do que com as demais regiões que conformavam o país. Em linha com a lógica primário-exportadora que tipificava a economia naquela época, a extroversão das regiões viabilizava a canalização do excedente econômico para os centros decisórios do mundo, e cada um desses subespaços nacionais e respectivas atividades exportadoras havia experimentado, como demonstrou Furtado (1977), as peculiaridades referentes à forma como os ciclos internacionais incidiam sobre as possibilidades produtivas ali geradas.

Esse quadro prevaleceu até pelo menos o último quarto do século XIX, quando a economia cafeeira –instalada inicialmente no Rio de Janeiro e em seguida em São Paulo– possibilitou o desenvolvimento de relevantes atividades-satélite em relação à atividade exportadora principal. Com isso, foi sendo constituído um núcleo interno de acumulação de capitais baseado na nascente centralidade urbana da cidade de São Paulo, que relacionava mão-de-obra livre e imigrante no processo produtivo, que já alcançava alguns setores da indústria na forma de pequenas plantas industriais. Essa dinâmica, observada com mais vigor no "oeste paulista", habilitou essa região do país à condição de lócus principal de acumulação de capital no período que antecedeu 1930, constituindo o chamado "complexo cafeeiro" (Mello, 2009).

Ao superar as demais "ilhas regionais" e constituir as bases objetivas para impulsionar um processo de desenvolvimento econômico mais aprofundado do ponto de vista do desenvolvimento das forças produtivas, São Paulo se posicionava como o futuro centro produtivo nacional, o que ocorreu após a crise de 1929, quando tem início o processo de industrialização restringida⁴. Se antes de 1930 havia uma clara orientação das atividades econômicas do país para o exterior, a partir de então a

⁴ O conceito de industrialização restringida remete ao trabalho de Cardoso de Mello (2009). Trata-se de uma revisão crítica do célebre conceito de industrialização por substituição de importações, que tipificou o pensamento estruturalista a partir dos estudos de Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto. Maria da Conceição Tavares também alerta para a necessidade de adotar o conceito de "restrição" e, juntamente com Cardoso de Mello, atentam para a necessidade de considerar um aparato teórico dinâmico que permita escapar da determinação histórica do conceito de "substituição". Além disso, industrialização remete a processo, e não a indústria (que tem caráter pontual).

"internalização do centro dinâmico da economia" –os termos são de Furtado (1977)– exigiria uma reestruturação da organização espacial da economia brasileira.

E foi justamente de São Paulo que emanou, num primeiro momento (1929/30-1955/56), a articulação comercial entre as diversas regiões brasileiras, fundamental para a constituição do mercado interno nacional (Cano, 2007; Guimarães Neto, 1989). Foi ali que se constituiu o principal parque industrial do país, de onde seria intensificado o incipiente fluxo de mercadorias entre pólo e periferia, especialmente quando em São Paulo a indústria (oferta) já crescia adiante da demanda (mercado regional).

Para constituir o mercado interno nacional não bastava apenas prover as condições estruturais da articulação entre as diversas regiões brasileiras⁵, mas também e principalmente acomodar os diversos interesses regionais no âmbito do Estado Nacional. Para tanto, foi crucial a política econômica que promoveu uma "limpeza do terreno". À parte a centralização política, favorecida pela ditadura iniciada em 1937, ações como interligações rodoviárias e reformas do sistema de tributação interestadual favoreceram enormemente o movimento de industrialização e o processo de concentração produtiva em São Paulo, ao passo que expunham as atividades produtivas periféricas à concorrência comercial em âmbito nacional (Galvão, 1987, Cano, 2007). Ao mesmo tempo, políticas setoriais e intervenções públicas assistencialistas viabilizavam a sobrevivência de frações locais de capital (Oliveira, 2008).

A redefinição das fronteiras comerciais internas, pois, promoveu a confrontação de diferentes estruturas econômicas regionais. Nesse sentido, é interessante cotejar a já mencionada experiência paulista com a análise do Complexo Econômico do Nordeste (Furtado, 1977), região que viria a ser objeto de intervenção política anos depois. Cano (2002) mostra como a economia açucareira consolidou uma rígida estrutura através do desdobramento na direção da atividade criatória extensiva (pecuária) e da agricultura de subsistência, importantes eixos econômicos alternativos à cultura da cana-de-açúcar. A atividade açucareira, fortemente condicionada pelos interesses metropolitanos, encontrou ali uma possibilidade de sobrevivência nos momentos de crise de realização das exportações, que inclusive contribuiu para a ocupação do interior nordestino.

O caráter extensivo da atividade açucareira do Nordeste não implicou modificações estruturais capazes de molestar custos de produção e produtividade. Com base no trinômio centrado na atividade de exportação de açúcar, o "apoio" da pecuária extensiva e da agricultura de subsistência permitiu à economia da região Nordeste manter uma elevada concentração de propriedade e de renda ao largo de séculos, aspecto que definiu uma rígida e resiliente estrutura econômica, social e de poder em relação às intempéries cíclicas da atividade econômica principal. Por isso, não se verificou no Nordeste qualquer indício de diversificação significativa da estrutura produtiva, motivo pelo qual essa região não logrou desenvolver de maneira mais avançada as forças produtivas envolvidas na atividade produtiva ali localizada, tal qual ocorreu em São Paulo.

Em outras palavras, o que se pretende destacar aqui é o fato de que diferentes e particulares características estruturais das antigas ilhas regionais, especialmente a do Nordeste e a de São Paulo, concorreram para o que no final dos anos de 1950 seria conhecido como a Questão Regional brasileira, que emerge, como afirmado anteriormente, no bojo da interação entre diferentes estruturas capitalistas regionais, que se intensificou quando teve início a articulação mercantil nos anos de 1930.

Cano (2007) analisa o processo de interação dinâmica através do estudo dos "efeitos de estímulo, bloqueio/inibição e destruição", cuja verificação se dá em termos do crescimento, decrescimento, estagnação e mesmo desaparecimento das atividades produtivas desempenhadas na

⁵ Com destaque para a construção da infraestrutura necessária para viabilizar a circulação de mercadorias. A constituição de infraestrutura era somente um meio "físico" de suporte a uma questão cuja resolução era, sobretudo, política. Em geral, teorias de desenvolvimento regional atualizadas, como a Nova Geografia Econômica, ignoram esse fato. Mais grave, alguns países da América Latina chegam a reproduzir esse equívoco de concepção em suas diretrizes de política, esvaziando contraditoriamente o caráter político da ação pública.

periferia nacional e no pólo industrial brasileiro. Vez que em São Paulo as frações de capital eram usualmente mais avançadas e aptas à concorrência pelo domínio dos mercados no país, o resultado líquido dos estímulos, ou seja, do processo de articulação mercantil, dependia da temporalidade da constituição capitalista em cada região e da condição de complementaridade ou concorrência do tecido produtivo periférico em relação ao pólo, embora de maneira geral o resultado tenha sido bastante positivo não apenas para São Paulo, mas também para a periferia.

No caso específico do Nordeste, região onde o principal estado até então (Pernambuco) havia enfrentado severos efeitos de bloqueio, a situação se agravou ao ponto de ser lançada pela primeira vez uma política de desenvolvimento regional para o país.

III. O diagnóstico do GTDN e a política de desenvolvimento regional da SUDENE

Iniciado o processo de industrialização pesada com o bloco de investimentos do Plano de Metas entre 1956-1961, não só o movimento de articulação comercial inaugurado no período anterior foi intensificado, como também passaram a ser verificados fluxos de capitais entre as regiões brasileiras. Entre a centralidade exercida por São Paulo quanto ao desenvolvimento regional brasileiro no período da industrialização restringida e no período da industrialização pesada há, porém, uma diferença qualitativa crucial: a partir desta última, o dinamismo das periferias regionais do Brasil passaria a estar determinado pelo movimento maior do principal pólo produtivo da economia brasileira, resultado do estabelecimento de uma divisão inter-regional do trabalho.

O ritmo e a intensidade do crescimento periférico seriam determinados, exceção feita às intervenções públicas, pelo comportamento da economia de São Paulo, mais ainda quando se considera que a partir do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek a liderança setorial do processo de industrialização brasileiro passou a ser exercida pelos setores de bens de produção, bens de capital, bens de consumo duráveis ou bens de consumo não-duráveis, espacializados em território paulista, que detinha o parque industrial mais avançado do país nos setores agora fundamentais para o crescimento da indústria (Cano, 2007).

Embora articuladas produtivamente, nos anos de 1950 a concentração produtiva regional alcançou um patamar até então inédito, dando margem ao surgimento da Questão Regional no Brasil, que focalizava uma região específica: o Nordeste. Além dos aspectos econômicos, a Questão Regional foi impulsionada pelos efeitos da seca de 1958 na região, pelo surgimento das Ligas Camponesas, pela emergência de movimentos sociais urbanos e eleição de representantes da esquerda, numa conjuntura marcada pela Revolução Cubana, que também influenciava levantes rurais e clamores por reforma agrária e pela atuação progressista da Igreja católica na região, entre outros fatores mais particulares (Guimarães Neto, 1997).

Nesse contexto é que surge o documento do GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), cujo objetivo era, de um lado, desvelar a realidade nordestina, “enterrando as falácias que secularmente serviram para justificar a utilização de dinheiro público na perpetuação de estruturas anacrônicas e anti-sociais” (Furtado, 1989: 56); e, de outro lado e por consequência, modificar o padrão neutro (do ponto de vista da capacidade de transformação estrutural da região) de intervenção pública que até então havia prevalecido no Nordeste. A inspiração teórica do

GTDN é, explicitamente, o método histórico-estrutural da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), combinado ao exame das "disparidades regionais".

A análise dos fluxos de mercadorias e de capital do Nordeste em relação ao Centro-Sul do Brasil e ao Exterior constitui o ponto de partida ressaltado pelo GTDN (1994) para descortinar, ao lado dos fatores naturais, a forma como se geravam as discrepâncias de ritmos de crescimento entre Nordeste e Centro-Sul. Destaque-se o papel desempenhado pela política econômica no país, especialmente no que diz respeito ao comércio, fenômeno "real" analisado pelo relatório.

Ao analisar o perfil do gasto público na região, o GTDN (1994) ressaltava o caráter assistencialista de que estava revestido, uma vez que não incidiam sobre a estrutura econômica e sobre o sistema de produção regional. O gasto público estava, pois, incapacitado de criar na região mecanismos de superação das perdas acarretadas pela evasão de excedentes para o Centro-Sul.

Para o diagnóstico, a perda de excedentes pela via comercial e o caráter assistencialista dos gastos do Governo Central na região obstavam o desenvolvimento regional. A condição defasada do Nordeste em termos do desenvolvimento das forças produtivas e a inexistência de uma política específica para a região encontravam reforço nas medidas de caráter assistencialista promovidas pela ação estatal na região. Com isso, ao contrário de mitigar, as ações públicas no Nordeste aprofundavam a disparidade frente ao "Centro" nacional. Isso significa que as políticas públicas estavam reiterando aquela estrutura econômica regional. Na ausência de transformações nas ações do Estado, o Nordeste não poderia encontrar aí um elemento exógeno de quebra do círculo vicioso de sua economia.

Fosse outro o quadro –excedente regional utilizado adequadamente e gasto público com perfil produtivo– seria de esperar que os capitais que saem "em busca de colocação" poderiam "criar capacidade produtiva, elevar o nível médio de produtividade, absorver parte do excedente populacional, elevar, enfim, o nível de vida da população nordestina" (GTDN, 1994, pág. 172).

Essa interpretação deságua na ideia de que o Nordeste poderia firmar-se em sua própria poupança para alcançar um ritmo de crescimento similar ao do Centro-Sul. Para tanto, as oportunidades de inversão repousariam no impulso dinâmico gerado a partir de fora da região e teriam de ser consentâneas com um impulso endógeno, cuja resultante seria o desencadeamento de um processo de industrialização regional autônomo.

Por isso, o relatório do GTDN contemplou um estudo do comportamento do setor industrial do Nordeste, diferenciando-o em relação à região Centro-Sul (São Paulo), que firmou na diversificação da estrutura produtiva, bem como no mercado interno, os pilares do crescimento a partir de 1930, como já se destacou anteriormente. Enquanto isso, no Nordeste o esforço de industrialização foi consideravelmente restringido pelo esgotamento do impulso de crescimento do setor externo, notadamente das exportações de açúcar e algodão. Dada a grande concentração de renda; a baixa massa de salários paga na região; e a escassez de terra, em virtude das limitações climáticas, mas também, e principalmente, da elevada concentração fundiária, dificilmente a perda do impulso externo pela via das principais atividades exportadoras adviria através do desenvolvimento de atividades relacionadas à terra enquanto principal fator de produção.

Tendo em vista esse quadro, o GTDN (1994) atribuiu à industrialização o papel de única alternativa ao desenvolvimento do Nordeste, capaz de superar o quadro de subemprego urbano regional e contribuir para a "formação de nova classe dirigente, na região, até o presente [final dos anos de 1950] orientada quase exclusivamente por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheios à ideologia do desenvolvimento" (GTDN, 1994, P. 200). O esforço de industrialização seria amparado na "constelação de recursos e fatores da região em um plano intensivo e racional de industrialização", que se imaginava compatível com o processo de industrialização do Centro-Sul.

A partir dessas concepções, o GTDN (1994) propôs um plano de industrialização voltado à reorganização das indústrias tradicionais da região e à promoção de atividades que pudessem amparar-se nos recursos naturais regionais, que resultasse num "sistema capaz de auto-propagação" e de caráter germinativo. Para alcançar tais objetivos, foi estabelecido um plano de ação estruturado em diretrizes

não apenas industriais, mas também agrícolas, contemplando a transformação da economia agrícola da faixa úmida nordestina (localizada no litoral e no estado do Maranhão) e uma reforma agrária "às avessas" na região semi-árida, onde seriam viabilizadas condições produtivas para os capitalistas que ali atuassem desenvolvessem atividades agrícolas de elevada produtividade. Para executar esse plano de ação, foi criada ainda em 1959 a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sob o comando de Celso Furtado⁶.

Desde o ponto de vista da operatividade, um dos principais mecanismos de atuação foi o subsídio fiscal, concedido através do artigo 34 da lei nº. 3.995 de 1961. Através desse mecanismo, as pessoas jurídicas de capital 100% nacional teriam direito a deduzir metade do imposto de renda devido relativo ao montante investido no Nordeste, desde que o investimento realizado obedecesse às prioridades estabelecidas pela SUDENE e que a importância deduzida fosse destinada ao reinvestimento ou reaplicação em indústria considerada de interesse para o desenvolvimento regional. Em 1963 foi instituída uma lei que estendia os incentivos às atividades agrícolas e, sob o argumento de que a exigibilidade de 100% para a origem do capital das empresas industriais travava a contribuição para o desenvolvimento regional, foi acrescida ao artigo 34 uma salvaguarda, inscrita no artigo 18, que eliminava a exigibilidade da origem 100% nacional da constituição de capital das empresas (Furtado, 1989, p. 120-1, Goodman et al., 1971).

Essa modificação favoreceu sobremaneira as empresas transnacionais sediadas em São Paulo e fez com que a política de industrialização da SUDENE ganhasse impulso fundamental a partir de 1963⁷. Segundo Guimarães Neto, "a isenção total ou parcial do imposto de renda para as empresas novas ou já existentes, o aval da Sudene para obtenção de empréstimos nos bancos oficiais (BNB, BNDE), até isenções de parte dos impostos estaduais sobre circulação de mercadorias" contribuía para "uma redução, na perspectiva do empresário, do custo do capital. Não é preciso cálculo complicado para reconhecer (...) que os grupos empresariais que vieram a se instalar no Nordeste trabalhavam em condições muito favoráveis" (Guimarães Neto, 1989: 134).

A atuação da SUDENE, contudo, não poderia ser entendida fora do contexto social e político da época. Embora tenha sobrevivido às turbulências políticas provocadas pela renúncia de Jânio Quadros à Presidência da República, era crescente a desestabilização do pacto regional de governadores que dava sustentação ao organismo, o que terminou por resultar na supressão do papel de articulação –e desprendido de interesses específicos dos estados nordestinos– que a SUDENE exercia, limitando sobremaneira a capacidade de coordenação escalar das políticas de desenvolvimento regional levadas a cabo por essa instituição. A análise dos 4 Planos Diretores que orientaram a ação da SUDENE deixa evidente esse aspecto (PIMES, 1984; Carvalho, 2001, Furtado, 1989).

Do ponto de vista da efetividade da política de desenvolvimento regional, Guimarães Neto (1989) afirma que esteve diretamente relacionada à implantação do sistema 34/18. O sistema de incentivos passou por significativas modificações e resultou, na primeira metade da década dos 1970, no FINOR (Guimarães Neto, 1989:133). Quanto às ações agrícolas previstas pelo GTDN, foram objeto de forte resistência no período 1959-64, em que a manobra política que inviabilizou a aprovação no Congresso Nacional de uma Lei de Irrigação é exemplo máximo (Tavares, 2008). Concretamente, a SUDENE operacionalizou uma alteração qualitativa na indústria nordestina, modificando a estrutura sobre a qual se havia erigido historicamente.

⁶ O relatório do GTDN também foi resultado do labor de Celso Furtado. Contudo, por questões relativas à resistência política a seu nome, Furtado preferiu manter sob sigilo tal autoria, posteriormente confessada em livro auto-biográfico. Ver Furtado (1989).

⁷ É conveniente lembrar que durante o Plano de Metas (1955-59) teve papel fundamental a Instrução 113 da SUMOC (institucionalidade que operava como um Banco Central), que viabilizou a transição para a industrialização pesada ao permitir a importação direta de máquinas e equipamentos, facilitando a entrada de empresas transnacionais no Brasil. Ver Abreu (1990).

Embora a mobilização de recursos em prol dos projetos prioritários da SUDENE houvesse sido muito importante, a partir da década dos 1970 os incentivos fiscais e financeiros passaram a sofrer debilitamento, em função da dispersão de recursos para uso em para outras regiões do país e setores econômicos. Não obstante, a integração produtiva do Nordeste, iniciada nos anos de 1960, persiste até os dias atuais.

É necessário reconhecer, pois, que a ação planejadora do Estado jogou um rol fundamental no desenvolvimento econômico do Nordeste. E é justamente através do exame da ação do Estado –em parte comentada anteriormente, desde o ponto de vista financeiro– e da forma como os capitais privados foram induzidos a realizar inversões produtivas que se pode delinear a trajetória que seguiu o planejamento regional brasileiro.

IV. A desconstituição: da ditadura militar (1964-1985) aos anos 1990

O Golpe Militar de 1964 marcou o início do que Vainer (2007) denominou de "processo de desconstituição do planejamento regional no Brasil" e do que Nabuco (2007) denominou de "(des)institucionalização de políticas regionais". Para Araújo (1993), já a partir da década dos 1970 tem início uma crise do planejamento regional, sintetizada nos seguintes elementos: a) eclosão do autoritarismo e rompimento da sustentação política; b) a concentração administrativa de recursos e a prioridade ao planejamento nacional (reforma tributária e administrativa pós-1964); c) a crise fiscal e financeira do Estado (já nos 1980); d) transformações econômicas ocorridas e seus desdobramentos espaciais (como resultado da reestruturação do capitalismo mundial); e finalmente, e) o desgaste da proposta regional.

De acordo com Guimarães Neto (2010), as políticas de desenvolvimento regional, cristalizadas no modelo da SUDENE, se caracterizaram pela abrangência macrorregional, cuja missão se orientava pelo desenvolvimento socioeconômico regional. O modelo de gestão estava constituído por um conselho de desenvolvimento integrados por representantes de esferas diferentes de governo, apoiado por uma secretaria técnico-executiva que apoiava administrativamente o conselho. O planejamento tinha como objetivo central reduzir as disparidades regionais por meio de uma ação diversificada, cuja chancela estava na grande mobilização social que dava respaldo ao órgão. (Guimarães Neto, 2010).

No entanto, o regime militar alteraria por completo a forma de atuação do "modelo da SUDENE", ao limitar a intervenção do Estado sobre as regiões ao estímulo fiscal e financeiro de projetos industriais. A partir do ciclo econômico atribuído ao período do "Milagre" (1968 e 1973), a economia regional se integrou ao dinamismo da economia nacional sem, contudo, promover as reestruturações e transformações que permeavam a estratégia anteriormente proposta.

Assim, um aspecto marcante entre o planejamento regional anterior e o posterior ao regime militar reside no fato de que o desenvolvimento regional atribuído à concepção da SUDENE buscava a reestruturação e transformação da sociedade e sua dinamização e modernização, proposta que viria a ser substituída por um planejamento regional que, se bem não haja rompido com a ideia da "integração nacional", estava pautado por objetivos complementares ao plano de fazer do Brasil uma potência mundial.

Essa perspectiva é identificada, por exemplo, no processo de incorporação da “Amazônia Legal” (Leis nº 4.216/1963 e 5.174/1966) ao processo de integração nacional. A centralização administrativo-financeira (na instância federal de governo) decorrente do golpe militar de 1964 permitiu a reconversão de verbas federais destinadas aos incentivos fiscais e financeiros para a Amazônia, que passou a compartilhar os benefícios fiscais antes dedicados ao Nordeste e que vigoraram até 1974. A criação do Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), em 1975, agilizaria a captação de recursos para a região Norte do Brasil. Além dos objetivos do desenvolvimento da Amazônia, jazia uma meta de natureza geopolítica nessa reconversão, dado o entendimento de que era necessária uma maior integração territorial do espaço nacional através da ocupação de área remota (Nabuco, 2007).

A meta de integração nacional seria buscada quando da criação do Programa de Integração Nacional–PIN (Lei nº 1.106, de 1970), com o objetivo de maior integração da região Centro-Sul às demais regiões. No escopo do programa estavam previstos investimentos em obras de infraestrutura, como a construção das rodovias Transamazônicas (interligando a Amazônia ao Nordeste) e a Cuiabá-Santarém. Em complemento ao PIN, foi criado o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Decreto-lei nº 1.179, de 06.07.1971), cujo objetivo foi facilitar o acesso do homem à terra e promover a agroindústria nas regiões compreendidas pela SUDAM e SUDENE.

A lógica de ocupação da fronteira agrícola nos anos setenta alcança a região Centro-Oeste, em que a grande disponibilidade de terras boas e baratas surgia como um recurso importante num contexto internacional de aumento dos preços das matérias-primas e alimentos (Nabuco, 2007). Tal processo realizou-se por meio de grandes programas federais, de modo a consolidá-los como modo de intervenção territorial sucedâneo ao planejamento regional.

Os anos posteriores a 1970 testemunharam dois momentos de desconcentração produtiva na escala nacional: a desconcentração "virtuosa" do período 1970-1980, quando a indústria de todo o país cresceu em bom ritmo, com a periferia superando o excepcional crescimento do estado de São Paulo; e a desconcentração "espúria" do período 1980-1990, quando o processo de desconcentração produtiva regional teve continuidade, mas em um período macroeconômico de baixo crescimento, crise do Estado e recrudescimento inflacionário. Segundo Cano (2007), essa desconcentração assumiu um caráter estatístico, uma vez que a periferia teve um desempenho produtivo menos ruim que o de São Paulo. Esse quadro também foi trabalhado por outros analistas, que em geral argumentaram pela existência de um novo processo de desenvolvimento regional já a partir dos anos de 1980, quando estava evidenciada uma tendência de estancamento da desconcentração produtiva industrial no Brasil.

Com o epítáfio do planejamento regional segundo o modelo da SUDENE, as políticas passaram a obedecer as exigências do planejamento territorial nacionalmente integrado, de modo a tornar as regiões espaços passíveis de apropriação a partir das necessidades de crescimento do país. Daí o caráter subordinado, sob forte intervenção estatal, que predominaria no processo de integração nacional (Araújo, 1991). A política de desenvolvimento regional foi substituída por programas específicos –os pólos, regiões-programas e projetos– em que a região é articulada com a totalidade, abstraindo-se sua caracterização intra-regional e atribuindo ao centro do sistema a capacidade de determinar que funções desempenhariam os espaços subnacionais na economia nacional.

Nesse sentido, o fato a destacar é que os programas implementados na década de 1970⁸ tiveram como característica a ruptura com o modelo de Superintendências. Tais programas têm em comum o fato

⁸ Dentre eles, o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste–Prodoeste (Decreto-Lei nº1.192, de 08.11.1971); o Programa Especial para o Vale do São Francisco–PROVALE (Decreto-lei nº 1.207, de 07.02.1972); o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste–POLONORDESTE (Decreto-lei nº74.794, de 30.10.1974); o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia–POLAMAZÔNIA (Decreto-lei nº74.607, de 25.09.1974); o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados–POLOCENTRO (Decreto-lei nº75.320, de 29.01.1975); o Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal–PRODEPAN (1974); e o Programa Especial de Desenvolvimento da Região de Grande Dourados (PRODEGAN). Ver Nabuco, 2007.

de terem sido criados na fase do “Milagre Brasileiro” e serem baseados na ideia de polarização do desenvolvimento econômico, ou seja, sob a justificativa de que era possível promover a desconcentração geográfica do desenvolvimento por meio da criação de pólos regionais (Nabuco, 2007).

A região deixou de ser a escala merecedora de uma política específica. Em seu lugar, partiu-se para a identificação de potenciais micro-localizados funcionais a algum programa estratégico de cunho nacional. Somam-se a esses programas os Grandes Projetos de Investimento (GPI), entendidos como as grandes unidades produtivas relacionadas ao desenvolvimento de atividades básicas, ao início de cadeias produtivas para extração e produção de minérios, a grandes obras de infraestrutura, complexos industriais portuários, termelétricas, hidrelétricas, entre outros. Os GPI foram considerados eficazes para assegurar a difusão acelerada do progresso técnico e, por consequência, de engendrar a superação das desigualdades regionais brasileiras. Ao lado dos programas estatais, foram vetores fundamentais de reestruturação do território e de geração de novos espaços econômicos (Vainer, 1990).

Assim, já não eram os planejadores regionais que projetavam o desenvolvimento das regiões, mas os planejadores e tomadores de decisão de cada um dos macro-setores de infraestrutura, com destaque para o setor elétrico, o setor minero-metalúrgico e o setor petroquímico. Frente a cada setor, não mais se apresentavam as regiões, mas um espaço diferenciado de localização de investimentos e projetos, definidos com base no potencial que ofereciam à acumulação capitalista. Intervenções desse tipo concorreram para redesenhar o território nacional em uma nova geografia que refletia e sustentava os novos recortes que substituíam as antigas regiões do país (Vainer, 2007).

Por esse aspecto, Araújo (1991) afirma que a intervenção do Estado buscou concretizar a apropriação de riquezas através da consolidação de um modelo de planejamento sustentado por uma organização tecno-burocrática de empresas e agências estatais que tomavam decisões estratégicas baseadas em uma racionalidade técnica instrumental que davam suporte ao planejamento centralizado, autoritário e excludente. Em síntese, por esse padrão de planejamento não era a região que acolhia o pólo, mas o pólo que gerava e geria as regiões. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1974-1979) confirma essa concepção.

Se nos anos de 1970 já se mostrava clara a tendência à desconstituição do planejamento regional, a crise fiscal e financeira que acometeu o Estado nacional a partir da década de 1980 relegaria o desenvolvimento regional brasileiro aos últimos efeitos decorrentes da intervenção de tipo anterior. Constrangidas pela insolvência do Estado, envoltas em um ambiente econômico igualmente crítico, as intervenções públicas eram cada vez mais orientadas ao curto prazo e, no que diz respeito à política espacial, assumiam um caráter cada vez mais pontual. Segundo Araújo (1993), tais ações que já então poderiam ser qualificadas de assistencialistas, tendência consolidada nos anos de 1990.

Sem embargo, não se pode omitir que no plano político a redemocratização em 1985 e a elaboração da Constituição de 1988 foram acontecimentos relevantes, porque avalizaram a retomada da participação popular nos preceitos do planejamento, é dizer, a reaproximação da sociedade na definição dos rumos que a ação pública tomaria desde o ponto de vista espacial. Exemplo marcante é o impulso que recebe a questão metropolitana no Brasil, antes discutida em instâncias menores (Maricato, 2011).

A partir dos anos de 1990 –década caracterizada pela abertura comercial e financeira do país– intensificou-se a chamada Guerra Fiscal entre unidades federadas, fenômeno que já vinha se expressando com alguma intensidade no final da década anterior. A Guerra Fiscal foi (e ainda é) decorrência direta da incapacidade coordenadora do Estado Nacional quanto à promoção de políticas de desenvolvimento regional, e do ponto de vista fiscal se traduz na perda global de receitas tributárias para o setor público. O potencial de receitas é repassado em um “leilão de lugares” (Brandão, 2012) aos capitais privados, sob o argumento de que é necessário criar condições vantajosas de exploração de atividades econômicas em determinados espaços subnacionais, a despeito do debilitamento financeiro dos entes subnacionais em um contexto de adesão do Estado Nacional aos ditames do Consenso de Washington (Cano, 2007b).

Além disso, no bojo do neoliberalismo brasileiro e de perda de relevância da política nacional de desenvolvimento regional, ganharam destaque as políticas de inserção competitiva de alguns espaços regionais, o que terminou por vincular o desenvolvimento regional no Brasil quase que exclusivamente à exploração de produtos primário-exportadores e às atividades com repercussões territoriais, ressonando a velha lógica setentista dos Grandes Projetos de Investimento.

Em síntese, a crise dos 1980 e a seletividade dos anos de 1990 resultaram no modo como o desenvolvimento endógeno se expressou no Brasil, constituindo uma agenda planificadora alternativa à que havia prevalecido no período compreendido entre 1930-1980, em que predominou a estratégia de constituir um espaço econômico de caráter nacional. Por isso é que, do ponto de vista espacial, nos anos de 1990 a tendência mais evidente do desenvolvimento no Brasil estava expressa na ideia de "fragmentação da nação", operada por um eventual regresso à lógica primário-exportadora, como demonstrou Pacheco (1998).

Do ponto de vista do planejamento regional, Araújo (1993) afirma que as tendências que o influenciaram em meados dos anos de 1990 estavam diretamente relacionadas à mudança no padrão de funcionamento pela qual vinha passando a economia mundial desde os anos de 1970. A exigência de elevados padrões de competitividade, qualidade de produtos, produtividade e eficiência afetou os diversos espaços regionais e teve como resultado a marginalização daqueles espaços incapazes de oferecer os "requerimentos mercadológicos" do novo contexto. Para a autora, foi inusitada a velocidade com a qual se destruíram os avanços alcançados em termos de economia regional no Brasil, resultado de uma inserção internacional passiva e sob comando das estratégias de globalização pautadas pelos mega-atores da economia mundial.

Em outras palavras, também na dimensão do planejamento estava-se diante de uma tendência oposta a que se seguiu no pós-2a. Guerra Mundial, quando a lógica de consolidação do mercado nacional promoveu o movimento de articulação dos diversos espaços do país. À diferença desse quadro, a partir dos 1990 se apresentava uma tendência à integração competitiva das diversas regiões, articuladas não com uma lógica nacional, mas sim com os fluxos globalizados de comércio e de capital. A despeito do papel fundamental do planejamento para um país continental caracterizado pelo subdesenvolvimento⁹, a reestruturação neoliberal do Estado Nacional —que passou de promotor e fiador do avanço das forças produtivas nacionais e regionais a regulador da ação de mercado— determina uma perspectiva de planejamento regional completamente distinta daquela existente no período 1930/80.

Nos anos de 1990, a intervenção espacial do Estado brasileiro nos 1990 teve seu ápice com a estratégia dos "Eixos de Integração". Os "Eixos" consistiam em uma estratégia orientada exatamente a promover uma inserção internacional competitiva dos espaços subnacionais, através da constituição de uma infraestrutura para o adequado escoamento de mercadorias (Galvão e Brandão, 2003).

Nesse sentido, urgia retomar a dimensão espacial do desenvolvimento como uma das preocupações de política pública. Esse esforço foi feito, em um primeiro momento, fora das instâncias governamentais, a despeito da "morte simbólica" do planejamento regional brasileiro com o fechamento da SUDENE e da SUDAM no ano 2000, sob o argumento de que haviam se convertido em antros de corrupção e de desperdício de recursos públicos.

⁹ “A integração competitiva de partes do Brasil pode significar a tendência à fragmentação crescente do país. Nesse contexto, mais que no passado, o planejamento governamental, o papel coordenador, articulador e regulador do Estado Nacional e a prática do planejamento territorial explícito (inclusive no seu corte regional) ganham importância crescente” (Araújo, 1993, p.11).

V. Rumo à retomada da dimensão espacial do planejamento

Para a correta compreensão da retomada da dimensão espacial do planejamento nos anos de 2000 no Brasil, devem ser mencionados os determinantes que surgiram nos anos de 1990, especialmente as alterações na percepção sobre a forma como o planejamento poderia influenciar o debate sobre o desenvolvimento regional naquele momento.

Entre esses elementos, cabe mencionar a redefinição das relações intergovernamentais, caracterizada pela ruptura com a centralização política e pela redivisão das atribuições entre três novos níveis de governo (União, Estados e Municípios), tendência consolidada pelo fortalecimento –pelo menos ao nível institucional– dos entes subnacionais, conforme prerrogativa da Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo, o processo de redemocratização permitiu maior participação pública nos processos decisórios e enfraqueceu a tecnocracia do período ditatorial, principalmente no planejamento urbano.

Também surgiram no bojo das preocupações com o desenvolvimento regional dimensões antes pouco contempladas, a exemplo da dimensão ambiental (Buarque, 1999), da interação entre desenvolvimento regional e avanço tecnológico (Diniz e Gonçalves, 2005) e da dimensão cultural como aspecto intangível do desenvolvimento (Furtado, 1984). Essas novas tendências levaram ao questionamento da ênfase excessivamente econômica nos planos de desenvolvimento (nacionais e regionais) em detrimento da dimensão social¹⁰.

Quanto aos aspectos econômicos, na década de 2000, especificamente a partir de 2004, o "efeito-China" –expresso no crescimento explosivo da demanda de produtos primários por parte desse país asiático– contribuiu sobremaneira para a retomada do crescimento da economia brasileira, que perdurou em uma trajetória continuada de crescimento até a crise financeira mundial iniciada em

¹⁰ A hegemonia do econômico relegava um papel secundário à dimensão social, vista como secundária e como subproduto dos êxitos econômicos. Essa interpretação é fruto da convicção de que o crescimento econômico é condição necessária e suficiente para melhorar os padrões de vida da população. As dimensões ambiental e tecnológica só começaram a ganhar espaço a partir dos anos de 1990, enquanto a dimensão política (cuja materialização é a participação popular nos processos decisórios) somente a partir de 1985 passou a ser efetivamente possível, uma vez que sofria as restrições de um ambiente marcado pela ditadura militar. Ver a crítica de Araújo (1993).

2008. Embora o país houvesse inaugurado um padrão social-desenvolvimentista de avanço econômico (vinculado à retomada do investimento e do consumo no mercado interno), as exportações, animadas pelo boom de quantidade e preços, continuaram validando a lógica de vinculação local-global, que, pode-se dizer, persiste até os dias atuais.

Em outras palavras, a tendência dos 2000 era o reforço de um novo tipo de regionalismo, que segundo Vainer (2007) se traduzia no conceito de "paroquialismo mundializado". Tal qual se passou nos anos de 1990, a extroversão de lugares específicos, baseada em vantagens comparativas e numa inserção pautada por produtos primários resultava numa lógica que já não estava comprometida com um projeto de nação, mas sim com o planejamento de mega-grupos empresariais que operavam a globalização. Nesse quadro, os países e regiões eram (são) percebidos e tratados como meros receptáculos (bases físicas) de uma operação mundializada, exigindo-se deles um enquadramento no *modus operandi* mais adequado à lógica de expansão daqueles grandes grupos (Brandão, 2012).

A despeito das dificuldades políticas e da hegemonia teórica do mainstream, em que era necessário reconhecer que a construção da integração produtiva se encontrava relegada a segundo plano e a disseminação articulada de políticas nacionais de desenvolvimento espacial estava fragilizada, foi nesse contexto que surgiram as premissas para uma nova Política de Desenvolvimento Regional.

Segundo Araújo (1993), se apresentavam já nos anos de 1990 alguns desafios para a formulação de uma nova política regional no Brasil. Era necessário reformatá-la no sentido de superar o caráter acessório e compensatório de que se havia revestido desde que o GTDN/SUDENE deixara de ser prioridade de política para dar vaga a ações pontuais.

Daí a importância de uma nova regionalização das políticas nacionais, imprescindível para dar-lhes capilaridade e fazê-las alcançar os diversos subespaços do país, aproveitando-se da diversidade regional por eles oferecida. Em paralelo, se fazia necessário adotar o tratamento da dimensão espacial desde o início do processo de planejamento, definindo prioridades, diretrizes, projetos e instrumentos ou recursos, através de uma atuação concertada e transversal de políticas de diversos cortes (inclusive setoriais).

Com essa prática, o planejamento regional seria realçado a um papel central na planificação do país, uma vez que seria fundamental não só para remodelar a compreensão da complexa realidade brasileira, como também para “soldá-la” e contrapor-se aos possíveis cenários de fragmentação da nação, operados pela opção neoliberal de Estado dos anos de 1990 e pela atuação cada vez mais autônoma em relação à política nacional dos mega-grupos empresariais. Como pano de fundo, estava marcada a ideia de construir uma base industrial ampla e diversificada e fazer do Brasil uma potência econômica no contexto mundial (Araújo, 1999).

O desafio frente ao qual se anteporia uma nova política de desenvolvimento regional também era o de retomar o planejamento governamental voltado para o médio e longo prazos, dotado de capacidade de orientar a construção do futuro, pautado numa estratégia e numa trajetória de integração a partir de objetivos nacionais espacialmente localizados e negociados com interesses de fora do país. Caso contrário, a ausência de política representaria deixar-se conduzir passivamente por um movimento de integração e renunciar ao projeto de construir uma nação para viabilizar única e exclusivamente a percepção do país tão somente como um mercado.

A mudança de governo derivada das eleições presidenciais de 2002 daria o respaldo institucional para que fosse concebida tal política, tema da próxima seção.

VI. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

O biênio 2003/2004 foi o período no qual se trabalhou sobre a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A PNDR representa, pela primeira vez desde o diagnóstico do GTDN e da consequente política de desenvolvimento regional da SUDENE, a retomada explícita da dimensão espacial do desenvolvimento no âmbito de uma política de Estado.

Como um dos pressupostos da PNDR, constava a necessidade de atender às demandas por descentralização e participação popular, por trás do que jazia a ideia de romper com os planos do tipo top-down para promover uma articulação *bottom-up/top-down*, modificando, portanto, a perspectiva escalar que até então havia prevalecido no histórico de planejamento regional no país. Considerando que a divisão macro-regional brasileira "mais esconde do que revela" (Araújo, 1997) as particularidades de cada subespaço nacional, e em linha com o propósito de reescalonar a ação pública, era necessário definir uma nova regionalização do território brasileiro, capaz de identificar novas tendências e cenários para que as políticas nacionais de desenvolvimento e de organização territorial respondessem aos requerimentos das dinâmicas sociais, econômicas e políticas expressas no nível subnacional.

Nesse sentido, de partida a PNDR representou um novo e moderno enfoque de política regional, inaugurando uma perspectiva escalar diferenciada e pautada na participação popular no processo de planejamento, que também incluía a dimensão da sustentabilidade ambiental como diretriz. Além disso, a PNDR está pautada na retomada de uma estratégia de desenvolvimento regional orientada pelas potencialidades internas da economia brasileira, vinculando dessa forma a escala nacional às potencialidades endógenas de nível subnacional existentes no país.

Para elaborar ações, a PNDR parte de um diagnóstico da realidade regional brasileira no período 1991-2000, analisada a partir da escala microrregional. É em base a essa leitura que o documento propõe a exploração das potencialidades locais como meio de reduzir as disparidades regionais existentes, promovendo a convergência dos níveis de vida das populações que vivem em diferentes partes do país. A PNDR também se propõe a contrarrestar as tendências predominantes de localização das atividades privadas no território brasileiro, motivo pelo qual se propõe a impulsionar prioritariamente a inserção de regiões periféricas a um processo de desenvolvimento econômico de caráter nacional.

A ideia básica é (re)articular as regiões e, ao mesmo tempo em que estas promovem, também devem aproveitar-se do dinamismo da economia nacional. O propósito de reduzir as disparidades regionais já não parte do pressuposto de regiões-problema (como fez o GTDN) ou de regiões competitivas integradas a fluxos internacionais de mercadorias e de capital (como nos anos de 1990), mas sim de considerar que é possível extrair da diversidade de cada região aspectos econômicos, institucionais, sociais, naturais e mesmo culturais que possam contribuir ao processo de desenvolvimento nacional e regional.

Uma das principais propostas da PNDR, portanto, é a de tentar romper com a velha tradição da hegemonia do planejamento setorial de corte nacional, que a partir dos 1970 relegou a segundo plano a importância da espacialidade do processo de planejamento. A ideia é a de definir e implementar o planejamento regional no país partindo de objetivos explícitos de ordenamento territorial, da regionalização das políticas setoriais e dos resultados regionais/locais decorrentes da integração dos mercados.

A exploração adequada de potenciais locais através da política requer uma notável articulação entre níveis estatais, empresas e sociedade. Por isso, a PNDR também prevê uma articulação com políticas realizadas por outras instâncias governamentais, a exemplo das políticas sociais e políticas de desenvolvimento agrário, adotando objetivos paralelos (respectivamente, redução da pobreza e desenvolvimento de atividades agrícolas) que contemham dimensão espacial.

Como plano de ação, o documento-base da PNDR propõe a realização de investimentos em infraestrutura, a provisão de crédito e o desenvolvimento das habilidades locais como requisitos para a promoção produtiva local e também para a inserção ativa da população no processo de desenvolvimento, o que reflete o enfoque da construção social do território e do empoderamento social. A proposta de "ativar produtivamente" os espaços subnacionais —principalmente os atrasados— passa necessariamente pelo reforço das organizações produtivas regionais e pela ampliação da participação social através do estímulo a práticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento. Escapa-se, pois, do excessivo economicismo que havia marcado as políticas anteriores.

Como se mencionou anteriormente, está implícito na PNDR o objetivo de promover a integração do mercado interno nacional, tanto produtiva como política. Neste último caso, a política propõe que se supere o federalismo competitivo —recrudescido a partir dos 1980, com ápice nos 1990 e que tem prevalecido até o período atual, expresso, por exemplo, na Guerra Fiscal— para que se restabeleça a capacidade de planejamento e intervenção indutora do Estado através da cooperação federativa. Para isso, promover uma articulação política que envolva os três níveis de governo (Federal, Estaduais e Municipais) é estratégico. Como já se comentou anteriormente, a articulação interministerial também é relevante para que se possa extrair de outras políticas repercussões espaciais desejadas.

Para verificar em que medida a política se encontrava alinhada às necessidades do momento atual, realizou-se recentemente uma revisão técnica sobre as diretrizes da política (denominada "PNDR Fase 2"). Uma das conclusões dessa revisão foi a de que, desde o ponto de vista institucional, era preciso reforçar o papel de coordenação do Ministério da Integração, responsável pela implementação da política, e incorporar também as regiões dinâmicas do país no escopo da política. O propósito de concatenar várias políticas à PNDR é de tal complexidade que já se está propondo que um Ministério de maior ascendência —a Casa Civil— assumia o intento proposto pela nova política regional.

Do ponto de vista da execução da política, os recursos financeiros a ela dedicados seriam provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Inspirado no modelo europeu, o FNDR se propõe a articular os recursos já existentes —mas insuficientes para impulsionar a PNDR— na forma de fundos constitucionais de desenvolvimento regional (designados com fins específicos para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste), além de dispor de recursos que seriam derivados de uma reforma tributária. Para avançar, portanto, a PNDR depende de negociações políticas bastante custosas. Por isso, o enfoque moderno e atualizado que orientou sua concepção não se fez acompanhar pelas reformas fiscais necessárias para auspiciar sua execução.

Nesse sentido, já começaram a surgir diversos estudos e avaliações de desempenho, maior parte dos quais destaca que a efetividade da PNDR é severamente prejudicada pela falta de aprovação da lei que regulamenta o fundo financeiro previsto para sua execução. Com isso, a atuação do Ministério da Integração tem se restringido aos recursos existentes nos fundos constitucionais e a alguns repasses do Governo Federal, geralmente relacionados a obras específicas (irrigação, por exemplo) e ações emergenciais (para prevenção de incidentes provocados por chuvas e enchentes).

Em face às limitações financeiras que acometem a PNDR, têm sido muito mais efetivas para explicar a dinâmica concreta do desenvolvimento regional brasileiro as políticas ditas "implícitas" (Guimarães Neto, 2012). Embora a PNDR haja sido concebida como uma política moderna e atual, é sem equívoco destacar que processos recentes vinculados a políticas setoriais, ações de fomento vinculadas a financiamento público (caso dos arranjos produtivos locais), políticas sociais, políticas de valorização do salário mínimo, exploração produtiva de recursos naturais e inversões do setor público na periferia nacional, entre outros fatores, têm tido repercussões mais fortes do ponto de vista do desenvolvimento regional no Brasil.

Esses determinantes concretos refletem o fato de que nem mesmo a efetividade coordenadora da PNDR, atribuição a cargo do Ministério da Integração, tem sido promovida, limitando sobremaneira a busca pelos objetivos propostos pela política regional brasileira atual.

VII. Do GTDN à PNDR: que lições extrair da experiência de planejamento regional brasileiro?

A Questão Regional surgiu no Brasil no final dos anos de 1950 a partir de interpretações sobre as disparidades de nível e ritmo de crescimento entre a região Nordeste e a área mais rica do país, então denominada de Centro-Sul. Para o combate do "desconforto" que causava esse desenvolvimento desigual, foi criada uma instituição especificamente relacionada à dimensão espacial do desenvolvimento, responsável pela condução de uma política de desenvolvimento regional para o Nordeste.

A partir de um corte escalar macrorregional e institucionalmente vinculada à presidência da República, e se bem tenha resistido ao período de instabilidade que caracterizou os anos de 1959-1964, a SUDENE teve sua atuação severamente condicionada pelas consequências sociais, econômicas e políticas decorrentes do Golpe Militar de 1964. A partir de então, especialmente na década de 1970, mudanças na concepção de desenvolvimento regional e alterações na forma de atuar do Estado foram, crescentemente, reduzindo não apenas o papel da SUDENE (então a expressão máxima do arranjo institucional dedicado ao tema), mas também e principalmente da política de desenvolvimento regional, a um plano secundário no rol de prioridades do governo.

Nos anos de 1970 prevalecia a centralização de processos decisórios em estamentos burocráticos, cuja atuação estava pautada no autoritarismo para a definição de estratégias e ações, algo que prevaleceu até o final da Ditadura Militar, reforçando a ideia de que o planejamento regional estava cada vez mais relegado a ser de natureza complementar e de tônica compensatória e acessória, uma vez que era sempre precedido pela definição das principais políticas governamentais, estas de caráter macroeconômico/setorial/nacional. O essencial das políticas públicas se definia e executava nesses recortes, nitidamente a-espaciais.

Na segunda metade dos 1970, as políticas regionais foram especificamente direcionadas a determinadas áreas do país, sendo o II PND (1974-79) - uma política nacional de corte setorial - o exemplo maior dessa lógica. A expressão máxima da intervenção espacial do II PND era os grandes projetos de investimentos (GPI). O essencial da atuação através dos GPI se concebia através de políticas setoriais definidas à escala nacional, sem considerar as estruturas produtivas regionais pré-existentes e/ou as particularidades dos locais (geralmente periféricos) onde eram instalados.

Seria inadequado esperar que, no contexto de crise fiscal e financeira que acometeu o Estado nos anos de 1980, se revertisse essa tendência. Na realidade, os anos de 1980 representaram o momento em que as políticas de desenvolvimento regional mais agonizaram. Sem embargo, a década dos 1980 conduziu a um importante avanço institucional na concepção de políticas subnacionais de desenvolvimento: a possibilidade de participação popular no processo de desenvolvimento, muito em função do peso crescente –e dos problemas socioeconômicos– que ganhava a dimensão urbana.

Quanto à orientação neoliberal dos anos de 1990, quando o Estado se compromete prioritariamente com aspectos gerenciais, a “estratégia” regional levada a cabo demonstrou na prática o que na teoria era evidente: uma seletividade espacial nociva a qualquer concepção de nação, que prescindia do compromisso de converter as potencialidades econômicas dos “espaços eleitos” em benefícios para a sociedade, priorizando explicitamente a iniciativa privada, na crença de que tal ação se reverteria “pelo mercado” em benefícios à sociedade.

A retomada de uma orientação social-desenvolvimentista do Estado brasileiro a partir de 2003 permitiu a concepção de uma moderna política de desenvolvimento regional, que prevalece até os dias atuais, e cuja virtude é estar em linha com o estado das artes da ciência regional em nível mundial. Deve-se reconhecer, entretanto, o fato de que outros determinantes têm sido mais relevantes para o desenvolvimento regional que a própria política.

Em outras palavras, o quadro que prevalecia nos 1970 e 1980 –referente ao caráter acessório da política regional– continua vigente: têm mais importância no contexto atual o grupo de políticas públicas de caráter implícito e a ação privada com repercussão territorial. Isso permite concluir que a política atual, a despeito do avanço que representa, ainda não conseguiu superar a marginalização das políticas espaciais no rol de prioridades da ação pública e nem prover, em função da falta de recursos financeiros, resultados que sejam derivados efetivamente do que tem sido por ela proposto.

Nessa situação de pouca efetividade da política regional, a emergência de novos processos com repercussão espacial –especialmente a descoberta de jazidas de petróleo na costa sudeste do Atlântico e a realização de grandes eventos nos principais centros urbanos do país– e a consolidação de processos já vigentes, como a exploração periférica de recursos minerais por grandes grupos privados, representam importante desafio à ação pública, se esta realmente se pretende postar como uma contra-força no tendencial movimento de concentração produtiva e como um elemento de coordenação institucional referentes àqueles processos.

Em outras palavras, não está clara a forma como se dá o alinhamento desse dinamismo regional em relação à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, evidenciando que a política não tem sido capaz de coordenar o leque de ações espaciais existentes no país. Daí o próprio Ministério de Integração clamar a necessidade de delegar a coordenação institucional da política a um Ministério de maior ascendência. Ou seja, os processos concretos, ao contrário de reforçar a importância da política espacial, a estão condicionando ao caráter acessório, para não dizer marginal, que tem prevalecido no país há vários anos. É preciso, pois, superar esse papel e resgatar, efetivamente, o planejamento regional no escopo de políticas públicas no Brasil.

Bibliografia

- Abreu, M.P., (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1990.
- Araujo, F. G. B., Modernização e Conflito No Brasil Contemporâneo. In: *Anais do IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)*. vol. 1.: 221-227. Salvador, 1991.
- Araujo, Tania Bacelar, A Experiência de Planejamento Regional no Brasil. In: ANPPUR. (Org.). *Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- _____. *Herança de diferenciação e futuro de fragmentação*. Estud. av. vol.11 no.29 São Paulo Jan./Apr. 1997.
- _____. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Fortaleza: *Revista Econômica do Nordeste, BNB*, Fortaleza, 4-6/1999.
- Brandão, C.A., *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2012.
- Buarque, S.C., *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: IICA, 1999.
- Cano, W., *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- _____. *Soberania y política económica en América Latina*. Cuba: Editorial de Ciencias Sociales, 2007b.
- _____. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.
- Carvalho, F. F., *Da Esperança à Crise: a Experiência das Políticas Regionais no Nordeste*. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, 2001.
- Diniz, C. C. e Gonçalves, E., Economia do conhecimento e desenvolvimento regional. In: Diniz, C. C.; Lemos, M. B. *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.
- Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 13ª edição. São Paulo, Nacional, 1977.
- _____. *Cultura e Desenvolvimento: em época de crise*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1984.
- _____. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- Galvão, A.C.F. e Brandão, C.A., 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*. Ed. Unesp, São Paulo, 2003.
- Galvão, O.J.A., *Regional development in Brazil: a study of economic integration in an unevenly developed country*. Thesis (PhD). London: [s.n.], 1987.
- Goodman, D. et al., Os incentivos financeiros à industrialização do Nordeste e a escolha de tecnologias. *Pesquisa e Planejamento*, 1 (2): 329-365. Rio de Janeiro, dez. 1971.
- GTDN, *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Recife: SUDENE, 1994.
- Guimarães Neto, L., *Introdução à Formação Econômica do Nordeste*. Recife: Massangana-FJN, 1989.

- _____. *Trajetória Econômica de uma região periférica*. Estudos Avançados, vol.11 no.29 São Paulo Jan./Apr. 1997.
- _____. Antecedentes e Evolução do Planejamento Territorial no Brasil. In: Araújo, Tania Bacelar de (coord.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios*. Brasília: IICA, 2010.
- _____. Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil: Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto. *Revista Políticas Públicas*, Vol 16., no. 1. São Luís, Maranhão: UFMA, 2012.
- Maricato, E., *Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- Mello, J.M.C., *O Capitalismo Tardio*. Campinas, SP: Unesp-Edições Facamp, 2009.
- Nabuco, M. R. (2007), A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. etc., espaço, tempo e crítica, *Revista Eletroônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas*, n. 2 (6), vol. 1. Disponível em <http://www.uff.br/etc>.
- Oliveira, F., *Noiva da Revolução/Elegia para uma Re(li)gião*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- Pacheco, C.A., *Fragmentação da Nação*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.
- PIMES (Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia), *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*. Recife: SUDENE/PIMES/UFPE, 4V, 1984.
- Tavares, Hermes M. Nordeste –1959: a Lei de Irrigação abortada. *Cadernos IPPUR*, Ano XXII, No. 1, Jan-Jul 2008.
- Vainer, C. B. Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional. In: Sérgio Margulis. (Org.). *Meio Ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. Brasília: IPEA/PNUD, 1990, v. 179-211.
- _____. Fragmentação e projeto nacional: Desafios para o planejamento territorial. In: Diniz, Célio Campolina. (Org.) *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz da experiência da União Européia e do Brasil*: Ministério da Integração Nacional, 2007, v.1. : 103-130.

Anexo

QUADRO A.1
MARCOS FUNDAMENTAIS DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

