

---

## desarrollo territorial

# **P**olíticas e instituições para desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil

Kelson Vieira Senra



NAÇÕES UNIDAS



Instituto Latinoamericano de  
Planificación Económica y Social  
(ILPES)

Santiago do Chile, fevereiro de 2010



Esse documento foi elaborado por Kelson Vieira Senra, no marco das atividades do programa “Modernização do Estado, desenvolvimento produtivo, e uso sustentável dos recursos naturais” (GER/04/002), executado por CEPAL, em conjunto com a Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ. O autor agradece às equipes do Ministério da Integração Nacional e do ILPES/CEPAL, aos entrevistados e colaboradores que apoiaram a realização desse trabalho e lembra de mencionar: Alex Araújo, Antonio Carlos Galvão, Celso Vedana, Eduardo Vieira, Henrique Villa, Iria Charão, Juarez de Paula, Heloisa Menezes, Kátia Chagas, Luis Carlos Flores, Luciano Canez, Roberto Marinho, Ronaldo Ramos Vasconcellos, Ubajara Leite, Wilson Torres Filho.

As opiniões expressas nesse documento, que não foi submetido a uma revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor e podem não coincidir com as da organização.

Os limites e os nomes que figuram neste mapa não implicam seu apoio ou aceitação oficial pelas Nações Unidas.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1994-7364      ISSN versión electrónica 1994-7372

ISBN: 978-92-1- 323407-5

LC/L.3192-P

Nº de venta: P.10.II.G.20

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumo</b> .....	5
<b>Apresentação</b> .....	13
<b>Metodologia</b> .....	15
<b>1. O discurso público favorável ao Desenvolvimento Econômico Territorial - DET</b> .....	17
1.1 O discurso das políticas federais relacionadas com DET de 1990 a 2003 .....	17
1.2 Notas sobre planos nacionais de desenvolvimento investigados, do período de 1990 a 2003 .....	21
<b>2. O universo das políticas públicas relacionadas com DET</b> .....	27
2.1 As políticas públicas federais relacionadas com DET .....	27
2.2 Notas sobre políticas e instituições federais investigadas .....	30
<b>3. A prática institucional das políticas públicas setoriais</b> .....	35
3.1 As políticas setoriais relacionadas com DET .....	35
3.2 Notas sobre políticas e instituições setoriais investigadas .....	37
3.3 Notas sobre competências dos entes federados pós CF 88 .....	41
<b>4. A prática institucional das políticas públicas territoriais</b> .....	45
4.1 Visão geral das políticas territoriais federais relacionadas com DET .....	45
4.2 Notas sobre políticas e instituições territoriais federais relacionadas com DET investigadas .....	49
4.3 Notas sobre a diversidade de territórios identificados .....	54
<b>5. A articulação das políticas públicas setoriais e o DET</b> .....	57
5.1 A articulação das políticas setoriais e as instituições federais .....	57
5.2 Notas sobre políticas e instituições federais de articulação Investigadas .....	60

<b>6. Políticas e instituições estaduais relacionadas com DET</b> .....	65
6.1 Visão geral das políticas estaduais relacionadas com DET .....	65
6.2 Notas sobre políticas estaduais relacionadas com DET investigadas-estados do CE, AC, SC, RS .....	67
<b>7. Políticas e instituições municipais relacionadas com DET</b> .....	79
7.1 Visão geral das políticas municipais relacionadas com DET.....	79
7.2 Notas sobre características dos municípios brasileiros.....	79
7.3 Notas sobre as políticas municipais relacionadas com DET investigadas .....	86
<b>8. Iniciativas da sociedade relacionadas com DET</b> .....	95
8.1 Visão geral de iniciativas da sociedade relacionadas com DET investigadas .....	95
<b>9. A guisa de conclusão</b> .....	99
<b>Referencias Bibliográficas</b> .....	103
<b>Serie desarrollo territorial: números publicados</b> .....	109

### Índice de quadros

QUADRO 1	UNIVERSO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS INVESTIGADAS RELACIONADAS COM O DET .....	29
QUADRO 2	CLASSIFICAÇÃO GERAL DAS POLITICAS RELACIONADAS COM DET .....	36
QUADRO 3	CLASSIFICAÇÃO GERAL DAS POLITICAS RELACIONADAS COM DET .....	38
QUADRO 4	POLITICAS SETORIAIS DE FOMENTO AS ATIVIDADES PRODUTIVAS.....	39
QUADRO 5	QUADRO GERAL DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, APLS .....	39
QUADRO 6	POLITICAS DO CAMPO SOCIAL .....	40
QUADRO 7	POLITICAS SETORIAIS DE INFRAESTRUTURA.....	41
QUADRO 8	PLANOS APONTADO PELA CF 88 E LEIS COMPLEMENTARES.....	44
QUADRO 9	COMPARATIVO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS FEDERAIS INVESTIGADAS.....	48
QUADRO 10	INSTITUÇÕES TERRITORIAIS PROMOVIDAS POR GOVERNOS ESTADUAIS.....	67
QUADRO 11	EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS NO BRASIL .....	82
QUADRO 12	DISTRIBUIÇÃO E EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA 2000-2003 .....	83
QUADRO 13	PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS MUNICIPAIS 2005 .....	87
QUADRO 14	MUNICÍPIOS COM INCENTIVOS PARA ATRAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÓMICAS, POR GRANDES REGIÕES, SEGUNDO AS CLASSES DE TAMANHO DE POPULAÇÃO-2001 .....	88

### Índice de diagrama

DIAGRAMA 1	ESQUEMA GERAL DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS FEDERAIS INVESTIGADAS .	60
------------	--	----

### Índice de requadros

RECUADRO 1	CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....	43
------------	---------------------------	----

### Índice de mapas

MAPA 1	REFERÊNCIAS CARTOGRÁFICAS DE POLITICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO .....	20
MAPA 2	MESORREGIÕES DIFERENCIADAS-MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.....	50
MAPA 3	TERRITÓRIOS RURAIS SUSTENTÁVEIS, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO .....	51
MAPA 4	LOCALIZAÇÃO DOS CONSADS, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL ..	52
MAPA 5	REGIONALIZAÇÃO ESCRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ESTADO DO CEARÁ .....	71
MAPA 6	REGIONALIZAÇÃO DOS AGROPOLOS DO ESTADO DO CEARÁ.....	71
MAPA 7	LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO DO ACRE .....	74
MAPA 8	REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO ACRE .....	74
MAPA 9	REGIONALIZAÇÃO DA SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS-SANTA CATARINA .....	76
MAPA 10	REGIONALIZAÇÃO DOS COREDES, RIO GRANDE DO SUL .....	78
MAPA 11	DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA 2000 .....	83

## Resumo

---

*“Os conflitos eram, como sempre, as condições necessárias da criação, tumultuosa e fecunda. Todas as peças foram postas sobre o tabuleiro e o jogo foi se armando pouco a pouco, em uma sucessão de criações, todas valiosas por si mesmas e todas em busca de uma linha de coerência.”<sup>1</sup>*

A dimensão territorial está em evidência nos debates contemporâneos sobre desenvolvimento, o que tem influenciado políticas públicas em vários países. O fenômeno também está ocorrendo no Brasil, onde há poucas informações sistematizadas sobre o assunto.

Esse trabalho apresenta resultados de pesquisa exploratória sobre políticas e instituições brasileiras que buscam associar desenvolvimento e território. O objetivo da pesquisa é avaliar o estado da arte das políticas e instituições para o que ILPES/CEPAL denominou Desenvolvimento Econômico Territorial - DET.

Para efeito da pesquisa, DET é compreendido como “a capacidade de uma sociedade local formular propósitos coletivos de progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade e mobilizar os recursos necessários para sua obtenção”, de acordo com o conceito formulado por ILPES/CEPAL.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> José Luiz Romero, Crise e Ordem no Mundo Feudo Burguês, pg.120, 2005

<sup>2</sup> Termo de referência que orientou a realização da pesquisa.

A pesquisa foi realizada entre maio e agosto de 2006, e faz parte de um conjunto de investigações que ocorreu simultaneamente em dez países da América Latina e do Caribe. O período examinado, do início da década de 1990 até 2003, foi definido em função das reformas políticas e econômicas ocorridas na maioria dos países da América Latina e do Caribe.

A pesquisa buscou confirmar hipóteses apontadas por ILPES referentes aos temas: o discurso público favorável ao Desenvolvimento Econômico Territorial; o universo das políticas públicas relacionadas com DET; a prática institucional das políticas públicas setoriais; a prática institucional das políticas públicas territoriais; a autonomia e possibilidades de protagonismo territorial.

## **O discurso público favorável ao Desenvolvimento Econômico Territorial - DET**

A primeira hipótese do ILPES afirma que os países da América Latina e Caribe viveram uma transição das políticas regionais, que entendiam o desenvolvimento como crescimento do centro para a periferia, para políticas de desenvolvimento econômico local e territorial, que entendem o desenvolvimento como processo endógeno, dependente da iniciativa local, considerando o período de 1990 até a atualidade. Os discursos de políticas públicas deveriam confirmar esse entendimento.

Foram analisados planos nacionais do governo federal, formulados entre de 1990 e 2003, entrevistadas autoridades em Brasília e concluiu-se que nesse período houve uma transição das políticas de desenvolvimento associadas ao território no país.

No início da década de 1990, planos de desenvolvimento defendiam a implantação de atividades industriais nas macrorregiões mais pobres do país, com apoio de instituições federais como a Sudene. Em meados da década de 1990, o mais importante era a promoção de investimentos em infraestrutura que permitissem a conexão dos vetores mais dinâmicos da economia nacional com a economia global, os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

No fim da década de 1990, notou-se a implantação de políticas que buscavam o desenvolvimento local, a partir da concertação e da conjugação de esforços públicos e privados. No início dos anos 2000, observou-se um progressivo envolvimento dos governos estaduais com o tema do desenvolvimento regional e local e maior participação dos municípios. Nesse período também foi criada uma política para mesorregiões diferenciadas (MI).

A partir de 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional passou a reconhecer a desigualdade e a diversidade existente em todo território nacional, adotou a escala microrregional como referência e elegeu as mesorregiões como prioridade. Também foram criadas políticas para apoiar o desenvolvimento territorial, a exemplo dos territórios rurais sustentáveis (MDA).

## **O universo das políticas públicas relacionados com DET**

Para o ILPES uma série de fatores estratégicos têm contribuído para explicar as políticas de Desenvolvimento Econômico Territorial que promovem trajetórias territoriais exitosas. O universo dessas políticas bem sucedidas de DET envolveria as áreas de infraestrutura econômica básica, fomento produtivo e empresarial, ordenamento do território e políticas setoriais específicas.

A pesquisa apontou que atualmente não há uma política nacional de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil, mas várias iniciativas governamentais dirigidas ao fomento de atividades produtivas, à geração de emprego, trabalho e renda e desenvolvimento local, territorial ou regional. Essas políticas estão vinculadas a diferentes áreas setoriais e são de autoria dos governos federal, estaduais e municipais.

A investigação se concentrou no plano federal e identificou um grande número de políticas e instituições mencionadas pelo ILPES. Essas políticas são promovidas por diferentes instituições das áreas de desenvolvimento regional, social e agrário, planejamento, meio ambiente, indústria e comércio, trabalho, bancos oficiais e instituições de apoio a micro e pequenas empresas.

Entre as políticas federais analisadas, a pesquisa identificou aquelas cujo discurso mais se aproxima do conceito de DET, ou seja, que buscam articular desenvolvimento econômico e território: as mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional; os territórios rurais sustentáveis, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local – Consads, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

Considerando o conjunto de políticas federais relacionadas com DET, a pesquisa apontou as principais atividades promovidas, destacando a capacitação, planos de desenvolvimento, arranjos produtivos locais, articulação de ações públicas, entre outras, e o alcance das iniciativas, como o dos 109 territórios rurais, que abrangem 34% do território nacional.

## **A prática institucional das políticas públicas setoriais**

Para ILPES/CEPAL as políticas setoriais são parte importante do Desenvolvimento Econômico Territorial cabendo identificar as ações setoriais que se atuam de maneira articulada para a promoção de DET, o que abrange diferentes áreas temáticas.

Na busca de entender esse processo, as políticas setoriais foram classificadas considerando: a importância que elas atribuem ao território nos processos de desenvolvimento, a complementaridade e a afinidade dos programas, o grau de similaridade da estrutura institucional. Foram então formados quatro grupos temáticos: a) políticas territoriais, b) políticas de fomento às atividades produtivas, c) políticas sociais, c) políticas de infraestrutura (Quadro 2).

Sem contar as áreas de direitos humanos e individuais, não investigados, foram identificados no governo federal 45 conselhos, oito agências e 12 Sistemas, sendo que quatro desses sistemas tem caráter territorial e oito estão relacionados aos demais entes federados – estados e municípios.

O trabalho apresenta também um resumo das competências dos entes federados relacionadas diretamente ao Desenvolvimento Econômico Territorial, estabelecidas na CF/88. Esse estudo foi demandado pelo ILPES pois as determinações constitucionais são consideradas imperativas no esclarecimento do papel de cada ente federado nas ações de DET. É apresentado um quadro com competências para elaboração de uma série de planos previstos na CF/88.

## **A prática das políticas públicas territoriais**

ILPES/ CEPAL indicam “a existência de grande variedade e multiplicidade de estratégias territoriais” bem como “a adoção de procedimentos variados e múltiplas definições acerca da natureza e da importância da dimensão territorial para o bom desempenho das políticas públicas”. ILPES / CEPAL busca confirmar se esse fato também ocorre no Brasil.

A pesquisa revelou um grande contingente de territórios distintos convivendo no país. Há macrorregiões, regiões integradas de desenvolvimento econômico e social, regiões metropolitanas, mesorregiões, microrregiões, regiões especiais (Amazônia Legal, Faixa de Fronteira, Semi-Árido Nordeste), territórios rurais, bacias hidrográficas, consórcios de desenvolvimento, territórios quilombolas, territórios indígenas; entre outros territórios e regiões criados pelo Estado.

A investigação das políticas federais foram priorizadas e também revelaram uma grande diversidade de situações mas a territorialização das políticas federais é um objetivo ainda a ser atingido. De acordo com a Constituição Federal, cabe ao Plano Pluri Anual estabelecer diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, em acordo com planos nacionais, regionais e setoriais. O PPA 2004/2007 reconhece que a maior parte do orçamento federal não é espacializada.

A pesquisa apurou que algumas áreas setoriais, que atuam diretamente no território, estão promovendo a criação de institucionalidades locais por acreditarem que a integração das ações públicas deve acontecer no território. São descritos brevemente: fóruns das mesorregião, territórios rurais sustentáveis, consórcios de desenvolvimento, conselhos das cidades, e pactos de concertação.

Os resultados da investigação indicam também que falta articulação entre as instituições territoriais federais. Apesar de algumas ações integradas pontuais, a desarticulação é comum, como demonstra a comparação de municípios que participam de Consads e de Territórios Rurais Sustentáveis. É apresentado um quadro comparativo entre as ações territoriais federais.

## **A articulação das políticas públicas e o DET**

Para o ILPES “é estratégico conhecer o grau de articulação entre os setores que têm políticas e programas relacionados ao DET”, cabendo verificar se há uma instancia nacional que faz o papel de coordenação, o seu nível de legitimidade e ferramentas usuais.

Pelas informações apuradas, as articulações das políticas públicas deveriam ocorrer nos planos federal, estadual e municipal, e em recortes territoriais diferenciados como mesorregiões, microrregiões, bacias hidrográficas, consórcios, entre outros.

As articulações deveriam acontecer em pelo menos duas direções: horizontal, entre áreas setoriais; e vertical, entre entes da federação<sup>3</sup>. No âmbito federal, a pesquisa identificou três instituições que têm objetivo de promover a articulação das políticas setoriais: o Plano Pluri Anual – PPA; as Câmaras de Políticas e o Comitê de Assuntos Federativos (ambos na Casa Civil, PR). As atividades recentes dessas instituições são sucintamente analisadas e descritas.

De acordo com a pesquisa, o PPA não alcança o status necessário para “garantir a consistência das ações públicas de todas as esferas”, como afirma o Plano 2004/2007; as câmaras de políticas não atingem o objetivo de integrar e coordenar ações públicas; e o Comitê de Assuntos Federativos conseguiu alguns benefícios para os municípios e aprovou a lei de consórcios públicos.

A articulação das políticas setoriais e das ações dos diferentes entes federados é apontada pela maioria dos entrevistados como o grande desafio. Pelo que foi levantado, o universo das políticas e instituições públicas que tratam de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, apesar dos esforços que vem sendo feitos para superar esta situação.

## **Políticas estaduais relacionadas com DET**

ILPES / CEPAL acredita que transformações políticas recentes por que têm passado países da América Latina têm promovido uma descentralização e criado condições para um crescente protagonismo econômico, social e político das regiões, dos territórios, das cidades, do local”. Para testar esta hipótese, a pesquisa buscou identificar, primeiramente, a atuação dos governos estaduais relacionados ao DET.

Apurou-se que os governos estaduais estão tomando várias iniciativas para promover o Desenvolvimento Econômico Territorial. Nos estados investigados foram identificadas diferentes linhas de atuação para promoção do DET, que poderiam ser divididas em dois grupos: medidas para promover atividades produtivas e gerar trabalho e renda; e políticas de regionalização administrativa e orçamentária.

Quanto à promoção de atividades produtivas e à geração de trabalho e renda, foram encontradas, pelo menos, três tipos de postura dos governos estaduais: estado facilitador de novos empreendimentos; estado indutor do desenvolvimento econômico; estado investidor direto em atividades produtivas. Um mesmo estado pode adotar diferentes posturas, contudo, entre os estados pesquisados, Minas Gerais aparece como “facilitador”; o Ceará tem postura de “indutor”; e o estado do Acre é identificado como “investidor direto”.

Quanto à descentralização administrativa, os estados têm tomado iniciativas que objetivam aproximar a administração pública das microrregiões, articular as ações públicas no território, valorizar

---

<sup>3</sup> 6 Para Brandão, Costa e Alves, Economia Regional e Urbana, UFMG/IICA/MI 2006, a articulação dos arranjos institucionais se dá em três formas: horizontais – em um mesmo nível de intervenção, verticais – derivado do movimento de descentralização, e mistas.

as instituições e a participação da sociedade local. As instituições territoriais promovidas tem perfil diferente. O Ceará conta com escritórios técnicos de desenvolvimento local e regional, conselhos e agropolos; Santa Catarina com secretarias de desenvolvimento regional e conselhos; no Rio Grande do Sul e no Mato Grosso do Sul a instituição regional é um conselho autônomo.

## **Políticas municipais relacionadas com DET**

Para continuar verificando a quinta hipótese apresentada pelo ILPES/CEPAL, acerca do protagonismo regional e local, a investigação buscou informações relacionadas aos municípios. Apurou-se que os municípios são considerados os principais elos das organizações territoriais, base da ocupação do território e do desenvolvimento regional. A maioria dos entrevistados pela pesquisa considera fundamental a participação do poder executivo Municipal nos processos de DET.

A pesquisa aponta um conjunto de políticas municipais relacionadas ao DET. Destacam-se as informações apuradas pela Munic / Ibge (2001), segundo as quais mais da metade dos municípios brasileiros ofereciam algum tipo de incentivo para atrair empresas, mas somente 3,3% tinha um plano estratégico de desenvolvimento. O programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável - Dlis também é relatado devido a sua identificação com o tema de DET.

As políticas territoriais dos municípios também são apresentadas como instrumentos importantes para ações territoriais. No entanto, essas ações carecem de apoio das políticas estaduais e federais, demonstram fragilidades e sobreposições. Destacam-se os consórcios privados, utilizados como forma de compartilhar a execução de serviços; as associações de municípios, que realizam papel de representação política e de prestadores de serviços técnicos; os comitês de bacias hidrográficas, que estão sendo progressivamente fortalecidos.

De acordo com a pesquisa, para compreender as possibilidades de participação dos municípios nos processos de Desenvolvimento Econômico Territorial é necessário considerar o porte, as características sócio-econômicas, entre outros aspectos dos 5560 municípios brasileiros. São apresentadas notas sobre os municípios brasileiros demonstrando aspectos demográficos, e uma caracterização institucional.

Destacam-se: a autonomia político-administrativa dos municípios assegurada pela CF / 88; a disseminação de conselhos na gestão das políticas públicas que, no caso da saúde, alcança 97% dos municípios; a extensa lista de competências municipais, que inclui a gestão do solo urbano, a prestação de serviços básicos de saúde e educação, o combate as causas da pobreza, entre outras; as limitações financeiras dos municípios e a dependência de estados e União.

## **Iniciativas da sociedade relacionadas com DET**

O protagonismo territorial apontado por ILPES/CEPAL também deve considerar as iniciativas promovidas por organizações da sociedade. A pesquisa identificou diferentes casos de protagonismo relacionadas ao desenvolvimento econômico territorial, promovidos por organizações sociais, oriundas de segmentos distintos, ou resultado de alianças. Em muitos casos estas iniciativas da sociedade encontraram apoio e se fortaleceram com ações públicas. A pesquisa não trata de grandes empreendimentos empresariais ou governamentais, criados a partir de iniciativas federais, não articuladas com as comunidades. A investigação apurou:

- aglomerados de micro e pequenas empresas – é um caso de iniciativa de empresários do setor produtivo cuja atividade cresceu independentemente do poder público, como Nova Serrana, MG. Com apoio do poder público e empresarial pode-se transformar em Arranjo Produtivo Local;
- micro e pequenas empresas e ambientalistas – é o exemplo de empresas que exploraram o turismo ecológico aproveitando os recursos naturais da região de Bonito, MS. O papel do Ministério Público em apoio as causas ambientalistas tem destaque nestes casos;

- movimentos sociais e ongs – é o caso da associação de produtores da região de Valente, BA, de iniciativa de organizações sociais que teve origem nos movimentos eclesiais de base da Igreja Católica e apoio de organizações internacionais;
- ações de ambientalistas e movimentos sociais – populações tradicionais que vivem do extrativismo dos recursos naturais em parceria com ambientalistas de organizações nacionais e internacionais. É o caso do estado do Acre;
- ações de universidades e lideranças sociais – iniciativa de universidades comunitárias, em aliança com lideranças políticas e sociais. A regionalização do Rio Grande do Sul decorre, em grande parte, da iniciativa das universidades comunitárias do estado; y
- ações de produtores rurais especializados – É o caso dos produtores do café do cerrado da região de Uberlândia, MG, que se reúnem em condomínio para defender interesses comuns.

## A guisa de conclusão

Os resultados da pesquisa exploratória indicam que houve uma transição das políticas de desenvolvimento associadas ao território no país, no período de 1990 até 2003. No plano federal, a política de desenvolvimento regional, tradicionalmente dirigida às macrorregiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, cedeu lugar ao projeto dos eixos de infraestrutura para exportação e às ações de desenvolvimento local e territorial. Nos últimos anos, as ações federais passaram também a conviver com uma série de novas políticas territoriais dos governos estaduais e municipais.

Para que o desenvolvimento regional seja construído a partir da organização dos atores presentes no território, é necessário valorizar a diversidade, articular as múltiplas escalas territoriais, as políticas setoriais, e as ações dos três entes federados, com ampla participação da sociedade. Esse é o entendimento da pndr, que defende essas teses, mas não apresenta os instrumentos para possibilitar a adoção desses preceitos na prática.

Os programas federais que se destacam na busca de articular desenvolvimento econômico e território, são as mesorregiões, os territórios rurais sustentáveis, e os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local. Conclui-se que essas ações estão sobrepostas e desarticuladas, entre si e em relação às iniciativas dos estados e dos municípios. Essas iniciativas alcançarem vários resultados positivos, mas, efetivamente, não promovem desenvolvimento territorial.

Os governos estaduais promovem DET por meio de políticas de fomento às atividades produtivas e medidas de regionalização administrativa, exercendo um papel importante na coordenação das ações públicas. Contudo, o papel de fomento dos estados é limitado e descentralização administrativa não ocorre de fato e ações territoriais não se vinculam às federais.

Municípios têm grande importância para o Desenvolvimento Econômico Territorial, mas cabe reconhecer as diferenças entre municípios grandes, médios e pequenos e de regiões metropolitanas. A capacidade administrativa e autonomia municípios pequenos são muito limitadas, suas políticas são frágeis e dependentes dos governos estaduais e federal.

Apesar de várias iniciativas públicas, o Brasil não dispõe de uma política de Desenvolvimento Econômico Territorial. O universo das políticas e instituições públicas que tratam de DET no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, dos três entes federados. A articulação das políticas públicas, das diferentes áreas setoriais, dos três entes federados, do setor público e da sociedade, é considerada um desafio.

As experiências atuais, dos governos federal, estaduais e municipais, são variadas e ricas, oferecem várias lições. O conhecimento e a troca de experiências já realizadas contribuem para a construção de uma política de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil.

Algumas questões descortinadas pela pesquisa sobre Desenvolvimento Econômico Territorial sugerem investigações mais detalhadas, como experiências de desenvolvimento local, a coordenação de

diferentes grupos temáticos de políticas, a participação da sociedade nos processos de planejamento e conselhos, fóruns e outras instituições; o papel dos governos estaduais no fomento as atividades produtivas, competitividade dos territórios e descentralização administrativa.



## Apresentação

---

A pesquisa sobre políticas e instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial - DET no Brasil, teve caráter exploratório, foi elaborada entre maio e setembro de 2006, e faz parte de um conjunto de investigações que ocorreu simultaneamente em dez países da América Latina e Caribe.

O trabalho foi coordenado pelo Diretor de Desenvolvimento Regional do ILPES / CEPAL, Dr. Ivan Silva Lira, e contou com o apoio do Escritório da CEPAL no Brasil, e o suporte do Ministério da Integração Nacional, por meio da Coordenação de Informações, da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.

Foram utilizadas fontes documentais e entrevistas realizadas em Brasília e nos estados do Acre, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. As pesquisas de campo foram realizadas paralelamente à elaboração dos produtos que ofereciam respostas às hipóteses apresentadas por ILPES / CEPAL.

Os resultados da investigação foram reunidos em dois volumes. Esse documento responde as hipóteses apresentadas por ILPES / CEPAL. São apresentadas uma visão geral de cada tema e notas sobre elementos da pesquisa que subsidiaram o entendimento acerca da hipótese.

Esse trabalho conta ainda com resumos das informações apuradas nos estados do Acre e do Ceará, que são mais extensos, abrangendo uma atividade produtiva específica, e os casos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, tratando apenas da estrutura institucional identificada nesses estados.

Os casos estudados são descritos em outro documento, que também deverá ser publicado por ILPES / CEPAL, onde são apresentados os casos: Fábrica de preservativos masculinos em Xapuri, Acre; Território do sisal, Valente, Bahia; A floricultura em São Benedito, Serra de Ibiapaba, Ceará; Turismo ecológico em Bonito, Mato Grosso do Sul; Indústria calçadista em Nova Serrana, Minas Gerais; a cultura da maçã em Fraiburgo, Santa Catarina.

A pesquisa se mostrou oportuna. Há várias iniciativas de políticas públicas relacionadas ao Desenvolvimento Econômico Territorial ocorrendo paralelamente que merecem ser investigadas para promover o aprendizado e a troca de experiências.

Esse trabalho, de caráter exploratório, oferece apenas uma contribuição preliminar para a troca de informações e subsídios para realização de outros estudos sobre políticas e instituições do campo do DET no Brasil.

Agradecemos aos amigos e colaboradores que tornaram possível a realização desse trabalho.

## Metodologia

---

A pesquisa sobre políticas e instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil foi elaborada a partir de roteiro determinado pelo ILPES/CEPAL que apontou cinco hipóteses a serem investigadas. A metodologia da pesquisa foi desenvolvida em conjunto com equipe da Coordenação de Informações, da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional.

Como ponto de partida para a pesquisa foi reunido um grupo de técnicos no âmbito da Coordenação de Informações do Ministério da Integração Nacional - MI que definiu: principais diretrizes da investigação, conjunto de iniciativas mais expressivas a serem consideradas, fontes documentais, roteiro preliminar de questões e universo de entrevistados.

Para efeito da pesquisa, DET foi compreendido como “a capacidade de uma sociedade local formular propósitos coletivos de progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade e mobilizar os recursos necessários para sua obtenção”, de acordo com o conceito formulado por ILPES / CEPAL.

As diretrizes estabelecidas apontaram a necessidade de: considerar políticas e instituições do governo federal, estaduais e municipais; contemplar as cinco macrorregiões do país – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro Oeste; considerar casos de estudo que tratassem de diferentes atividades econômicas, em diferentes estágios evolutivos.

O primeiro passo foi a realização de um conjunto de entrevistas<sup>4</sup> no âmbito do governo federal, em Brasília, considerando autoridades envolvidas com os temas de desenvolvimento regional, agrário, planejamento, indústria e comércio, turismo e ciência e tecnologia. Somente parte dos contatados possibilitou a realização da entrevista.

O segundo passo definido pela estratégia foi o estudo de casos específicos relacionados ao DET, nas cinco macrorregiões, para que fosse possível apurar informações sobre acontecimentos em curso, com pontos de vista de diferentes fontes e sujeitos envolvidos no processo, por meio de entrevistas e documentos, permitindo uma comparação de discursos

Foram considerados estudos de casos que contemplassem não só o fomento produtivo e empresarial, mas também outros aspectos relacionados ao desenvolvimento do território, como infraestrutura econômica e social, preservação ambiental e ordenamento territorial.

Passo a passo, para cada caso de estudo, foram realizadas as seguintes atividades: pesquisas preliminares pela internet, identificação dos sujeitos a serem entrevistados, agendamento das visitas, encaminhamento das questões, viagens e entrevistas, transcrições das entrevistas, pesquisas complementares por meio da rede de computadores e de documentos fornecidos pelos entrevistados e elaboração de textos para responder às hipóteses.

Questões orientadoras foram utilizadas na pesquisa, elaboradas à partir do termo de referência, relacionadas às cinco hipóteses apresentadas. Foi realizado um teste de validação das perguntas formuladas.

Os casos estudados foram:

- Região Nordeste: estado do Ceará – a floricultura na região da Serra de Ibiapaba; estado da Bahia – o território do sisal;
- Região Sul: estado de Santa Catarina – as regionalizações do estado e a cultura da maçã; estado do Rio Grande do Sul – as regionalizações do estado e os Coredes;
- Região Norte – estado do Acre – a fábrica de preservativos masculinos com matéria prima do extrativismo;
- Região Centro Oeste – estado do Mato Grosso do Sul – o turismo na região do município de Bonito; y
- Região Sudeste: O arranjo produtivo calçadista do município de Nova Serrana e; o desenvolvimento da região do Triângulo Mineiro.

Os resultados obtidos nos estados foram diferenciados. Em geral, os entrevistados preferiram relatar suas experiências, ao invés de responder sistematicamente as questões orientadoras. Apesar disso, a maioria das questões foi respondida ao longo das entrevistas.

As pesquisas de campo foram realizadas paralelamente à elaboração dos produtos que ofereciam respostas às hipóteses apresentadas por ILPES / CEPAL.

---

<sup>4</sup> Volume 02 – Entrevistas da Pesquisa sobre DET no Brasil

# **1. O discurso público favorável ao Desenvolvimento Econômico Territorial - DET**

---

## **1.1 O discurso das políticas federais relacionadas com DET de 1990 a 2003**

Para ILPES/CEPAL “as reformas de caráter econômico aplicadas na América Latina e Caribe desde o início dos anos 1990 passaram por mudanças de enfoque, ênfases e procedimentos. De acordo com a literatura internacional, espera-se encontrar uma transição das políticas regionais para políticas de desenvolvimento econômico local e territorial. Pressupõe-se que as políticas regionais entendiam o desenvolvimento territorial como resultado da difusão do crescimento do centro para a periferia; enquanto as políticas de desenvolvimento econômico local entendem que o desenvolvimento depende da iniciativa local para o aproveitamento das oportunidades do entorno”<sup>5</sup>

Para investigar esta hipótese buscou-se identificar evidências favoráveis ao desenvolvimento econômico local e territorial nos discursos de políticas públicas nacionais. Foram realizadas análises de quatro planos nacionais de desenvolvimento, elaborados no âmbito do governo federal, a partir do início da década de 1990: o Projeto Brasil Novo, do Presidente Fernando Collor de Mello; os planos Brasil em Ação e Avança Brasil, do

---

<sup>5</sup> Termo de Referência, tradução do autor.

Presidente Fernando Henrique Cardoso; e o plano Brasil de Todos, do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Também foram realizadas entrevistas com técnicos e autoridades de instituições federais e apuradas informações que dizem respeito a políticas e programas da União e de governos estaduais.

O Projeto Brasil Novo, do Presidente Fernando Collor de Mello<sup>6</sup>, eleito em 1989, propôs um modelo de desenvolvimento nacional baseado na abertura da economia, no controle dos gastos públicos e na privatização de funções exercidas pelo Estado. Apesar disso, Collor discursa a favor da manutenção de estruturas governamentais de desenvolvimento, a exemplo da Sudam e da Sudene, e da continuidade de ações públicas nas macrorregiões mais pobres do país, principalmente as dirigidas ao fomento do setor privado. Para Collor a solução para o desenvolvimento do Norte e Nordeste “é a expansão econômica com desenvolvimento social, por meio da integração das ações resultantes de investimentos multi-setoriais localizados (com aproveitamento de espaços potencialmente rentáveis) articulando projetos produtivos a base econômica regional”.

O Plano Pluri Anual PPA 1996 / 1999, elaborado no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, retomou o processo de planejamento Federal para o desenvolvimento, 20 anos depois do II PND, do Governo Militar. Com a inflação controlada, o Plano Brasil em Ação trabalhou o conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento, conferindo uma territorialidade para os projetos. Este Plano considerou a logística de bens e serviços e a conexão de mercados nacional e global como determinantes. Propôs a articulação de esforços da iniciativa pública e privada a partir da provisão de infraestrutura para um conjunto de empreendimentos localizados em todas as regiões do país. No segundo Governo FHC, o Plano Avanço Brasil(2000/2003)<sup>7</sup> fortaleceu a idéia dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, trabalhado no período anterior.

Nos planos de desenvolvimento da era FHC a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais contava com o Programa Comunidade Solidária, considerado peça importante para alcançar estes objetivos. A ação governamental deveria visar a criação de novas oportunidades para a população de baixa renda, multiplicando parcerias entre o setor público e a iniciativa particular. Em 1999 foi criada uma linha de ação chamada Comunidade Ativa, com objetivo de promover o desenvolvimento local por meio do diagnóstico das potencialidades, capacitação e organização de atores sociais e implementação de arranjos produtivos. A partir daí foram promovidos os Fóruns Desenvolvimento Local Integrado Sustentável - Dlis. Inicialmente o Comunidade Ativa trabalhou principalmente na escala municipal, em localidades com Índice de Desenvolvimento Humano -IDH-M abaixo de 0,5.

Vários órgãos do Governo Federal se envolveram com o desenvolvimento econômico local neste período, a exemplo do Banco do Nordeste e do Sebrae. De 2000 a 2005 o Sebrae operou Projetos de Desenvolvimento Regional, em microrregiões com 30 - 40 municípios, em alguns casos em mais de um estado. Nestes projetos o ponto de partida era o território. O projeto era similar ao Programa Comunidade Ativa, na escala microrregional. Foram organizados fóruns com a participação da sociedade local, elaborados planos de desenvolvimento local e regional, com metas comuns para os municípios.

Outra iniciativa que data deste período é o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, do Ministério da Integração Nacional, que reconhece a exclusão social resultante da competitividade entre empresas e regiões e o contraste potencializado com o avanço da tecnologia e os baixos níveis de instrução da população de determinadas localidades. O Programa de mesorregiões objetiva o fortalecimento da base sócio-econômica local e regional, a formulação de projetos de desenvolvimento com participação da sociedade e a articulação das ações da União, dos estados e municípios.

As informações levantadas revelam ainda o surgimento de experiências de governos estaduais com o Desenvolvimento Econômico Territorial no final da década de 1990 / início dos anos 2000. Alguns exemplos são os estados do Ceará, que criou uma Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional; Acre, que praticamente adotou como programa de governo a proposta da Comunidade Ativa e

<sup>6</sup> O Presidente Collor foi destituído em 1992 e substituído pelo Vice Presidente Itamar Franco.

<sup>7</sup> Plano Avanço Brasil, governo federal, PPA 2000 / 2003

organizou Fóruns de Desenvolvimento Local em todos os 22 municípios; o Rio Grande do Sul, com os seus Conselhos de Desenvolvimento Regional – Coredes, que cobrem todo o território do estado, dividido em microrregiões; Santa Catarina, que promoveu mais recentemente o projeto Meu Lugar, elaborado em parceria com o Pnud, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Já no atual Governo do Presidente Lula da Silva, pela proposta do Plano Brasil de Todos, PPA 2003/2006, as políticas de desenvolvimento deveriam ter um componente regional “com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais”. A redução das desigualdades econômicas entre regiões foi citada como objetivo desta política onde o governo federal deve considerar a rica diversidade regional, articular uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, fortalecer os arranjos produtivos locais, promover uma profunda reformulação dos instrumentos de atuação regional e desconcentrar as bases científicas e tecnológicas, entre outras medidas.

Em consonância com esta orientação do PPA 2003/2006, o governo federal formulou uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Pndr, que reconheceu a desigualdade existente em todo território nacional, utilizando a escala microrregional. A Pndr “trabalha a diversidade como um ativo essencial do modelo de desenvolvimento o que remete às políticas que tenham como eixo a estruturação de iniciativas inovadoras desde a base territorial do país, contando com o engajamento das forças sociais e políticas das regiões.” A Pndr propõe apoiar fóruns, colegiados, pactos e outras formas de organização da sociedade, de estados e municípios como forma de construir planos e projetos com uma visão de futuro compartilhada. Propõe uma abordagem do território nacional considerando múltiplas escalas territoriais e aponta as mesorregiões como escala prioritária.

A partir de 2003, o governo federal também passou a promover outros programas dirigidos ao Desenvolvimento Econômico Territorial, a exemplo dos Territórios rurais sustentáveis, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dos Consórcios de segurança alimentar e Desenvolvimento Local – Consad, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a metodologia dos territórios rurais visa criar e fortalecer uma institucionalidade territorial, com capacidade de ser pró-ativa, para planejar, negociar e fazer gestão de programas e projetos. Para MDA / SDT “o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.”

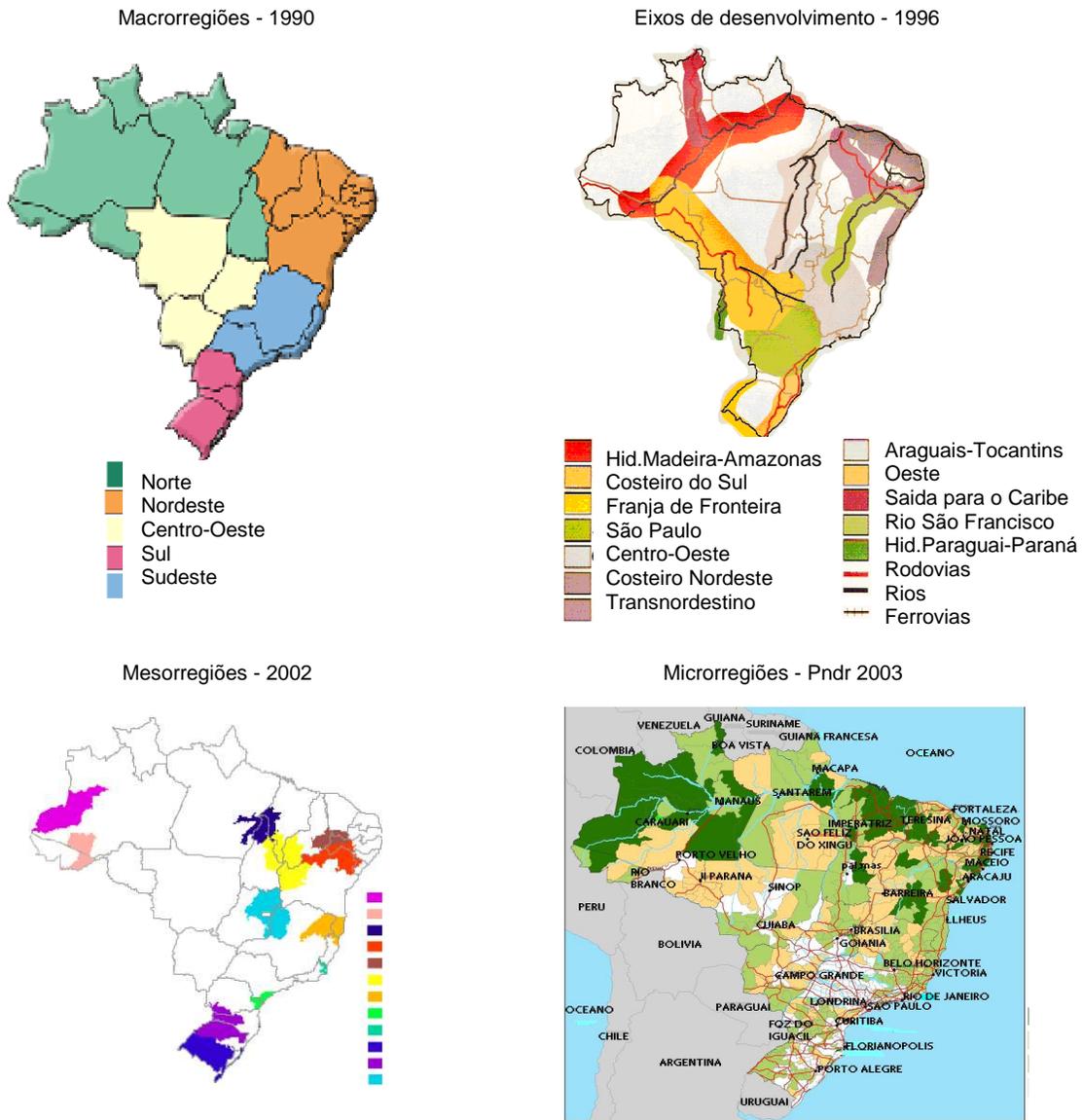
Essa breve investigação de planos e políticas governamentais formulados no período de 1990 até 2003, possibilita afirmar que houve uma evolução das políticas de desenvolvimento associadas ao território utilizadas no país, cabendo destacar:

- no início da década de 1990, as propostas de desenvolvimento tratavam da diminuição das desigualdades regionais baseando-se na idéia de implantar atividades produtivas nas macro-regiões mais pobres do país com apoio de instituições federais como Sudam e Sudene;
- em meados da década de 1990 o mais importante eram os investimentos em infra-estrutura que permitissem a conexão dos vetores mais dinâmicos da economia nacional com a economia global, por meio de projetos públicos e privados relacionados aos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento;
- no fim da década de 1990 notou-se uma investida em políticas que buscam o desenvolvimento local e regional a partir da concertação e da conjugação de esforços públicos e privados; estas iniciativas foram dirigidas inicialmente para os municípios e depois para microrregiões;
- no início dos anos 2000 notou-se o progressivo envolvimento dos governos estaduais com o tema do desenvolvimento regional e local e maior participação dos municípios. Neste período também foram criadas as mesorregiões diferenciadas, espaços sub-nacionais caracterizados por problemas sociais e de dinamismo econômico;

- a partir de 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Pndr passou a reconhecer a desigualdade existente em todo território nacional, utilizando a escala microrregional, e propôs a valorização de iniciativas da sociedade e dos governos locais y
- nesse último período também foram criadas políticas federais para apoiar o desenvolvimento territorial, como os territórios rurais sustentáveis.

As cartografias do mapa 1, abaixo, ilustram a evolução da abordagem territorial na leitura das políticas nacionais de desenvolvimento regional.

**MAPA 1  
REFERÊNCIAS CARTOGRÁFICAS DE  
POLITICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO**



Fonte: Ministério da Integração Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

## 1.2 Notas sobre planos nacionais de desenvolvimento investigados, do período de 1990 a 2003

### A. Antecedentes

A planificação nacional no Brasil<sup>8</sup> teve início depois da 2ª Guerra Mundial, por meio de um processo de cooperação com os Estados Unidos. Em 1947, durante o Governo Eurico Gaspar Dutra, o Plano SALTE foi a primeira iniciativa de planificação nacional de desenvolvimento. Em 1951, no Governo do Presidente Vargas, a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos concluía pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE.

No governo Juscelino Kubitschek, em 1956, foi elaborado o primeiro Plano de Metas para o desenvolvimento nacional, baseado em estudos realizados pelo BNDE em cooperação com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL. O plano incluía a construção de Brasília, a nova capital no interior do país, marco histórico de alterações significativas na ocupação e no desenvolvimento do território nacional.

Em 1972, durante a ditadura militar, foi formulado o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, no período conhecido como milagre brasileiro, de grande crescimento econômico (e pequena distribuição de renda), onde se destacavam grandes projetos de integração nacional, industrialização e expansão das fronteiras de desenvolvimento.

Em 1975, ainda sob orientação do governo de exceção, foi elaborado o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, que promoveu grandes investimentos na área energética. Neste período, teve forte expressão o planejamento tecnocrático, centralizado pelo Governo Federal, que utilizava um forte aparato estatal para promover o desenvolvimento. Data deste período, por exemplo, os Planos de Desenvolvimento Regional elaborados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e Planos Nacionais Setoriais, como o Planasa, do saneamento, entre outros.

O agravamento da crise do petróleo, a crise fiscal e a recessão econômica provocaram uma alteração radical no papel do Estado. Nos anos 80 o país entrou em compasso de baixo crescimento econômico e grande inflação. O III PND e o Plano de Desenvolvimento da Nova República, esse último já no período de transição democrática do país, não tiveram desdobramento prático. A reestruturação produtiva internacional impactou fortemente o Estado e o planejamento governamental foi esvaziado.

A luta para retomar a democracia no país culminou com a Reforma Constitucional de 1988 e as eleições gerais para a Presidência da República, em 1989. A nova Carta Magna redefiniu a República Federativa Brasileira incluindo União, estados e municípios como entes autônomos, estabeleceu novas competências e atribuições para os seus membros e apontou a necessidade de serem formulados Planos Pluri Anuais, entre outros, em todos os níveis da Federação.

### B. Projeto Brasil Novo - 1991

#### Governo do Presidente Fernando Collor de Mello

O Projeto Brasil Novo – Propostas do Governo do Presidente Fernando Collor, de março de 1990, é marcado pela linha neoliberal e propõem a abertura da economia brasileira para o capital estrangeiro, a promoção da competitividade empresarial e a privatização das estatais. São também citadas propostas de reforma administrativa do estado e um programa de desregulamentação que promete a liberação da economia dos vícios do clientelismo, dos subsídios e dos cartórios.

<sup>8</sup> Baseado em informações do Sítio do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, 2006

O estado deveria enfrentar duas grandes tarefas: apoio à transformação da estrutura produtiva e a correção dos desequilíbrios sociais e regionais. A retomada do crescimento sustentado se daria a partir da transformação da estrutura produtiva que contemplasse sistematicamente o aumento da produtividade e o fomento a capacidade de inovação, tempo investimento para implantação de infraestrutura publica adequado.

Para a realização destas tarefas, Collor propõe modificar o Estado, de tamanho menor, mais ágil e com grande capacidade de articulação. A reforma do Estado inclui a eliminação do desequilíbrio financeiro, por meio de um amplo ajuste fiscal e reforma tributaria. Collor promete ainda extrema rigidez com os gastos públicos.

Neste contexto, é feito o discurso de Collor de Mello sobre a questão regional. Para Collor, seja por escassez de recursos, circunstancias históricas ou políticas, o crescimento econômico não se processa homogeneamente no espaço brasileiro. Na avaliação de Collor, no norte e nordeste, em razão das especificidades regionais, estes problemas assumem uma dimensão particular, o que impede que sejam solucionados no âmbito de uma política global e pelo funcionamento eficiente dos mecanismos de mercado. Por esta razão, emerge a questão regional e formulam-se políticas especialmente concebidas para a promoção do seu desenvolvimento.

Para o tratamento da questão regional, Collor promete não adotar posturas clientelistas, assistencialistas ou paternalistas, baseadas na destinação descoordenadas de recursos públicos e concessão pouco criteriosa de incentivos fiscais. Promete também valorizar a atuação de estados e municípios, para quem a Constituição Federal transferiu obrigações e “significativa receita tributaria, o que implica a necessidade de transferir também a responsabilidade por ações publicas”.

Para Collor, os principais instrumentos de ação governamental nesse campo são os bancos de desenvolvimento regional (BNB e BASA), as agencias de desenvolvimento (Sudam, Sudene, Suframa) e os fundos constitucionais de financiamento do norte, nordeste e centro-oeste. Os fundos de investimento do nordeste e da Amazônia (Finor e Finam), são questionados.

Collor discursa que o centro da sua estratégia para o desenvolvimento regional “é a expansão econômica com desenvolvimento social, por meio da integração das ações resultantes de investimentos multi-setoriais localizados (com aproveitamento de espaços potencialmente rentáveis) articulando projetos produtivos a base econômica regional”. Ao governo federal caberia, então, estabelecer prioridades e coordenar as diversas esferas de governo.

## **C. Plano Brasil em Ação – 1996 /1999**

### **Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso**

O Plano Pluri Anual de 1996-1999 do Governo Federal segue a orientação neoliberal, diretriz geral das ações públicas no inicio da década de 90. O PPA 96/99 entende que atuação do Estado na economia se tornou um obstáculo à modernização e os esforços e redundaram em fatores de instabilidade econômica, tornando-se enormes empecilhos à continuação do desenvolvimento. A principal preocupação naquele momento era com a inflação, então combatida com o Plano Real, que veio finalmente alcançar sucesso na estabilização da moeda, depois de uma série de tentativas frustradas. Além da cultura inflacionária, o PPA aponta outros dois desafios a serem vencidos para viabilizar o crescimento econômico: o corporativismo e o atraso. O atraso é atribuído ao estado, considerado ineficiente, pesado, caro; as empresas, que atuavam num ambiente excessivamente regulamentado e protegido; e a sociedade que “com baixo nível de instrução, formação técnica deficiente, mesmo uma parte da população que escapa aos níveis de pobreza está despreparada para um mercado de trabalho que deverá tornar-se cada vez mais exigente se quiser competir em níveis de igualdade numa economia globalizada.”.

O corporativismo seria o responsável por depositar no orçamento publico a as expectativas de ver atendidas as reivindicações setores da sociedade, aumentando gastos e diminuindo receitas. O corporativismo seria o grande obstáculo à consolidação do Plano Real. Segundo o PPA, “no âmbito do

Estado, especialmente, o corporativismo tem sido um poderoso fator de ineficiência e altos custos.”. O PPA 96/99 coloca então como principal tarefa do Governo Federal o enfrentamento destes obstáculos. Em primeiro lugar defende consolidar o Plano Real e tornar permanente a estabilidade financeira, o que significa equilibrar as contas públicas, promover a desestatização e rever a política monetária e cambial. Em segundo lugar, o PPA defende a retomada do crescimento econômico, favorecimento do fluxo de recursos da poupança e recursos externos para atividades produtivas. Por último, o plano propõe a aumento de empregos e dos rendimentos da população trabalhadora.

Para atingir estes objetivos, o PPA propõe parcerias com estados, municípios e iniciativa privada o que “não se restringe a enumerar metas governamentais, mas mapear os investimentos fundamentais na infra-estrutura econômica indispensável à realização de suas metas. Com isso, nortear os agentes econômicos, sinalizar as oportunidades de inversões para os agentes financiadores.” Para a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, a estratégia governamental deveria visar a criação de novas oportunidades, redução de custos, aproveitamento das potencialidades econômicas, melhoria da infra-estrutura que proporcionando a melhoria das condições gerais de vida no campo e na cidade, com um tratamento regional específico.

O programa Comunidade Solidária é peça fundamental dessa ação. Suas prioridades se identificam com as das principais áreas de atuação do governo no campo social. Parte importante de sua estratégia é a transformação nos métodos tradicionais de gerenciamento dos programas sociais, por um lado, multiplicando as parcerias entre o setor público e a iniciativa particular e, por outro lado, envolvendo todos os setores governamentais e órgãos públicos na realização dos objetivos estabelecidos e evitando, com isso, a perpetuação de órgãos especializados e voltados exclusivamente para atender à população mais pobre.

Para alcançar estas estratégias, o programa Brasil em Ação planejou 42 empreendimentos: 16 na área social e 26 na área de infra-estrutura. Os projetos de infraestrutura se basearam na formação de eixos de integração e desenvolvimento com objetivo de criar oportunidades de investimentos para a iniciativa privada e promover atividades produtivas voltadas para a exportação. “Na prática, são projetos que impulsionam a realização de novos investimentos, gerando efeito multiplicador sobre o desenvolvimento econômico e social do País”. Segundo o Ministério do Planejamento, a escolha dos projetos do PPA 96/99 atendeu à lógica dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, buscando uma visão estratégica para promover a integração e o desenvolvimento do País como um todo, sem privilegiar uma ou outra região específica.

## **D. Plano Avança Brasil - 2000 / 2003**

### **Segundo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso**

O programa Avança Brasil dá seqüência ao Brasil em Ação, no mesmo contexto neoliberal que pressupõe de um lado a liberalização econômica, o fortalecimento da economia de mercado e, de outro, a reforma do estado. O PPA considera que há uma obstacularização do desenvolvimento econômico do país que se convencionou chamar de “custo Brasil”. Para diminuir este custo, o estado brasileiro eliminou restrições ao capital estrangeiro, quebrou monopólios de empresas estatais e promoveu uma nova regulamentação dos setores de energia, telecomunicações, petróleo e portos. O Plano foi elaborado a partir de uma orientação estratégica global contemplando as diretrizes: consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; e consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; reduzir as desigualdades inter-regionais; e promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.

O Avança Brasil propôs um conjunto de investimentos públicos e privados nas áreas de infra-estrutura econômica, desenvolvimento social, informação e conhecimento, e meio ambiente, considerando as demandas do País para o período 2000-2003. Estes projetos deveriam ter um efeito multiplicador desencadeando “outros investimentos, gerando um círculo virtuoso de aumento do

emprego, elevação da renda, crescimento econômico, desenvolvimento social e redução das desigualdades regionais”. Segundo texto de apresentação do Plano “o resultado foi a elaboração de uma carteira de oportunidades de investimentos para os próximos oito anos, onde o que se busca é descentralizar o desenvolvimento e a riqueza do país.” O plano parece entender que ao fomentar as potencialidades competitivas das distintas regiões brasileiras combateria as disparidades regionais.

O plano reforça então a proposta dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração que consideram a logística de fluxo de bens e serviços como determinante para a sua definição. São eles: 1) Arco Norte; 2) Madeira; 3) Oeste; 4) Araguaia-Tocantins; 5) Transnordestino; 6) São Francisco; 7) Rótula; 8) Sudoeste; e 9) Sul.

## **E. Plano Brasil de Todos - 2003 / 2006**

### **Governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva**

O PPA 2003-2006 é orientado por uma estratégia de longo prazo. Para o PPA “É indispensável uma clara estratégia macroeconômica que valorize a estabilidade, bem como políticas adequadas de estímulo à produtividade e à competitividade, pois, na sua ausência, a própria dinâmica de expansão da economia pode criar uma série de desequilíbrios que acabem por reverter essa expansão.” Esta estabilidade deve se basear a) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; b) inflação baixa e estável; e c) contas externas sólidas. As políticas de investimento e elevação da produtividade passam pela criação de um ambiente favorável ao investimento privado, redução do custo - Brasil, investimento público na ampliação da infraestrutura, e promoção de parcerias com o setor privado. As políticas para o setor externo abarcam a redução da relação passivo externo/exportações, com a programação de uma série de medidas e investimentos que favoreçam as exportações, como a redução dos custos de logística e transporte, incentivo e controle do comércio exterior, estímulo às vendas externas de pequenas e médias empresa, entre outras medidas.

As políticas sociais propostas pelo PPA incluem políticas voltadas à expansão da renda e do consumo dos mais pobres a um ritmo superior ao do crescimento da renda e do consumo dos mais ricos, um dos pontos centrais da agenda do novo governo. Segundo o Plano, em particular, é preciso dar ênfase aos programas que além de transferir renda, contribuam para absorver os trabalhadores de menor qualificação, melhorando as condições do mercado de trabalho e os salários. Pela proposta do PPA, as políticas regionais seriam priorizadas “com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais.” A redução das desigualdades entre regiões e também as disparidades dentro das regiões são citadas como objetivos desta política que também deve considerar a rica diversidade regional.

Segundo o plano, uma atuação sobre a dimensão espacial das desigualdades é fundamental num país onde a relação entre as unidades da Federação com maior e menor PIB per capita é de cerca de 7 vezes enquanto entre microrregiões mais pobres e mais ricas alcançam 40 vezes. Segundo o PPA, as desigualdades sociais têm uma dimensão regional e seu enfrentamento passa por uma nova política de desenvolvimento regional e o fortalecimento do planejamento territorial. O Plano reconhece a forte concentração de atividades econômicas em parcelas do território, vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos, ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza e de bolsões de pobreza nos grandes metrópoles. Para o PPA “A geografia desejada para os próximos anos deve privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do País, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social.”

A integração competitiva do território nacional passa também, de acordo com o PPA, pela coordenação e pelo investimento seletivo em infra-estrutura, atacando de imediato os gargalos em transporte, energia, telecomunicações e recursos hídricos, que são obstáculos à valorização das complementaridades inter-regionais. O Plano indica ainda que as áreas mais frágeis fossem tratadas numa perspectiva sub-regional com objetivo de articular uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda,

saneamento, habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, emprego e renda), visando ao desenvolvimento local. O fortalecimento dos arranjos produtivos locais é visto como uma oportunidade para a desconcentração espacial da produção.

Para o PPA 2003/2006, uma profunda reformulação dos instrumentos de atuação regional, Fundos Constitucionais, Incentivos, Agências Regionais, todos exclusivamente voltados para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, é fundamental para promover o desenvolvimento regional. Para o plano, “é crucial a adoção de instrumentos que permitam uma atuação do território visto de forma integrada e o equacionamento dos problemas das desigualdades sociais e econômicas dos espaços, numa perspectiva que abranja o conjunto do território nacional, nas diversas escalas: nacional, macrorregional, sub-regional, local.” Como passo inicial para a nova ordem institucional, foi proposta a criação do fundo nacional de desenvolvimento regional, que acompanharia a proposta de reforma tributária, em tramitação no Congresso Nacional.

O desenvolvimento regional deve considerar ainda a questão científica e tecnológica. Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso fazem parte dos objetivos do PPA 2004-2007 que define três as prioridades: consolidação e articulação do sistema nacional de inovação, o desenvolvimento das potencialidades regionais e a intensificação da pesquisa e da inovação.



## **2. O universo das políticas públicas relacionadas com DET**

---

### **2.1 As políticas públicas federais relacionadas com DET**

Segundo o ILPES / CEPAL “pesquisas realizadas desde os anos 90 sobre Desenvolvimento Econômico Territorial assinalam que uma série de fatores estratégicos tem contribuído para explicar trajetórias territoriais consideradas exitosas. Devem ser consideradas pelo menos as seguintes áreas: infraestrutura econômica básica (estradas, comunicação, energia); fomento produtivo e empresarial (apoio a micros, pequenas e médias empresas, capacitação, emprego, financiamento, desenvolvimento de cadeias produtivas, promoção de exportação, atração de investimentos, melhoria da competitividade); ordenamento do território e uso do solo; e políticas setoriais específicas.”<sup>9</sup>

A investigação buscou identificar o universo de políticas públicas relacionados ao Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil. Foram realizadas entrevistas com autoridades de órgãos federais vinculados aos ministérios das áreas de desenvolvimento regional, desenvolvimento agrário, desenvolvimento industrial, ciência e tecnologia, e planejamento, além do serviço de apoio a pequenas empresas e de instituto de pesquisa econômica (ver lista de entrevistados na Ficha Técnica).

---

<sup>9</sup> Termo de referência da pesquisa

A pesquisa apurou a existência de várias iniciativas governamentais dirigidas ao desenvolvimento regional, territorial ou local; ao desenvolvimento agrário ou urbano; à geração de emprego, trabalho erenda e ao desenvolvimento da economia solidária; ao desenvolvimento social e à segurança alimentar; ao financiamento de atividades produtivas setoriais e de apoio a empreendedores. Estas políticas estão vinculadas a diferentes instituições, são de áreas setoriais distintas, têm formulações próprias, envolvem autoria e participação dos governos federal, estaduais e municipais e promovem a participação da sociedade (Quadro 1). A investigação apontou, contudo, que não há uma política de Desenvolvimento Econômico Territorial em vigor no país. Apesar do grande número de iniciativas, não foi identificado uma estratégia comum às diferentes políticas relacionada ao desenvolvimento.

Entre as iniciativas federais identificadas, vale destacar os programas cujo discursos mais se aproximam do conceito de DET e que buscam articular desenvolvimento econômico e território: as mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional; os territórios rurais sustentáveis, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; e os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local – Consads, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão também promoveu dois projetos piloto de uma iniciativa que tem objetivo de promover o desenvolvimento territorial, chamada de Pactos de Gestao Integrada do Território. O Ministério do Meio Ambiente promove os fóruns da Agenda 21, que tem objetivo de promover a concertação de forças sociais para o desenvolvimento sustentável, e os comitês de gestão das bacias hidrográficas que, apesar de não terem como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico, envolvem diretamente os interesses dos setores produtivos.

Outras instituições Federais investigadas não utilizam necessariamente o território como estratégia de desenvolvimento. O Banco do Brasil, por meio da Diretoria de Desenvolvimento Regional Sustentável, promove a elaboração de planos de negócio e financia atividades econômicas locais. O Banco do Nordeste, conta com agentes de desenvolvimento e financia setores produtivos. O Sebrae, que já atuou com estratégia territorial, hoje realiza principalmente atividades tradicionais de apoio ao empreendedorismo. O Ministério do Trabalho elabora planos regionais de capacitação do trabalhador sem que haja aparente articulação com o desenvolvimento territorial. O MT também promove ações de economia solidária e o financiamento de projetos de empreendedores populares organizados coletivamente. Na alçada do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio estão a Abdi, que trabalha o desenvolvimento industrial conferindo ênfase ao aspecto da inovação; a Apex, que promove exportações; a coordenação do grupo de trabalho de arranjos produtivos locais, promovidos por um grande número de instituições Federais, estaduais, não governamentais e privadas; o Bndes, que financia empreendimentos públicos e privados.

Um caso a parte são as instituições tradicionais dirigidas ao desenvolvimento das macrorregiões norte, nordeste e centro-oeste, ligadas ao Ministério da Integração Nacional. Na região Nordeste, principalmente, atuam a Secretaria de Infra-estrutura Hídrica, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parará, as Agências de Desenvolvimento do Norte e do Nordeste e o Banco do Nordeste do Brasil. No passado, estas instituições foram responsáveis pela implantação de grandes projetos de desenvolvimento econômico e de infraestrutura com recursos públicos, que hoje não estão mais disponíveis. Suas ações sofrem críticas históricas que passam por prática de assistencialismo, centralização, sub aproveitamento de recursos hídricos, desarticulação, entre outras. Estas instituições têm se esforçado para incorporar novos elementos às suas atividades a partir da promoção de ações articuladas com a sociedade local.

Considerando este conjunto de políticas federais relacionadas ao DET pode-se afirmar que entre as principais atividades promovidas pelos programas estão:

- capacitação de atores locais, apoio para organização social e criação de instituições locais (conselhos, fóruns, comitês, pactos de concertação);
- elaboração planos de desenvolvimento regional;

- promoção de arranjos produtivos locais - APLs para ampliar a competitividade dos pequenos produtores, grupos de pequenas e médias empresas e atividades produtivas isoladas, bem como para promover novas atividades econômicas;
- apoio e capacitação para o empreendedorismo;
- desenvolvimento de tecnologia adaptada aos interesses regionais;
- financiamento de atividades produtivas;
- promoção de articulação de ações públicas, dos diferentes entes federados e áreas setoriais, visando ações sociais e implantação de infra-estrutura;
- ações para preservação do meio ambiente e dos recursos hídricos e utilização sustentável dos recursos naturais; y
- ações para segurança alimentar.

Cabe observar que as políticas de ordenamento territorial e uso do solo não foram notadas como elementos da ação federal para o desenvolvimento econômico territorial<sup>10</sup>, embora esta preocupação esteja presente nas iniciativas relacionadas ao meio ambiente. A pesquisa e inovação tecnológica aparece como item dos arranjos produtivos não tendo sido observada uma política que associasse as ações de C & T ao Desenvolvimento Econômico Territorial. As iniciativas do campo do desenvolvimento urbano também não demonstram conexão com o DET.

O alcance das diferentes iniciativas Federais relacionadas ao desenvolvimento econômico territorial é bastante expressivo. Os 109 territórios rurais apoiados compreendem 1713 municípios ou 34% do território nacional. O maior número de territórios rurais está na região nordeste, a mais pobre do país (46, abrangendo 732 municípios). A atuação dos 40 Consads, promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, alcançam 568 municípios. Em 2005, o governo federal investiu R\$ 2,5 bilhões para incentivar o dinamismo econômico, melhorar a infra-estrutura econômica e social e fomentar a organização social e institucional nas mesorregiões consideradas prioritárias. O BNB conta com 200 agentes de desenvolvimento (na razão de 01 para cada 12 municípios aproximadamente) e vem ampliando progressivamente os financiamentos na região Nordeste. O orçamento do Sebrae em 2005 girou em torno de R\$ 900 milhões. O Banco do Brasil elaborou 1600 Planos de Negócio (547 em execução). O MDIC contabiliza 955 arranjos produtivos locais em elaboração.

#### QUADRO 1 UNIVERSO DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS INVESTIGADAS RELACIONADAS COM O DET

Quadro geral de instituições federais investigadas					
N	Instituição	Enfase	Atividades relacionadas DET	Recorte territorial	Institucionalidades
1	Ministério da Integração Nacional - MI	SDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR	Propoe atuação em macro-regiões, meso regiões, micro regiões, especiais	Propoe criação de fóruns, grupos, conselhos, etc com participação da sociedades e entes federados
		SPR	Apoio a organização social, arranjos produtivos locais APLs, articulação de ações públicas	Meso regiões prioritárias, sub-regiões prioritárias no semi-árido	Camara de Integração Nacional Fóruns das Meso Regiões
		CODEVASF	Implantação e manutenção de infra-estrutura hídrica, apoio a arranjos produtivos, elaboração de planos	Macro - regiões nordeste, semi-árido, vale dos rios São Francisco e Parnaíba	Superintendências e Escritórios Regionais e Sub-regionais

(Continuação)

<sup>10</sup> A Política Nacional de Ordenamento Territorial, prevista na Constituição Federal de 1988, está em fase inicial de elaboração.

## Quadro (conclusão)

2	Ministerio do Planejamento - MPO	IPEA	Pesquisa de Políticas Públicas, sócio econômicas, indicadores, coordenação de atividades de APLs	Escala nacional, regional e local	Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos
		SPI	Planejamento de Investimentos Estratégicos, Eixos de Desenvolvimento, Pactos de Concertação, territorialização	Escala nacional, eixos regionais de desenvolvimento	Coordenação de Planejamento Territorial, Coordenação de Infraestrutura Regional
3	Ministerio do Desenvolvimento Agrário - MDA	SDT	Apoio a organização social, elaboração de planos, financiamento de atividades agrárias, APLs, assessoria técnica	Micro regiões (Territórios Rurais Sustentáveis)	Conselhos Nacional (CONDRAP) Estadual (CEDRS) e Regional (CODES) e Coord. Estaduais
4	Ministério do Desenvolvimento Social - MDS	SESAN	Ações para segurança alimentar, bolsas família, outras, apoio a empreendimentos e a organização	Estados, micro regiões m municípios de baixo IDH, áreas periféricas do país	Conselhos Nacional, Estaduais, Municipais (CONSEAS), Fundos, Consórcios Regionais (CONSADS)
5	Ministerio do Trabalho - MT	SINE, SENAIE	Planos de capacitação, financiamento atividades produtivas, locação de mão obra, apoio a economia solidária	Escala Nacional, estadual, micro - regional, municipal	Conselhos FGTS, FAT, e do Trabalho Estaduais e municipais, postos do SINE, consórcios sociais
6	Ministerio da Industria e Comercio - MDIC	ABDI	Assessoria empresarial, arranjos produtivos locais, apoio a exportação e a inovação, financiamento	Escala Nacional, estadual, municipal	Fórum de MPES, IEL, Federações das Indústrias, Secretarias Estaduais e Municipais
7	Ministerio das Cidades MCidades	SNH	Financiamento de Infraestrutura urbana, habitação, saneamento, transporte, planos diretores	Escala Nacional, Estadual, micro regional, municipal	Conferencias, conselhos, fundos nacional, estaduais, municipais, regionais, consorcios
8	Ministerio da Ciencia e Tecnologia - MCT		Pesquisa, inovação, tecnologia	Escala nacional, macro regiões	Conferencias Nacional e regionais
9	SEBRAE	SEBRAE NACIONAL, SEBRAE AC	Apoio e capacitação para a gestão de empresas e empreendedorismo	Estados, micro regiões, municípios	Sebraes Estaduais, Escritórios Regionais e Municipais
10	BNB	SEDE Fortaleza	Financiamento de Arranjos Produtivos Locais e atividades empresariais	Estados, micro regiões, municípios	Superintendencias estaduais, Agencias
11	Banco do Brasil	DRS	Financiamento de Arranjos Produtivos Locais, Planos de Negócio	Não esclarecido	Superintendencias estaduais, Agencias
12	BNDES		Financiamento de atividades produtivas, outras	Micro regiões geograficas PNDP	Agencias de Bancos Oficiais

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 2.2 Notas sobre políticas e instituições federais investigadas

### A. Ministério da Integração Nacional - MI

O Ministério da Integração Nacional é o herdeiro das instituições tradicionais de desenvolvimento regional e o formulador da atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Pndr que estabelece novos parâmetros para a atuação do governo federal, destaca a importância das diferenças intra-regionais, aponta a necessidade de se trabalhar em múltiplas escalas territoriais e defende a articulação das ações públicas e da sociedade, entre outros pontos. A Pndr, no entanto, não apresenta mecanismos que promovam a organização e o planejamento das regiões.

A Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR, do Ministério da Integração Nacional, responde pela formulação, concepção e iniciativas gerais de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A Secretaria de Programas Regionais - SPR atua na articulação de fóruns mesorregionais de desenvolvimento, considerados prioridade pela Pndr, e na Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, onde trabalha pela articulação das ações do governo federal. A Pndr aponta a escala intermediária como prioridade – as mesorregiões, que em

alguns casos tem cerca de 10 municípios e em outros 300 (mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul). Até 2006, o Ministério da Integração Nacional elegeu 13 mesorregiões prioritárias no país

Em 2005, os membros do Câmara de Políticas Integração Nacional, que reúne 23 ministérios, investiram R\$ 2,5 mil milhões em 1.176 ações, para incentivar o dinamismo econômico, melhorar a infraestrutura econômica e social e fomentar a organização social e institucional nas mesorregiões consideradas prioritárias pela Pndr. A atuação direta do MI nas mesorregiões se dá, principalmente, por meio do apoio às institucionalidades locais para organização do Fórum Mesorregional, pela promoção de arranjos produtivos locais, e pela articulação de investimentos federais via Câmara de Políticas de Integração.

O Ministério da Integração Nacional conta com outro conjunto de órgãos, dirigidos para as macrorregiões do norte, nordeste e centro-oeste. O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – Dnocs, “a mais antiga instituição federal com atuação no Nordeste”; a Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica —SIH—, que atua principalmente na região do Semi Árido nordestino; Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba - Codevasf; Agências de Desenvolvimento do Nordeste - Adene e da Amazônia - Ada; e a Secretaria de Desenvolvimento do Centro Oeste - SCO.

Ainda para atuação nestas macrorregiões, o MI conta com os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - Fne e do Centro-Oeste — FCO—, que são administrados pelo Banco de Desenvolvimento do Nordeste - Bnb, Banco da Amazônia —Basa e Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - Condel/CO— Banco do Brasil. Esses fundos são as principais fontes de recursos de fomento ao setor privado nestas regiões. Também foram criados os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - Fde e da Amazônia Fda que até 2006 não estão operando.

O MI responde ainda pelo Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo —Funres, e pela Região Integrada de Desenvolvimento Econômico e Social do Pólo Petrolina e Juazeiro Coaride Petrolina/Juazeiro; o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina— Coaride Teresina; e o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. As Rides visam o desenvolvimento sócio econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais.

## **B. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA**

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA responde pelas ações do Governo Federal para a reforma agrária e promoção da agricultura familiar. Conta com uma Secretaria da Agricultura Familiar – Saf e com as ações de fomento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Por meio do Incra, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com apoio de outros órgãos, o Mda realiza as ações dirigidas a reforma agrária.

O MDA conta ainda com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, que “adota a abordagem territorial como referencia para uma estratégia de desenvolvimento rural”. A Sdt entende que o rural não se resume ao agrícola e que os atores locais devem ser “empoderados” para buscar o desenvolvimento sustentável considerando as dimensões econômica, sócio cultural, político-institucional e ambiental.

Para promover a implementação e integração de políticas públicas, o MDA/SDT apóia a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais e visa criar e/ou fortalecer uma institucionalidade territorial, o Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável —Codes—, que abrange um determinado conjunto de municípios onde é encontrada uma identidade social e cultural.

O programa, executado pelo MDA, preocupa-se prioritariamente com as localidades rurais onde há grande concentração de agricultores familiares convivendo com estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais. Atualmente, os 109 territórios rurais compreendem 1.713 municípios, abrangendo 32% da área nacional. Desde 2003, o MDA investiu R\$ 240 milhões no desenvolvimento de territórios rurais.

O MDA também apóia a formação de Comissões Municipais e Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável —Cedrs que se articulam com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável— Condraf com objetivo de promover uma relação com a sociedade

civil e a integração de todos os programas de inclusão social, de combate à pobreza, de reforma agrária e da agricultura familiar dos diferentes entes federados.

### **C. Ministério do Trabalho - MT**

O Ministério do Trabalho coordena o Sine —Sistema Nacional de Empregos, que tem Postos de Atendimento nas principais cidades do país. O Sine opera com recursos do Fat, Fundo de Amparo ao Trabalhador, que gerido pelo Codefat, com participação de empregadores e trabalhadores. As ações do Sine compreendem: seguro desemprego, intermediação de mão de obra e geração de emprego e renda.

Objetivando a geração de emprego e renda, o MT / Sine promove a organização de Consórcios Sociais da Juventude, em parceria com entidades da sociedade civil, dentro do Programa Primeiro Emprego. Os consórcios têm objetivo de qualificar e criar condições de trabalho para jovens com condição social vulnerável.

O Sine também conduz o Proger, um conjunto de linhas de crédito que financia o pequeno empreendedor e abrange e tem linhas para o empreendedor urbano, turismo, habitação, exportação, área rural e infra-estrutura. Os financiamentos são operados pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal.

O Ministério do Trabalho coordena o Plano Nacional de Qualificação de Mão de Obra, que também utiliza recursos do Fat. O Pnq possibilita a elaboração de Planos Territoriais de Qualificação, abrangendo os Planos Municipais, Microrregionais e Macrorregionais, por meio de parcerias com municípios e entidades da sociedade. Estes planos são geridos por Comissões / Conselhos de Trabalho e Emprego e Secretarias Municipais / Estaduais de Trabalho / Emprego.

O MT promove ainda o fomento a economia solidária, por meio da Senaes, fortalecendo empreendimentos autogestionários, articulando cadeias produtivas, promovendo o desenvolvimento de tecnologias, a produção, a distribuição, e o consumo de produtos, apoiando o comércio justo e sustentável.

Neste campo, apóia também empresas recuperadas e autogestionárias, mantém um Programa de Incubadoras de Cooperativas de Trabalho e um Programa Nacional de Micro-Crédito orientado para pequenos empreendedores solidários. A Senaes opera uma rede de Agentes de Desenvolvimento da Economia Solidária.

### **D. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC**

O MDIC coordena um conjunto de programas que tem objetivo de promover o desenvolvimento econômico, não se relacionando com territórios específicos. Estes programas muitas vezes fazem parte e são operados por outros órgãos e instituições do governo federal.

O Programa Brasil Empreendedor é dirigido para as médio, pequenas e micro empresas e tem três eixos de ação. O crédito, que envolve todas as linhas dos agentes financeiros oficiais (Banco do Brasil, BNB, BASA, BNDES, Caixa); acompanhamento e assessoria empresarial e capacitação (Ministério do Trabalho e Sebrae). O programa tem apoio de instituições da sociedade.

O MDIC coordena o Grupo de Trabalho Interministerial de Apls, Gti, do governo federal, que é composto por 33 entidades do governo e da sociedade civil. O Grupo se articula com núcleos estaduais de Apls, coordenados pelos governos estaduais, constatou um grande número de ações descoordenadas dirigidas a subsidiar arranjos produtivos e elegeu 05 ações piloto por estado para atuar. A metodologia do Gti Apls tem como principal eixo reconhecimento e valorização da iniciativa local, por meio de estímulo à construção de planos de desenvolvimento participativos, envolvendo necessariamente, mas não exclusivamente, instituições locais e regionais.

O MDIC também tem uma série de programas de apoio aos empreendedores, que não necessariamente se vinculam a recortes territoriais, como, por exemplo: programa de artesanato brasileiro, programa brasileiro de design, programa de extensão industrial exportadora, programa de incentivo a inovação na empresa.

Segundo dados do Ibge, no ano de 2000 existiam cerca de 4,1 milhões de empresas no Brasil. As Mpes respondiam por 98% deste total e por aproximadamente 45% dos postos de trabalho formais, sendo que na indústria a participação era de 46.20%, no comércio 79.73%, e nos serviços 28.96%.

## **E. Serviço brasileiro de apoio à pequenas micro empresas (SEBRAE)**

O Sebrae é uma instituição de apoio ao desenvolvimento da atividade empresarial de pequeno porte dedicada com o objetivo de promover e fortalecer as empresas. O Sistema Sebrae é formado pelo Sebrae Nacional e pelos Sebraes Estaduais e funciona como uma rede pois as unidades têm autonomia.

O Sebrae é gerido por um conselho, com parte dos representantes de entidades empresariais (federação de indústria, comércio, agricultura) e outra parte de instituições públicas (universidades, bancos públicos, outras instituições) o que dá uma governança compartilhada entre estado e empresários. Em geral, os Sebraes atuam associados aos governos Federal e estadual.

Os Sebraes estaduais têm uma rede de agentes que se aproximam progressivamente e cada vez mais das comunidades por meio de escritórios regionais. As ações não são focadas em um único setor, mas a ênfase é sobre as atividades urbanas, tanto a indústria como nos setores de comércio e serviços.

Apesar de ser um serviço social autônomo, seus recursos provêm de impostos e tem origem em uma contribuição compulsória cobrada sobre a folha salarial das empresas do setor formal à alíquota de 0,3%. O orçamento do Sebrae gira em torno de R\$ 900 mil, sendo 10% destinados ao Sebrae Nacional e o restante distribuído para os estados proporcionalmente a arrecadação. São Paulo fica com cerca de 50% do total.

De 2000 a 2005 o Sebrae manteve projetos para o desenvolvimento de micro regiões com 30, 40 municípios, em alguns casos em mais de um estado. Nestes projetos, o ponto de partida era o território. Eram organizados fóruns com participação da sociedade, elaborados planos de desenvolvimento e projetos prioritários. A atuação do Sebrae envolvia a organização de cadeias produtivas, com foco nos pequenos negócios, em três grandes áreas de projeto: indústria, comércio e serviço e uma para agros-negócios, a qual foi agregada o desenvolvimento territorial.

## **F. Banco do Nordeste do Brasil (BNB)**

O Banco do Nordeste do Brasil - BNB é uma instituição de fomento e tem objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da região por meio do suprimento de recursos financeiros e suporte à capacitação técnica de empreendimentos regionais. O BNB está presente nos estados do Nordeste do Brasil e no norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

O BNB tem sede na região, conta com o apoio de um Escritório Técnico de Estudos Econômicos (Etene), escritórios em todos os estados, agências nas principais cidades, e cerca de 200 Agentes de Desenvolvimento (na razão de 01 para cada 12 municípios aproximadamente). O Banco do Nordeste conhece a sua região e é reconhecido como um parceiro tradicional das instituições locais.

Na década de 1990, o Bnb, em parceria com o Pnud, promoveu a elaboração de planos de ação para municípios pólo, envolvendo os mais diversos atores. Os planos elaborados eram abrangentes e incluíam demandas tradicionais da região por infraestrutura de educação, saúde, estradas, etc., gerando expectativas de orçamentos e obras que não se concretizaram. O Banco visava a sustentabilidade das atividades produtivas e, conseqüentemente, o retorno dos créditos.

A partir da posse do atual governo federal houve uma mudança de gestão do Banco e os agentes de desenvolvimento passaram a focar o crédito. Os agentes hoje atuam para fortalecer atividades produtivas mais evidentes no território sem deixar de participar de processos mais amplos de planejamento que sejam promovidos na região por outras instituições. A questão territorial é um dos critérios utilizados hoje pelo Bnb que atua em parceria com os governos estaduais e municipais.

## **G. Banco do Brasil-(BB)**

O Banco do Brasil é a maior instituição financeira da América Latina. Atualmente ocupa posição de destaque no sistema financeiro, sendo o primeiro em ativos financeiros (R\$ 245,7 mil milhões), volume de depósitos totais (R\$ 120,1 mil milhões), carteira de crédito (R\$ 93,3 mil milhões), base de clientes pessoas físicas (22,7 milhões), câmbio exportação (28,1% do mercado), administração de recursos de terceiros (R\$ 140 mil milhões) e faturamento de cartão de crédito (19,8% do mercado).

No atual governo federal foi criada a Diretoria de Desenvolvimento Regional Sustentável, Drs, que tem com estratégia “atuar como catalizador das potencialidades locais e dos diferentes agentes existentes nas comunidades de forma a promover o desenvolvimento sustentável”.

A atuação do BB com a Drs se dá por meio do apoio a atividades produtivas, rurais e urbanas, com a visão de cadeia de valor, apoiando atividades produtivas identificadas como vocações ou potencialidades nas diferentes regiões onde o Bb está presente —apls. O BB acredita que o processo de "concertação" estimula os atores sociais a conduzirem o processo de desenvolvimento regional sob a ótica da sustentabilidade.

Segundo informações oficiais do Banco, a estratégia DRS do BB beneficia atualmente a 107 mil famílias, em 89 arranjos produtivos locais - apls. No primeiro trimestre de 2006, R\$ 69,4 milhões foram destinados às empresas organizadas em apls para financiamento de investimento e R\$ 275,9 milhões para empréstimo de capital de giro. O conselho de administração do BB definiu que, até 2007, cerca de 2 mil agências BB deverão estar trabalhando com foco em Drs em pelo menos 01 atividade produtiva, projetando atuação em 2.400 municípios, o que envolverá 500.000 famílias. Existem no Banco do Brasil 1.664 agências habilitadas com cerca de 1.600 diagnósticos e planos de negócios Drs em andamento, destes, 547 em implementação.

### **3. A prática institucional das políticas públicas setoriais**

---

#### **3.1 As políticas setoriais relacionadas com DET**

Para ILPES / CEPAL, a prática institucional das políticas públicas setoriais tem efeito direto nas possibilidades de Desenvolvimento Econômico Territorial. Políticas públicas de diferentes campos temáticos tratam de DET no Brasil: planejamento, fomento às atividades produtivas, implantação de infraestrutura, ciência e tecnologia, exploração sustentável dos recursos naturais, desenvolvimento regional, desenvolvimento agrário, atividades turísticas, ações de cunho social.

As políticas setoriais contam com instituições que adotam práticas distintas. Para melhor compreender este universo de ações setoriais, buscou-se reunir as políticas segundo a sua temática e similaridades da organização institucional. Para efeito da pesquisa os padrões identificados sugeriram a organização de quatro grupos de análise (Quadro 2):

- Políticas territoriais
- Políticas de fomento as atividades produtivas
- Políticas sociais
- Políticas de infraestrutura

**QUADRO 2**  
**CLASSIFICAÇÃO GERAL DAS POLÍTICAS RELACIONADAS COM DET**

Universo das principais políticas relacionadas ao DET		
Área	Políticas	Instituições locais
Políticas territoriais	Desenvolvimento Regional	Fóruns, agências
	Desenvolvimento Agrário	Conselhos, fundos
	Desenvolvimento. Social	Consórcios, municípios
	Desenvolvimento. Urbano	Conselhos, fundos
	Meio Ambiente	Comitês Bacias, Sistemas
	Regionalizações estaduais	Conselhos, agências
	Regionalizações municipais	Consórcios, associações
Políticas de fomento à atividades produtivas	Desenvolvimento, Indústria, Comercio	APLs, estados
	Trabalho, emprego, e renda	Estados, municípios
	Turismo, Agricultura	Estados, municípios
	Ciência e Tecnologia	Estados, universidades
	Crédito e Financiamento	Bancos estatais
	Apoio ao empreendedorismo	Sistema S, bancos
	Políticas estaduais	Agências, Agropolos
Políticas sociais	Políticas municipais	Fóruns DLIS, conselhos
	Educação, saúde, assistência social, habitação social, cultura, esporte	Sistemas nacionais estados, municípios
Políticas de infraestrutura	Energia elétrica, telecomunicações, transporte, infraestrutura regional	Agencias, empresas estados e municípios

Fonte: Elaborado pelo autor.

As políticas relacionadas ao território abrangem as áreas de desenvolvimento regional, agrário e urbano, ações de promoção do turismo e da agricultura e as políticas ambientais<sup>11</sup>. No campo do fomento as atividades produtivas estão ações de financiamento ao setor produtivo, geração de emprego e renda, desenvolvimento industrial e ciência e tecnologia. O campo social inclui as áreas de saúde, educação, assistência social, habitação de interesse social e ações de promoção da cultura e do desporto. As políticas de infraestrutura abrangem comunicação, transportes, energia e saneamento.

A organização dessas informações permitiu visualizar alguns aspectos:

- as políticas de desenvolvimento diretamente relacionadas ao território estão num processo de organização de conselhos em diferentes níveis de governo e recortes territoriais; o sistema do meio ambiente é mais antigo e institucionalizado por lei; o sistema de bacias hidrográficas, também baseado em lei, está em construção; desenvolvimento agrário, urbano e regional tem iniciativas mais recentes;
- as políticas do campo do desenvolvimento econômico, incluindo aqui as relacionadas ao fomento de atividades produtivas, recolocação de trabalhadores e inovação tecnológica, são conduzidas por um grande número de instituições cujas ações não demonstram, pelo que foi apurado, coordenação efetiva em relação ao território; o MDIC se esforça para coordenar as iniciativas relacionadas a apls;
- as políticas do campo social, incluindo aqui educação, cultura, desporto e habitação de interesse social, estão organizando ou aperfeiçoando sistemas nacionais verticais que exigem ou sugerem a adesão de estados e municípios para viabilizar o acesso aos recursos dos programas federais, o que implica na organização de conselhos e fundos de financiamento locais;
- as políticas de infraestrutura, que passaram por processos de privatização, tendem a ser gerenciadas com a participação de agências e não contam com sistemas verticais

<sup>11</sup> As políticas relacionadas aos direitos humanos e individuais não foram aqui consideradas devido a limitações de prazo e escopo da pesquisa, o que não diminui a sua importância para em vários casos, particularmente aqueles relacionados as comunidades étnicas como os grupos indígenas e as comunidades quilombolas.

descentralizados; o saneamento é um caso particular, pois guarda relação com o meio ambiente, a saúde e a infraestrutura urbana;

- sem contar as áreas de direitos humanos e individuais, foram identificados no governo federal 45 conselhos, 08 agencias e 12 Sistemas, sendo 04 territoriais e 08 relacionados aos demais entes federados – estados e municípios. Esse grande número de instituições Federais não apresentou um sistema de articulação visível; y
- o modelo das políticas setoriais repercute diretamente nos estados e municípios. O Perfil dos Municípios Brasileiros (Ibge, 2001), aponta que, em 1999, existiam quase 27 mil conselhos, numa média de 4,9 por município; 99% dos municípios brasileiros teriam conselhos de saúde, 91% de educação e de assistência e ação social e 71% de crianças e adolescentes.

## 3.2 Notas sobre políticas e instituições setoriais investigadas

### A. As políticas setoriais relacionadas ao território

Algumas políticas setoriais têm relação direta com o território devido a sua natureza ou objetivos. As áreas de desenvolvimento regional, por meio dos fóruns das mesorregiões, desenvolvimento agrário, por meio dos Conselhos de Desenvolvimento dos Territórios Rurais, desenvolvimento social, através dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, e desenvolvimento urbano, via Conselhos das Cidades, propõem a construção de institucionalidades territoriais para articular ações setoriais e as iniciativas dos diferentes entes federados, visando o desenvolvimento. As políticas urbana, social e agrária trabalham a construção de sistemas de conselhos e fundos nos diferentes níveis da federação. Agricultura e turismo têm conselhos nacionais e contam com secretarias estaduais e municipais.

O Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama (Lei 6.938, 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, 1990) é constituído por órgãos e entidades da União, dos estados, Distrito Federal e municípios, e pelas fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. É coordenado pelo Conama. O meio ambiente opera com o Fundo Nacional do Meio Ambiente, que não dispõe de recursos vinculados. O Sistema Nacional de Recursos Hídricos (Lei Fed. 9.433, 1997, CF 88, Artigo 21, XIX) também é gerido pela área de meio ambiente e apóia a criação de uma importante institucionalidade territorial – os Comitês de Bacia Hidrográfica.

Foram identificadas ações articuladas de instituições relacionadas ao território em torno de projetos específicos, como a BR 163 e o PAS, Plano da Amazônia Sustentável. Também foram notadas iniciativas para articulação das políticas de desenvolvimento regional com o desenvolvimento agrário e urbano. Ações de programas do Ministério da Integração Nacional, por exemplo, buscam se articular com ações do Ministério das Cidades, em municípios situados na Faixa de Fronteira, e com ações do governo do estado do Acre, que promovem a atividade econômica extrativista.

Contudo, não foram encontradas evidências de uma política articulada, com diretrizes e critérios para atuação conjunta das instituições federais no território. Em geral, os programas não citam os correlatos nem estabelecem formas de articulação de esforços. A distancia é maior quando se trata das áreas de agricultura e turismo, que têm diretrizes particulares relacionadas às respectivas atividades econômicas. A dimensão territorial conta com a Câmara de Políticas de Integração Nacional, do corpo da Casa Civil, que tem como objetivo articular ações para sub-regiões prioritárias estabelecidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

**QUADRO 3**  
**POLÍTICAS TERRITORIAIS**

Política	Instituições	Sistema
Industria e Comercio	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI Conselho Nacional Metrologia, Normalização e Qualidade Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento Conselho de Administração da SUFRAMA Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI Agencia de Promoção da Exportação - APEX	Não é um sistema nacional unificado. Conta com secretarias estaduais e municipais, e Federações de Industrias e Comercio.
Ciencia e Tecnologia	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia Conselho Nacional de Desenv. Científico e Tecnológico Conselho do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos Conselho Deliberativo do CNPq Conselho de Administração do FINEP Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira Conselho Nacional de Informática e Automação	Não é sistema nacional unificado. Conta com secretarias estaduais e municipais, fundos estaduais, institutos de pesquisa, conferencias regionais.
Trabalho	Conselho Nacional do Trabalho Conselho Nacional de Imigração Conselho do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	Não tem sistema unificado. Conta com os fundos FGTS e FAT, SINE, Sistema de Emprego, com fundos e conselhos nos tres entes; SENA, Economia Solidaria
Financiamento	BNDES Banco do Brasil Banco do Nordeste do Brasil Banco da Amazonia Caixa Economica Federal Bancos Regionais de Desenvolvimento	Não é um sistema unificado. Conta com coordenação da Fazenda. coordenação técnica da Fazenda.
Fomento e Apoio	SEBRAE, SENAI, SENAC Conselhos Gestores, Federações dos Empresarios	Sistema S, não é unificado. Conta com conselhos por Sistema.

Fuente: Elaborado pelo autor.

## B. As políticas setoriais de fomento as atividades produtivas

A política de desenvolvimento conta com uma Agenda de Desenvolvimento, definida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Nacional, Cdes, criado em 2003. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, Cndi, foi criado em 2004 para definir as diretrizes para o setor, que também utiliza um Fundo Nacional de Desenvolvimento, um fórum de pequenas e médias empresas, uma Agência de Desenvolvimento e uma Agência de Apoio a Exportação.

Ciência e Tecnologia têm vários conselhos: Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Estudos Estratégicos e Informática e Automação, além de conselhos administrativos da Finep e da Agencia Espacial Brasileira. A principal fonte de recursos do setor são os fundos setoriais. O setor de ciência e tecnologia deposita na Lei de Inovação Tecnológica (Lei federal 10 973, 2005) esperanças de promover maior articulação das instituições de pesquisa com a iniciativa privada.

O Ministério do Trabalho - Mt abriga dois fundos nacionais de grande monta – Fgts e Fat, que são administrados por Conselhos. O Sistema Nacional de Emprego, Sine, trabalha com a recolocação de recursos humanos. O Mt também se relaciona com secretarias estaduais e municipais e elabora planos de qualificação de trabalhadores. Conta ainda com uma Secretaria de Economia Solidária.

O financiamento de atividades produtivas conta com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Bndes, ligado ao Mdic; o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, ligados ao Ministério da Fazenda; os Bancos do Nordeste e da Amazônia, relacionados ao Ministério da Integração Nacional; e bancos regionais, ligados aos estados.

Para apoiar o desenvolvimento com capacitação e informação, a estrutura federal conta ainda com as instituições do chamado Sistema S, que inclui Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas - Sebrae, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai. As instituições do Sistema S atuam em parceria com as federações de empresários e buscam trabalhar de maneira articulada.

**QUADRO 4**  
**POLITICAS SETORIAIS DE FOMENTO AS ATIVIDADES PRODUTIVAS**

Politica	Instituições	Sistema
Industria e Comercio	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI	Não é um sistema nacional unificado. Conta com secretarias estaduais e municipais, e Federações de Industrias e Comercio.
	Conselho Nacional Metrologia, Normalização e Qualidade	
	Conselho do Fundo Nacional de Desenvolvimento	
	Conselho de Administração da SUFRAMA	
	Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI	
Ciencia e Tecnologia	Agencia de Promoção da Exportação - APEX	Não é sistema nacional unificado. Conta com secretarias estaduais e municipais, fundos estaduais, institutos de pesquisa, conferencias regionais.
	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	
	Conselho Nacional de Desenv. Científico e Tecnológico	
	Conselho do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	
	Conselho Deliberativo do CNPq	
Trabalho	Conselho de Administração do FINEP	Não tem sistema unificado. Conta com os fundos FGTS e FAT, SINE, Sistema de Emprego, com fundos e conselhos nos tres entes; SENAE, Economia Solidaria
	Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira	
	Conselho Nacional de Informática e Automação	
	Conselho Nacional do Trabalho	
	Conselho Nacional de Imigração	
Financiamento	Conselho do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço	Não é um sistema unificado. Conta com coordenação da Fazenda. coordenação técnica da Fazenda.
	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador	
	BNDES	
	Banco do Brasil	
	Banco do Nordeste do Brasil	
Fomento e Apoio	Banco da Amazonia	Sistema S, não é unificado. Conta com conselhos por Sistema.
	Caixa Economica Federal	
	Bancos Regionais de Desenvolvimento	
	SEBRAE, SENAI, SENAC	
	Conselhos Gestores, Federações dos Empresarios	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio trabalha a coordenação de ações de desenvolvimento, por meio de programas como o Brasil Empreendedor e do Grupo de Trabalho Interministerial de Arranjos Produtivos Locais, APLs. O Gti trabalha com cinco ações prioritárias por estado e levantou a existência de 955 arranjos no país em 2005. Inclui atividades de bancos e instituições privadas (Bradesco e Instituto Eivaldo Lodi). A Casa Civil da Presidência da República abriga duas Câmaras que tratam de desenvolvimento econômico e regional. A pesquisa não identificou diretrizes que orientassem uma efetiva articulação dos diferentes órgãos e conselhos do campo do fomento as atividades produtivas e de desenvolvimento econômico.

**QUADRO 5**  
**QUADRO GERAL DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS, APLS**

Composição	33 organizações governamentais e ongs nacionais
Programa federal	Apoio a pequenas, médias e micro empresas (0419 do ppa)
Caracterização	Numero significativo de empreendimentos no território Atividade produtiva dominante Cooperação e governança
Atividades piloto	11 apls piloto, 05 regioes
Atividades atuais	05 apls prioritarios por estado
Levantamento 2005	955 apls no país

Fonte: Elaborado pelo autor.

## C. As políticas sociais

As políticas setoriais do campo social contam com sistemas nacionais unificados, compostos por fundos e conselhos nos diferentes entes federados. O Sus, Sistema Unificado da Saúde (criado pela CF 88, Leis n.º 8080/90 e n.º 8.142/90) tem recursos vinculados à arrecadação. O Sistema Unificado da Assistência Social (Lei Orgânica de 1993) se complementa com os sistemas de Seguridade e Previdência Social.

**QUADRO 6**  
**POLÍTICAS DO CAMPO SOCIAL**

Política	Conselhos	Sistema
Saúde	Conselho Nacional da Saúde Conselho de Saúde Complementar	SUS, composto por fundos e conselhos nos três entes federados, consórcios municipais e diversos comitês temáticos
Educação	Conselho Nacional de Educação Conselho do FUNDEF	Sistema composto por fundos e conselhos nos três entes e conselhos específicos como merenda escolar
Assistência Social	Conselho Nacional de Assistência Social Conselho Nacional de Segurança Alimentar CONSEA Conselho do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	SUAS, composto por fundos e conselhos nos três entes federados (em formação) e CONSEAs nos três entes federados e CONSADs, consórcios municipais. Coordenação do MDS e MP.
Habituação Social	Conselho do Fundo Nacional de Habitação Social CGFNHIS	SNHIS comp. por fundos e conselhos nos três entes federados (em formação)
Cultura	Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural do IPHAN Comissão Nacional de Incentivo à Cultura Comissão de Cinema	SNC - Sistema Nacional de Cultura, em formação, com participação dos três entes federados e inst da cultura
Esporte	Conselho Nacional do Esporte Conselho dos Atletas	Não é um sistema unificado. Conta com secretarias estaduais e municipais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A educação conta com o Fundef e busca ampliar recursos obrigatórios para o sistema descentralizado do setor. A Lei Federal 11.124 (2005) que institui o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS foi sancionada depois de tramitar 14 anos no Congresso Nacional. O Decreto nº 5.520, que institui o Sistema Federal de Cultura também foi aprovado em 2005. Dentre as políticas mencionadas, a área de esporte é a única que tem apenas um Conselho Nacional. As políticas sociais e a área cultural contam com uma Câmara de Políticas na Casa Civil da Presidência da República, que tem como objetivo a integração das ações afetas a estes temas. Não foi encontrada nenhuma diretriz que orientasse uma atuação articulada dos diferentes sistemas no território.

## D. As políticas de infraestrutura

As políticas setoriais de infraestrutura passaram por um processo de privatização e desregulamentação na década de 1990. Foi implantado um novo modelo de política pública para estas áreas com a criação de Agências para fiscalização das atividades de energia, transporte e telecomunicações. O setor energético, que já viveu crises de fornecimento, organizou um conselho e um órgão operador nacional. O setor de transporte tem responsabilidades divididas com estados e municípios e busca ampliar investimentos por meio de parcerias com o setor privado (PPP, Lei Federal 11688, 2004) e concessões.

O saneamento ambiental, que ainda é controlado basicamente pelo setor público, não dispõe de agência. É coordenado pela Câmara Técnica do Conselho das Cidades, em articulação com os Conselhos da Saúde e do Meio Ambiente e da Agência Nacional de Águas, do Sistema Nacional de Recursos Hídricos. O setor conta com uma Câmara de Infraestrutura no âmbito da Casa Civil, da Presidência da República. Os Eixos Nacionais de Integração (Plano Pluri Anual 2001/2004, Avançar Brasil) são a única referência comum para projetos de infraestrutura nacional encontrada pela pesquisa.

**QUADRO 7**  
**POLÍTICAS SETORIAIS DE INFRAESTRUTURA**

Política	Instituições	Sistema
Energia	Conselho Nacional de Política Energética Comite de Monitoramento do Setor Elétrico Camara de Comercialização de Energia Elétrica Agencia Nacional de Energia Elétrica - ANEEL Agencia Nacional do Petróleo	Não conta com sistema regionalizado regionalizado de conselhos.
Transporte	Agencia Nacional de Transporte Terrestre – ANTT Agencia Nacional de Transporte Aquaviários – ANAQ Agencia Nacional de Aviação Civil - ANAC	Não conta com sistema regionalizado de conselhos
Comunicações	Agencia Nacional de Telecomunicações - ANATEL	Não conta com sistema regionalizado de conselhos
Saneamento	Conselho das Cidades Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional da Saude, Agencia Nacional de Aguas	Conselhos Estaduais das Cidades, SUS - Sistema Unfiicado da Saude, Comites de Bacias Hidrográficas, Sistema Nacional de Meio Ambiente

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.3 Notas sobre competências dos entes federados pós CF 88

Para ILPES / CEPAL, a prática institucional das políticas setoriais está diretamente relacionada às competências dos entes federados e as atribuições dos diferentes níveis territoriais. Para tratar desse tema, foi promovida uma investigação sobre as competências estabelecidas na Constituição Federal Brasileira de 1988 e legislações complementares.

A Carta Magna brasileira é única no mundo a estabelecer uma federação trina formada por União, Estados e Municípios, entes federados reciprocamente autônomos, sem hierarquia. Esta “*autonomia*” dos entes federados se traduz na capacidade de auto-organização, auto-governo e auto-administração. Somente ao Estado Federado é concedida a condição de Soberania.

A Repartição de competências entre os entes federados consiste na divisão vertical e espacial de poderes. A Constituição de 1988 determinou competências exclusivas à União, estados e municípios, mas instituiu, igualmente, um conjunto de competências comuns ou concorrentes e compartilhadas pelas entidades estatais.

A relação entre os entes federados deve se dar com base na cooperação, onde União e estados-membros atuam como parceiros. Trata-se do chamado federalismo cooperativo. Alguns autores, no entanto, afirmam que o Brasil vive um federalismo de inspiração regional, pois na CF 88 as regiões aparecem formalmente reconhecidas em termos administrativos.

Autores também criticam o excessivo centralismo de recursos e decisões no nível federal afirmando que, de fato, há uma subjugação dos demais estados membros pela União. Apontam a necessidade de maior autonomia para estados e municípios e defendem a criação de institucionalidades regionais.

Está claro que a cooperação entre os entes federados tem uma importância fundamental no Brasil devido à estrutura de competências comuns, concorrentes e complementares entre entes federados. Esta importância se destaca especialmente para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, bacias hidrográficas, microrregiões geográficas, e outros territórios onde os problemas sociais, econômicos, regionais e urbanos dependem fundamentalmente de uma gestão compartilhada dos entes federados. Cabe destacar:

***Competências comuns da República Federativa do Brasil***

*Art. 3 - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade. quaisquer outras formas de discriminação.*

*Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos.*

**2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.**

*Art. 174 - Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

*Art. 179 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.*

*Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.*

**Competências Concorrentes da União, Estados e Municípios**

*Art. 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto;*

**Competências da União relacionadas com DET:**

*Art. 43 - Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geo-econômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º - Lei complementar disporá sobre: I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.*

*Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre: IX - diretrizes da política nacional de transportes; XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;*

**Competências dos estados relacionadas ao DET:**

*Art. 25 - Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

**Competências dos municípios relacionadas ao DET**

*Art. 30 - Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

### ***Planos relacionados ao Desenvolvimento Econômico Territorial***

*Art. 182. - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem - estar de seus habitantes.*

*Art. 21 - Compete à União: IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.*

*Parágrafo 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento*

*Art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional*

*Art. 182 , 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

### ***Normas para a cooperação dos entes federados***

*Artigo 23 - Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

*Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Emenda Constitucional nº. 19, 04/06/98).*

### **RECUADRO 1 CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

A Lei Federal nº 11.107/05 dispõe sobre normas gerais para a União, os estados e o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para realização de objetivos de interesse comum. Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. Os consórcios públicos, no âmbito da atuação administrativa, atuam como instrumentos de cooperação entre os diversos órgãos da administração e destes com particulares, com vista à realização do interesse público. A União, conforme estabelece o artigo 14, poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Observação: Não estão incluídas nesse estudo as competências relacionadas a territórios indígenas, quilombolas e territórios federais, que também estão relacionadas com o DET.

**QUADRO 8**  
**PLANOS APONTADOS PELA CF 88 E LEIS COMPLEMENTARES**

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

Fonte: Elaborado pelo autor.

## **4. A prática institucional das políticas públicas territoriais**

---

### **4.1 Visão geral das políticas territoriais federais relacionadas com DET**

Pesquisas para outros países da América Latina, realizadas para ILPES/CEPAL, indicam “a existência de grande variedade e multiplicidade de estratégias territoriais” bem como “a adoção de procedimentos variados e múltiplas definições acerca da natureza e da importância da dimensão territorial para o bom desempenho das políticas públicas”. ILPES / CEPAL busca confirmar se esse fato também ocorre no Brasil.

A investigação revelou um grande contingente de territórios convivendo simultaneamente no Brasil, com escalas, funções e elementos de classificação, entre outros atributos distintos. Visualizar este universo de recortes espaciais se tornou importante para a compreensão das políticas e instituições públicas dirigidas ao Desenvolvimento Econômico Territorial.

Além dos territórios político-administrativos dos estados, Distrito Federal e municípios, o país conta com macrorregiões, mesorregiões e microrregiões geográficas (Ibge); região de influência das cidades (Ibge); regiões especiais (Amazônia Legal, Faixa de Fronteira, Semi-Árido Nordeste); mesorregiões prioritárias (apontadas pela Pndr, não correspondem àquelas definidas pelo IBGE); territórios especiais (BR 163, integração de bacias do rio São Francisco outros); Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico Social (Rides); territórios étnicos ou

culturais (terras indígenas e quilombolas); territórios rurais sustentáveis (promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário); territórios formados pelos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (Consads coordenados pelo Ministério de Desenvolvimento Social); bacias hidrográficas federais e estaduais (definidas pela Lei Federal 9.433/97); Unidades de Conservação (de uso direto e indireto, parques, reservas e unidades de uso sustentável, entre outras); Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões (cuja definição e administração cabe aos estados); territórios de consórcios inter-municipais (formados para a prestação de serviços, preservação de bacias hidrográficas, entre outros fins); territórios formados por associações de municípios; corredores de biodiversidade (desenhados por ongs brasileiras e internacionais); territórios turísticos (apontados por empresários e poder público); territórios definidos por atividades produtivas privadas (a exemplo do território do café do cerrado, no Triângulo Mineiro), territórios definidos por aglomerações de empresas de determinada atividade econômica (que constituem APLs), territórios desenhados por políticas setoriais (educação, saúde, segurança pública, outras); entre outros recortes não apurados.

Apesar desta grande diversidade de territórios, a União não adota a prática da territorialização das políticas públicas. De acordo com a Constituição Federal, cabe ao Plano Pluri Anual estabelecer diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, em acordo com planos nacionais, regionais e setoriais. O PPA 2004/2007 reconhece, no entanto, que a maior parte do orçamento federal não é espacializada. Entrevistados indicam que apenas 25% do total dos recursos previstos no PPA são reconhecidos no território. O tema da territorialização é parte essencial do debate do PPA para o próximo quadriênio, 2008-2011. Em geral, as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federal e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais.

Alguns programas federais que atuam diretamente no território promovem a criação de institucionalidades territoriais por acreditarem que a integração das ações públicas deve acontecer no território. Foram analisadas brevemente as seguintes instituições:

- Fóruns das mesorregiões - Ministério da Integração Nacional;
- Territórios rurais sustentáveis - Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Consad – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome;
- Conselhos das cidades – Ministério das Cidades; y
- Pactos de concertação - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os fóruns mesorregionais, os Codes, os Consads, os conselhos das cidades e os pactos de concertação constituem iniciativas importantes de políticas territoriais que buscam a promoção do Desenvolvimento Econômico Territorial, a articulação das políticas setoriais e as ações dos diferentes entes federados.

Entre as políticas federais que mais se aproximam do conceito de DET, os fóruns mesorregionais são a experiência mais antiga. O programa iniciou-se há cerca de cinco anos e os fóruns são reconhecidos na região sul do país, onde o capital social e o nível de organização é mais elevado, o que permite uma atuação na escala sub-regional, principalmente por meio de associações de municípios (SC) e conselhos regionais estaduais (RS). Os fóruns das mesorregiões do sul do país contribuem para reforçar a atuação dos atores locais que vão conseguindo resultados em várias frentes como, por exemplo, a criação da Universidade Federal do Mercosul, proposta trabalhada pela Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul.

A atuação dos fóruns mesorregionais, no entanto, é questionada por outros órgãos federais devido à escala e a heterogeneidade dos territórios abrangidos. O fato de envolver estados diferentes também é apontado como um complicador na região Nordeste, onde há forte distinção entre as políticas dos governos estaduais. Contudo, este aspecto não foi um empecilho para a mesorregião do Mercosul, o fórum que aparenta estar mais consolidado. A participação dos estados nos fóruns da região Sul é considerada pequena. Os fatores que levam ao sucesso de organização do fórum provavelmente estão

mais relacionados com a forte participação de pequenas e médias empresas, a identidade cultural dos habitantes da região e as instituições da sociedade. Estas condições não são encontradas facilmente, muito menos na escala das mesorregiões.

Os Conselhos de desenvolvimento dos territórios rurais (Mda) também rezam na cartilha do DET. A ação da Sdt / Mda se baseia na abordagem territorial como estratégia para viabilizar o desenvolvimento rural. O trabalho implica em capacitação e empoderamento dos atores e criação de institucionalidades locais. Os conselhos territoriais rurais também elaboram planos de desenvolvimento. Foi possível apurar que o Mda investe fortemente na criação de conselhos rurais, na capacitação dos atores sociais, e na discussão dos programas federais. O Mda tem conferido aos conselhos territoriais o papel de definidor da aplicação de recursos federais administrados pelo setor, principalmente do Pronaf (programa de crédito para a agricultura familiar). A atuação dos territórios rurais têm contribuído para a expressiva melhoria dos resultados do Pronaf, que ampliou em mais de 50% os recursos aplicados nas regiões mais pobres.

Na investigação realizada junto ao Conselho do Território do Sisal, na Bahia, citado como exemplar pela Sdt/Mda, foi possível apurar que a organização, de fato, já existia. O apoio do Mda reforçou o conselho conferindo-lhe o papel de definidor da aplicação de recursos federais do setor rural na região. Parte destes recursos é operada por organizações não governamentais que fazem parte do próprio conselho. As prefeituras e o governo estadual têm conflitos e disputas políticas com o Conselho do Sisal. A Prefeitura do município de Valente, por exemplo, se negou a receber recursos do Pronaf – Infraestrutura, para ampliar um laticínio da associação de produtores, ligada aos agricultores familiares e aos movimentos sociais. O governo do estado lançou um plano para a recuperação do sisal sem consultar o Conselho do Sisal. As instituições locais da sociedade, por sua vez, fizeram um dossiê para mostrar desperdícios de investimentos públicos realizados sem articulação com os atores locais.

A atuação dos Consads, promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome, têm origem nos programas Comunidade Ativa. Os Consads alcançam principalmente municípios mais pobres do país. Seu foco principal é a segurança alimentar, apesar da sua intenção ser mais ampla. Para o governo do estado da Bahia, por exemplo, “os Consads são fóruns intermunicipais nos quais a sociedade e o poder público local decidem conjuntamente a aplicação de recursos federais em projetos que buscam superar a insegurança alimentar”. As informações disponíveis sobre os Consads são limitadas o que dificulta uma avaliação mais detalhada sobre a experiência. Nas localidades pesquisadas foi possível apurar que os Consórcios têm interessado principalmente a associações de pequenos produtores rurais, que buscam vender seus produtos para programas federais (alimentos para instituições filantrópicas, programas de combate a fome, merenda escolar). A formalização obrigatória dos Consads, por meio de pessoa jurídica, exige o cumprimento de uma burocracia que as entidades rurais tem dificuldade de cumprir. As prefeituras assumem grande parte da organização dos Consórcios.

O Conselho Nacional das Cidades - Concidades foi criado em 2003, na 1ª Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de 3.457 municípios, sendo que 2.027 municípios organizados em 150 encontros regionais. O Concidades conta com 86 membros, sendo 16 do governo federal. A 1ª Conferência propôs que fossem organizados conselhos estaduais e municipais e que essas instituições atuassem como integradores de políticas setoriais de habitação, saneamento, trânsito, mobilidade e desenvolvimento urbano. Uma breve avaliação das políticas de habitação e saneamento, no entanto, permite identificar que cada uma destas áreas setoriais tem sistema, fundos, e legislação específicas e não atuam de maneira articulada. O Conselho Nacional das Cidades apóia a realização de planos diretores com participação da sociedade.

Os pactos de concertação, promovidos pelo Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, são uma metodologia para uso do governo federal que possibilite implementar programas selecionados em comum acordo com os três entes da federação, considerando a demanda da sociedade e as problemáticas predominantes. Foram realizados dois projetos piloto, em São Joaquim, Santa Catarina, e Baixo Jaguaribe, Ceará. A experiência de São Joaquim se deu de maneira associada ao governo estadual e

obteve reconhecimento da sociedade local. A experiência do Ceará não alcançou uma repercussão significativa.

As institucionalidades territoriais promovidas pelo governo federal revelam semelhanças que motivaram a comparação das experiências (Quadro 9):

- Os territórios abrangidos têm características de microrregião, com exceção dos relacionados aos fóruns das mesorregiões;
- Embora tenham ênfases diferenciadas, as instituições territoriais federais têm objetivos comuns: promoção do desenvolvimento econômico social; articulação de políticas públicas setoriais dos três entes federados;
- As principais ações dos conselhos territoriais rurais dos fóruns das mesorregiões estão relacionadas ao fomento de atividades produtivas; os Consads priorizam a segurança alimentar; os conselhos das cidades tratam da infra-estrutura urbana;
- Cada instituição territorial participa, principalmente, da gestão dos investimentos dos organismos federais a que estão afetas, ou seja: o fórum mesorregional define a aplicação de recursos do Ministério da Integração Nacional; e assim sucesivamente;
- Os fóruns mesorregionais e os conselhos rurais apostam na informalidade institucional enquanto os Consads e os conselhos das cidades requerem formalização legal; y
- As instituições promovem principalmente a articulação dos municípios e da sociedade, sendo mais difícil o envolvimento dos governos estaduais e dos setores empresariais.

Uma comparação entre os territórios abrangidos pelos Consads (Mds) e os territórios rurais sustentáveis (Mda), mostrou:

- No computo geral, 45% dos municípios dos Consads participam dos territórios rurais sustentáveis. Em alguns estados, em diferentes regiões, 100% dos municípios que participam dos Consads também se beneficiam dos programas dos territórios rurais;
- Há maior coincidência de municípios participando dos dois programas federais, justamente na região mais rica do país - no Sul (57%), no Sudeste (52%) e no Centro Oeste (49%). Nas regiões Norte e Nordeste há maior distribuição de benefícios destas ações federais, ou seja, um menor número de municípios participa dos dois programas: y
- Os territórios abrangidos têm denominação e conformação diferenciada nas duas iniciativas.

**QUADRO 9**  
**COMPARATIVO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS FEDERAIS INVESTIGADAS**

Itens	Foruns Meso Regionais	Conselhos Territorios Rurais Sustent. CODES	Consortios Desenvolvimento CONSADS	Conselhos das Cidades CONCIDADES
Responsavel	MI - SPR	MDA - SDT	MDS - SESAN	MCidades
Território	Meso regioes prioritárias, escala variável - 9 municípios (Alto Solimoes) 380 municípios (Mercosul)	Micro regioes (Territorios Rurais Sustentáveis) envolvendo de 03 municípios (norte) a 30 municípios (sul) do país, media de 20 municípios	micro regioes com municípios de baixo IDH, áreas periféricas do país - composição de 05 a 20 municípios	Municípios, micro regioes (58% dos municípios organizaram conferencias regionais)
Características	Fórum informal com forte participação de municípios	Fórum informal com forte participação de movimentos sociais rurais	Associação civil sem fins lucrativos com 1/3 do poder publico e 2/3 da sociedade	Conferencias e Conselhos institucionalizados por Estados e municípios c/ part da sociedade

(Continuação)

## Quadro (Conclusão)

Principais Atividades	Apoio a Arranjos Produtivos Locais (APLs), apoio para constituição dos Fóruns, esforço de priorização de ações Federais e coordenação de ações dos entes federados	Apoio a Arranjos Produtivos Locais (APLs), apoio para a constituição dos CODES, esforço para coordenação de ações públicas, forte atividade de capacitação de atores sociais locais	Diagnosticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local para geração de emprego e renda	Elaboração e articulação de políticas de desenvolvimento urbano abrangendo habitação, saneamento, transporte e planejamento territorial urbano, rural e micro regional
Alcance	12 meso regioes prioritárias, abrangendo mais de 1000 municípios (em revisao)	109 territórios rurais compreendem 1.713 municípios, abrangendo 32% da área nacional	40 CONSADS, 26 Estados, 576 municípios, 10,5 milhoes de habitantes	Conferencias das Cidades foram realizadas em 3.457 municípios, em todos os estados da federação
Potencialidades	Articulação de ações federais com ações estaduais e municipais, criação de instituições territoriais em recortes diferenciados, gestão de recursos federais com participação de municípios e sociedade, campanhas de mobilização e capacitação	Forte capacitação de atores sociais locais, promoção de maior transparência das ações federais, estaduais e municipais, criação de instituições territoriais em recortes diferenciados, gestão de recursos federais com participação de municípios e sociedade	Articulação de ações federais com ações estaduais e municipais para a segurança alimentar, gestão de recursos federais com participação da sociedade, articulação de compras do Governo Federal de produtores da região, ampliação da renda local	Articulação de ações federais com ações estaduais e municipais do campo do desenvolvimento urbano, criação de instituições regionais autônomas, gestão de recursos federais com participação de municípios e sociedade, campanhas de mobilização e capacitação,
Limitações	Dificuldade para eleger suas regiões como prioritárias no GF, pequena participação dos Governos Estaduais, abrangência de mais de um estado da federação com políticas diferenciadas, limitação das articulações a verbas de programas do MI	Dificuldade de articulação com estados e municípios com posições políticas divergentes dos movimentos sociais, participação de ONGs pelo interesse de promover a gestão de recursos públicos federais	Dificuldade de articulação de ações com outras iniciativas federais, limitação do escopo de ações de desenvolvimento local, administração fortemente relacionada aos governos municipais	Opina mas não administra orçamentos do setor, dificuldade para promover a articulação das políticas setoriais do urbano no território, indefinição de competências e atribuições dos entes federados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 4.2 Notas sobre políticas e instituições territoriais federais relacionadas com DET investigadas

### A. Fórum das mesorregiões

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional diagnosticou regiões deprimidas em todas as macrorregiões do país e indicou que a atuação federal para a redução das desigualdades sociais e regionais deveria se dar de maneira integrada em todo território nacional, em múltiplas escalas - nacional, macrorregional e sub-regional, apontando a escala intermediária do território como prioridade – as mesorregiões diferenciadas.

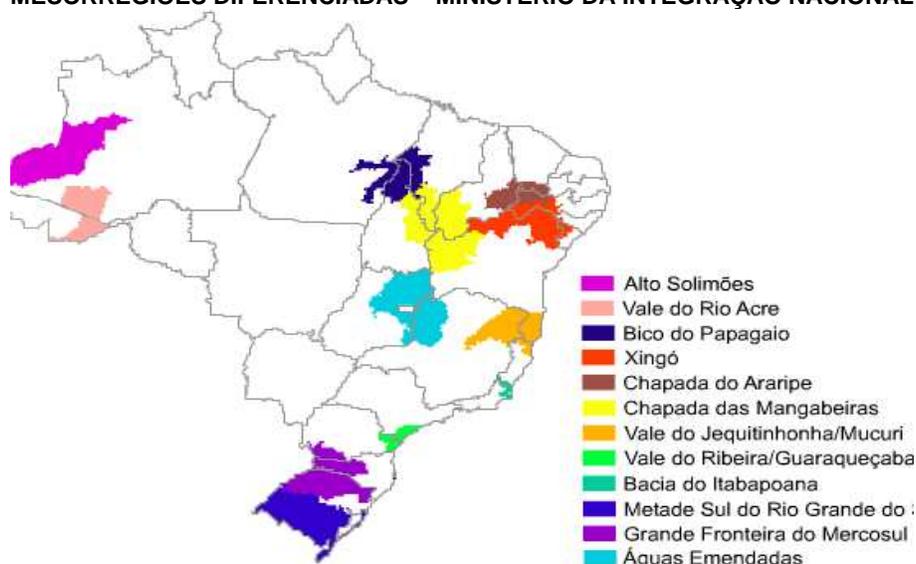
O MI elegeu 13 mesorregiões no país, numa escala menor que as macrorregiões e maior que as microrregiões (de competência estadual), envolvendo diferentes unidades da federação e/ou com potencial de articulação transfronteiriças, que teriam uma homogeneidade histórica e cultural, de base produtiva e social, permitindo subsidiar processos endógenos de desenvolvimento numa escala sub-regional. As mesorregiões até agora definidas estão localizadas em todas as macrorregiões do país e têm tamanhos diferenciados quando se observa o número de municípios. A mesorregião do Alto Solimões, no estado do Amazonas, tem sete municípios; a mesorregião do Mercosul, alcança os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná e conta com cerca de 380 municípios.

A atuação direta do MI nas mesorregiões é promovida pela Secretaria de Programas Regionais, SPR, por meio de um programa específico, o Promeso, que tem como objetivo “aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento do seu

potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva”. O MI atua nas mesorregiões também por meio dos programas Conviver (dirigido para o Semi-Árido) Promover (inserção competitiva de atividades produtivas) Produzir (combate o desemprego em comunidades pobres); e Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. A promoção de Arranjos Produtivos Locais é um instrumento de ação mais utilizado nas mesorregiões.

O Ministério da Integração Nacional trabalha ainda para a articulação das ações governamentais em outras sub-regiões prioritárias, buscando uma ação integrada de desenvolvimento regional para a dinamização econômica em 09 espaços no Semi-árido e 05 cidades gêmeas (Faixa de Fronteira). Para estas regiões, o Ministério propõe “a institucionalização de um novo padrão de intervenção com foco territorial integrado”. Segundo a Spr, o objetivo é “a obtenção de sinergias e de complementariedades que gerem impacto significativo”. A articulação das ações federais é coordenada pela Spr / Mi por meio da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

**MAPA 2**  
**MESORREGIÕES DIFERENCIADAS – MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL**



Fonte: Sítio do ministério da integração nacional.

## B. Territórios rurais sustentáveis

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – Sdt, “adota a abordagem territorial como referência para uma estratégia de desenvolvimento rural”. O Mda avalia que a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando o desenvolvimento, enquanto a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta das especificidades dos locais que precisam ser mobilizadas.

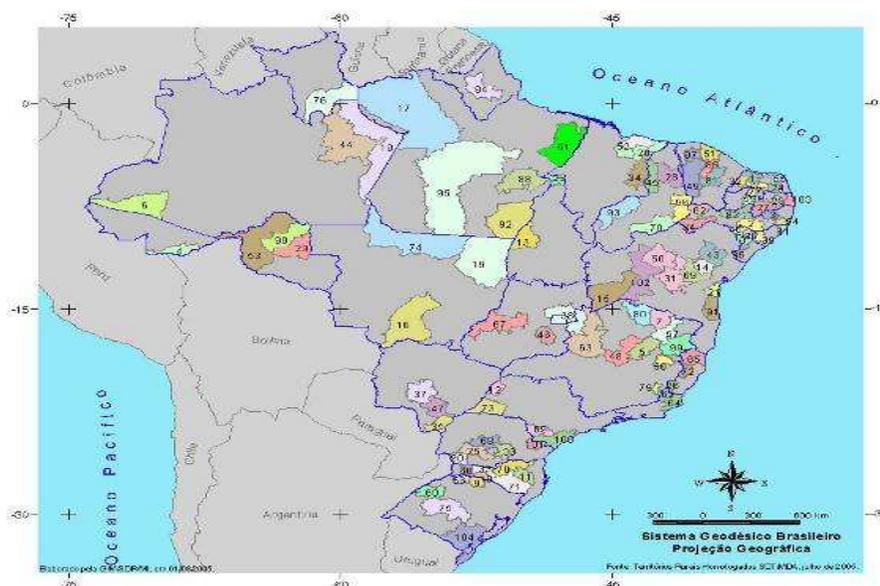
O Mda entende que o rural não se resume ao agrícola e que os atores locais devem ser “empoderados” para buscar o desenvolvimento sustentável considerando as dimensões: econômica, sócio cultural, político-institucional e ambiental. Para a Sdt:

*“Para promover a implementação e integração de políticas públicas, o MDA/SDT apóia a organização dos atores sociais locais e visa criar e/ou fortalecer uma institucionalidade territorial, o Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável – CODES, que abrange um determinado conjunto de municípios onde é encontrada uma identidade social e cultural. A metodologia da SDT/MDA visa criar e fortalecer uma institucionalidade territorial, com capacidade de ser pró-ativa, para planejar, negociar e fazer gestão de programas e projetos regionais. O CODES não executa as tarefas, mas, planeja, monitora, e verifica se as metas foram cumpridas.”*

Os conselhos territoriais também participam da formulação de política nacionais. O Plano Safra Territorial de 2005 (crédito rural) foi elaborado com a participação de agentes locais por meio de conselhos territoriais que indicaram quais as atividades produtivas deveriam receber financiamento, quais os grupos deveriam ter preferência, etc. Anteriormente não havia interação dos bancos com a sociedade.

O programa, executado pelo Mda, preocupa-se prioritariamente com as localidades rurais onde há grande concentração de agricultores familiares convivendo com estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais. Atualmente, os 109 territórios rurais compreendem 1.713 municípios, abrangendo 32% da área nacional. Desde 2003, o Mda investiu R\$ 240 milhões nos territórios rurais.

**MAPA 3**  
**TERRITÓRIOS RURAIS SUSTENTÁVEIS,**  
**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**



Fonte: Sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

### C. Consórcios de segurança alimentar e de desenvolvimento local - Consad

O Consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento social é uma iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome para promoção do desenvolvimento local em áreas periféricas do país, com ênfase na segurança alimentar e nutricional e na geração de trabalho e renda, adotado como estratégia para a emancipação sócio-econômica das famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza.

Consads, após amplo processo de mobilização e capacitação é constituída uma associação civil, sem fins lucrativos, envolvendo 1/3 de representantes do poder público e 2/3 de representantes da sociedade. A institucionalidade deve ser capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local. O Consad elabora e operacionaliza um plano de Ação, instrumento que define metas e projetos para o desenvolvimento do território.

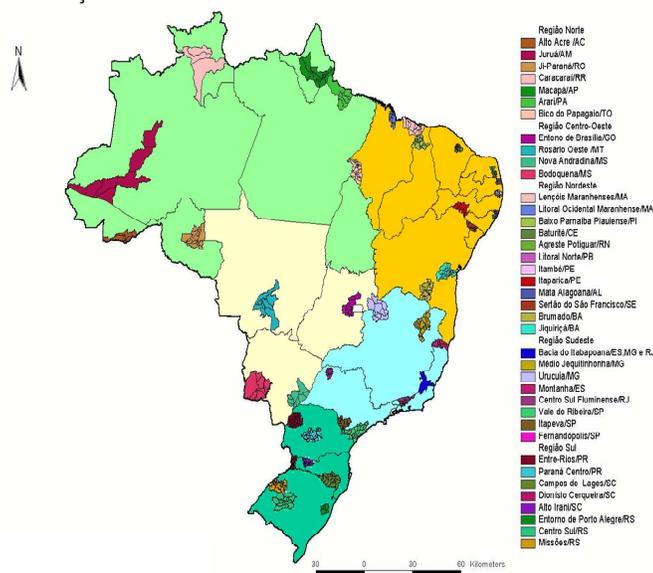
Os Consads priorizam municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M), visam integrar a esfera da produção, comercialização, consumo e crédito e fortalecer iniciativas e projetos preexistentes de desenvolvimento local, com destaque para ações agrícolas. Os Consads reúnem de 05 a 30 municípios.

Atualmente, encontram em fase de formação e consolidação 40 Consads localizados nas 26 unidades da federação, beneficiando um total de 568 municípios e uma população de 10.500.535 (dez milhões quinhentos mil quinhentos e trinta e cinco) habitantes. A formação dos Consórcios se dá por meio de organizações não governamentais e tem apoio da FAO/ONU.

O enfoque territorial do Consad leva em conta: a) os índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM); b) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais; c) a dimensão física e ambiental do território; d) potencialidades geo-estratégicas para arranjos sócio-produtivos sustentáveis; e) reorganização do território visando à inclusão social; f) construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias; g) identidade territorial e solidariedade social.

#### MAPA 4 LOCALIZAÇÃO DOS CONSADS, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Distribuição dos 40 CONSADS



Fonte: Sítio do ministério do desenvolvimento social

### D. Conselhos das cidades

O Conselho Nacional das Cidades - Concidades foi criado na 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e reformulado na segunda edição do evento, em 2005, quando foi ampliada a participação de estados e municípios, força política que se sentiu pouco representada nos dois primeiros anos de existência do conselho. O Concidades conta hoje com 86 membros, sendo 16 do Governo Federal e os demais de seguimentos da sociedade civil (movimento sociais, empresários, sindicatos, outros), de estados e municípios.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades reuniu 2,5 mil delegados dos 27 estados, de 3.457 municípios, sendo que 1.430 realizaram conferências municipais e 2.027 municípios participaram através de 150 encontros regionais. As conferências das cidades realizadas regionalmente são um número expressivo. A partir da 1ª Conferência das Cidades foram organizados Conselhos das Cidades em vários estados e municípios (dados não disponíveis).

O Concidades trabalha com uma plenária geral e 04 Câmaras Temáticas: I) Habitação II) Saneamento III) Mobilidade Urbana IV) Programas Urbanos. A atuação do Conselho, em sua pouca existência, já demonstra um potencial efetivo na construção de um espaço de pactuação entre os diferentes interesses defendidos possibilitando, assim, proposições afirmativas em políticas urbanas e regionais.

A Conferencia das Cidades propõe que os Conselhos das Cidades atuem como integradores de áreas temáticas setoriais - desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana e outros assuntos de interesse local ou regional.

O Conselho Nacional das Cidades contribuiu para a aprovação da Lei Federal 11.124, 2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – Snhis. Este é integrado ao Concidades que elege os membros do conselho gestor do fundo nacional de habitação de interesse social. Também fazem parte deste sistema conselhos e fundos estaduais e municipais. O setor propõe a elaboração de planos estaduais e municipais de habitação, integrados aos planos diretores municipais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Pndu<sup>12</sup>, entende que o desenvolvimento de regiões mais deprimidas depende de fatores que só o meio urbano como serviços, comércio, educação, saúde, cultura, finanças e inovação tecnológica. “É o urbano que articula o espaço econômico, comanda a produção industrial e agrícola e coloca sob influência direta as regiões”.

As resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades afirmam que os investimentos em infraestrutura urbana, além de cuidar das desigualdades intra-urbanas, devem considerar a inserção regional das cidades, fortalecer a economia regional, criar redes de serviço regionais, e incentivar o consorciamento de cidades com vocação e interesses comuns.

## **E. Pactos de concertação**

O Pacto de concertação, previsto no PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11.08.2004, artigo 12), “é um instrumento de gestão orientado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais - macrorregional, estadual, sub-regional, municipal, etc., capaz de pôr em prática uma política compartilhada e articulada de desenvolvimento local e nacional”.

Os objetivos do também chamado pacto para a gestão territorial integrada é a implementação de programas e ações em comum acordo com os três entes da federação, apoiado num projeto de desenvolvimento sustentável em nível sub-regional, articulado ao PPA 2004-2007 do governo federal.

Os fundamentos dos pactos para a gestão territorial integrada são: planejamento integrado, articulação de estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento, sustentabilidade, gestão compartilhada e gerenciamento intensivo.

O pacto espera como resultados conferir maior eficiência, eficácia e efetividade a ação pública, a otimização do gasto, o compartilhamento de responsabilidades, a convergência de prioridades, a integração multi setorial, a adesão à ação do governo federal, via PPA, e outros planos, a geração de condições para a participação dos atores locais/regionais, a articulação de diferentes institucionalidades atuantes no território, entre outros.

O governo federal promoveu dois projetos piloto de pactos de concertação, em São Joaquim, no estado de Santa Catarina, e no Baixo Jaguaribe, no estado do Ceará, com objetivo de desenvolver a metodologia de implementação dos programas selecionados em comum acordo com os três entes da federação, considerando a demanda da sociedade e as problemáticas predominantes.

## **4.3 Notas sobre a diversidade de territórios identificados**

No Brasil os territórios podem ter diferentes escalas e significados. A República Federativa conta com 27 estados (1 Distrito Federal) e 5.560 municípios, distribuídos em 05 grandes regiões político-administrativas chamadas Macrorregiões Geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Os estados são divididos regionalmente em mesorregiões que, por sua vez, são repartidas em microrregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, órgão federal de estatísticas e informações.

<sup>12</sup> Cadernos MCidades, Número 01, Novembro de 2004

A mesorregião diferenciada é o recorte territorial prioritário para as ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Pndr e não correspondem às mesorregiões desenhadas pelo IBGE. As mesorregiões da Pndr têm um tamanho variável que vai de 06 municípios (na Amazônia) a 380 cidades (na região Sul), e podem alcançar mais de um estado. A política regional também criou sub-regiões prioritárias no Semi-árido(Nordeste) e na Faixa de Fronteira (cidades-gêmeas), com correspondentes nos territórios dos países vizinhos. A Pndr trabalha com múltiplas escalas e destaca ainda intervenções para grandes regiões especiais como a Amazônia Legal, a Faixa de Fronteira e o Semi-Árido Nordestino.

A título de desenvolvimento regional também são identificados territórios relacionados à implantação de projetos de infra-estrutura de grande porte no país, causando impacto relevante na atividade econômica e na sociedade. Nestes casos são definidos territórios alcançados por estas iniciativas, como forma de planejar ações de uso e ocupação do solo, mitigar impactos ambientais, entre outros objetivos. Neste grupo estão a Área de Influência da BR 163, os Eixos de Desenvolvimento Nacional, áreas da Integração de Bacias do Rio São Francisco e da Ferrovia Trans-nordestina, entre outras obras de grande porte.

As Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Social – Rides, por competência Constitucional, também são de responsabilidade federal. Segundo o Ministério da Integração Nacional, o país conta hoje com três Rides - Distrito Federal, Grande Teresina e Petrolina - Juazeiro. A Rides é uma região administrativa que abrange um conjunto de municípios de diferentes estados, com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do território. De acordo com informações do sítio do Mi, somente a Ride de Brasília está em funcionamento.

O território rural sustentável, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, é outro recorte importante para as ações de desenvolvimento econômico e social. Estes territórios têm escala de microrregiões, com cerca de 20/30 municípios, uma institucionalidade (conselho) com forte participação social, articulação com estados e municípios, e uma temática que extrapola a atividade rural. Os assentamentos da reforma agrária também atuam com um conjunto de territórios demarcados em nível nacional. Os Consads, consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local, coordenados pelo Ministério de Desenvolvimento Social e combate a fome, conformam um outro conjunto de territórios, com grande sobreposição em relação aos territórios rurais.

Compete também a União medidas relativas aos territórios étnicos ou culturais. As terras indígenas, no ano de 2000, representavam 11,6% do território nacional (uma área maior do que a França e a Inglaterra juntas), a maior parte em processo de demarcação. As comunidades quilombolas, reconhecidas pela Constituição Federal de 1988, também fazem parte deste grupo e estão passando por um processo de reconhecimento, demarcação e titulação das terras. As áreas remanescentes dos quilombos, localizadas em todas as macrorregiões do país, são territórios carentes de desenvolvimento e somavam 898 núcleos até 1999<sup>13</sup>.

Os territórios relacionados ao meio ambiente têm responsabilidade compartilhada entre os entes federados. As bacias hidrográficas (Lei Federal 9.433/97) são a unidade territorial para a gestão da Política Nacional de Recursos Hídricos. Os rios que cruzam mais de um estado são de responsabilidade da União; as bacias contidas nos territórios de cada estado são de responsabilidade estadual. As bacias hidrográficas têm uma importância crescente na gestão territorial, implicações diretas no desenvolvimento econômico e social e a sua gestão vem atraindo a participação de empresários, movimentos sociais, ambientalistas e autoridades locais. O meio ambiente administra ainda as Áreas Protegidas, que incluem Unidade de Proteção Integral (parques, reservas) e Unidades de Uso Sustentável.. Este último grupo inclui Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Extrativistas e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, entre outras. As Unidades de Conservação representam cerca de 8% do território nacional.

A instituição de regiões metropolitanas, recorte territorial de grande relevância para o país, cabe aos estados. Entre as RMs institucionalizadas são encontrados aglomerados urbanos com características

<sup>13</sup> Rafael Sanzio Araújo dos Santos, VIII Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 2004

e expressões completamente distintas devido à ausência de uma conceituação em nível nacional, o que provoca uma incoerência de critérios entre os estados. A revelia da definição dos estados, o Ministério das Cidades elegeu 11 regiões metropolitanas prioritárias, onde estão cerca de 55 milhões de habitantes em 209 municípios. Estas RMs concentram 82% dos moradores de habitações sub-normais (favelas) e 33% do déficit habitacional (Censo 2000). As metrópoles brasileiras concentram enorme força produtiva, riqueza, disparidades sociais, desequilíbrio ambiental, conflitos e carências.

O recorte institucional dos estados também tem grande importância para o Desenvolvimento Econômico Territorial. Os estados vem exercendo vários papéis: investindo em atividades produtivas, promovendo negócios privados, facilitando a implantação de atividades produtivas, atraindo pequenas e grandes empresas, investindo em infra-estrutura e na área social, fortalecendo espaços urbanos, coordenando ações de entes federados, entre outras, com objetivo promover o desenvolvimento econômico na região, gerar emprego e renda para a população e receita para o setor público. A capacidade de investimentos dos estados, no entanto, está reduzida diante de uma carência social que se acumulou por muitos anos, principalmente nas regiões mais pobres do país.

As microrregiões e aglomerações urbanas são de responsabilidade dos estados. Alguns estados como Santa Catarina, Ceará, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul estão utilizando estes recortes territoriais para promover a descentralização de funções do estado, criar canais para a participação da sociedade e elaborar Planos de Desenvolvimento Econômico e Social relacionados a estes territórios. As regionalizações promovidas pelos Estados não têm referências metodológicas comuns ou parâmetros nacionais. O sistema viário e a rede de cidades têm sido referências importantes neste processo de regionalização. No caso do Rio Grande do Sul, a regionalização foi conduzida a partir de organizações de Universidades Comunitárias. A instituição de aglomerações urbanas também é função dos estados, mas vem sendo pouco utilizada.

Os municípios são os primeiros elos da maioria das instituições territoriais e são apontados pelo Plano Pluri Anual Federal como o espaço preferencial para execução das políticas sociais. Os municípios são reconhecidos pela Carta Magna de 1988 como um ente federado autônomo o que torna o Brasil a primeira Federação trina do mundo. Este status, no entanto, não garante a autonomia dos municípios que continuam tutelados pelo poder político e dependente dos recursos financeiros dos Estados e da União. Sua importância política, no entanto, foi ampliada nos últimos anos e os municípios hoje são reconhecidos pela maioria dos atores institucionais, políticos e sociais como “poder local” imprescindível para a efetivação das ações públicas. Independentemente do seu porte ou localização, o município é um recorte territorial, político e institucional fundamental para o desenvolvimento econômico territorial em pelo menos três escalas de atuação:

- O intra-urbano – em particular nas ações de infra-estrutura urbana, equipamentos sociais e desenvolvimento de bairros degradados social e urbanisticamente, também chamados de projetos de desenvolvimento local;
- O território municipal – em particular nas ações que abrangem a articulação urbano-rural, a relação com distritos, vilas, assentamentos rurais, entre outros. Ao município cabe a elaboração do Plano Diretor Municipal, abrangendo todo seu território, a área urbana e rural;
- Articulação regional – com maior destaque para as articulações na escala micro-regional, seja de iniciativa dos próprios municípios (por meio de associações, consórcios intermunicipais, agências de desenvolvimento, entre outras) seja por iniciativa de programas estaduais e federais (instituições de RMs, Conselhos microrregionais, territórios rurais, entre outros).
- Rede de cidades – as cidades têm um papel estruturador na ocupação do território. Alguns métodos são usados para estudar os fluxos e a influência de umas cidades sobre as outras. As redes de cidades têm sido utilizadas para regionalizações promovidas pelos governos estaduais, associadas a outros indicadores. As cidades, principalmente no interior, também são a base de regionalizações promovidas pelas políticas setoriais.

Todos os territórios citados até aqui tem a sua importância para o Desenvolvimento Econômico Territorial e contemplam diferentes dimensões deste desenvolvimento. Cada dimensão reúne um conjunto de argumentos que confere nexos ao seu território indicando-o como “locus” preferencial das suas ações. O “local” do desenvolvimento econômico territorial pode não ser o bairro ou o município como, a princípio, muitos atores sociais e políticos no Brasil defendem.

Num esforço de classificação, colocar o recorte intra-urbano sob a classificação de regional pode ser um exagero; chamar o desenvolvimento da Amazônia Legal ou do Semi-árido de “desenvolvimento local”, pode não corresponder ao uso mais freqüente da expressão no Brasil. O que é denominado territorial pode ser uma escala intermediária entre local e regional. Uma sobreposição de entendimentos sobre o que é local, territorial ou regional é comum.

Algumas áreas, como educação, saúde, segurança pública, entre outras, têm métodos de territorialização específicos, que consideram aspectos inerentes ao tema, conferindo maior atenção aos recortes territoriais mais importantes para o planejamento das suas atividades. Nestes casos é comum considerar a infraestrutura existente ou planejada (rede de escolas, hospitais regionais, etc.) ou diagnósticos relevantes (regiões onde é elevado o número de homicídios). Os territórios das políticas setoriais são distintos entre si e não correspondem necessariamente a regionalizações de caráter geral, mas respeitam divisões político administrativas de estados e municípios.

O grande desafio a ser superado é a articulação dos diferentes recortes territoriais e iniciativas públicas e da sociedade por meio de vinculações orgânicas que contemplem a grande diversidade de arranjos promovidos segundo os interesses de cada tema ou território.

## **5. A articulação das políticas públicas setoriais e o DET**

---

### **5.1 A articulação das políticas setoriais as instituições federais**

Para Ilpes/Cepal, a articulação das políticas setoriais é um fator importante para viabilizar DET. Segundo o Termo de Referência da pesquisa “é estratégico conhecer o grau de articulação entre os setores que têm políticas e programas relacionados ao Desenvolvimento Econômico Territorial”.

Pelo que apurou a pesquisa, o universo das políticas e instituições públicas que tratam de desenvolvimento econômico e social no Brasil é amplo e descoordenado, com varias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, apesar de uma série de esforços que vem sendo feitos para superar esta situação. A articulação das políticas setoriais e das ações dos diferentes entes federados é apontada pela maioria dos entrevistados pela pesquisa como um grande desafio a ser superado.

A articulação das políticas públicas setoriais é demandada, pelo menos, em duas direções<sup>14</sup>:

- articulação horizontal, entre as diferentes áreas setoriais;
- articulação vertical, entre diferentes níveis da federação.

No plano federal foram identificadas duas instituições que têm como objetivo promover a articulação horizontal das políticas setoriais:

---

<sup>14</sup> 6 Para Brandão, Costa e Alves, Economia Regional e Urbana, UFMG/IICA/MI 2006, a articulação dos arranjos institucionais se dá em três formas: horizontais – em um mesmo nível de intervenção, verticais – derivado do movimento de descentralização, e mistas.

- Plano Pluri Anual – PPA
- Câmaras de Políticas – Casa Civil

O Plano Pluri Anual - PPA é o principal instrumento organizador e articulador das políticas públicas federais, conforme definição constitucional. O PPA 2004 / 2007 propõe a integração das ações e a eliminação das sobreposições e dos conflitos da administração públicos. Para tanto, o PPA cria comitês de coordenação de programas, câmaras de políticas e comissões de monitoramento e avaliação.

A complexidade das relações políticas no âmbito da administração pública federal, a sobreposição de competências entre os entes federados (CF/88), a existência de vários fóruns de coordenação das políticas setoriais, o grande número de conselhos e sistemas de participação da sociedade, entre outros motivos, não conferem ao PPA, isoladamente, o status necessário para “garantir a consistência das ações públicas em todas as esferas”, como prevê a apresentação do Plano para o período 2004/2007.

A participação da sociedade na elaboração do PPA 2004 / 2007 foi um passo importante para conferir maior transparência ao orçamento público federal. A interferência da sociedade neste instrumento, no entanto, parece ainda muito distante de obter resultados concretos. Os constantes contingenciamentos da programação orçamentária contribuem para desacreditar o processo participativo. A proposta de constituir fóruns de desenvolvimento local não foi levada adiante e a idéia de construir pactos de concertação ficou limitada a duas iniciativas piloto.

A territorialização das ações programadas no PPA também deveria ser um instrumento para articulação das áreas setoriais. O PPA 2004 / 2007 apresenta uma distribuição parcial de recursos por macrorregiões, mas observa que “parcela significativa dos programas, principalmente na área social, ainda não é passível de regionalização”. Dados apurados nas entrevistas apontam que esta territorialização não alcança 25% do total de recursos programados.

A avaliação do PPA 2004 / 2007, considerada um instrumento importante de gestão, também é questionada pelo próprio Ministério do Planejamento, responsável pela elaboração do PPA federal. Na avaliação realizada em 2005, o Mpo conclui que “o governo federal ainda carece da implantação de uma verdadeira cultura de avaliação”. Para o Mpo é preciso investir mais em sistemas de monitoramento, capacitação e premiação de gerentes de programas.

A criação das câmaras de políticas, na Casa Civil, Presidência da República, com objetivo de integrar ações multi-setoriais, foi considerada um avanço pelo setor público federal. A articulação das ações setoriais via Câmara de Políticas de Integração Nacional, por exemplo, é considerada importantíssima para o programa das mesorregiões. O Ministério da Integração Nacional promoveu debates e cobrou e mobilizou recursos dos ministérios setoriais para os territórios considerados prioritários pelo desenvolvimento regional.

Apesar dos avanços alcançados com a criação das câmaras, em particular com a Câmara de Políticas de Integração Nacional, deve se reconhecer que as pastas setoriais ainda dirigem os seus investimentos baseando-se principalmente em critérios e indicadores próprios, relacionados a cada área temática. Os programas setoriais geralmente não consideram indicadores territoriais e grande parte dos ministérios não tem indicadores multi-setoriais.

Na prática, cada área setorial buscou constituir uma câmara na Casa Civil e estas ganharam a identidade de um único ministério (desenvolvimento regional, cultura, outras), prejudicando o papel de articulador conferido às câmaras. Também há casos em que as atribuições das câmaras são semelhantes, a exemplo da Câmara de Políticas de Integração Nacional, que se confunde com a da Câmara de Políticas de Desenvolvimento. No PPA em curso, as câmaras apresentaram um funcionamento irregular e poucos resultados.

A articulação vertical das políticas públicas, no governo federal, tem como principal responsável institucional:

## Comitê de assuntos federativos

O Comitê de Assuntos Federativos é coordenado pela Sub-Chefia de Assuntos Federativos, Saf, Casa Civil, Presidência da República. O Comitê promoveu uma série de entendimentos entre União e municípios mas, praticamente, não tratou da relação da União com os estados, papel conduzido pela própria Presidência da República.

Segundo a SAF, os municípios conseguiram vários avanços nos últimos anos, no sentido da descentralização do financiamento público, a exemplo da aprovação da lei do transporte escolar, lei do salário educação, ampliação da base do ISS, participação dos municípios na Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico dos Combustíveis, e arrecadação integral do Iptr, Imposto Territorial Rural.

O principal avanço divulgado pela Saf, no entanto, foi a aprovação da lei federal de consórcios públicos, que regulamenta o Artigo 241 da Constituição Federal. O consórcio público é um instrumento que visa fortalecer a cooperação federativa e dá consistência legal ao arranjo institucional de caráter público para as parcerias entre município, estado, Distrito Federal e União. Os consórcios públicos poderão apoiar a execução de políticas com conteúdos transversais e multidisciplinares.

Ocorre que a cooperação e a coordenação entre os entes federados têm uma importância fundamental no Brasil devido à estrutura de competências e atribuições comuns, concorrentes e complementares entre entes federados. Esta importância se destaca especialmente nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, bacias hidrográficas, Rides, mesorregiões e microrregiões geográficas onde os grandes problemas urbanos e regionais dependem de gestão compartilhada.

No entanto, a aprovação desta lei, segundo avaliações da própria Sub-Chefia responsável, não é suficiente para finalizar o desenho e a implementação do federalismo cooperativo. Seria necessário a articulação de acordos federativos com objetivo de complementar as normas constitucionais sobre as competências federativas, definir prioridades de ações coordenadas, que não dependessem obrigatoriamente de legislação.

De acordo com a Pndu<sup>15</sup> “não é apenas por meio de condicionantes legais (competências federativas, legislação complementar) que o pacto federativo pode render bons frutos.” É importante também reconhecer que se pode atingir um patamar avançado de desenvolvimento institucional nas ações cooperadas de fomento ou, de forma induzida, na definição de condicionalidades para o financiamento dos recursos federais.

As regiões metropolitanas, considerando seu peso econômico e populacional e a sua fragilidade institucional e administrativa, é um ponto de destaque no âmbito da questão federativa. A ausência de diretrizes e de uma conceituação em nível nacional provoca uma incoerência de critérios entre estados brasileiros na institucionalização das regiões metropolitanas.

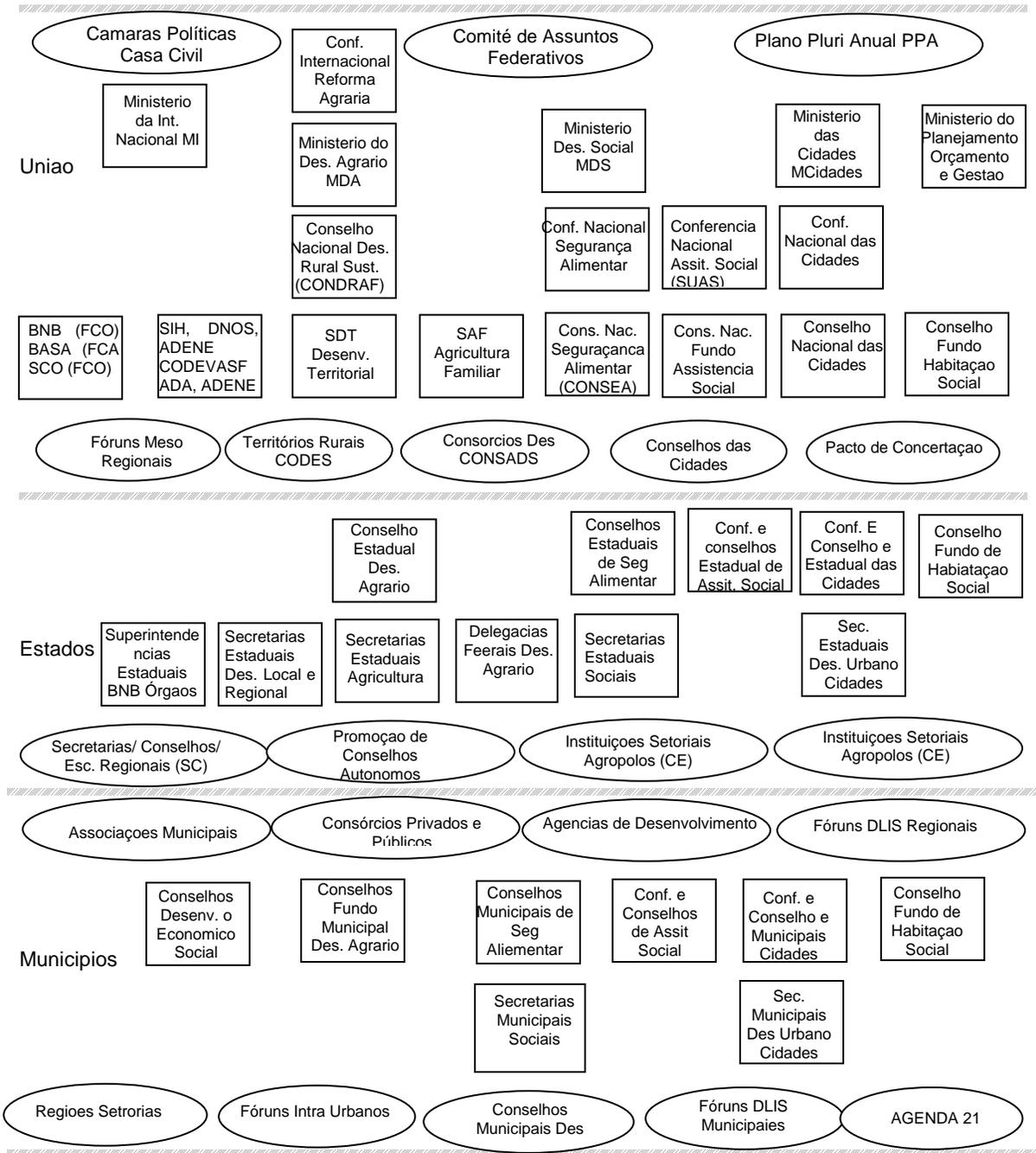
A articulação de políticas setoriais deveria acontecer também em recortes territoriais diferenciados como mesorregiões, microrregiões, bacias hidrográficas, consórcios municipais, entre outros. Os programas federais dirigidos aos territórios rurais e às mesorregiões tem por objetivo articular ações públicas nos seus territórios de atuação.

Cabe observar, no entanto, que as instituições territoriais de programas federais influencia diretamente apenas na aplicação dos recursos da sua área setorial. Falta articulação entre as instituições territoriais promovidas pelo governo federal. Apesar de algumas ações integradas pontuais, a desarticulação é comum, como demonstra a comparação de municípios que participam de Consads e territórios rurais sustentáveis.

Há também a dificuldade de integração entre as instituições federais relacionadas ao território e as iniciativas dos governos estaduais e dos municípios. A princípio, não foram notados sinais de que as políticas públicas setoriais federais reconhecem as territorialidades que estão sendo construídas nos estados e estas, pelo que foi apurado, também não dialogam consistentemente com as instituições regionais propostas pelo governo federal.

<sup>15</sup> Caderno MCidades No 01, Novembro 2005

**DIAGRAMA 1**  
**ESQUEMA GENERAL DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS FEDERAIS INVESTIGADAS**



Fonte: Elaborado pelo autor.

## 5.2 Notas sobre políticas e instituições federais de articulação investigadas

### A. Plano pluri anual – PPA

O Plano Pluri Anual é o instrumento definido na Constituição Federal para o planejamento da política pública, nos três níveis de Governo, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo o PPA 204-2007, “Cabe ao Ministério do Planejamento conduzir a articulação necessária para garantir a consistência em todos os níveis de atuação da administração pública, inclusive no que diz respeito à integração com as outras esferas de governo e a participação da sociedade civil no âmbito do Plano Pluri anual, esta última em consonância com a Presidência da República”.

Para explicitar os aspectos setoriais e multi-setoriais da ação governamental, o Ministério do Planejamento estabelece diretrizes para que os outros ministérios definam objetivos setoriais e programas que reflitam as prioridades e orientações do governo federal. O plano 2004-2007 é apresentado na forma de uma pirâmide que tem no topo a estratégia de desenvolvimento, seguida de mega-objetivos, desafios, programas e ações.

O PPA 2004 / 2007 tem três Mega-Objetivos: I - Inclusão social e redução das desigualdades sociais, II - Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Os desafios apresentados pelo PPA incluem itens como: combater a fome visando a sua erradicação; reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local; e combater a corrupção.

Para responder a estes desafios, o PPA 2004 / 2007 possui 374 programas e 4.180 ações, sendo 3.854 executadas com recursos orçamentários. Cerca de 90% dos programas tem natureza finalística e os demais são de atividade meio. As ações são classificadas em três grupos: uni-setoriais (40%), intra-setoriais (30%) e multi-setoriais (30%).

O PPA 2004 / 2007 foi elaborado segundo um modelo de planejamento participativo em três dimensões. A primeira constituiu-se na realização de uma escuta da sociedade em perspectiva nacional, por meio de fóruns de participação que reuniram representantes de 2.170 organizações da sociedade, em todos os estados e no Distrito Federal. Na segunda dimensão, de natureza predominantemente setorial, o governo submeteu à apreciação da sociedade as orientações estratégicas setoriais elaboradas pelos ministérios.

A terceira dimensão de participação é de natureza territorial. Para consultar a sociedade civil organizada a forma encontrada foi a de fóruns estaduais de participação social. Para envolver os entes federativos, recomendou-se a criação de um fórum estadual tripartite de desenvolvimento local. Trata-se de um processo de consulta que ambicionava criar mecanismos permanentes de articulação entre a União, estados e municípios em torno do desenvolvimento local e regional, por meio de pactos de concertação.

Para a racionalização do gasto público, o PPA propõe a integração das ações, a eliminação das sobreposições, a administração dos conflitos, a avaliação e a revisão. O PPA estabelece três formas de coordenação: comitê de coordenação de programas, comitê gestor de programas multi setoriais e câmaras do conselho de governo. Cria ainda comissões de monitoramento e avaliação e gerentes de programas. Para dar suporte a este sistema, prevê sistemas de informação.

Segundo o PPA 2004 / 2007, o modo tradicional da administração por funções (saúde, transporte, defesa, etc.) não permite uma orientação voltada para o alcance de resultados. É proposta então a gestão por programas que consiste em trabalhar de forma cooperativa, cruzando as fronteiras ministeriais, o que depende da competência gerencial.

O PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, em consonância com os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e dos planos de caráter setorial. Para o PPA, a

infraestrutura econômica deve ser planejada, preferencialmente considerando as escalas nacional, macro-regional e estadual; emprego, renda e infra-estrutura social devem ter preferência na escala das sub-regiões; os municípios devem atuar preferencialmente na área de serviços sociais.

## **B. Câmara de política de integração nacional e desenvolvimento regional**

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo, prevista no Artigo 7 da lei federal que cria o PPA 2004 / 2007, tem por finalidade formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, assim como coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intra-regional. A Câmara é coordenada pela Casa Civil e pelo Ministério da Integração Nacional.

A Câmara de Políticas de Integração Nacional conta com três grupos de trabalho: programas regionais, regiões metropolitanas e planejamento territorial. O grupo de programas regionais, coordenado pelo Ministério da Integração Nacional, foi o único ativo em 2005 e conseguiu definir uma agenda de compromissos do governo federal para espaços sub-regionais e mesorregiões considerados prioritários.

Os investimentos acertados no GT de programas regionais para o ano de 2005 alcançam R\$ 2,5 mil milhões e têm como meta “o incentivo ao dinamismo econômico, a melhoria das infra-estruturas econômica e social e o fomento à organização social e institucional nas áreas que estão no foco do trabalho em conjunto”. A maior parte dos recursos (cerca de 70%) diz respeito ao Programa Bolsa Família (programa assistencial de distribuição de renda para famílias pobres).

A Casa Civil também é responsável pelo funcionamento de Desenvolvimento Econômico. As atribuições das Câmaras de Políticas de Integração Nacional e da Câmara de Políticas de Desenvolvimento, ambas em funcionamento precário, são similares. A primeira tem como objetivo “Formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional”. A segunda tem como fim “Formular políticas e estabelecer diretrizes gerais e planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico”.

## **C. Comitê de assuntos federativos**

A fim de promover a cooperação e a coordenação entre os entes federados, o governo federal criou a Sub-Chefia de Assuntos Federativos - SAF e o Comitê de Articulação Federativa – CAF que vem promovendo uma série de entendimentos políticos, com destaque para a relação da União com os municípios brasileiros. Os estados ficaram praticamente de fora das articulações do Comitê de Assuntos Federativos.

Segundo a SAF, os municípios conseguiram vários avanços nos últimos anos, destacando-se: aprovação da lei do transporte escolar, lei do salário educação, e avanços tributários como lei que amplia a base do ISS, proposta que amplia o Fundo de Participação dos Municípios – FPM participação dos municípios na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico dos Combustíveis – Cide e arrecadação integral do Imposto Territorial Rural – IPTR. Hoje estão em pauta no CAF os temas da regularização fundiária e do transporte público urbano

Foi também no âmbito do CAF que se formulou o Projeto de Lei dos Consórcios Públicos (PL 3884/04), já aprovado. A lei institui normas gerais para a constituição de consórcios públicos, bem como para os contratos para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada. Ele regulamenta o Artigo 241 da Constituição Federal, que trata da coordenação da ação administrativa, e trata-se, portanto, de uma complementação prevista com objetivo de instituir regras para consórcios permanentes baseadas no direito público.

O consórcio público fortalece a cooperação federativa e dá mais consistência legal aos poder local, além de permitir novos formatos institucionais às parcerias entre município, estado, Distrito Federal e União para a gestão de serviços públicos. Os consórcios públicos poderão apoiar a execução

cooperada de políticas com conteúdos de transversalidade e territorialidade. É importante salientar, no entanto, que os consórcios públicos são meros instrumentos de cooperação.



## **6. Políticas e instituições estaduais relacionadas com DET**

---

### **6.1 Visão geral das políticas estaduais relacionadas com DET**

Ilpes/Cepal acredita que transformações políticas recentes por que têm passado países da América Latina estão promovendo “uma descentralização e criado condições para um crescente protagonismo econômico, social e político das regiões, dos territórios, das cidades, do local”. Para testar esta hipótese, a pesquisa buscou identificar, primeiramente, a atuação dos governos estaduais relacionados ao DET.

Os governos estaduais estão tomando iniciativas para promover o Desenvolvimento Econômico Territorial. Nos estados investigados foram identificadas diferentes linhas de atuação, que poderiam ser divididas em dois grupos:

- Medidas para promover atividades produtivas e gerar trabalho e renda; e políticas de regionalização.
- Medidas para promover a descentralização administrativa e orçamentária.

São encontradas pelo menos tres tipos de postura dos governos estaduais relacionadas ao desenvolvimento econômico:

- Estado facilitador de novos empreendimentos – procura apoiar os empreendedores (sem investir grandes somas de recursos públicos), promover o desenvolvimento de atividades produtivas já existentes, e atrair novas empresas da cadeia produtiva;
- Estado indutor do desenvolvimento econômico – realiza prospecção de negócios e busca atrair empreendimentos se comprometendo a realizar investimentos em infraestrutura e prestar serviços para apoiar o desenvolvimento das atividades produtivas;
- Estado investidor direto em atividades produtivas – realiza investimentos com recursos públicos em atividades produtivas e promove parcerias com órgãos públicos e privados.

Um mesmo governo estadual pode adotar diferentes posturas mas algumas posturas alcançam maior destaque. Minas Gerais, por exemplo, se coloca como facilitador; o Ceará assume postura de indutor; e o estado do Acre é o único identificado a promover investimentos públicos diretos em atividades produtivas, que são posteriormente licitadas para a gestão da iniciativa privada.

Os estados realizam uma série de iniciativas para promover as atividades produtivas. O Arranjo Produtivo Local é o instrumento mais utilizado. De fato, apl serve para denominar iniciativas que têm caráter distinto. Pode significar a potencialização de um aglomerado de empresas de uma mesma atividade ou cadeia produtiva como também iniciativas para a melhoria de qualidade de produtos artesanais de pequenos produtores.

Os estados também utilizam políticas tradicionais para atração de indústrias por meio de incentivos fiscais, criação de distrito industrial, polos especializados, doação de terras, cessão de imóveis e infraestrutura econômica.

As políticas de crédito são articuladas com bancos regionais como Banco do Nordeste e associados à fundos estaduais, a exemplo do estado do Acre. Todos os estados pesquisados praticam a chamada “guerra fiscal” e para favorecer a instalação de novos empreendimentos. O investimento em tecnologia também é uma preocupação comum.

Os estados também estão tomando iniciativas que visam descentralizar o governo, aproximar a administração pública das microrregiões, articular as ações públicas no território, valorizar as instituições e a participação da sociedade local. São encontrados pontos comuns e experiências distintas entre os estados analisados. Em todos os casos o processo de descentralização alcança apenas resultados parciais.

As instituições territoriais promovidas tem perfil diferente. No Ceará são escritórios técnicos de desenvolvimento regional e agropolos que também prestam assessoria técnica. Em Santa Catarina as instituições regionais são uma representação do governo estadual. No Rio Grande do Sul, a instituição regional é autônoma, composta por representantes da sociedade, mas foi criada por lei estadual e recebe subsídios públicos.

Tambem há conselhos regionais de desenvolvimento com participação da sociedade nos estados do Ceará, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. A composição dos conselhos é diferenciada e deve ser analisada com maior profundidade. A princípio, os conselhos observados contam com grande influencia das prefeituras municipais, de parlamentares e do setor produtivo, em detrimento de representações de camadas mais populares da sociedade. As instituições públicas regionais concorrem com organizações da sociedade.

Os conselhos regionais tem o papel de elaborar planos de desenvolvimento regional e de eleger prioridades para o orçamento estadual, sem garantia execução. Os Coredes promovem a distribuição de recursos dirigidos para pesquisa científica entre as universidades comunitárias de cada região. Pelo que foi apurado, os conselhos de Santa Catarina participam da definição de parte dos recursos das políticas setoriais, a exemplo da educação. A descentralização do orçamento público estadual não ocorre de fato.

Em geral, os planos de desenvolvimento regional são elaborados por meio de processos participativos, com apoio de consultorias especializadas. Os planos buscam fazer um diagnóstico local, apontam potencialidades econômicas, e definem carteiras de projetos. A maioria conclui também pela necessidade de investimentos públicos, principalmente em infraestrutura, educação, saúde e outros itens que o poder público não tem orçamento para atender em curto prazo. Conselhos regionais também colaboram com a elaboração de planos de desenvolvimento estadual.

**QUADRO 10**  
**INSTITUIÇÕES TERRITORIAIS PROMOVIDAS POR GOVERNOS ESTADUAIS**

Itens	Estado do Ceará	Estado de Santa Catarina	Estado do Rio Grande do Sul
Instituições	Agropolos, escritórios SCLR, Conselhos desenvolvimento	Secretaria e Cconselho de desenvolvimento regional	Conselhos Regionais Autônomos - Coredes
Território	Microrregiões definidas pelo governo estadual a partir de potencialidades da região	Microrregiões definidas pelo governo estadual a partir de indicadores técnicos e políticos	Microrregiões definidas com forte participação das universidades comunitárias
Características	Escritórios de assessoria técnica	Representação do governo estadual	Conselho autônomo com recursos públicos e privados
Principais Atividades	Arranjos Produtivos Locais, assessoria técnica, centro de tecnologia, elaboração de planos de desenvolvimento	Atendimento de órgãos estaduais; planos de desenvolvimento; eleição de prioridades para o orçamento estadual	Eleição de prioridades para o orçamento Estadual; distribuição de recursos de pesquisa regional para universidades, discussão de planos estaduais
Alcance	18 agropolos, 08 escritórios regionais em regiões selecionadas	08 mesorregiões e 21 micro regiões cobrindo todo o território do estado	24 microrregiões cobrindo todo o território do estado

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 6.2 Notas sobre políticas estaduais relacionadas com DET investigadas – estados do CE, AC, SC, RS

### A. Estado do Ceará, CE

A Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional - Sclr é o principal órgão de atuação do Estado do Ceará relacionado ao Desenvolvimento Econômico Territorial e tem como objetivos: promover o desenvolvimento de regiões mais deprimidas e desconcentrar o processo de urbanização do estado.

Segundo Alex Araujo, Secretário de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará, estudo recente elaborado para o governo estadual pelo Banco Mundial sobre a pobreza no Ceará afirma que a população abaixo da linha de pobreza passou de 75% no início da década de 1990 para 54% no final do mesmo decênio, o que se deveu principalmente ao Plano Real<sup>16</sup>. Apesar deste avanço, o mesmo estudo assevera que “mesmo após 15 anos de esforços continuados do estado, a pobreza continua grave e profunda no Ceará”.

O estudo também aponta que grande parte da pobreza está em extratos sociais de risco, como crianças com menos de 14 anos, mulheres sem companheiro, entre outros. Da população ocupada, 32% estavam em atividades agrícolas e metade desta população não tinha nenhum rendimento. De acordo com Aléx Araujo “apesar do Ibge entender que o Ceará é 80% urbano, quando você usa critérios mais rigorosos, chegamos a um indicador que apenas 54% do Ceará é urbano.”

Durante da década de 1990, o Estado do Ceará também assistiu um enfraquecimento econômico do interior em contraposição a uma concentração econômica e populacional na capital Fortaleza, que teve crescimento demográfico anual de até 3% enquanto cidades menores se esvaziavam. A população rural migrou para a periferia das grandes cidades do Ceará, principalmente Fortaleza.

<sup>16</sup> Plano de estabilização monetária do governo federal lançado no início da década de 1990.

Em decorrência destes estudos, o governo estadual promoveu uma revisão das suas políticas públicas. A questão colocada foi como combinar políticas de focos diferentes que ao mesmo tempo estimulem o crescimento da renda e diminuam a desigualdade. O governo estadual adotou então um plano que visava crescimento com inclusão social.

As iniciativas para atração de indústrias tiveram continuidade, mas houve um reconhecimento da limitação dos seus resultados, apesar do Ceará ser um dos estados mais ativos na concessão de benefícios fiscais para a iniciativa privada, a chamada “guerra fiscal”. Reconheceu-se também que a população mais pobre não conseguia acessar as oportunidades de emprego geradas com a atração de indústrias.

Os mecanismos de desenvolvimento endógeno passaram a ser considerados uma alternativa importante para mudar o quadro dos territórios mais pobres. Ocorre que no Ceará, para a Sdlr, uma das faces da pobreza se apresenta na fragilidade do capital social, na dificuldade que algumas regiões têm para se articular politicamente. A rede social é um fator de agregação de valor ao território. Algumas acontecem de forma natural, mas em outras o estado tem que estimular. O Governo do Estado resolveu então assumir um papel ativo de coordenação local.

Em cada um dos territórios a Sdlr procura identificar o equilíbrio de três forças principais: o capital institucional, o capital econômico, e o capital social. Busca então organizar uma agenda para promover o desenvolvimento, diferentemente de modelos tradicionais que olham somente a infraestrutura instalada e outros elementos físicos.

O estado do Ceará passou a adotar programas de desenvolvimento conferindo aos atores locais um papel de maior destaque. Para a Sdlr, o método e a escala de atuação variam de acordo com o diagnóstico do território. Esta estratégia leva a uma abordagem específica para diferentes porções do território do estado que, assim, não recebe um tratamento uniforme.

Os municípios menores recebem uma atenção individualizada. As prefeituras municipais são consideradas importantes no processo de desenvolvimento e recebem apoio para a elaboração de planos diretores e capacitação para gestão; na Região Metropolitana de Fortaleza o governo estadual promove um pacto de concertação; onde são identificadas potencialidades para o desenvolvimento de atividades rurais, são institucionalizados agropolos; nos territórios onde se verifica a possibilidade de apoio a outras atividades econômicas é implantado um polo de desenvolvimento regional.

Em termos de atividade econômica, houve uma priorização para os arranjos produtivos. Os apIs foram encarados como alternativas para as aglomerações de atividades econômicas localizadas em determinados municípios. O estado realizou um mapeamento para buscar saídas para a agricultura familiar. Para responder a desarticulação das instituições que apóiam atividades econômicas, o Estado promoveu uma rede interinstitucional de apoio aos apIs.

Nas regiões onde atua a Sdlr foi montado um escritório técnico e um conselho regional, e elaborado um plano de desenvolvimento e uma carteira de projetos. As duas principais institucionalidades territoriais promovidas pelo governo estadual, os agropolos e os escritórios de desenvolvimento regional, atuam de maneira articulada e às vezes conjunta, dividindo a mesma sede física. Contudo, os territórios abrangidos são diferentes.

Uma das atividades econômicas priorizadas pelo governo do estado é o desenvolvimento rural, que tem uma relação muito grande com a pobreza no Ceará. De acordo com Rubens Aguiar, gerente do programa flores do Ceará, “foi criado um grupo específico para tratar de agronegócios e feito um zoenamento agrícola para identificar o potencial do estado”. O governo investe principalmente em dois modelos: os agropolos, que trabalham com grandes áreas, e o projeto caminhos de Israel, para pequenos produtores.

A prospecção realizada pelo estado revelou as condições favoráveis de clima e de solo para o cultivo de flores no Ceará. Também foi identificado que o estado dispõe de uma posição privilegiada em relação ao mercado internacional, em comparação com os estados do sul do país, devido a sua maior proximidade do mercado consumidor.

O interesse do estado pela floricultura se deve ainda ao fato de que esta gera até 15 empregados/ha ano (o que é muito superior a outras culturas, em média 0,3 ha/ano), além de empregar mulheres (o que responde a um problema social da região). Além disso, a floricultura é um negócio internacional cujo mercado alcança US\$ 9 mil milhões. A Colômbia exporta hoje US\$ 700 milhões/ano enquanto o Brasil arrecada apenas US\$ 25 milhões.

Para implantar a floricultura no Ceará, o governo do estado exerceu um papel de indutor do desenvolvimento: realizou a prospecção do negócio, promoveu a atração de grandes empresas, apoiou pequenos produtores, investiu em assessoria técnica, investiu em infraestrutura (uma câmara frigorífica no aeroporto, fundamental para a viabilizar a exportação, entre outras), promoveu a comercialização e a exportação, trabalhou a imagem dos produtos, investiu no desenvolvimento de tecnologias adequadas à região, entre outras iniciativas. A realização destas atividades só foi possível com a participação de uma rede de parceiros como os Ministérios da Agricultura, Ciência e Tecnologia, Integração Nacional, Sebrae, Banco do Nordeste, entre outros.

A floricultura está presente em três agropolos do Ceará. A região do Cariri, por exemplo, tem uma questão cultural muito forte, ligada a religiosidade, e o consumo de flores é muito alto. Esta região antes consumia flores importadas de São Paulo e hoje já produz as suas próprias flores. Na região metropolitana de Fortaleza e no Maciço do Baturité também são produzidas flores para o consumo local e flores tropicais para exportação. A região que mais se desenvolve, no entanto, é a Serra de Ibiapaba, que tem um grande potencial, em função do clima, para a produção de flores para exportação, principalmente rosas.

“O agropolo, quando foi criado, cuidava somente da agricultura irrigada. A partir deste governo estadual o agropolo começou a dar suporte ao desenvolvimento regional como um todo” é o que afirma o Sr Antonio Augusto, coordenador do Agropolo de Ibiapaba. Os produtores de cachaça de Viçosa, por exemplo, cidade da região de Ibiapaba, que já tinham uma tradição, se organizaram com apoio do agropolo. Foi feito um projeto com vários parceiros para dar suporte a este arranjo produtivo. A Sdlr financiou kits para garantir qualidade, com orientação do Sebrae; o estado apoiou a construção de uma engarrafadora; a prefeitura promoveu um prêmio para a melhor cachaça; o Ministério da Agricultura e a Organização de Cooperativas viabilizaram uma viagem dos produtores locais para Minas Gerais, que é a região que mais produz cachaça no país.

Na Serra de Ibiapaba foi montado um conselho e elaborado um plano de desenvolvimento (em conjunto com outra região). O conselho não está mais ativo. Um participante do conselho afirmou que “o governo começou a ser cobrado pela região. Chegou o ponto do conselho afirmar que só se reuniria se tivesse alguma demanda por que não podia ficar se reunindo para “discutir sexo dos anjos”. O conselho chegou a pegar o plano de desenvolvimento da região e eleger cinco prioridades, como a universidade, o hospital regional, e a infra-estrutura pública”. O fato é que o governo do estado não tem como atender todas as demandas da região a articulação social acaba se tornando uma questão política de difícil solução.

Para os empresários, o governo estadual teve uma participação fundamental no começo das atividades da floricultura na Serra de Ibiapaba. Depois, muitas promessas não se confirmaram. As linhas de crédito são consideradas caras demais e os limites estão aquém das necessidades. Para instalar um ha de flores é necessário de R\$ 450 mil e os bancos limitaram o crédito a R\$ 300 mil por ha. As estradas federais são um martírio embora as estradas estaduais tenham melhorado. Para o Sr. Julho, agrônomo de uma empresa de médio porte da região “nós estamos sem telefone aqui há cinco anos. Os governos municipais também são críticos. A parte de educação e saúde são críticas. Isto prejudica o dia a dia da empresa.” Para Claudio Fogaça, dono de uma empresa pequena “faz três anos que eu estou aqui com a fé e a coragem. Não tenho apoio de nenhum governo. O agropolo dá um apoio mínimo, um curso. Eu preciso de crédito mas não consigo. Minha área é alugada e não tenho capital de giro.”

A articulação entre os empresários da floricultura de Ibiapabas é muito pequena<sup>17</sup>. Segundo Fogaça “Os produtores são todos desunidos. Nós poderíamos comprar embalagem mais barato em São Paulo, produzir flores diferentes para não encher o mercado. Lá em Holambra<sup>18</sup>, não tem isso. Eu sou de lá e a associação só favorece.” A relação das empresas com as entidades locais também é pequena. O Sr. Julho, da Cearosas afirma que “Nós queremos assumir e realizar ações para cumprir o compromisso social da empresa. Nós tentamos fazer o reflorestamento da margem dos rios e nosso compromisso seria fazer as mudas e as associações de produtores locais poderiam plantar. No final, nos deixaram sozinhos. É difícil fazer um trabalho desta natureza. Se tivéssemos uma associação seria mais fácil. O Sebrae me desconta um cerca de 5% da folha de pagamento e não posso usufruir deste benefício porque não temos uma associação.”

O Secretário Aléz Araujo aponta algumas lições com a experiência da Sdlr: “o plano de desenvolvimento a ser construído não pode ser um organizador de demandas para o poder público. É necessário ter bem claro qual o papel do estado como articulador regional, saber para onde está indo, não se perder em voluntarismos. Também cabe um esforço muito grande para articulação das ações públicas, horizontal e vertical e para o gerenciamento de expectativas. Cumprir compromissos e mesclar acordos de curto, médio e longo prazo.”

Abaixo, algumas institucionalidades do estado do Ceará:

- Pólos de desenvolvimento regional: criação de um conselho regional com atores chave, discussão dos problemas da região e eleição de projetos prioritários; elaboração de planos de desenvolvimento regional e carteira de projetos estruturantes. Envolve 11 microrregiões.
- Agropolos: iniciativa da Secretaria de Agricultura do Estado do Ceará, são coordenados pela Fundação Agropolo e contam com um escritório local. Promovem atividades econômicas agrícolas e alcançam 15 microrregiões do estado.
- Projeto conviver semi-árido: o governo do estado participa em conjunto com o governo federal de um pacto com vários ministérios na mesorregião do Baixo Jaguaribe, com objetivo de articular ações para o desenvolvimento regional.
- Rede interinstitucional de apoio aos apIs: foi criada uma rede para alinhamento das instituições que atuam apoiando segmentos econômicos, promovendo a identificação, articulação e integração da ação das instituições.
- Projeto Maplam: dirigido a pequenos municípios, combina instrumentos de georeferenciamento de informações com processos participativos e viabiliza a elaboração de diagnósticos na escala de comunidade; convenio com a Universidade do Arizona, universidade estadual e municípios.
- Pacto social: método utilizado na região metropolitana de Fortaleza para promover concertação com a sociedade civil e setores produtivos no Sertão do Cariri, onde se encontra uma base econômica forte e um capital social mais frágil; a metodologia está sendo utilizada para elaborar um plano de desenvolvimento local.
- Desenvolvimento institucional dos municípios: os municípios são pontos nodais na relação com o território; a Sdlr apóia a elaboração de planos diretores em municípios médios e tem um programa de capacitação de técnicos e autoridades públicas para a gestão municipal.
- Parceira com a Fao: estabelece rede de escolas na região sul do Ceará, onde há escolas técnicas públicas com ociosidades devido a dificuldade de acesso; envolve a comunidade, as prefeituras, o governo do estado e as próprias escolas.

<sup>17</sup> Segundo Carlo Ferraro, consultor da Cepal, a articulação entre as empresas de um mesmo aglomerado no Brasil é muito precária. A articulação institucional, segundo dados do Geor, do Sebrae, para Aplss acompanhados pelo órgão é maior sendo encontradas mais de 06 órgãos por arranjo.

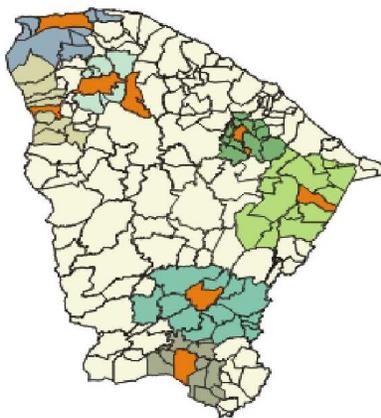
<sup>18</sup> Holambra é uma cidade no Estado de São Paulo que tem uma aglomeração de empresas de flores.

## B. Estado do Acre, Região Norte

Até a década de 1990, o estado do Acre seguia um modelo de desenvolvimento que promovia a derrubada da floresta amazônica e a implantação de pecuária extensiva, atividades econômicas dirigidas ao abastecimento de mercados internos, principalmente da região Sudeste do Brasil. Este processo, que provocou o desmatamento da região mais ao sul do estado, foi “empitado” pelos movimentos ambientalistas e pela crise do desenvolvimento econômico das décadas de 1980 e 1990.

“O modelo de desenvolvimento do estado do Acre na década de 1970 era voltado para a pecuária extensiva. A entrada da pecuária com grande agressividade no estado desencadeou uma briga pela posse da terra.

**MAPA 5**  
**REGIONALIZAÇÃO ESCRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO**  
**REGIONAL DO ESTADO DO CEARÁ**



Fonte: Sítio da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do estado do Ceará

**MAPA 6**  
**REGIONALIZAÇÃO DOS AGROPOLOS DO ESTADO DO CEARÁ**



Fonte: Sítio da Secretaria de Agricultura do estado

Os pecuaristas pagavam “mixarias” aos seringueiros ou usavam a força para expulsá-los. Foi assim que se deu o êxodo rural.” conta Mario Longini, Técnico da Secretaria de Produção Florestal do Acre.

Na década de 1980 surgiram organizações de seringueiros, apoiados por organismos nacionais e internacionais. Foi quando se deram os “empates”. Tudo isso culminou com a morte de Chico Mendes em 1988. Nesta época o estado vivia uma grande decadência econômica. Só em 1999 houve uma mudança, quando assumiu o Governo da Floresta. Antes não existiam políticas públicas nesse segmento. “As estruturas institucionais estavam praticamente falidas”, relatam os técnicos.

A partir de 1999, o governo do estado implantou um programa de desenvolvimento sustentável que passou a valorizar a floresta amazônica e a apoiar o extrativismo e o uso sustentado dos recursos naturais. Além disso, o estado passou a investir na integração com o Peru e nas conexões com o Oceano Pacífico e o Caribe, explorando o potencial da sua localização estratégica na América Latina. Os novos paradigmas de desenvolvimento adotados no Acre, somados à esforços administrativos e à recuperação de capacidade de gestão do setor público, permitiram uma recuperação econômica e a melhoria de indicadores sociais.

O estado do Acre tem cerca de 630 mil habitantes, em 22 municípios. O orçamento do estadual passou de R\$ 300 milhões em 1999 para R\$ 1,6 bilhões em 2005. Os investimentos em educação saltaram de R\$ 50 milhões em 1999, para cerca de R\$ 300 milhões em 2005<sup>19</sup>. Foram ampliados significativamente os investimentos em infraestrutura econômica (como estradas, portos, aeroportos), infraestrutura social e urbana (saneamento, escolas, hospitais, avenidas).

Os investimentos do estado em atividades econômicas priorizaram os negócios ligados a biodiversidade. Foi promovida a modernização das atividades produtivas com desenvolvimento e introdução de tecnologias. Foi criado um fundo de desenvolvimento tecnológico e fortalecida a fundação que tem o papel de gerar tecnologia para as ações do estado no setor produtivo. Foi criado um conselho de meio ambiente e ciência e tecnologia, reunindo os dois temas. Foram ainda criados ou modernizados outros órgãos de assessoria técnica e firmadas parcerias com a Universidade Federal do Acre, Ministério da Ciência e Tecnologia e outras instituições.

O estado investiu para agregar valor aos produtos da região em parceria com o setor produtivo e o Sebrae. Foi criada uma agência que apóia a o desenvolvimento, a certificação e a comercialização de produtos. Foram realizados investimentos diretos pelo estado em unidades industriais de transformação. “Antes das usinas do estado, a produção de castanhas ia para a Bolívia ou saía de balsa para Belém para o beneficiamento o que fazia com que seu preço fosse R\$ 4,00 a lata de 18 litros. Hoje, a castanha é vendida a R\$ 17,00 a lata para a usina do próprio estado. As usinas foram construídas pelo estado com financiamento de alguns órgãos. Um processo licitatório fez uma concessão para iniciativa privada gerir essas fábricas”, afirma Mário Longini.

Também foram adotadas políticas tradicionais para atração de indústrias por meio de incentivos fiscais, criação de distrito industrial, polos especializados (moveleiro), doação de terras, cessão de imóveis e infraestrutura econômica. Em paralelo, adotou-se uma política de crédito que incluiu a criação de um fundo de desenvolvimento sustentável do estado e programas de financiamentos para atividades econômicas direto ao contribuintes.

Entre as políticas de ordenamento do território, o zoneamento ecológico econômico ganhou destaque. O estado buscou definir as potencialidades de uso sustentável de cada região e criou um política estadual de florestas. A segunda fase do zoneamento ecológico econômico apontou a construção de um mapa de gestão territorial com a definição de usos para as áreas já consolidadas (como unidades de conservação, terras indígenas, propriedades rurais e urbanas); e a indicação de áreas de expansão e conflito. A regionalização do estado, que não trabalha com institucionalidades regionais, considera principalmente o Zee, os municípios e as bacias hidrográficas. O limite da mesorregião federal não coincide com a territorialização estadual.

<sup>19</sup> Fonte: SEPLANDS – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre.

A gestão do estado é dividida em cinco áreas de coordenação: planejamento e desenvolvimento econômico, gestão pública e finanças, inclusão social, infraestrutura e justiça e segurança. Não há administração regional descentralizada, embora o estado trabalhe com um zoneamento administrativo. A Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável - Seplands comanda as áreas de produção e pesquisa. A coordenação de investimentos alcança as relações com os parlamentares. “as emendas individuais ao orçamento federal são discutidas com toda a bancada, na presença de todos os prefeitos e do governador. Com isso, nos últimos anos, a tendência tem sido a de apoiar projetos importantes para os municípios e para o estado, porque são decididos em conjunto” atesta Marcos Alexandre, Secretário Executivo da Seplands.

A Seplands também comenta da dependência financeira dos municípios e afirma que “os recursos de convênios oriundos de emendas individuais de parlamentares ou de bancadas são a tábua de salvação para os municípios. Com o recurso que a prefeitura recebe da União ela consegue somente manter a máquina funcionando, pagar as contas da saúde, da educação, o salário dos funcionários. As prefeitura não tem poder para fazer investimentos necessários para promover o desenvolvimento porque a sua arrecadação, com exceção da capital, ainda é muito pequena”. A transferência de recursos do Estado para os municípios foi ampliada.

O projeto da fábrica de preservativos masculinos em Xapuri se insere neste contexto. O projeto objetiva contribuir para a economia extrativista da borracha nativa do Estado, gerar empregos e renda para a população tradicional, evitar o desmatamento, entre outros. Os investimentos alcançam a ordem de R\$ 30 milhões e são de responsabilidade do poder público com recursos do governo do estado, dos Ministérios da Saúde, Integração Nacional, Meio Ambiente, Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia, além da Suframa, entre outros parceiros. O empreendimento conta com a participação de diversos órgãos estaduais.

O empreendimento inclui o desenvolvimento de tecnologia, a instalação de uma unidade fabril, a organização da comunidade, a capacitação para a produção do látex com a qualidade exigida no processo industrial, a implantação de infra-estrutura logística na reserva florestal para manuseio, estocagem do latex, infraestrutura para transporte do produto até a unidade fabril (estradas vicinais, balsas para transposição de rios). O seringueiro é capacitado não só para produção da borracha como também para o gerenciamento de sua unidade produtiva. Ele trabalha com outros produtos além da borracha, como a castanha e outros.

A sustentabilidade do projeto depende de subsídios públicos. A manutenção de estradas e da infraestrutura tem custo elevado. Os serviços de saúde são precarizados no interior. A prefeitura de Xapuri, por questões políticas, não participa do projeto. O consumo de latex previsto para a fábrica alcança apenas cerca de 5% da produção do do estado. Segundo técnicos do projeto “Quando começou a lei Chico Mendes, o seringueiro recebia 60 centavos pela borracha e mais 40 centavos de subsídio. Hoje o preço de mercado está em torno de R\$ 1,80 e o subsídio em 70 centavos. Este subsídio é recurso do estado e boa parte dele provém da arrecadação do Icms. O estado espera criar condições para não precisar de subsídios no futuro. Por enquanto o Estado vai continuar com os subsídios.” A continuidade do projeto parece relacionada a continuidade política.

Segundo o Sr. Luis da Silva, diretor presidente da Cooperativa Agro-extrativista de Xapuri —Caex, “há dez anos atrás a visão do extrativismo estava na castanha e na borracha. Hoje já se diversificou. Além delas temos também o preservativo, a madeira, a copaíba, o açaí, a jarina. Há 15 anos atrás eram só dois produtos eram mandados para fora, sem industrializar, e não geravam distribuição de renda nem o impacto sócio-ambiental. Hoje as cooperativas buscam, em conjunto com a Embrapa, Sebrae, e governo do estado, fazer com que o extrativismo seja realmente sustentável. No arranjo produtivo daqui também atuam a Seprof, Funtac, Wws, e o Ecoamazon. Na região norte e no alto Acre já estão sendo trabalhados diversos produtos. A desigualdade já está diminuindo, Brasília já vai ter faculdade, aqui em Xapuri já tem. Continuando o governo, acreditamos que continuam as parcerias e o desenvolvimento”.

### C. Estado de Santa Catarina, SC

O estado de Santa Catarina tem uma longa tradição de Associações Regionais de Municípios que começaram a se organizar ainda na década de 60. No início da década de 70 iniciaram a implantação de universidades regionais, na década de 80 elaboraram planos de desenvolvimento, e na década de 90 formaram consórcios e a criaram fóruns e agências de desenvolvimento.

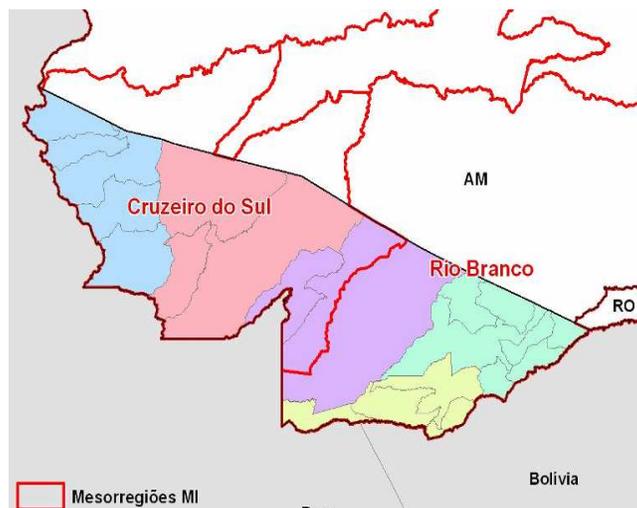
As 19 associações municipais têm estrutura e prestam serviços aos pequenos municípios e são representadas no plano estadual pela Federação Catarinense de Associações de Municípios - Fecam, que trabalha a representação política, encaminha as reivindicações dos municípios no plano do estado e dá suporte as associações regionais

**MAPA 7  
LOCALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO DO ACRE**



Fonte: Seplands, estado do Acre.

**MAPA 8  
REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DO ACRE**



Fonte: Seplands, estado do Acre.

O atual governo do estado implantou a descentralização da administração e criou 29 Secretarias de Desenvolvimento Regional - Sdr, e também os conselhos regionais, formados por quatro representantes de cada município, sendo dois do poder público (prefeito e presidente da câmara de vereadores) e dois da sociedade, que estão sendo escolhidos de maneira diferente em cada região mas, em geral, são indicados pelo prefeito. O conselho é o órgão oficial homologador e deliberativo dos projetos da região.

As secretarias são uma representação do estado nas regiões, prestam uma série de serviços e vem recebendo o apoio de empresários e líderes regionais. A descentralização do orçamento, contudo, não está ocorrendo. Os Conselhos estão aprovando todos os projetos apresentados e estes são encaminhados para o Governo que não tem recursos para atender todas as demandas. Algumas áreas setoriais, como a educação, promoveram maior descentralização dos recursos.

O governo do estado também promove o Projeto Meu Lugar, em parceria com o Pnud. Por meio deste projeto foram elaborados planos de desenvolvimento regional para os territórios das secretarias regionais. Os planos são elaborados de forma participativa e abrangem a capacitação de técnicos públicos locais e um sistema de informações gerenciais. O Projeto Meu Lugar promove ainda ações para o empreendedorismo feminino e a formação de professores.

O recorte territorial utilizado pelas Secretarias Regionais e pelo Projeto Meu Lugar não coincidem com os territórios das Associações de Municípios, o que dificulta a elaboração de planos, a eleição de prioridades e a busca pela identidade comum. Municípios que se relacionam há mais de 30 anos com outros municípios ligados a uma Associação, estão participando da elaboração de planos para outra região. No entanto, esta nova divisão territorial, fortaleceu microrregiões como São Joaquim, que foi desmembrada da região de Lages.

Segundo Marcia Damo, coordenadora do projeto Meu Lugar, do governo do estado de Santa Catarina “A população está aprovando a descentralização., penso que ela veio pra ficar, não tem retrocesso nisso, mas ela tem que ser aprimorada com a descentralização do orçamento e a revisão dos recortes territoriais”.

Pelas informações apuradas os planos regionais elaborados têm um viés social muito forte, pequeno envolvimento do setor produtivo, dificuldade de enxergar os fatores exógenos. O plano de governo para o estado de Santa Catarina não dialoga necessariamente com os planos regionais. Os fóruns e agências de desenvolvimento microrregionais criados pelos municípios foram enfraquecidos.

Os municípios da região oeste de Santa Catarina participam do fórum da mesorregião do Mercosul, em conjunto com outros municípios do Rio Grande do Sul e do Paraná. A região tem um capital social forte, com muitas instituições, uma identidade cultural e uma tradição de organização em associações.

Segundo Celso Vedana, da Federação Catarinense dos Municípios - Fecam “em SC, desde a década de 70, as associações de partiram para a prestação de serviços, de consultoria, de assessoria, de projetos, principalmente para atender os pequenos municípios que não tem uma estrutura técnica que custa muito caro. A Fecam trabalha a representação política, encaminha as reivindicações dos municípios no plano do estado e dá suporte as associações regionais de municípios.”

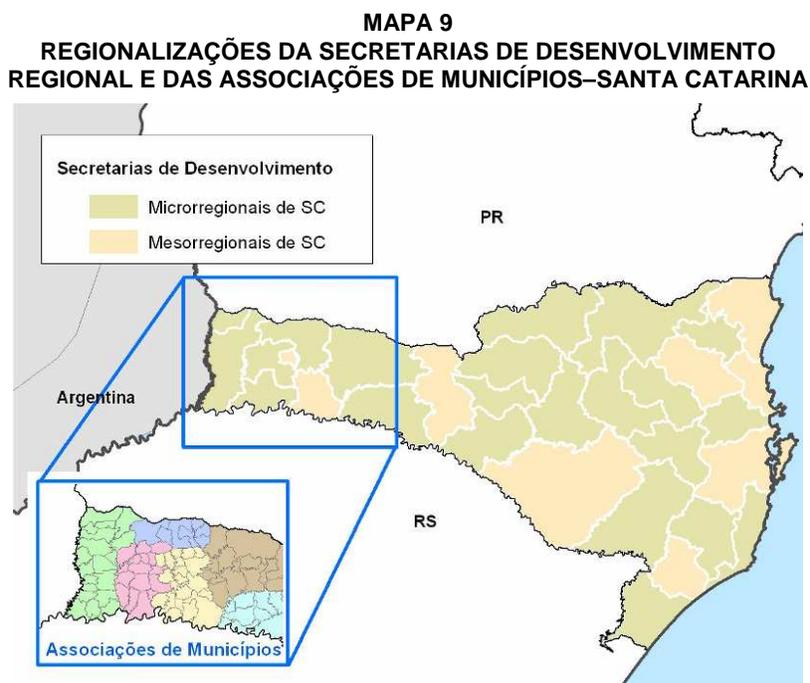
O fórum da mesorregião do Mercosul tem apoio das associações de municípios e conta com recursos do Ministério da Integração Nacional. O fórum investe no fortalecimento de cadeias produtivas por meio de apls e outros projetos, a exemplo da luta para criação da Universidade Federal da região. Os municípios de cada estado que participam do fórum criaram uma agência para executar os projetos comuns.

O governo do estado participa de algumas iniciativas do fórum, em particular na área da agricultura, economia mais forte da região. O governo federal criou uma câmara para articular as suas ações no território do fórum mas os resultados ainda não são reconhecidos pelos atores da região, que reclamam maior articulação entre as políticas setoriais, assim como maior participação do governo estadual.

## D. Estado do Rio Grande do Sul, RS

A regionalização do orçamento do estado do Rio Grande do Sul foi apontada na Constituição Estadual de 1999. A partir daí, as regiões começaram a se organizar e as universidades comunitárias regionais, que estavam sendo criadas, tiveram um papel preponderante neste processo. Assim surgiram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social – Coredes.

Os Coredes tem como objetivo promover o desenvolvimento regional sustentável; a integração das ações públicas, a melhoria da qualidade de vida da população, a preservação e a recuperação do meio ambiente, entre outros. Os Coredes, que somam hoje 24 territórios, foram institucionalizados por lei estadual em 1994, recebem recursos estaduais, mas têm autonomia.



Fonte: Fecam/SC, Seplan/SC. Desenho: Marcos Paixão SDR/MI.

Os Coredes já têm 15 anos de história. No governo Collares, os COREDES elaboraram propostas das regiões para os orçamentos estaduais. No último ano do Governo Brito foi lançada uma metodologia de consulta popular, que eram levadas à aprovação popular por meio de voto direto. O governo Colares retomou a metodologia da consulta popular, chamada agora de PPP – Processo de Participação Popular.

Segundo Roselani da Silva, Coordenadora do fórum da mesorregião da Metade Sul, o PPP tem início numa assembléia regional, onde são definidas diretrizes gerais que norteiam a elaboração de propostas em assembléias municipais; estas voltam para uma assembléia regional onde são sistematizadas, articuladas. Estas propostas são encaminhadas aos municípios e submetidas a votação universal, onde o eleitor elege as prioridades. “Na assembléia regional, temos a participação do Coredes, com prefeitos, vereadores, e a participação dos cidadãos, que elege seus representantes nas assembléias municipais. É muito bonito ver como as comunidades se envolvem, colocam carros de som nas ruas, defendem seus projetos. Os delegados dos Comudes defendem seus projetos com unhas e dentes, com a “faca na bota”, como se diz por aqui” afirma Roselani.

Durante o governo Olívio Dutra, de 1999 a 2002, foi utilizada a metodologia do orçamento participativo estadual, onde os Coredes participavam mas não conduziam o processo. Neste período houve uma série de embates dos Coredes com o governo estadual. Prevaleceu a convivência construtiva. O OP estadual adotou os recortes territoriais utilizados pelos Coredes.

Segundo Iria Charão, que foi coordenadora do processo do orçamento participativo estado: “Eu defendi a criação dos Coredes e acho que eles tem um excelente papel pra cumprir, mas penso que eles tem que ser democráticos”. Iria aponta que nos Coredes participam deputados, prefeitos e algumas entidades mas poucas entidades com maior base social. Segundo ela “Em algumas discussões que participei, muitas pessoas achavam que o povo não sabe pensar e que as decisões deveriam ser tomadas pelas pessoas mais preparadas. Voce pode discutir com as pessoas do povo, saber a opinião delas e a partir dali montar um programa, mas não passar a decisão pra elas.”

Os Coredes são formados por representantes da região e por cidadãos. Os prefeitos, vereadores, deputados de base regional, e representantes de seguimentos das universidades, das federações de empresários e trabalhadores, além de cidadãos eleitos nas assembléias municipais. A formação e a experiência dos Coredes são diferentes em cada região.

No plano municipal, o sistema Coredes conta com a participação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Econômico e Social – Comudes, que coordenam as discussões orçamentárias e as audiências publicas nas suas cidades. Os Comudes são formados por instituições públicas e representações da sociedade e buscam também promover a integração das políticas setoriais. São 496 Comudes no Rio Grande do Sul.

Os Coredes tem ainda o objetivo de colocar em funcionamento o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – Codes, que foi criado por lei estadual mas não entrou em operação. Este conselho complementaria a institucionalidade do sistema nos três planos – estadual, regional e municipal. Atualmente, contam com um fórum coordenador estadual, assessorado por um conselho consultivo, formado por ex-presidentes e conselheiros indicados por notório saber.

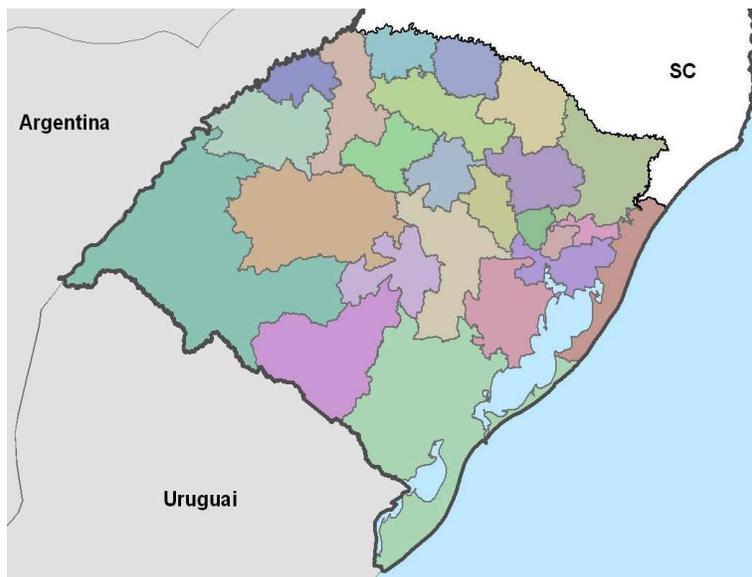
Além da discussão orçamentária do estado, os Coredes participam da articulação e da formulação de políticas públicas e da elaboração de planos de desenvolvimento para o estado e para as suas regiões. Devido ao seu reconhecimento, foi convidado e participa no momento da formulação de três planos de desenvolvimento estadual, de iniciativa do governo do estado, da assembléia legislativa e das entidades empresariais.

Os Coredes também atuam junto aos fóruns das mesorregiões da Metade Sul do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do Mercosul, promovidos pelo governo federal, em parceria com governos e entidades locais. Nestes fóruns, os Coredes atuam para articular ações dos entes federados e promover o desenvolvimento econômico das suas regiões.

O Fórum Estadual dos Coredes participa do conselho da fundação estadual de fomento que apóia empreendimentos no estado, favorecendo as regiões mais empobrecidas. Utilizando recursos do Ministério da Integração Nacional, os Coredes estão articulando arranjos produtivos locais em municípios localizados nas mesorregiões da Metade Sul e do Mercosul.

Segundo Pedro Bandeira, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a execução orçamentária do que é definido pelos Coredes sempre fica aquém do projetado por vários motivos – por falta de dinheiro, por falta de agilidade administrativa, falta de convênios, entre outros motivos. Para o Professor Bandeira “O papel dos Coredes é de organizar a sociedade. O papel de executar, o ônus e o bônus de executar ou não, é do governo do estado. Por isso que não enfatizamos a consulta popular ou orçamento participativo como atividade fim dos Coredes. Nós temos outras atuações. Participamos dos conselhos setoriais, por exemplo, e levamos a visão territorial para as políticas setoriais

**MAPA 10**  
**REGIONALIZAÇÃO DOS COREDES, RIO GRANDE DO SUL**



Fonte: SDR/MI.

## **7. Políticas e instituições municipais relacionadas com DET**

---

### **7.1 Visão geral das políticas municipais relacionadas com DET**

A pesquisa de políticas municipais foi realizada com o propósito de também confirmar a quinta hipótese apresentada por Ilpes / Cepal, que acredita estar acontecendo um processo de descentralização e um crescente protagonismo das cidades nos processos de DET.

Os atores entrevistados pela pesquisa apontam os municípios como os principais elos das organizações territoriais no Brasil. Os 5360 municípios são reconhecidos como o principal suporte do desenvolvimento regional. O meio urbano dá suporte para o desenvolvimento regional, logística para as atividades produtivas, serviços e infraestrutura para a população. As prefeituras são destacadas como agentes políticos e lembradas por serem as principais executoras das políticas sociais.

Para compreender a atuação dos municípios em relação ao DET é necessário considerar o seu porte, o papel exercido na região e as suas principais características insitucionais. O país conta com municípios de grande porte, regiões metropolitanas, municípios médios e pequenas cidades. A urbanização do país se deu de forma diferenciada, a partir da região costeira e do sul/sudeste do país. Atualmente, o grau de urbanização supera os 95% (São Paulo e Rio de Janeiro), enquanto em outros estados ainda está em torno de 50% (Maranhão e Pará).

Os municípios de grande porte têm maior grau de autonomia e melhores condições para arrecadar taxas e tributos, desenvolver projetos e obter financiamentos. Em compensação, enfrentam uma concentração de problemas sociais e urbanos, como elevados déficits habitacionais, frágil infraestrutura de transporte, violência, entre outras questões que exigem o investimento de um volume de recursos muito superior aos disponíveis. Esses municípios trabalham pela atração de investimentos de grande porte e investem em projetos de desenvolvimento intra-urbanos.

Os municípios localizados nas regiões metropolitanas devem que ser observados considerando o seu papel nestas aglomerações. O município pólo, de maior porte, geralmente sustenta e compartilha os serviços básicos com os municípios da periferia. Estes, por sua vez, mantém grande dependência dos municípios pólo, concentram a população de menor renda e os problemas sociais. As regiões metropolitanas carecem de governabilidade e desenvolvimento dos municípios depende de arranjos políticos institucionais de grande complexidade.

Os municípios de médio porte são os que vêm apresentando as maiores taxas de crescimento e desempenham um importante papel no desenvolvimento econômico e na ocupação do território. O número de cidades com população acima de 50 mil habitantes subiu de 38 em 1950 para 409 em 2000. Os núcleos urbanos entre 50 e 500 mil habitantes são os que mais crescem demograficamente no país. O crescimento urbano e econômico das capitais estaduais e/ou de cidades médias tem um papel centralizador de regiões, principalmente na oferta e gestão de serviços.

Outros municípios, de menor porte, mas com dinâmica econômica elevada, também tem papel de destaque no desenvolvimento regional. Nesse grupo estão municípios localizados nas fronteiras da ocupação do território, cidades que abrigam concentrações de atividades econômicas afins ou cidades que despontam para o desenvolvimento em função da descoberta ou valorização de atributos que lhe conferem vantagens competitivas.. Estes municípios, e as suas regiões de entorno, são o principal foco desse estudo de Desenvolvimento Econômico Territorial.

Há ainda um outro grupo de municípios, de pequeno porte, muitos deles criados recentemente, após a Constituição de 88, que têm um extremado nível de pobreza e economia estagnada. O estudo de Tipologia das Cidades, do Ministério das Cidades, aponta que 86% dos municípios com baixa renda e baixo dinamismo econômico encontram-se na Região Nordeste e os 14 % restantes encontram-se na Região Norte. Estes municípios dependem fundamentalmente de investimentos em infraestrutura e serviços básicos de educação, saúde, saneamento, entre outros.

A principal característica institucional dos municípios é a sua autonomia, garantida pela Constituição Federal de 1988. Os municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local e exercer funções políticas, administrativas e executivas, incluindo a arrecadação de tributos de sua competência. As Câmaras Municipais são constituídas por vereadores que tem a função de propor e aprovar a legislação de âmbito municipal e fiscalizar o executivo municipal.

Os municípios prestam serviços para a federação, são os grandes executores das políticas sociais, e têm uma lista extensa de atribuições que passa pela gestão do solo, pela prestação de serviços e pela manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos. As prefeituras municipais mantinham uma estrutura funcional que alcançava 2,5 servidores para cada 100 habitantes no ano de 2004 (MUNIC/IBGE). Os municípios também são os responsáveis pela organização de um grande número de conselhos para participação da sociedade.

Apesar da carga de atribuições, os municípios convivem com limitação de recursos financeiros, técnicos e humanos. Na repartição federativa, a União fica com 58,9% dos recursos, os estados com 24,6% e os municípios com 16,5%. A capacidade de investimento dos municípios é reduzida. Os municípios são fortemente dependentes de transferências federais e estaduais. Em 2003, em média, 68,6% dos recursos municipais vinham das transferências, sendo que para os municípios de população inferior a 50.000 habitantes este índice foi de 85,2%.

A maioria dos municípios oferece benefícios fiscais e outras vantagens para a instalação de atividades econômicas no seu território. Quase todos os municípios com população acima de 500 mil

habitantes, de todas as regiões, oferecem terra, infraestrutura e vantagens fiscais para empresas. Contudo, os municípios de pequeno porte da Região Nordeste, os mais pobres, são os que menos oferecem esse tipo de vantagem para empresas (18% no Nordeste contra 68% na Região Sul).

Municípios de pequeno porte com Índice de Desenvolvimento Humano abaixo da média regional foram apoiados por políticas federais para promover o desenvolvimento local por meio de processos participativos e de concertação social. A principal experiência nesse sentido foi a política de Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, Dlis, que em 2002 alcançou 696 municípios e uma população de aproximadamente 12 milhões de pessoas.

O Dlis utilizava uma metodologia participativa a fim de mobilizar recursos das comunidades, governos e empresas para o desenvolvimento. Os Fóruns realizavam diagnósticos de cada localidade, identificavam potencialidades e vocações, e elaboravam planos. Na primeira fase o projeto de Dlis era centrado nos municípios; progressivamente, vários projetos ganharam a dimensão microrregional. O Sebrae e alguns governos estaduais investiram fortemente nos processos de Dlis. Apesar disso, segundo a Munic, em 2001 só 3% dos municípios brasileiros tinham um plano estratégico para o seu desenvolvimento econômico.

Articulações de municípios também são importantes para o Desenvolvimento Econômico Territorial. Os consórcios intermunicipais chegavam a cerca de 1020 em 1997 e foram utilizados para buscar economia de escala e enfrentar problemas que atingem uma região de interesse comum de municípios. Essas instituições têm sido organizadas para cuidar de infraestrutura de saúde, manutenção de estradas vicinais, tratamento de resíduos sólidos, preservação de bacias hidrográficas, entre outros motivos. Os consórcios públicos, baseados na lei federal 11107/05, ainda não foram implantados.

Os municípios também se articulam por meio de instituições do campo ambiental. Segundo a Munic, 1652 municípios brasileiros (29,7% do total) iniciaram o processo de Agenda 21 no ano de 2001. Nesse ano, 63,8% dos municípios do Nordeste tinham Agenda 21, efeito da atuação do Banco do Nordeste do Brasil. Os resultados da Munic mostram que a participação dos municípios em Comitês de Bacia Hidrográfica também é significativa, mobilizando 47% (2.604) dos municípios brasileiros, principalmente nas Regiões Sudeste (82%) e Sul (50%).

As associações de municípios exercem um papel de representação política e tem buscado ampliar os serviços técnicos para os filiados; as agências de desenvolvimento são mais recentes e aparecem como uma tentativa de promover a instalação de empresas privadas; os comitês de bacia hidrográfica estão sendo progressivamente ampliados e refletem a preocupação com a gestão da água. As articulações municipais demonstram fragilidades e carecem de apoio das políticas estaduais e federais.

## **7.2 Notas sobre características dos municípios brasileiros**

### **A. Características gerais e demográficas**

A participação dos 5560 municípios brasileiros nos processos de Desenvolvimento Econômico Territorial está relacionada à diversidade, a história da urbanização e a rede de cidades brasileiras. A urbanização do Brasil passou de 30% na década de 1940, para cerca de 80% no ano 2000. O número de municípios cresceu em paralelo com este processo. A última leva de criação de municípios se deu na década de 1990 quando, om incentivo da Constituição Federal de 88, foram criados 1438 novos municípios, 25% do total existente hoje. É importante ressaltar que há municípios com características distintas, o que condiciona sua participação nos processos de DET.

**QUADRO 11**  
**EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS NO BRASIL**

Regiões	Anos						
	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1 376	1 375	1 509	1 791
Sudeste	641	845	1 085	1 410	1 410	1 432	1 668
Sul	181	224	414	717	719	873	1 189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463
Total (Brasil)	1 574	1 889	2 766	3 952	3 974	4 491	5 560

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal – Ibam.

O maior número de municípios fica no Nordeste – 179, seguido de perto pelo Sudeste e pelo Sul, dados do ano 2000. Nas regiões Norte e Centro Oeste o número de municípios é menor e, conseqüentemente, a maioria tem uma área de superfície muito maior. Alguns municípios da região Norte do país têm área maior que a de muitos países europeus.

Há municípios com grande parte do seu território urbanizado, com alta densidade demográfica, principalmente nos grandes espaços urbanos e metropolitanos. Outros têm extensa área rural e/ou grande parte do seu território preservado ambientalmente.

O conceito político-administrativo vigente no país desde 1938, aponta a cidade como à sede do município e já não atende mais a complexidade das áreas urbanizadas que se estendem por manchas pelos subúrbios, junto as principais vias de acesso e áreas suburbanas compondo arquipélagos de áreas urbanizadas e rururbanas.

Historicamente, a urbanização brasileira se concentrou ao longo do litoral do país. Pode-se notar uma concentração populacional em grandes e médias áreas urbanas, principalmente em regiões metropolitanas e na região mais industrializada, entre o Sul e o Sudeste do país. Atualmente, o grau de urbanização supera os 95% (São Paulo e Rio de Janeiro), enquanto em outros estados ainda está em torno de 50% (Maranhão e Pará).

Nas últimas décadas, houve um processo de interiorização da urbanização e de intensificação da complexidade da rede urbana. As dinâmicas econômicas mais recentes têm levado população para áreas antes pouco povoadas do território, nas fronteiras agrícolas nas regiões centro-oeste e norte. O número de cidades com população acima de 50 mil habitantes subiu de 38 em 1950 para 409 em 2000.

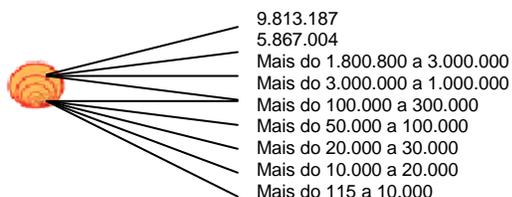
Os núcleos urbanos entre 50 e 500 mil habitantes são os que mais crescem demograficamente no país. O crescimento urbano e econômico das capitais estaduais e/ou de cidades médias tem um papel centralizador de regiões, principalmente na oferta e gestão de serviços.

Apesar da recente desconcentração relativa, porções consideráveis do território ainda estão mal atendidas pela urbanização, seja pela falta de cidades, seja pela precária condição desta urbanização. As cidades com menos de 50 mil habitantes são as que apresentam menor crescimento demográfico, às vezes negativo

**MAPA 11**  
**DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA 2000**



População Urbana Municipal



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Dados Ibge, 2000.

**QUADRO 12**  
**DISTRIBUIÇÃO E EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA 2002 2003**

Grupos de habitantes (por mil)	Número de municípios	População estimada em 2002	População estimada em 2003	Crescimento demográfico 2002/2003
Brasil	5.560	174.632.960	176.871.437	2.238.477
Até 2	119	194.788	194.504	-284
2-5	1.246	4.364.957	4.367.830	2.873
5-10	1.316	9.413.426	9.445.916	32.490
10-20	1.342	19.090.126	19.234.033	143.907
20-50	989	29.359.280	29.711.478	352.198
50-100	309	21.342.561	21.674.649	332.088
100-200	123	16.827.426	17.146.668	319.242
200-500	82	24.427.383	24.857.654	430.271
500-1 000	20	13.359.426	13.569.735	210.309
1 000 e mais	14	36.253.587	36.668.970	415.383

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Ibam, dados Ibge.

Mesmo com a redução do crescimento populacional das grandes cidades núcleo, as periferias das grandes metrópoles têm se ampliado de forma a manter alta a participação das RMs no conjunto da população urbana e total do país. A complexidade das atividades econômicas, das relações institucionais e das problemáticas sociais coloca os projetos de desenvolvimento das RMs num patamar diferenciado. As experiências de desenvolvimento local nestes espaços ganham à dimensão de intra-urbano, também chamados no Brasil de desenvolvimento “local”.

A complexidade da rede urbana brasileira levou o Ministério das Cidades a promover um estudo denominado Tipologia das Cidades Brasileiras<sup>20</sup>. O estudo classificou os municípios brasileiros considerando um conjunto de indicadores econômicos e sociais e o papel dos municípios no contexto microrregional. O estudo utilizou a tipologia regional apontada pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Pndr: microrregião tipo 1 - alta renda; microrregião de tipo 2 - médias e baixas rendas, mas de alto dinamismo recente; microrregião de tipo 3 - média renda, mas de baixo dinamismo recente; microrregião de tipo 4 - baixa renda e baixo dinamismo recente.

O estudo Tipologia das Cidades Brasileiras revela que 85,9% dos municípios localizados em microrregiões de tipo 4, com baixa renda e baixo dinamismo econômico, encontram-se na região Nordeste; os 14,1% restantes encontram-se na região Norte. Isto é, não há municípios de renda baixa e baixo dinamismo econômico nas regiões Sudeste, Sul e Centro Oeste.

Concentra-se no Sudeste e no Sul a expressiva maioria (90,4%) dos municípios localizados em microrregiões de Tipo 1, de alta renda. Está na região Norte a maior parcela (25,2%) dos municípios que apresentam as mais elevadas taxas de crescimento da população total, acima de 5% anual, enquanto o Nordeste (32,1%) e o Sul (28,5%) têm a maior fração de municípios com crescimento populacional negativo, abaixo de -2,5%.

O Ministério das Cidades, que conduz a política nacional de desenvolvimento urbano, decidiu priorizar investimentos nas regiões metropolitanas, onde estão concentrados os déficits habitacionais e de saneamento e os principais problemas sociais. Os estudos promovidos pelo Ministério apontam diferentes hipóteses para a reconfiguração da rede urbana brasileira:

- criação de novas centralidades urbanas - nas regiões de menor densidade populacional como forma de criar novos centros de produção industrial, reorientar os fluxos migratórios e frear o crescimento demográfico das grandes metrópoles,
- definição de políticas públicas específicas segundo a diversidade da rede urbana. - onde o Estado deveria elaborar políticas específicas para grandes metrópoles e cidades em regiões estagnadas ou de pouco dinamismo econômico y
- priorização de investimentos e ações nas regiões metropolitanas - onde estão concentrados grandes déficits sociais, extrema pobreza, violência, entre outras facetas da desigualdade social.

## **B. Características das instituições municipais**

A Constituição Federal de 1988 traz expressamente redigido o princípio de autonomia dos municípios no artigo 18, Capítulo I - Organização Político-Administrativa. A autonomia municipal significa a não subordinação do governo municipal aos estados e a União no desempenho de suas atribuições. As leis municipais, em assuntos de competência expressa e exclusiva dos municípios, prevalecem sobre as leis estadual e federal.

O que caracteriza a autonomia dos municípios é: eleição direta do prefeito, vice-prefeito e vereadores; organização dos serviços públicos de interesse local; instituição e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação das rendas; competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual. Prefeitos e vereadores são eleitos por voto

<sup>20</sup> Estudo de Tipologia de Cidades Brasileiras – Observatório das Metrópoles / Fase / UFPE, CD Ministério das Cidades 2005.

direto para mandatos de 04 anos em períodos não coincidentes com as eleições para os níveis estadual e federal.

O papel do poder executivo municipal é caracterizado por funções políticas, incluindo a iniciativa de apresentar projetos de lei, bem como sancionar ou vetar projetos de lei; representação do município judicialmente, bem como junto a outras organizações; planejamento, coordenação e controle de ações públicas; elaboração de plano diretor urbano; controle das contas públicas; exercício de funções administrativas, como publicação de atos oficiais, administração do patrimônio, delegação de autoridade, requisição de força policial, entre outras.

As Câmaras Municipais são constituídas por vereadores que tem a função de propor e aprovar a legislação de âmbito municipal e fiscalizar o executivo municipal. A representação dos habitantes em nível local é normatizada pela Constituição, que estabelece limites para o número de vereadores, dependendo do porte populacional do município. Os municípios de menor porte devem ter um mínimo de sete vereadores, enquanto os de maior porte são limitados a um número máximo de 55. A representação varia entre os estados chegando a 11 mil habitantes por cada vereador no Rio de Janeiro e de 900 habitantes por vereador no Tocantins.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais —Gestão Pública —Munic, de 2004 traz os dados mais recentes sobre os recursos humanos dos municípios. Em média nacional, as prefeituras tinham 2,5 servidores para cada 100 habitantes. Nos municípios com até 5 mil habitantes há uma relação de 5,2 servidores para cada 100 habitantes e nos municípios com população acima de 20.001 habitantes, a média de servidores é menor do que 3 servidores para cada 100 moradores.

Segundo a Munic de 2001 as informações prestadas pelas prefeituras demonstram que 92% dos municípios brasileiros tinham Plano Pluri Anual de Investimentos, 99% tinham Lei Orgânica, 96% contavam com Lei de Diretrizes Orçamentárias e 94% com Lei de Orçamento Anual. Em 2001, cerca de 45% dos municípios brasileiros tinham um plano de governo e somente 3,3% tinham um Plano Estratégico, ou “uma ação fundamentada num processo de concertação voltado para a participação e integração efetiva dos cidadãos e das instituições na estratégia de desenvolvimento do município” como divulga a Munic.

Segundo a mesma fonte, em 2001, apenas 31% dos municípios entre 20 mil e 100 mil habitantes dispunham de plano diretor urbano, instrumento de planejamento considerado obrigatório para municípios desse porte pelo Estatuto das Cidades. Cerca de 75% dos municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e 100% dos 32 municípios com mais de 500 mil habitantes também tinham plano diretor urbano.

De acordo com Munic 2001 há uma grande disseminação dos conselhos na gestão das políticas públicas municipais. O setor de governo em que os conselhos surgiram num maior percentual de municípios foi o de saúde, presente em 97,6% dos municípios brasileiros. Os conselhos de assistência social já funcionam em 93,10% dos municípios; direitos da criança e do adolescente, 77,5%; educação, 73,3%; emprego/trabalho, 33,9%; meio ambiente, 29,1%; turismo, 22,1%; cultura, 13,2%; habitação, 11,3%; política urbana, 6%; transportes, 4,9% ; e orçamento, 4,9%. A pesquisa Munic não verifica profundidade o funcionamento e a representatividade dos participantes nestes conselhos que, em sua maioria, são formados para responder as exigências das políticas publicas setoriais federais.

### **C. Competências municipais**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, compete aos Municípios (Art. 30): legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes; criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de

atendimento à saúde da população; promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Também compete aos municípios, segundo a CF / 88, Art. 182, a elaboração da política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. De acordo com o § 1º do Artigo 182 – “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” O Plano Diretor deve atender a função social da cidade e da propriedade, em consonância com o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, 2001.

As competências comuns dos municípios e do governo federal e estaduais são: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais e os sítios arqueológicos; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente e combater a poluição; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e promover programas de saneamento básico; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização; estabelecer a política de educação para a segurança do trânsito.

Além das competências apontadas na CF / 88, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam lembra que os municípios ainda são responsáveis por: edificar e conservar os prédios públicos municipais, construir e conservar as vias urbanas, pontes e viadutos, estradas e caminhos vicinais, sinalizar as vias públicas urbanas e rurais; construir e conservar praças, parques, jardins e hortos florestais, realizar serviços de assistência social, manter creches, orfanatos e albergues, manter serviço de defesa do consumidor, fiscalizar mercados e feiras livres e matadouros, prover o serviço de iluminação pública, operar os cemitérios e os serviços funerários, realizar atividades de defesa civil, inclusive a de combate a incêndios e preservação de acidentes naturais, preparar e fornecer a merenda escolar, distribuir material e livros didáticos, manter bibliotecas e programas de alfabetização de adultos, fornecer transporte escolar, realizar programas de apoio às práticas desportivas, exercer fiscalização sanitária, operar e/ou fiscalizar o serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, promover o esgotamento das águas pluviais, executar a limpeza pública, efetuar a coleta do lixo, dar destino final ao lixo. Os municípios apontam que também são obrigados a realizar atividades de apoio aos Governos Estaduais a União tais como: dar suporte a campanhas de vacinação pública, prestar serviços de assistência social, auxiliar serviços de segurança pública, serviços de defesa do consumidor, auxiliar a manutenção de prédios públicos estaduais e federais, entre outras.

## **D. Características das finanças municipais**

O financiamento dos municípios no Brasil envolve os três entes federados, com maior peso para a União. Segundo Amir Kahir<sup>21</sup>, consultor do Ministério das Cidades, “na repartição federativa, a União fica com 58,9% dos recursos, os estados com 24,6% e os municípios com 16,5%. Em relação há dez anos atrás a União cresceu sua participação em 2,6 pontos percentuais, tomados dos estados, e os municípios mantiveram a mesma situação. É dentro deste quadro que se inserem os municípios brasileiros, fortemente dependentes de transferências federais e estaduais. Em 2003, em média, 68,6% dos recursos municipais vinham das transferências, sendo que para os de população inferior a 50.000 habitantes, 90,8% do total de municípios, este índice foi de 85,2%.”

Ainda segundo Kahir, as transferências da União e dos estados são as principais fontes de recursos dos municípios sendo mais importantes quanto menor for o município. O Fundo de Participação dos Municípios - Fpm representa 31,5% da arrecadação dos pequenos municípios e 3,5% dos grandes. Na proporção inversa, o Imposto predial e territorial urbano - Iptu e o Imposto sobre serviços - Iss

<sup>21</sup> Estudo sobre Finanças Municipais, CD Ministério das Cidades, 2005

respondem por 4,3% da arrecadação nos pequenos municípios e por 30,1% nos grandes. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias - Icms representa cerca de 20% da arrecadação para todas as categorias de municípios.

Nos últimos anos, apesar das receitas da União terem aumentado, a despesa total diminuiu, permitindo um crescimento do resultado primário utilizado para pagamentos dos juros da dívida pública. Kahir afirma que “a carga tributária tem que permanecer alta para atender ao pagamento de juros, reduzindo o atendimento às demandas sociais e de investimentos na infra-estrutura das cidades e do país. Isto se dá por ação da política monetária do Banco Central que há mais de uma década vem praticando taxas de juros reais treze vezes superiores à média dos países emergentes”.

Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, as receitas dos municípios, variam de acordo com o porte e o contingente populacional, concordando com as afirmações dos consultores do Ministério das Cidades. Para o Ibam, em 2004, as receitas municipais tinham o seguinte perfil:

**QUADRO 13**  
**PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS MUNICIPAIS 2005**

Grupos de habitantes (por mil)	Número de municípios	Receita tributaria (%)	Receitas de transferências corrientes (%)	Outras receitas (%)
Total	5 559	17,5	67,4	15,1
Até 2	121	2,6	91,9	5,5
2-5	1 241	2,7	91,5	5,8
5-10	1 310	4,3	89,5	6,2
10-20	1 318	4,8	88,7	6,5
20-50	1 008	7,9	82,3	9,8
50-100	309	13,1	73,5	13,4
100-200	131	14,6	66,7	18,7
200-500	88	20,6	61,4	18,0
500-1 000	20	20,6	60,8	18,6
1 000-5 000	11	25,7	51,0	23,3
5 000 e mais	2	38,1	43,1	18,8

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2004. Tabulações especiais: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO). Dados expandidos a partir de uma amostra de 3.411 Municípios para um total de 5.559 Municípios. Não são considerados dados referentes ao Distrito Federal.

De acordo com a pesquisa Munic 2001, o imposto sobre serviços e o imposto territorial urbano são os responsáveis pela maior parte da arrecadação municipal. Em 2004 82% dos municípios brasileiros tinham cadastro de Iptu informatizados e 61% de Iss. Foram encontradas seis tipos de taxas que podem ser cobradas de acordo com o Código Tributário Municipal: poder de polícia, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza pública, incêndio. Os grandes municípios são os que mais utilizam a cobrança de taxas.

Segundo Sol Garçon<sup>22</sup>, do Ippur / Ufrj - Observatório das Metrôpoles, as cidades vêm assumindo substancial parcela do gasto público em infra-estrutura, aí compreendidos os investimentos e a manutenção dos serviços. Embora as diferenças de base econômica determinem fortemente a composição da receita municipal e a estrutura de financiamento do investimento, a dependência de fontes não asseguradas reduz a possibilidade de desenvolver projetos de mais longo prazo, mesmo em cidades de maior pujança econômica.

Os investimentos realizados pelos municípios são basicamente financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente por meio de convênios e projetos com recursos do governo estadual e federal. Face às restrições de crédito, a fonte externa mais expressiva para o financiamento dos investimentos provém destas transferências, que têm vigência apenas no exercício fiscal, sendo inadequados para projetos de maior porte. A lei de responsabilidade fiscal impôs estes limitadores para os municípios.

<sup>22</sup> Sol Garçon, IPPUR/UFRJ, Observatório das Metrôpoles, FASE, Estudo sobre as regiões metropolitanas, Ministério das Cidades, 2005.

Ainda segundo Sol Garçom, as despesas dos municípios se situam próximas das receitas. As despesas de pessoal representam em média cerca de 45% da receitas. As outras despesas correntes são da mesma importância que as despesas com pessoal, da ordem de 44% da receita para todos os tipos de municípios. Os investimentos atingem cerca de 11,0% da receita, variando muito pouco para os diversos municípios.

Os investimentos municipais dependem ainda das emendas parlamentares, realizadas por deputados e senadores no orçamento da União. Estes recursos dependem dos acertos políticos do executivo e do legislativo. Segundo levantamento da Confederação Nacional dos Municípios, no último Governo Federal, os partidos da base aliada conseguiram a liberação de 50% das emendas enquanto a oposição aprovou somente 26% das suas propostas. A CNM informou ainda que 1,3 mil municípios não receberam nenhum recurso de emendas em 2004. A CNM defende o fim das emendas parlamentares individuais e solicita a distribuição dos recursos para todos os municípios.

### 7.3 Notas sobre as políticas municipais relacionadas com DET investigadas

#### A. Políticas para atração de atividades econômicas

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Ibge, em 2001, buscou identificar os incentivos promovidos pelos municípios para a atração de atividades econômicas. Estes incentivos podem ser divididos em dois grupos: fiscais e não-fiscais. No primeiro grupo estão os benefícios tributários relativos ao Imposto Predial e Territorial Urbano - Iptu e ao Imposto Sobre Serviços – Iss; e no segundo estão às doações de terras, distritos industriais e fornecimento de infra-estrutura.

Segundo a Munic, em 2001, mais da metade dos municípios brasileiros ofereciam algum tipo de incentivo com o objetivo de atrair empresas para o seu território. Os municípios de pequeno porte da região Nordeste, os mais pobres, são os que menos oferecem esse tipo de vantagem para empresas até porque ele não é decisivo para atrair empreendimentos para a região. Quase 100% dos municípios maiores, com população acima de 500 mil habitantes ofereciam vantagens fiscais e não fiscais para a instalação de empresas.

**QUADRO 14**  
**MUNICIPIOS COM INCENTIVOS PARA ATRAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS, POR GRANDES REGIÕES, SEGUNDO AS CLASSES DE TAMANHO DE POPULAÇÃO - 2001**

Classes de tamanho da população	Proporção de municípios com incentivos e atração de atividades econômicas, por Grandes Regiões					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 5 000 hab.	47,6	46,9	18,3	45,4	68,2	46,8
De 5 001 até 20 000 hab.	52,3	48,5	35,1	50,9	82,2	64,1
De 20 001 até 100 000 hab.	69,1	64,7	55,6	76,4	90,3	77,3
De 100 001 até 500 000 hab.	85,1	75,0	81,8	84,7	89,2	100,0
Mais de 500 000 hab.	93,5	100,0	100,0	86,7	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Diretoria de pesquisas, Coordenação de População e indicadores sociais, Pesquisa de informações básicas municipais, 2001.

Os municípios da região Sul são os que mais forneciam infra-estrutura para as empresas em 2001, cerca de 84% do total. Outro incentivo importante disponibilizado pelos municípios da região Sul era a doação de terras, concedido por 64% das prefeituras desta região. Os municípios das regiões Norte e Centro-Oeste eram os que mais doavam terras como incentivo à implantação de atividades econômicas, chegando, respectivamente, a 79% e 77% do total.

De acordo com a mesma fonte, o fornecimento de infra-estrutura e distrito industrial era maior nos municípios das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, refletindo a concentração das atividades industriais nesses espaços. Merece destaque o estado de São Paulo, com 67% dos municípios com distrito industrial. Nas regiões Norte e Nordeste apenas 20% dos municípios promoviam este incentivo. No entanto, nos estados do Ceará (70%), Paraíba (60%) e Pernambuco (58%), o número de municípios que oferecia infra-estrutura era superior a média.

Quando diferentes instrumentos de políticas de incentivo são analisados conjuntamente, nota-se uma sensível redução do número de municípios ofertantes em todas as regiões. Por exemplo, somente 43% dos municípios brasileiros apresentam programas de geração de trabalho e renda e conselhos de trabalho ou emprego. O número de municípios que tem plano estratégico também é muito pequeno em todas as regiões do país, ficando na média em torno de 3,3%. Estes dados sugerem a ausência de políticas e planejamento para o desenvolvimento econômico.

## **B. Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável – DLIS**

Em 1999, o conselho do programa comunidade solidária, do governo federal, criou um programa chamado comunidade ativa, para indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável. Para materializar tal iniciativa, o comunidade solidária investiu na formação das Redes Desenvolvimento Local Integrado Sustentável —Dlis e a Rede de Informações para o Terceiro Setor —Rits.

Para fazer parte da programa comunidade ativa os municípios deviam ter população total inferior a 50 mil habitantes e apresentar Índice de Desenvolvimento Humano Municipal —Idh-m abaixo da média do índice regional. Coordenado pelo comunidade solidária, o programa comunidade ativa começou a ser implantado em 1999, em 157 municípios, em geral com Idh-m abaixo de 0,5. Em 2002, 696 municípios, distribuídos pelas 27 unidades da federação, faziam parte do programa comunidade ativa, alcançando de uma população de 12 milhões de pessoas.

Em 2001 o programa foi expandido e a capacitação ganhou mais ênfase. Foi criada Agência de Educação para o Desenvolvimento – Aed, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud, a Unesco e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - Bid. A Aed divulga que já capacitou e certificou cerca de 1.500 multiplicadores de Dlis de mais de 450 instituições em todo o país.

A rede Dlis é aberta a pessoas e organizações de todos os setores, sociedade civil, governo e iniciativa privada e objetiva dar visibilidade para iniciativas concretas, facilitar articulações entre atores e fortalecer ações de desenvolvimento local. Busca apoiar micro e pequenos empreendimentos formais ou informais, individuais ou associativos, rurais ou urbanos. Trabalha pela aorganização das populações e valorização da participação social no planejamento e gestão de políticas territorializadas.

Segundo a rede Dlis, sua metodologia “é uma estratégia de indução ao desenvolvimento, centrada no investimento em capital social, que prevê a adoção de uma metodologia participativa, pela qual mobilizam-se recursos das comunidades, em parceria com atores da sociedade civil, de governos e empresas, em todos os níveis, para a realização de diagnósticos da situação de cada localidade, a identificação de potencialidades, a escolha de vocações e a confecção de planos integrados de desenvolvimento, a captação de recursos e a negociação e a execução de agendas de prioridades que desdobrem esses planos em ações concretas”.

A opção pelo desenvolvimento sustentável teve forte apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae. A instituição investiu na criação de fóruns de desenvolvimento local em vários estados brasileiros. Para o Sebrae, o conhecimento das potencialidades, das vocações e vantagens comparativas locais apresenta-se como exigência básica para o processo de desenvolvimento. No estado do Acre, por exemplo, o Sebrae, em parceria com o governo estadual, apoiou a criação de fóruns em todos os 22 municípios do estado.

Na sua primeira fase, o projeto de Dlis era centrado nos municípios; progressivamente um grande número de projetos ganhou a dimensão microrregional. De 2000 a 2005 o Sebrae manteve projetos de desenvolvimento regional abrangendo cerca de 30 municípios, utilizando o território como ponto de partida. Nesses territórios foram organizados fóruns com participação da sociedade e elaborados planos de desenvolvimento local (município) e regional (microrregião). A partir daí se elegia projetos prioritários, se buscava parceiros e projetos, com destaque para o econômico, como a organização de cadeias produtivas, com foco nos pequenos negócios. Para o Sebrae Nacional, uma experiência exemplar de Dlis regional é a do Cariri Paraibano, onde foi constituído o Pacto Novo Cariri, com trinta prefeitos da região, que investiram na ovinocaprinocultura, a chamada economia do bode, e conseguiram uma série melhorias para a região.

A maioria dos projetos divulgados como experiência de sucesso da rede Dlis têm um viés social e uma escala comunitária, relacionados principalmente ao artesanato, agricultura e piscicultura e pequenas unidades agroindustriais. Em geral, os projetos não tiveram grande expressão econômica e não alcançaram a escala regional. A iniciativa atual mais importante da Rede Dlis é a Expo Brasil Desenvolvimento Local, que ocorre anualmente desde 2002. O programa Dlis não teve continuidade no atual governo federal que utilizou várias mobilizações herdadas nesse processo para a organização dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento, Consads, promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS.

### **C. Consórcios intermunicipais**

As fragilidades e os problemas decorrentes do processo inacabado de descentralização das políticas públicas pós Constituição Federal de 1988, colocou o tema da cooperação intermunicipal como uma alternativa possível para enfrentar uma série de problemas enfrentados por prefeitos frente às obrigações previstas e a falta de recursos.

O consórcio intermunicipal é uma forma de cooperação encontrada para solucionar problemas que extrapolam o território municipal ou a capacidade de ação isolada dos municípios, considerando suas limitações de recursos financeiros, técnicos, humanos e políticos. Por meio dos consórcios, busca-se a economia de escala e o enfrentamento conjunto de temas que atingem uma região, um território de interesse comum.

Os primeiros consórcios de surgiram no estado de São Paulo na década de 1980, como desdobramento de um programa de descentralização da área da saúde. Em meados da década de 1990 esta iniciativa ganhou força, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. No estado de Minas Gerais, o Consórcio Intermunicipal da Saúde do Alto São Francisco é considerado pioneiro e foi resultado da iniciativa da Faculdade de Ciências Médicas e de um “erro de planejamento”<sup>23</sup>.

Ocorre que o prefeito da cidade de Moema conseguiu a construção de uma grande unidade hospitalar no seu município, por meio de relações políticas com a alta cúpula do Ministério da Saúde, e não tinha condições de administrar o hospital. A Faculdade necessitava de infra-estrutura para os seus alunos praticarem a residência médica e propôs um convênio com o município para administrar o hospital e atender a região, incentivando a organização do consórcio de 15 municípios.

A criação de um grande número de consórcios com este modelo se deveu, em parte, ao apoio de governos estaduais. Em alguns casos, o fator precursor da criação de consórcios foi a exigência de órgãos financiadores internacionais, visando aumentar a transparência na gestão pública. Um artigo publicado na grande imprensa em 1997 informava a existência de 1020 municípios consorciados no país, atuando principalmente na área da saúde. Os estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo teriam o maior número de consórcios.

A criação destes de consórcios intermunicipais levou o governo federal a apoiar e regulamentar as iniciativas na área da saúde. Os consórcios passaram a ser vistos como um instrumento da

<sup>23</sup> Carlos Vasconcelos Rocha e Carlos A Pimenta de Faria, Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil

descentralização da política de saúde e uma forma de tornar possível a regionalização de serviços mais complexos, que estão além do território municipal. As regulamentações possibilitaram a construção de fóruns de negociação entre os três entes federados.

Além da provisão de serviços de saúde, consórcios intermunicipais têm sido organizados para atender diferentes questões como obras de construção e manutenção de estradas vicinais, tratamento de resíduos sólidos, preservação de bacias hidrográficas, preservação do meio ambiente e desenvolvimento regional também tem sido motivo de consorciamentos de municípios.

Nos anos 1990 ocorreram experiências de consórcios para a preservação de recursos hídricos, com apoio de governos estaduais e de empresas privadas que também dependem da água para a sua atividade produtiva. A Companhia Energética de São Paulo e Companhia Vale do Rio Doce são exemplos de empresas que apoiaram a formação de consórcios intermunicipais para a preservação de bacias hidrográficas.

O Consórcio Intermunicipal para a Recuperação Ambiental das bacias Hidrográficas dos Rios Santa Maria da Vitória e Junco, ES, o Consórcio Intermunicipal Vale do Jiquiriçá, o Consórcio Ambiental Lagos-São João, RJ; o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, SP; e Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa, MS; são alguns exemplos de consórcios intermunicipais.

Consórcios criados originalmente com propósito ambiental, posteriormente ampliaram as suas atividades para outros temas. Este é o caso do Consórcio do Grande ABC, criado em 1990, integrado pelos sete municípios da região da grande São Paulo. Suas atividades surgiram da preocupação com o meio ambiente e com o tempo passaram a abranger também o abastecimento de água, efluentes, resíduos, dejetos, uso do solo, circulação e transportes, macro-drenagem e outros itens de infraestrutura e de qualidade de vida da população.

O Consórcio de Municípios do Rio Miranda e Apa, no Mato Grosso do Sul, que foi objeto de investigação, demonstrou descontinuidade e um grau reduzido de atividades, embora o mesmo tenha um longo histórico de realizações. O consórcio vive de projetos aprovados por programas federais e aguarda a liberação de recursos para desenvolver atividades de educação ambiental. A descontinuidade de interesse das prefeituras e a falta de compromissos e financiamentos de longo prazo limitam as potencialidades dos consórcios intermunicipais.

Os consórcios intermunicipais organizados durante a década de 90 e no início dos anos 2000 tem personalidade jurídica privada sem fins lucrativos, estrutura de gestão e orçamento próprio e recursos provenientes de contribuições municipais e financiamentos de programas federais administrados por umas das prefeituras integrantes da organização. Em geral, os consórcios são administrados por um conselho formado com a participação de representantes dos diferentes municípios e uma estrutura executiva.

Em 2005, o governo federal patrocinou a aprovação de lei que possibilita a formação de consórcios públicos, que permite a criação de uma entidade de direito público e a associação de diferentes entes federados, inclusive municípios, estados e União. A principal vantagem do novo modelo seria a possibilidade de se financiar atividades de interesses públicos por meio do consórcio. O setor de saneamento ambiental tem investido na formação de consórcios públicos, como forma alternativa de prestação de serviços.

#### **D. Instituições do campo ambiental**

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic, em 2001, 1652 municípios brasileiros (29,7% do total) iniciaram o processo de Agenda 21. Quanto maior a faixa de população do município maior é a proporção de localidades com Agenda 21, que passa de 16,5%, na faixa dos municípios com até 5 000 habitantes, para 69,7% entre aqueles com mais de 500 000 habitantes. Em 2001, no Nordeste, 63,8% dos municípios tinham Agenda 21, marca acima das demais regiões, efeito da atuação do Banco do Nordeste do Brasil.

Segundo a Munic de 2002, 53,1% dos municípios brasileiros, onde residia 78,5% da população do país, tinham conselho municipal de meio ambiente ou Agenda 21 local. Do conjunto de municípios brasileiros, 34,1% tinham conselho de meio ambiente. Os que têm, simultaneamente, Agenda 21 e conselho de meio ambiente representam apenas 10,7% do universo de municípios, mas reúnem 37,4% da população do País. A análise por faixas de população mostra que todos os municípios com mais de 500 000 habitantes têm algum órgão de meio ambiente, sendo que 45% possuem secretarias exclusivas, 24% têm secretaria conjunta e os 31% restantes possuem órgão subordinado a uma secretaria de outro setor.

Os resultados da Munic 2002 mostram que a participação dos municípios em comitês de bacias hidrográficas era significativa e mobilizava 47% (2.604) dos municípios brasileiros. Esses comitês estão especialmente presentes nas regiões Sudeste (82% dos municípios) e Sul (50%). Na região da Bacia do São Francisco, em Pernambuco, 69% dos municípios do estado participam de comitês de bacia. Os comitês de bacias hidrográficas são colegiados instituídos por lei, considerados a base da gestão participativa e integrada da água. Têm papel deliberativo e são compostos por representantes do poder público, da sociedade civil e de usuários de água. Existem comitês federais de bacias e comitês estaduais de bacias, definidos por sistemas e leis específicas. O sistema é regido pela Lei Federal 9.433/97, de Recursos Hídricos.

## **E. Associações de municípios**

As associações de municípios são importantes para o equilíbrio federativo brasileiro e estão organizadas em diferentes níveis: associações microrregionais, federações estaduais e entidades nacionais. No plano nacional são três organizações: a Associação Brasileira de Municípios – ABM, a Confederação Nacional de Municípios, CNM, e a Frente Nacional de Prefeitos, FNP, que têm perfis distintos.

A Associação Brasileira de Municípios – ABM, fundada na cidade do Rio de Janeiro em 1946, é uma sociedade civil, de âmbito nacional, que “busca a melhoria da qualidade da gestão pública e o estímulo à adoção por parte das cidades das estratégias centradas no desenvolvimento sustentável e integrado.”

A Confederação Nacional de Municípios – CNM tem 26 anos de existência, é constituída por federações, associações estaduais e microrregionais de municípios e se articula principalmente com os municípios que têm uma população não superior a 30 mil habitantes, 83% do total de seus filiados, que possuem os mais diversos tipos de carência a serem minimizadas.

A Frente Nacional dos Prefeitos - FNP é um movimento organizado por prefeitos das capitais, de municípios de regiões metropolitanas e municípios de porte médio com objetivo de resgatar o princípio da autonomia municipal e a reconstrução do pacto federativo, que, apesar de constarem da Constituição Federal, não estariam sendo respeitados. A Frente também busca tratar da questão urbana no plano nacional.

A maioria dos estados conta com associações microregionais de municípios e federação estadual de associações de municípios. Na região Sul do país, a organização dos municípios é mais antiga, mais atuante e mais independente dos governos dos estados. O Rio Grande do Sul tem uma federação forte, que atua diretamente com os municípios. Em Santa Catarina, desde a década de 70, as associações prestam serviços de assessoria técnica para elaboração de projetos, a fim de atender os pequenos municípios que não tem uma estrutura adequada.

A Federação de Municípios do Estado de Santa Catarina – Fecam, que foi visitada pela pesquisa, trabalha a representação política, encaminha as reivindicações dos municípios no plano do estado e dá suporte as associações regionais de municípios. A Fecam é filiada à Confederação Nacional de Municípios.

## **F. Agências de desenvolvimento**

As Agências de Desenvolvimento - ADs constituídas no estado do Rio Grande do Sul são instituições civis de direito privado, sem fins lucrativos. São ongs financiadas e operadas pelos próprios municípios e

regiões, com foco na geração de oportunidades de negócios e na busca do desenvolvimento local. As agências de desenvolvimento estão montadas, via de regra, sobre o tripé iniciativa privada, governos municipais e universidades.

O fórum das agências de desenvolvimento do Rio Grande do Sul busca ser uma rede de instituições focadas no crescimento a partir da interação entre iniciativa privada, setor público e universidades. Muitas dessas ADs surgiram voltadas para o desenvolvimento econômico e social de suas regiões e setores econômicos.

As Agências de Desenvolvimento Regional do estado de Santa Catarina são estruturas mínimas, profissionalizadas, que buscam coordenar as ações dos diversos atores no processo de desenvolvimento. As agências são necessárias para que os projetos prioritários regionalmente sejam desenvolvidos e executados. Buscam a participação de universidades, associações de municípios, centros de pesquisa, bancos de desenvolvimento, o Sebrae, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Integração ao Mercosul, os Fóruns Regionais, a Fiesc, as associações comerciais e industriais e as associações de micro e pequenas empresas locais.

Pelas informações apuradas, as agências se concentram nas regiões mais desenvolvidas do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Alguns exemplos de agências de desenvolvimento municipal são: - Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Caldas Novas, GO – Adescam, Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Sul do Espírito Santo, ES – Adese; Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Extrema, MG - Adese; Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Guarapuava, PR – Adesg; Agência de Desenvolvimento Econômico e Social de Maringá, PR – Adesma.

As agências atuam na identificação de oportunidades de investimentos para empreendimentos, estudos de viabilidade técnica, econômica e financeira, pesquisas, programas de capacitação de executivos, entre outras atividades. Para a Associação Comercial e Industrial de Uberlândia – Aciub, a organização de uma agência de desenvolvimento pode trazer resultados para a sua região. A Agência de Desenvolvimento Regional de Uberlândia - Ader é uma ong que assume a responsabilidade de promover desenvolvimento sem a vinculação governamental. A Ader é gerida pelas associações comerciais e abrange 82 municípios.

Na região de Uberlândia há outra iniciativa denominada Fórum de Competitividade - Foco, que congrega as duas universidades e as cinco faculdades da cidade, totalizando 40 mil alunos. O Foco é dividido em 5 comitês temáticos, relacionados a desenvolvimento, educação, poder público, gestão estratégica, inovação e pesquisa. O Foco foi organizado com base no modelo do Fórum Mundial de Competitividade.

O setor privado também promove a formação de agências de desenvolvimento como a Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná – Adtp, hidrovia localizada no centro sul do Brasil. A agência é uma organização privada, independente e sem fins lucrativos, fundada em 1991. Suas ações estão orientadas para identificar, criar e mapear oportunidades de negócios, mercados e regiões emergentes. É mantida por seus associados, em cujo quadro figuram cerca de 150 empresas do Brasil e do exterior, públicas e privadas.



## **8. Iniciativas da sociedade relacionadas com DET**

---

### **8.1 Visão geral de iniciativas da sociedade relacionadas com DET investigadas**

O “crescente protagonismo econômico, social e político das regiões, dos territórios, das cidades, do local”, apontado por Ilpes/Cepal, foi analisado nos capítulos anteriores considerando as iniciativas dos governos estaduais e municipais. Cabe ainda levar em conta o protagonismo de organizações da sociedade para o Desenvolvimento Econômico Territorial. A investigação apontou que as iniciativas da sociedade são fundamentais nos processos de desenvolvimento e estão relacionadas à maioria dos casos investigados.

A mobilização da sociedade tem origens distintas. Há casos em que grande parte da população de uma região aderiu a determinado processo produtivo, de maneira precária e, posteriormente, sentiu necessidade de se organizar e trabalhar para conseguir melhores condições para o seu negócio e o desenvolvimento do território. Em outras situações, organizações sociais, religiosas e ongs trabalharam na organização de populações sem acesso a direitos básicos, a fim de garantir cidadania. Outros casos apontam também a aliança de organizações sociais de populações tradicionais e ambientalistas na defesa de modos de vida e da sustentabilidade ambiental. Há exemplos em que o protagonismo da sociedade se deu a partir de setores específicos e outros que foram resultado de alianças de grupos com interesses distintos. Em muitos casos, as iniciativas da sociedade vieram encontrar apoio de política pública, dos três entes federados. Entre os casos estudados, pode-se relatar.

- Aglomerados de micro e pequenas empresas – o aglomerado de empresas do município de Nova Serrana, Minas Gerais, é um caso de iniciativa de micro empresários, do setor calçadista, cuja atividade cresceu independentemente do poder público. O grupo se organizou, fundou um sindicato e uma cooperativa de crédito e a atividade produtiva cresceu. Só recentemente o poder público e a Federação de Indústrias de Minas Gerais – Fiemg passaram a apoiar os empresários e a organizar um arranjo produtivo local - apl para melhorar a qualidade e a imagem dos produtos, apoiar o acesso a novos mercados e à tecnologia e potencializar as atividades produtivas. A atividade iniciou-se no município de Nova Serrana e começa a se expandir para cidades vizinhas devido às limitações da infra-estrutura urbana local;
- Ações de produtores rurais especializados – seria o caso dos produtores do Café do Cerrado, da região de Uberlândia, Minas Gerais, que se reúnem numa espécie de condomínio para defender interesses comuns, promover o produto, e buscar a comercialização. Diferem das cooperativas tradicionais porque cada produtor continua responsável e obtém os ganhos da qualidade alcançada pelo seu produto em particular. A organização busca a valorização dos seus produtos;
- Ações de pequenas empresas e ambientalistas – no município de Bonito, no Mato Grosso do Sul, um aglomerado de empresas se formou para explorar o turismo ecológico, aproveitando os recursos naturais da região. Ao mesmo tempo, embora não necessariamente articulados, houve um movimentação de organizações não governamentais para a preservação do meio ambiente. Hoje, ambos os grupos têm iniciativas que objetivam o desenvolvimento sustentável da região e mobilizam esforços e ações públicas. A prefeitura municipal de Bonito tem um papel importante na organização e controle do uso dos atrativos turísticos locais, a fim de garantir a sustentabilidade ambiental da região. O Ministério Público Federal, em apoio as causas ambientalistas, tem um papel de destaque exigindo recuperação de áreas degradadas. O território envolve cinco municípios;
- Ações de ambientalistas e movimentos sociais – no estado do Acre, populações tradicionais que viviam do extrativismo dos recursos naturais da região estavam sendo expulsas durante o processo de implantação da atividade pecuária na região, o que também provocava o desmatamento da floresta amazônica. Ambientalistas de organizações nacionais e internacionais emprestaram apoio para movimentos sociais locais que empreenderam ações para evitar (“empatar”) a degradação ambiental e buscaram formular alternativas de desenvolvimento que incluíssem as populações tradicionais. As alianças forjadas neste processo possibilitaram o surgimento de uma nova força política que logrou ocupar governos municipais e estadual e levou o Estado a apoiar o desenvolvimento sustentável da região. O Poder Judiciário apóia a preservação ambiental da região tem papel relevante no caso, que envolve todo a região do estado do Acre;
- Ações de movimentos sociais e ongs – A Associação de Pequenos Produtores da Região de Valente – Apaeb, Bahia, é um iniciativa de organizações sociais que teve origem nos movimentos eclesiais de base da Igreja Católica e apoio de organizações beneficentes internacionais que doaram recursos para uma série infraestruturas e ações. A Apaeb conseguiu promover o desenvolvimento econômico e social da região agregando valor aos produtos locais, principalmente por meio da manufatura do sisal e dos produtos de ovinocaprinocultura. A associação também investiu na organização social, na educação dos associados e na preservação ambiental. Os produtores tiveram apoio do Banco do Nordeste do Brasil e, mais recentemente, de outros órgãos do governo federal. O governo do estado da Bahia e a prefeitura municipal tem divergências com os sindicatos e associações dos produtores de sisal e não apóiam a iniciativa. Os agricultores organizaram uma cooperativa de crédito que atende cerca de 20 municípios da região;

- Ações de universidades e lideranças sociais – a regionalização do Rio Grande do Sul decorre, em grande parte, da iniciativa das universidades comunitárias do estado, em aliança com lideranças políticas e sociais. A composição dos atuais Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social – Coredes reflete estas alianças. Os conselhos atuam na elaboração de planos de desenvolvimento regional e na eleição de prioridades para o orçamento do estado e são institucionalizados por lei estadual; y
- Agências de Desenvolvimento – para a Associação Comercial e Industrial de Uberlândia – Aciub a organização de uma agência de desenvolvimento pode trazer resultados para a região. A Agência de Desenvolvimento Regional de Uberlândia - Ader abrange 82 municípios e objetiva promover desenvolvimento, mas sem a vinculação governamental. A agência de desenvolvimento da região de Uberlândia será administrada pelas associações comerciais dos municípios participantes e contará com apoio das universidades privadas da região.



## 9. A guisa de conclusão

---

Os resultados da pesquisa exploratória indicam que houve uma modificação das políticas de desenvolvimento associadas ao território no país, no período de 1990 até 2003. No plano federal, a política de desenvolvimento regional, tradicionalmente dirigida às macrorregiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, perdeu força e cedeu lugar ao projeto que estrutura eixos de infraestrutura para exportação e às ações de desenvolvimento local e territorial. As ações federais passaram a conviver com as iniciativas dos governos estaduais e municipais para o desenvolvimento, que se multiplicaram nos últimos anos.

A atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Pndr lançada em 2003, defende que o desenvolvimento regional seja construído a partir da organização dos atores presentes no território, valoriza a diversidade existente no país, prega uma ação em múltiplas escalas territoriais, a articulação das políticas setoriais, a cooperação dos três entes federados, com ampla participação da sociedade. Contudo, a PNDR não apresenta os instrumentos para possibilitar a adoção desses preceitos na prática, o que se tornou um grande desafio.

Entre as iniciativas federais analisadas, a pesquisa destaca aquelas cujo discurso mais se aproxima do conceito de DET, ou seja, que buscam articular desenvolvimento econômico e desenvolvimento territorial: as mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional; os territórios rurais sustentáveis, do Ministério do Desenvolvimento Agrário; os consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local – Consads, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Essas ações estão sobrepostas e desarticuladas, entre si e em relação às iniciativas dos estados e dos municípios, e não conseguem cumprir os objetivos de promover o desenvolvimento do território, embora alcancem alguns resultados positivos.

Os governos estaduais promovem DET por meio de políticas de fomento às atividades produtivas e medidas de regionalização administrativa, exercendo um papel importante na coordenação das ações públicas, principalmente devido a sua escala de atuação. Para apoiar a estruturação de negócios, os estados têm adotado a postura de facilitadores, indutores ou investidores no setor produtivo, exercitando novos papéis, ainda de maneira limitada devido as antigas práticas clientelistas, a concessão desmesurada de benefícios fiscais e a dificuldade para prover a infra-estrutura básica necessária ao desenvolvimento regional. A regionalização administrativa impulsionou a criação de conselhos e secretarias regionais que, apesar de não disporem de poder orçamentário, são reconhecidos pelos atores regionais. Os planos desenvolvidos por estas estruturas apresentam amplas listas de reivindicações, que o estado não tem condições de atender, o que gera frustrações. As iniciativas territoriais estaduais ocorrem de maneira independente e não reconhecem as políticas territoriais federais e municipais.

A pesquisa sublinha a importância dos municípios para o Desenvolvimento Econômico Territorial, mas distingue o papel de municípios grandes, médios e pequenos e de regiões metropolitanas. Ressalta também o peso das competências municipais diante da limitação de recursos financeiros, técnicos e administrativos dos municípios, que ficam com apenas 16,5% dos recursos da federação, o que aflige especialmente as cidades pequenas. A investigação destaca as políticas realizadas nos últimos anos que mobilizaram atores para a concertação de propostas de desenvolvimento, como os fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – Dlis, Farol do Desenvolvimento, Agenda 21, entre outras. Essas ações fortaleceram o capital social dos municípios e alcançaram resultados pontuais importantes, mas, na maioria das vezes elaboraram planos e listaram demandas por infra-estrutura e serviços que não puderam ser atendidos, causando frustrações. Os municípios também tomaram medidas para o desenvolvimento regional, organizando associações, consórcios intermunicipais, agências de desenvolvimento, participando de comitês de bacias hidrográficas, entre outras iniciativas. Contudo, as articulações municipais demonstram fragilidades e descontinuidades e carecem de sustentabilidade e maior apoio das políticas estaduais e federais.

Apesar de ter identificado iniciativas públicas com declarada intenção de promover o desenvolvimento associado ao território, o Brasil não dispõe de uma política de Desenvolvimento Econômico Territorial. Há várias iniciativas que contribuem para promover o DET, de maneira a contemplar as dimensões econômica, social, ambiental e territorial e a diversidade presente no país. Essas ações são de responsabilidade de diferentes instituições das áreas de desenvolvimento regional, social e agrário, planejamento, meio ambiente, indústria e comércio, trabalho, bancos oficiais e instituições de apoio à micro e pequenas empresas, entre outras medidas, dos três entes federados. A partir da temática e dos padrões de organização institucional, a pesquisa sugere a classificação das políticas relacionadas ao DET em quatro grupos: territoriais, fomento às atividades produtivas, infraestrutura e sociais. A pesquisa não identifica mecanismos institucionais que visem articular e associar as ações ao território.

A investigação conclui que o universo das políticas e instituições públicas que tratam de DET no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, dos três entes federados, mesmo quando se trata de analisar somente aquelas políticas que promovem o desenvolvimento associado ao território. Os programas federais das mesorregiões e dos territórios rurais sustentáveis, por exemplo, têm objetivos similares e atuam de maneira sobreposta em vários territórios. Na leitura da pesquisa, o plano pluri anual, as câmaras de políticas da Casa Civil, e o Comitê de Assuntos Federativos, principais instituições federais responsáveis pela articulação das políticas para o DET, nas duas direções em que são demandadas, horizontalmente, entre áreas setoriais, e verticalmente, entre entes federados, não tem conseguido responder à questão. Da mesma forma, estados e municípios também não primam pela articulação setorial e federativa das ações públicas.

A articulação das políticas públicas, das diferentes áreas setoriais, dos três entes federados, do setor público e da sociedade, é considerada um grande desafio a ser superado para que o Brasil possa ter uma política de Desenvolvimento Econômico Territorial que contribua efetivamente com a redução das desigualdades sociais e regionais que hoje afligem o país. Parece claro que muitos são os desafios a

serem superados para que o Brasil construa uma política de DET. No entanto, há um caldo rico de iniciativas, com pontos positivos e às vezes conflitantes, que fornecem uma abundância de elementos para a construção dessa política.

Algumas questões descortinadas pela pesquisa sobre Desenvolvimento Econômico Territorial sugerem investigações mais detalhadas:

- As experiências de políticas públicas relacionadas aos fóruns de DLIS, Agenda 21, Farol do Desenvolvimento, entre outras experiências, que se basearam em processos de concertação, elaboraram planos, conseguiram impulsionar o capital social de algumas localidades mas não obtiveram resultados expressivos para o DET;
- a relação das políticas públicas que mantém arranjos institucionais verticais, particularmente do campo social, com as políticas que constroem arranjos territoriais, afim de articular diferentes iniciativas públicas para o Desenvolvimento Econômico e Territorial;
- a coordenação das ações públicas dos diferentes grupos temáticos de políticas, conforme sugestão de classificação elaborada pela pesquisa, ou outra organização, contemplando as políticas territoriais, de fomento atividades produtivas, sociais e de infraestrutura;
- a participação da sociedade nos processos de planejamento e de funcionamento de conselhos, fóruns e outras instituições, em diferentes escalas territoriais, promovidos por diferentes entes federados, a fim de verificar configuração, objetivos, e resultados alcançados; y
- o papel dos governos estaduais no fomento as atividades produtivas e à competitividade dos territórios, a articulação dos municípios com as políticas federais; a troca de experiência entre os diferentes estados da federação e com governos de outros países.



## Referências Bibliográficas

---

- Abramovay, Ricardo, 2006, Conselhos Além dos limites, 2001, Artigo preparado para o Seminário Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, EMATER/RS, FETAG/RS, GTZ, 2001.
- Agência Brasileira de Exportação, APEX, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, MDIC, Governo Federal, Notícias, [www.apexbrasil.com.br/noticias](http://www.apexbrasil.com.br/noticias).
- Almeida, Maria Hermínia Tavares; Recentralizando a Federação, 2005, Revista Sociologia Política, Curitiba, número 24.
- Alves, Maria Odete; Santiago, Eduardo Girão, Tecnologia e relações sociais de produção do setor sisaleiro nordestino, 2005, Artigo apresentado no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, ocorrido em Ribeirão Preto, SP.
- Associação Brasileira da Indústria de Calçados, ABICALÇADOS, Resenha Estatística, 2006.
- Associação dos Produtores de Maçã, ABPM, [www.abpm.org.br](http://www.abpm.org.br).
- Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente, APAEB, Folha do Sisal, 25 anos de APAEB, Agosto de 2005.
- Banco do Brasil, Arranjos Produtivos Locais como Instrumento de Desenvolvimento, 2004, Apresentação Seminário BNDES, Paineis: Crédito e Instrumentos Financeiros.
- Banco do Brasil, Diretoria de Agronegócios; O desenvolvimento regional sustentável no Banco do Brasil, 2004, Revista de Política Agrícola - Ano XIII - N° 4 - Out./Nov./Dez. 2004.
- Bandeira, Pedro Silveira; Articulação de atores sociais, capital social e desenvolvimento regional: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, 1999, Textos para Discussão 630, IPEA, Brasília, DF.

- Barbosa, Maria Alice Cunha; Zamboni, Roberto Aricó; La formación de un *cluster* en torno al turismo de naturaleza sustentable en Bonito, Brasil, 2001, Red de Reestructuración y Competitividad División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, Cadernos CEPAL, Série Dsarrollo Poductivo, 83.
- Barroso, Luis Roberto; Saneamento Básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios; 2002, Revista Diálogo Jurídico, número 13.
- Brandão, Carlos Antonio; Costa, Eduardo Jose Monteiro; Alves, Maria Abadia da Silva Alves; 2006, Construir o espaço supralocal de articulação sócio produtiva e das estratégias de desenvolvimento: os novos arranjos institucional; em Diniz, Clélio Campolina; Crocco, Marco, (org) (2006) Economia Regional e Urbana, Editora UFMG, Ministério da Integração Nacional, IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.
- Bremaeker, François E. J; Despesas municipais com as funções de competência da união e dos estados em 2001, Série Estudos Especiais nº 49, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, Banco de Dados Municipais, IBAMCO.
- \_\_\_\_Evolução da população brasileira em nível municipal no período de 2002 a 2003, Série Estudos Demográficos, nº 23, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, Banco de Dados Municipais, IBAMCO.
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF; Plataforma para o futuro, Revista CODEVASF 2005/2006.
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, Governo Federal, Agenda Nacional de Desenvolvimento - AND, 2005.
- Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa, CIDEMA; Fortalecimento de organismos de bacias para participação na gestão de bacias hidrográficas, 2000.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (última atualização: Emenda Constitucional nº 52, de 08/03/2006 – DOU 09/03/2006).
- Crocco, Marco; Simões, Rodrigo; Desigualdades regionais e políticas de desenvolvimento – diagnóstico e diretrizes para uma ação pós-neoliberal; 2004, Fórum Social Nordeste, Recife.
- Draibe, Sonia Miriam; A Nova Institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais: Os conselhos nacionais de políticas setoriais; Caderno de Pesquisa n 35, Nucleo de Estudos de Politicas Publicas, NEPP, Unicamp.
- Egler, Claudio A. G. - Eixos nacionais de integração e desenvolvimento: prováveis impactos ambientais.– Geógrafo e Professor, UFRJ, em [www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/eixos.pdf](http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/eixos.pdf).
- Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul; Consensos e Estratégias para o desenvolvimento da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, 2003.
- Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul; Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul, 2003.
- Fórum de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, Investimentos Potenciais do Acre e Região, 2004 Fundação Getúlio Vargas, Histórias de um Brasil que funciona, Ciclo de Premiação 2005, Programa de Gestão Pública e Cidadania, 2005.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, IBGE-CIDADES, [www.ibge.gov.br/cidades](http://www.ibge.gov.br/cidades).
- \_\_\_\_Coordenação de População e Indicadores Sociais; Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros, Gestão Pública, 2001; 2002.
- \_\_\_\_Coordenação de População e Indicadores Sociais; Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros, Meio Ambiente, 2002.
- \_\_\_\_Estudo Região de Influências das Cidades, IBGE, 1993.
- Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, IPECE, Fisiografia do Estado do Ceará, 2006.
- Instituto Euvaldo Lodi/FIEMG, Diagnóstico do Arranjo Produtivo de Nova Serrana, MG, 2004.
- Jacobi, Pedro Roberto; Fracalanza, Ana Paula; Comitês de Bacias Hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa; 2005, Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, número 11, UFPR.
- Kahir, Amir, Estudo sobre Finanças Municipais, 2005, CD, Ministério das Cidades.
- Marinho, Roberto Alves Silva; Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento, 2006. Tese de Doutorado, 2006, Centro de Desenvolvimento Sustentável, UNB.
- Ministério das Cidades, Caderno Midades, Número 01, 2005.

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM; Boletim CONSAD, número 01, abril 2004; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Governo Federal; Inventário das Ações das Instituições do GTP de APL, 2006.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Governo Federal; Marcos do Planejamento Público no Brasil, 1999.
- \_\_\_ Plano Brasil de Todos - Participação e Inclusão, Orientação Estratégica de Governo: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social, Maio, 2003.
- \_\_\_ Plano de Gestão do PPA 2004-2007, 2004.
- \_\_\_ Plano Plurianual, PPA 2004-2007, Mensagem Presidencial, 2003.
- \_\_\_ PPA 2004 – 2007 Sob uma perspectiva territorial, Juiz de Fora, 17 de Maio de 2005, [www.planejamento.gov.br/pactos](http://www.planejamento.gov.br/pactos).
- \_\_\_ Programa Brasil em Ação, 1996, Resultados do Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, 1999
- Noronha, Eduardo G.; Turchi Lenita; Política industrial e ambiente institucional na análise de arranjos produtivos locais, 2005; Rede –IPEA Texto para Discussão No 1076.
- Observatório das Metrôpoles / Fase / UFPE; Tipologia de Cidades Brasileiras; 2005; CD Ministério das Cidades, Governo Federal.
- Ortega, Antonio César; Agronegócios e representação de interesses no Brasil, EDUFU, 2005.
- Pinto, Mara Biasi Ferrari; Gonçalves, Marcos Flávio R.; Neves, Maria da Graça Ribeiro; Pensando a Autonomia Municipal: dilemas e perspectivas; 2003, Revista de Administração Municipal, IBAM, Novembro, Dezembro, Ano 48 N°244.
- Pires, Maria Coeli Simões; A ressemantização da autonomia municipal em face dos desafios contemporâneos, 2001, Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 149.
- Rocha, Carlos Vasconcelos; Faria, Carlos A Pimenta; Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil, 2004, VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, Portugal, 2004.
- Saab, William George Lopes; Daemon, Ilka Gonçalves; Turismo ecológico, uma atividade sustentável, BNDES, março, 2000.
- Sant’Ana, Horácio Antunes; Florestania: A saga acreana e o Governo da Floresta, Tese de Doutorado, 2002, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Santos, Milton; Espaço e Método, 1985.
- Santos, Rafael Sanzio Araújo; Cartografia e Cultura: Territórios dos Remanescentes de Quilombos no Brasil; 2004; VIII Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Coimbra, Portugal, 2004.
- Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia, Governo do Estado da Bahia, Notícias, [www.sicm.ba.gov.br](http://www.sicm.ba.gov.br).
- Secretaria de Desenvolvimento Territorial, SDT, Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, Revista Territórios Rurais, Janeiro Junho de 2005.
- Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico Sustentável, SEPLANDS, Governo do Estado do Acre, Acre em Números, 2005.
- Secretaria de Estado, Orçamento e Gestão, - SDR, Governo do Estado de Santa Catarina, Plano de Desenvolvimento de Videira, SC, 2003.
- Secretaria de Programas Regionais, Ministério da Integração Nacional, SDR/MI, Programas de Desenvolvimento Regional, 2003.
- Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional, Governo do Estado do Ceará, Plano de Desenvolvimento Regional, Serra de Ibiapaba, 2004.
- Secretaria Especial de Planejamento do Estado do Mato Grosso do Sul, Instituto de Estudos e Planejamento, Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável, Região Sudoeste.
- Secretaria Nacional de Economia Solidária, SENAES, Ministério do Trabalho; Atlas da Economia Solidária, 2006.
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Desenvolvimento Local e Pequenos Negócios, Experiências de Sucesso, 2003.
- Shiki, S., Graziano da Silva, J e Ortega; Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro; 1997, UFU, UNICAMP, EMBRAPA.
- Silva, Sylvio Bandeira de Mello; Silva, Bárbara-Christine Nentwig; Reinventado o território: tradição e mudança na região do sisal na Bahia.
- Silveira Diomar; Wanderley; Glauco e Cunha, Ranúsio; Uma surpresa no Sertão: A experiência da APAEB e da COOPERE, REDEH, em [www.redeh.org.br](http://www.redeh.org.br).

- Silveira, Alessandra Aparecida Souza; A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional; 2002; VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Silveira, Caio; Desenvolvimento Local: indicações conceituais e elementos da trajetória brasileira, 2005, Expo Brasil Desenvolvimento Local.
- Souza, Adauto de Oliveira, 2003, - Diretrizes da política de desenvolvimento regional: o caso do programa governamental "Avança Brasil", Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Governo do Estado da Bahia, Revista Bahia Análise & Dados, Salvador, Junho de 2002.
- Tomio, Fabricio Ricardo de Limas; A criação de municípios após a Constituição Federal de 1988, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Volume 17, fevereiro, 2002.
- \_\_\_Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira; Departamento de Direito Público, UFPR, em [calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index](http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index).
- Vergara, Patrício (organizador); Desenvolvimento Endógeno, 2004, Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano; IADH, Fortaleza.
- [www.frigoletto.com.br](http://www.frigoletto.com.br)
- [www.wikipédia.com.br](http://www.wikipédia.com.br)

## **Relação de entrevistados da pesquisa DET, realizada entre maio e agosto de 2006**

### **Entrevistas realizadas em Brasília, Distrito Federal**

- Carlos Augusto Grabois Gadelha, Secretário, Secretaria de Programas Regionais, Ministério da Integração Nacional, SPR / MI.
- Francisco Cleodato Porto Ferreira, Chefe da Assessoria da Captação de Recursos, Ministério da Ciência e Tecnologia, MCT.
- Juarez de Paula – Diretor, Evandro Nascimento, Assessoria, Gerencia de Agronegócios e Território, SEBRAE
- Luiz Carlos Everton de Farias, Presidente, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF.
- Luis Henrique Proença – Presidente, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.
- Mauricio Rodrigues – Secretário, Secretaria de Políticas Regionais, Ministério da Integração Nacional, SDR / MI.
- Mario Salerno, Diretor, Diretoria de Desenvolvimento Industrial, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, ABDI.
- Wilson Dias, Coordenador, Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Ministério do Desenvolvimento Agrário, SDT/MDA.

### **Entrevistas realizadas no Estado do Ceará, CE**

- Alex Araújo, Secretário, Secretaria Estadual de Desenvolvimento Local e Regional, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, Ceará.
- Antonio Augusto, Cícero Dias, Técnicos, João Costa Gomes, Pequeno Produtor, AGROPOLO Ibiapaba, São Benedito, Ceará.
- Cláudio Fogaça, Empresário, Pequeno Produtor de Flores, São Benedito, Ceará.
- Haroldo Barbosa, Vera Cavalcante, Diretores, Diretoria de Desenvolvimento Regional – Banco do Nordeste do Brasil, BNB, Fortaleza, Ceará.
- Julho, Agrônomo Chefe, CEAROSAS - Empresa de Grande Porte, São Benedito, Ceará.
- Rubens Aguiar, Gerente, Programa Flores do Ceará, Secretaria da Agricultura, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, Ceará.

### **Entrevistas realizadas no Estado da Bahia, BA**

- Bráulio Vieira, Secretário Municipal de Agricultura, Tobias Barreto, Sergipe.
- Cleber, Coordenador da ABRAÇO, Associação de Rádios Comunitárias da Região do Sisal, Valente, Bahia.
- Domingos, Diretor, Associação de Produtores Rurais de Valente, APAEB, Valente, Bahia.
- Luis Vieira, Diretor, Associação de Produtores Rurais de Valente, APAEB, Valente, Bahia.
- Lino, Presidente; Antonia, Diretora; Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de Valente, Valente, Bahia.

**Entrevistas realizadas no Estado do Rio Grande do Sul – RS**

Iria Charão, Ex Coordenadora do Orçamento Participativo do Estado do RS, São Leopoldo, Rio Grande do Sul.  
Pedro Bandeira, Professor, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS; e Olavo Roses, Coordenador, Fórum de COREDES, Conselho Regional de Desenvolvimento Econômico e Social, Porto Alegre, Rio Grande do Sul.  
Roselani Sodrê da Silva, Coordenadora do Fórum da Metade Sul do RS, Coordenadora do COREDE SUL – RS, Pelotas, Rio Grande do Sul.

**Entrevistas realizadas no Estado de Santa Catarina – SC**

Ademir Pedro Perin, Secretário, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Prefeitura de Fraiburgo, Santa Catarina  
Celso Vedana, Secretário Executivo, FECAM, Federação Catarinense de Associação Municípios, Florianópolis, Santa Catarina e Miguel Augusto Faraco, Presidente, Associação de Municípios da Grande Florianópolis, Florianópolis, Santa Catarina.  
Márcia Damo, Diretoria, Projeto Meu Lugar, Secretaria Estadual de Planejamento, Governo do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina.  
Pierre Nicolas Peres, Presidente, Associação Brasileira de Produtores de Maça, Fraiburgo, Santa Catarina.

**Entrevistas realizadas no Estado do Acre**

Cesar Dotto, Diretor Presidente, Tânia Guimarães, Diretora Técnica, Fundação de Tecnologia do Estado do Acre – FUNTAC, Rio Branco, Acre.  
Marcus Alexandre Médiçi Aguiar, Secretário Executivo, Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico-Sustentável, SEPLANDS Governo do Estado do Acre, Rio Branco.  
Mario Longini, Gerente, Secretaria de Produção Florestal – SEPROF, Governo do Estado do Acre, Rio Branco, Acre.  
Luis da Silva, Diretor Presidente, Salustiano Diogo Lima, Gerente, Raimundo Teodoro, Consultor Sebrae, Cooperativa Extrativista de Xapuri – CAEX, Xapuri, Acre.

**Entrevistas realizadas no Estado de Minas Gerais, MG**

Antonio César Ortega, Professor, Universidade Federal de Uberlândia - Faculdade de Economia, Uberlândia, Minas Gerais.  
Higino Luiz Martins, Secretário, Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, Prefeitura Municipal, Nova Serrana, Minas Gerais.  
Júnior César Silva, Presidente, Sindicato da Indústria de Calçados de Nova Serrana, SINDINOVA, Nova Serrana, Minas Gerais.  
Marilda Ribeiro Fonseca, Coordenadora, Organização Centro 25 de Julho (MST), Uberlândia, Minas Gerais.  
Nilton Mendes, Diretor, Associação Comercial, Industrial e Agropecuária de Uberlândia, ACIUB, Uberlândia, Minas Gerais.

**Entrevistas realizadas no Estado do Mato Grosso do Sul, MS**

Áurea Garcia, Coordenadora Técnica, - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa, CIDEMA.  
Eliane Cabral, Diretora, Secretaria Estadual de Planejamento, Ciência e Tecnologia, Superintendente de Planejamento, Responsável pelos COREDES, Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social, Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul.  
Elere Paulino, Gerente Técnico, Fundação Neotrópica de Defesa do Meio Ambiente, Bonito.  
Fausto Mato Grosso, Ex Secretário de Planejamento do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul.  
Felipe Augusto Dias, Professor, Universidade Católica Dom Bosco, UCDB, Membro da Comissão Organizadora do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio Miranda e Apa, Bonito.  
Jussara Coinete, empresária, Diretora do Convencion Bureu de Turismo, Bonito.  
Regiane Salvadore, Diretora, Diretoria Municipal de Turismo, Secretaria Municipal de Turismo, Membro do Conselho Municipal de Turismo de Bonito/MS, Prefeitura de Bonito, Bonito.  
Thomas Lipparelli, Diretor, Comitê de Bacias do Rio Miranda, SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, Mato Grosso do Sul.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

desarrollo territorial

### Números publicados

8. Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial. O caso do Brasil, Kelson Vieira Senra (LC/L.3192-P; LC/IP/L.303) N° de venta: P.10.II.G.20 (US\$10.00), 2010.
7. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras, Fernando García Merino (LC/L.3054-P; LC/IP/L.300) N° de venta: S.09.II.G.53 (US\$10.00), 2009.
6. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Bolivia, Claudia Muñoz-Reyes Pantoja (LC/L.2964-P; LC/IP/L.295) N° de venta: S.08.II.G.77 (US\$10.00), 2009.
5. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile, Dolores M. Rufián Lizana (LC/L.2960-P; LC/IP/L.286) N° de venta: S.08.II.G.73 (US\$10.00), 2009.
4. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador, Gloria Quiteño, Lilian Vega (LC/L.2858-P; LC/IP/L.285) N° de venta: S.08.II.G.3 (US\$10.00), 2008.
3. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia, Carlos Jorge Caicedo Cuervo, (LC/L.2836-P; LC/IP/L.284) N° de venta: S.07.II.G.158 (US\$10.00), 2008.
2. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Sergio González López (LC/L.2806-P; LC/IP/L.283) N° de venta: S.07.II.G.139 (US\$10.00), 2008.
1. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP.L.281) N° de venta: S.07.II.G.51 (US\$10.00), 2007.

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@CEPAL.org](mailto:publications@CEPAL.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....