



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

CINQUENTA ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
NO BRASIL

kelson vieira senra (Ministerio da Ciencia e Tecnologia) - kelsonsenra@gmail.com

Arquiteto e Urbanista (Bennett, RJ, 1984), Mestre em Geografia (UNB, 2009), Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Cinqüenta Anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil

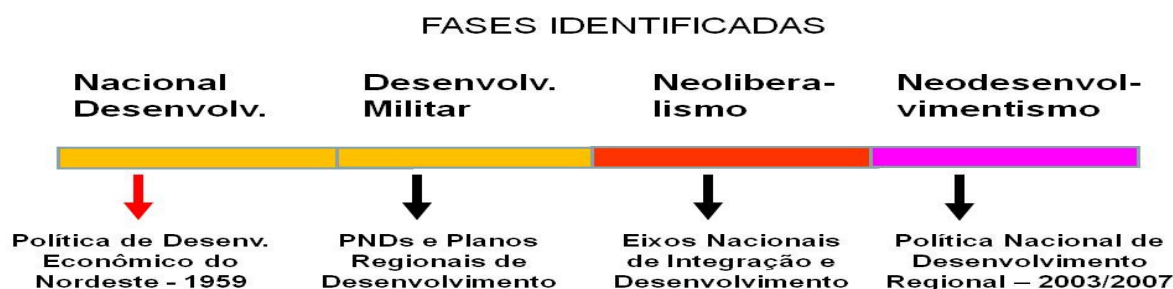
RESUMO:

Esse artigo faz uma análise geral de políticas públicas federais de desenvolvimento regional implementadas pelo governo brasileiro a partir do Pós-Guerra (1945) até o ano de 2009. O trabalho conclui que as políticas públicas regionais apresentam uma conformação que se altera ao longo dos períodos históricos. São identificadas quatro fases que moldaram distintamente as políticas regionais: Nacional-Desenvolvimentista, Desenvolvimentista-Militar, Neoliberal e Neodesenvolvimentista. O estudo apresenta características e descreve iniciativas relevantes de cada Fase.

Cinqüenta Anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil

Este estudo tem como referência inicial o entendimento de Diniz e Crocco segundo o qual há pelo menos três gerações distintas de políticas regionais no Brasil: desenvolvimentista, neoliberal e uma terceira geração que ocorreria nos anos 2000 (DINIZ & CROCCO, 2006, p. 10). Ao analisar o quadro institucional, planos, programas, investimentos e resultados de várias iniciativas do Governo Federal, desde o Pós-Guerra (1945) até o ano de 2009, este estudo concluiu que as políticas públicas federais para o desenvolvimento regional têm uma conformação diferenciada ao longo do tempo, o que leva ao reconhecimento da existência de quatro fases distintas: Nacional-Desenvolvimentista, Desenvolvimentista-Militar, Neoliberal e Neodesenvolvimentista. Este artigo irá apresentar aspectos relevantes das políticas públicas federais de desenvolvimento regional dessas quatro Fases identificadas.

O estudo conclui que a Fase Nacional-Desenvolvimentista ocorreu do Pós-Guerra (1945) até o Golpe Militar (1964). A Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, PDEN, lançada em 1959, é o elemento mais marcante desse período. A PDEN é também considerada o marco inicial da política pública regional no Brasil, o que confere cinquenta anos de história para este tipo de política no país. A Fase Desenvolvimentista-Militar se estendeu de 1964 até meados da década de 1980 e considera-se que os planos regionais, inseridos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, PNDs, da década de 1970, são as iniciativas de maior destaque desse período. A Fase Neoliberal é caracterizada principalmente pelas medidas ortodoxas adotadas após a Constituição Federal de 1988, e sua iniciativa mais relevante é o programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, ENIDs, lançados em 1996. A Fase Neodesenvolvimentista ocorre a partir dos anos 2000, quando foram lançadas medidas contraditórias, que mesclaram ações neoliberais e desenvolvimentistas, embora a tônica do período tenha sido uma maior participação do Estado em iniciativas de desenvolvimento regional. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, lançada em 2003, é apontada como ponto de referência da Fase Neodesenvolvimentista, apesar das suas limitações (FIGURA 01).



É importante frisar que as quatro Fases não têm fronteiras e paradigmas rígidos, posto que algumas “características” de uma Fase podem “aparecer” pontualmente em outra. Os elementos analisados indicam que ocorreram períodos de transição entre as diferentes Fases. Nos anos de 1960, por exemplo, o Governo Federal manteve uma relativa autonomia para a SUDENE ao mesmo tempo em que organizava uma estrutura centralizada para a gestão das políticas de desenvolvimento regional, característica da Fase Desenvolvimentista-Militar. Na década de 1980, a União reduziu investimentos públicos, mas manteve a política de benefícios fiscais dos fundos FINOR e FINAM, criados no período anterior. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, ao mesmo tempo em que criava o Ministério da Integração Nacional com a missão de investir no desenvolvimento regional, o Governo Federal extinguiu a SUDAM e a SUDENE, transformadas em agências de desenvolvimento.

Ao longo de todos os períodos estudados, pode-se afirmar que as políticas de desenvolvimento regional tiveram pelo menos dois grandes objetivos: a diminuição das desigualdades regionais (econômicas e sociais) e a promoção da ocupação do território nacional. Durante os últimos cinquenta anos ocorreram políticas regionais explícitas, contando com instituições, planos, programas e ações específicos, visando o desenvolvimento regional, mas também políticas implícitas, contando com medidas indiretas, sob responsabilidade de órgãos públicos setoriais, ou como parte de um projeto de âmbito nacional, mas com grande impacto regional. A seguir, são apresentados, um breve contexto sócio-econômico, referências teóricas da política regional, principais ações e resultados identificados em cada Fase do estudo.

Fase Nacional-Desenvolvimentista

Alguns autores entendem que se vivia nos anos Pós-Guerra (1945-1964) uma “fase de mudança do padrão de desenvolvimento” (CARVALHO, 1994, p. 52). No que se refere ao desenvolvimento regional, já em 1952, a proposta de criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) enviada ao Congresso Nacional, defendia que a solução dos problemas sociais e econômicos do Nordeste se desse “à luz da moderna técnica do planejamento regional”, inspirada na teoria da *Regional Science* americana. No entanto, o que melhor caracteriza o início dessa fase para o desenvolvimento regional foi o lançamento, em 1959, da Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN), elaborada pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob coordenação do economista Celso Furtado, com participação do BNB e do BNDE. Segundo o IPEA, “tratou-se da primeira iniciativa

consistente de inspecionar o caráter especial, dentro da economia brasileira, da problemática nordestina” (IPEA, 1972a, p. 15).

Nesta Fase Nacional-Desenvolvimentista, prevaleceu o entendimento de que o Estado deveria intervir na economia e que o investimento público era necessário para ampliar a demanda nos períodos de desaquecimento econômico e garantir o equilíbrio do sistema capitalista. Para autores desenvolvimentistas, o processo de crescimento econômico ocorre espacialmente de maneira desigual e desequilibrada, acarretando concentração de população e riqueza em determinadas regiões, acentuando diferenças econômicas e sociais. Myrdal, por exemplo, afirmou que uma “causação circular” geraria efeitos acumulativos e acentuaria as disparidades econômicas entre regiões e países. Na visão de Prebisch, desenvolvimento e subdesenvolvimento estão inter-relacionados em centro-periferia, tomando parte de um único sistema econômico mundial. Para reverter esse processo, autores desenvolvimentistas defenderam a intervenção do Estado na economia e no processo de desenvolvimento nacional e regional.

Na Fase do Nacional Desenvolvimentismo, considerando políticas explícitas e implícitas de desenvolvimento regional, foram marcas significativas: a) a criação de um conjunto de instituições de desenvolvimento regional, sem uma coordenação centralizada, a exemplo da Superintendência para do Desenvolvimento do Nordeste; b) a formulação e a tentativa de implantação da primeira política de desenvolvimento regional para a Região Nordeste; c) a criação de mecanismos de benefícios fiscais, tributários e creditícios para promover a industrialização da Região Nordeste (estes instrumentos viriam a ser amplamente utilizados nas décadas seguintes); d) a realização de pesados investimentos em infraestrutura e industrialização, principalmente na Região Sudeste; e) a construção de Brasília, criando uma plataforma para investimentos na Região Centro-Oeste do país. A ação estatal, no entanto, ocorreu acentuadamente apenas no Governo JK, durante a execução do Programa de Metas, quando se estabeleceu uma parceria entre os capitais Estatal, nacional e internacional, formando o que foi chamado de “tripé do desenvolvimento”.

A Política para Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN) ganhou destaque por trazer a primeira proposição de um plano de ação abrangente para o desenvolvimento de uma região do Brasil. Vale destacar a articulação de propostas para diferentes parcelas do território: na Zona Costeira dever-se-ia promover a industrialização e a criação de um centro manufatureiro autônomo para gerar emprego em massa; no Semi-Árido caber-se-ia aumentar a produtividade da agropecuária; nos vales úmidos do Maranhão e Goiás dever-se-ia promover uma colonização capaz de receber população migrante da área semi-árida. Outras articulações foram lançadas: os investimentos diretos da União seriam em

infraestrutura econômica e os investimentos do capital privado em industrialização, incentivado por meio de isenção tributária e financiamentos públicos diferenciados. As instituições públicas deveriam atuar de maneira coordenada, sob uma única orientação, do Governo Federal, em articulação com os estados, e os trabalhos deveriam se apoiar em Planos de Desenvolvimento Regional.

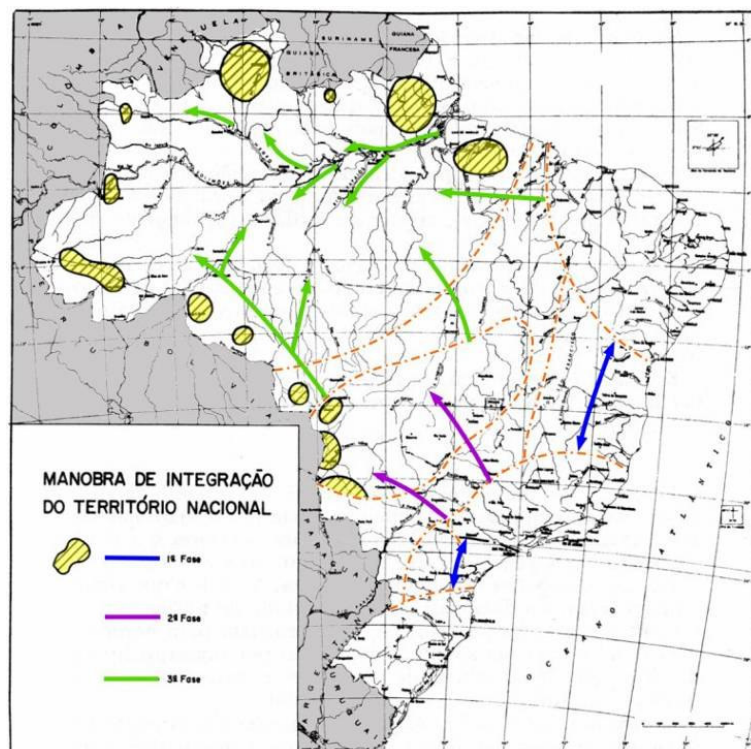
Os resultados do Plano de Ação do GTDN foram limitados. A SUDENE, criada com a missão de implantar os Planos Diretores de Desenvolvimento Regional, esbarrou em várias dificuldades. A criação de um centro industrial no Nordeste mostrou-se inviável diante da integração do mercado nacional e da subjugação da Região ao poder econômico instalado no Centro-Sul. De acordo com Cano, “o GTDN não se deu conta da inexistência da oportunidade histórica para a criação de um Centro Autônomo de Expansão Manufatureira Regional” (CANO, 1981, p. 25). A modernização da agropecuária do semi-árido encontrou resistências ao se deparar com uma estrutura agrária tradicional baseada no conservadorismo dos latifundiários. A articulação das ações, centralizada na SUDENE, também não ocorreu, pois a Superintendência não conseguiu impor aos outros órgãos e estados a hegemonia que pretendia inicialmente. Nesse contexto de poucos resultados para o desenvolvimento regional, a exceção ocorreu com os desdobramentos do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek que, apesar de não tratar explicitamente da questão regional, teve grande impacto na ocupação do território. Mesmo tendo concentrado investimentos e urbanização na região Centro-Sul, o sistema rodoviário implantado por JK integrou esta região e lançou vias de penetração na direção ao oeste, norte e nordeste do território nacional. A construção de Brasília possibilitou a formação de um nóculo de articulação, uma plataforma para exploração das Regiões Centro-Oeste e Norte do País, lançando novas possibilidades para a ocupação do território nacional. O desenvolvimentismo de JK construiu as bases que seriam utilizadas pelos militares na fase seguinte, do Desenvolvimentismo-Militar.

Fase Desenvolvimentista-Militar

Na Fase Desenvolvimentista-Militar, de 1964, ano do Golpe Militar no Brasil, até meados da década de 1980, quando foi instalada a Nova República, o país continuou governado por uma ideologia de perfil Keynesiano, que promoveu forte participação do Estado na economia e no desenvolvimento regional. A característica desenvolvimentista pode ser notada no elevado volume de investimentos públicos, que alcançou 10% do PIB em 1970, passou para 11,9% do PIB em 1975 e cresceu para 12,8% do PIB em 1980 (MONTEIRO NETO, 2006, p. 24). A participação do Governo Federal no desenvolvimento regional pode ser observada nos Planos Regionais de Desenvolvimento, inseridos nos Planos Nacionais

de Desenvolvimento (PNDs), em particular o I e o II PND, que significaram, segundo Becker, o maior esforço de planejamento e investimento público ocorrido desde o Programa de Metas de JK (BECKER, 1992).

A Teoria dos Polos de Crescimento, de François Perroux, foi muito influente na Fase Desenvolvimentista-Militar. Na visão do autor, há indústrias motrizes que geram ondas de inovações, são capazes de mobilizar outras indústrias secundárias e outros setores da economia e podem promover a dinamização regional. Perroux entende que o Estado pode estimular a instalação de indústrias motrizes e apoiar o desenvolvimento de uma região. O desenvolvimento regional dessa Fase Desenvolvimentista-Militar foi também fortemente orientado pelo pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG). A manobra geopolítica para integração do território nacional presidiu a estratégia espacial das políticas regionais (FIGURA 02). A concepção da ESG previa: “1 – articular firmemente a base ecumênica de nossa projeção continental, ligando o Nordeste e o Sul ao Núcleo central do país; 2 – impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central, de modo a integrar a península Centro-Oeste no todo ecumênico brasileiro; 3 – inundar de civilização a Hiléia Amazônica, a coberto dos nódulos fronteiriços, a partir de uma base avançada no Centro-Oeste e em ação coordenada com a progressão E-O, seguindo o eixo do grande rio” (SILVA, 1981, p.46).



Fonte: Couto e Silva, Golberi, 1981, p. 46

Na Fase do Desenvolvimentismo-Militar, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, explícitas e implícitas, visando à ocupação do território nacional e à diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) criação de uma estrutura institucional dedicada ao desenvolvimento regional, fortemente centralizada no Governo Federal, abrangendo todo o país, b) valorização do planejamento estatal, considerando as macrorregiões brasileiras como escala principal de atuação c) pesados investimentos em infraestrutura econômica para ocupação do território nacional, associados a programas de industrialização, produção agrícola e mineração; d) criação de polos industriais e agrícolas, baseados nos investimentos de empresas estatais; e) utilização em larga escala de políticas de incentivos fiscais e tributários e creditícios.

Do ponto de vista institucional, marca essa fase a criação de Superintendências de Desenvolvimento Regional para as cinco macrorregiões, sob coordenação do Ministério do Interior – MINTER (1968). A ênfase conferida pelo Governo Militar à centralização institucional, no entanto, restringiu o papel desses órgãos regionais. Quando criada, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste do Nordeste baseou sua atuação em Planos Diretores que promoveram pesados investimentos em infraestrutura. Segundo Carvalho, no início das suas atividades, a SUDENE tinha um caráter “reformista”, baseado num projeto de desenvolvimento regional (CARVALHO, 1994, p. 52). A modernização do período militar, no entanto, teve perfil estritamente conservador, manteve inalterada a estrutura fundiária da Região e solidificou interesses dos grandes proprietários de terra. No fim dos anos 1960, a atividade mais importante da SUDENE era a seleção de projetos para receber benefícios tributários, de acordo com os parâmetros estabelecidos em Brasília. Apesar de toda centralização promovida, cabe mencionar que o próprio MINTER relata a sua dificuldade em garantir a atuação “integrada” da política regional, envolvendo outros Ministérios, estados e municípios, uma vez que a submissão das instituições públicas a um projeto centralizado encontrou resistências de tecnocratas e lideranças políticas.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) foram o principal instrumento de planejamento estatal do período. O I PND colocou a proposta de polos regionais agrícola-industrial para o Sul e o Nordeste, e polos agrícola-minerais para o Norte e o Planalto Central. O II PND adotou como estratégia a ação concentrada do Governo Federal em Áreas Integradas, a fim de obter economia de escala para os investimentos públicos, e também lançou a ideia dos “eixos naturais de penetração” para regiões da Amazônia e Centro-Oeste, objetivando a ocupação de áreas selecionadas, com o apoio da aplicação de ciência e tecnologia. O Plano de Desenvolvimento do Nordeste, 1972-1974, incluído no II PND, propôs concentrar recursos públicos em Áreas Integradas e Polos Industriais. O Plano projeta a elevação dos investimentos federais em Programas Especiais e Incentivos Fiscais,

e apoia a implantação de Polos de Petroquímica, Fertilizantes, Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico, Têxteis-confecções e Couros-calçados. Do ponto de vista institucional, segundo Carvalho, à época dos PNDs “foram dados os primeiros passos para a montagem de um sistema nacional de planejamento” (CARVALHO, 1973, p. 49).

Os Programas Especiais, criados ao longo de 1970/71, foram importantes instrumentos dos PNDs. O Programa de Integração Nacional (PIN) abrangeu várias iniciativas, entre as quais se ressalta a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, projetos de colonização, o plano de irrigação de 40 mil ha no Nordeste e a implantação de corredores de transporte. Entre 1972 e 1974, 47% dos recursos do PIN foram destinados ao Ministério do Transporte, 25% para o Ministério do Interior (projetos de irrigação) e o restante para projetos de colonização, entre outros. O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria (PROTERRA) visou apoiar o pequeno produtor desprovido de terra e o pequeno proprietário. Os Programas PIN e PROTERRA, no entanto, foram muito questionados e fracassaram nas suas intenções. A proposta de construção da Transamazônica, de levar “homens sem terra” para uma “terra sem homens”, foi amplamente criticada, até por ex-ministros aliados dos Militares, como Roberto Campos, que afirmou tratar-se da união da “miséria da caatinga” com a “miséria da selva”. Já o PROTERRA, por uma série de razões, fracassou na proposta de promover a colonização rural, tendo conseguido assentar somente cerca de 6 mil famílias.

Em meados da década de 1970 também foram lançados programas especiais para promover “polos de desenvolvimento”, estratégia mais utilizada pela política regional durante a Fase Desenvolvimentista-Militar. Os polos criados na Região Centro-Oeste foram os que alcançaram os melhores resultados. O Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal – PRODEPAN, por exemplo, adotou cinco linhas de ação, basicamente com recursos Federais: a) transporte (Ministério dos Transportes, 36% do total dos recursos); b) energia (Companhia Energética do Mato Grosso, 27%); c) saneamento ambiental (DNOCS, 17%); d) desenvolvimento da agropecuária (EMBRAPA, 10%); e) financiamento de frigoríficos (BNDES, 6%); f) pesquisa e promoção de industrialização (SUDECO, 2%). Note-se a pequena participação do organismo regional. Segundo Abreu, o PRODEPAN demonstrou ineficiência de gestão, principalmente devido a sua centralização, mas implantou infraestrutura e cumpriu o papel de promover “a valorização do capital, com repercussões espaciais” (ABREU, 2000, p. 14). Nas Regiões Norte e Nordeste, no entanto, os programas especiais de desenvolvimento da agropecuária não foram capazes de alcançar bons resultados socioeconômicos. Os polos industriais, por sua vez, se basearam principalmente nos investimentos das empresas estatais, que adquiriram uma dimensão regional, tendo sido promovida uma distribuição espacial dos principais projetos. Houve ênfase na

implantação de grandes complexos de base, como o Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), Cloroquímico de Alagoas, Industrial e Portuário de Suape (PE), Siderúrgico do Maranhão, Industrial de Base de Sergipe, Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro).

Outro ponto de destaque da política regional do período foram os incentivos fiscais e creditícios para a industrialização e projetos agropecuários. Criados à época do I e II Planos Diretores da SUDENE, o Esquema 34/18 possibilitou às empresas o re-investimento de 50% do Imposto de Renda em projetos considerados prioritários para a região. Inicialmente restrito à indústria e ao Nordeste, o benefício foi posteriormente estendido à Amazônia (1963) e ao Espírito Santo (1969) e às atividades setoriais como pesca (1967), turismo, (1968), e reflorestamento (1968). Segundo Nabuco, os investimentos oriundos do Esquema 34/18 para o Nordeste passaram de US\$ 32 milhões, em 1962, para US\$ 320 milhões em 1969 (NABUCO, 2007, p. 69). De acordo com o IPEA, até o final de 1971, haviam sido aprovados 1.339 projetos industriais e agropecuários para o NE, com destaque para projetos de bovinocultura, que somavam 568 iniciativas (IPEA, 1972 b, p. 13). Entre 1972 e 1974, cerca de 40% do total de recursos dos incentivos fiscais estavam vinculados à SUDENE, 16% à SUDAM, 13% ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. Na época do II PND, 1974, entraram em funcionamento os Fundos de Investimentos do Nordeste (FINOR), e da Amazônia (FINAM). O FINOR movimentou uma média de US\$ 260 milhões por ano de 1975 a 1980, e o FINAM alocou cerca de US\$ 100 milhões por ano no mesmo período, beneficiando principalmente a Zona Franca de Manaus (AM).

Cabe sublinhar que os resultados das políticas de desenvolvimento regional dessa Fase são controversos. Um dos pontos mais relevantes é a formação de polos industriais na periferia do País, principalmente no Nordeste, o que contou com benefícios fiscais e creditícios além de pesados investimentos das empresas estatais. No entendimento de Becker, “o sistema federal de incentivos fiscais promoveu de fato uma transferência de capitais para a periferia” (BECKER, 1992, p. 148). Para Cano, no entanto, o tipo de indústria que se instalou no Nordeste com subsídios dos incentivos fiscais pouco tinha a ver com a população da região, e não contribuiu para solucionar o problema do desemprego (CANO, 1981, p. 25). No caso da política de incentivos fiscais e creditícios dirigida para a Região Norte, ressalta-se a instalação da Zona Franca de Manaus. Os projetos de aproveitamento florestal e agropecuários, por sua vez, promoveram a degradação ambiental, concentração fundiária e desigualdade sócio-econômica nas Regiões Norte e Centro-Oeste. Os grandes projetos de integração nacional, planejados “de cima para baixo”, a exemplo da Transamazônica e das políticas para a economia rural do NE, também não lograram sucesso.

Na década de 1980, ainda sob a condução do Regime Militar, seguindo a orientação da Escola Superior de Guerra, o Governo Federal tratou de promover a “alternância controlada entre centralização e descentralização – sístoles e diástoles – condição essencial da sobrevivência do Estado” e liderou um processo de redemocratização controlada do país (SILVA, 1981, apud BECKER, 1992, p. 229). O III PND, ainda sob controle dos militares, afirmou a necessidade de fortalecer estados, municípios e órgãos regionais, desconcentrar recursos e conjugar esforços de todas as esferas de governo e da iniciativa privada na promoção do desenvolvimento regional. O investimento público caiu da faixa dos 12%, em 1980, para 6,7%, em 1985, quando assume a Nova República e são aprofundadas medidas de cunho neoliberal.

Fase Neoliberal

A partir da década de 1980, o mundo viveu um acelerado processo de internacionalização do capital financeiro, induzindo países em desenvolvimento a adotarem políticas neoliberais. Numa década em que o PIB do país subiu apenas 1,5%, o Brasil adotou políticas para reduzir as despesas do Estado, promover a liberação da economia e ampliar as exportações para o pagamento da dívida externa. Durante a Nova República, de 1985 a 1989, teve início um processo de degradação das instituições públicas, que se aprofundou durante o Governo do Presidente Collor, eleito em 1989, quando foram extintos órgãos como SUDECO, SUDESUL e o Ministério do Interior. Para Collor, a retomada do crescimento sustentado deveria se apoiar no aumento da produtividade e no fomento à capacidade de inovação. Já em 1994, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso, que priorizou a estabilidade da moeda e a desestatização da economia. FHC também enfatizou políticas públicas destinadas a promover o aumento da competitividade das empresas nacionais e sua inserção no mercado internacional. Foi nesse contexto que o Plano Plurianual 1996/1999 introduziu a proposta de sete Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, considerada a política de desenvolvimento regional mais relevante do período, que teve como principal objetivo conectar espaços produtivos nacionais aos mercados internacionais.

O receituário neoliberal foi consolidado no chamado Consenso de Washington, um conjunto de idéias resumidas no decálogo: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma fiscal; 4. Liberalização do financiamento; 5. Unificação da taxa de câmbio; 6. Liberalização comercial; 7. Abolição das barreiras ao investimento externo; 8. Privatização; 9. Desregulamentação; 10. Garantia do direito de propriedade. Essa cartilha orientou a política brasileira na Fase Neoliberal, determinando principalmente uma série de medidas macroeconômicas. A Fase Neoliberal também foi marcada pelo processo de globalização,

apoiado pelos avanços tecnológicos de comunicação e transporte. Nesse momento, a assimetria do poder global assumiu significado especial para o desenvolvimento regional na medida em que a revolução da tecnologia possibilitou uma conexão direta e imediata do global com o local. Nesse contexto, Boiser avaliou que os territórios foram valorizados, cabendo apoiar processos de desenvolvimento local, baseados na cooperação de diferentes agentes sociais e na construção de ambientes de solidariedade. Para o autor, o desenvolvimento endógeno é resultado de uma forte articulação de atores locais e variados capitais intangíveis, no marco de um projeto coletivo de desenvolvimento (BOISIER, 2000, p. 45). No entendimento de Harvey, nesse período surgiu um novo regime de acumulação capitalista, o chamado “modelo de acumulação flexível” (HARVEY, 1996, p. 140).

Na Fase Neoliberal, no que se refere às políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil, explícitas e implícitas, visando à ocupação do território nacional e à diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) a extinção ou desvalorização das instituições tradicionais do desenvolvimento regional; b) a redução dos incentivos fiscais e tributários como instrumento do desenvolvimento regional; c) programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; e) o apoio às iniciativas de desenvolvimento local, de caráter endógeno e solidário. Nesse período também foram adotadas políticas macroeconômicas, na linha neoliberal, que trouxeram benefícios não mensurados para o desenvolvimento regional, em particular a estabilização da moeda, que possibilitou, por sua vez, a estabilização da renda para a população mais pobre.

Na década de 1990, as instituições tradicionais sobreviventes do campo do desenvolvimento regional – SUDAM e SUDENE - tiveram seu escopo de atuação extremamente reduzido, sofreram cortes nos seus orçamentos e nos salários dos servidores. FINAM e FINOR não operaram durante os primeiros anos da década e depois enfrentaram uma série de denúncias de corrupção e de ineficiência, apontadas por CPI da Câmara dos Deputados. De 1995 a 1997, no entanto, o FINOR administrava apenas cerca de 8% das renúncias tributárias federais que, naquele momento, foram majoritariamente dirigidas para a Zona Franca de Manaus (40% do total). Para enfrentar esse tema, em 1997, o Governo aprovou lei que reduziu os benefícios e estabeleceu um cronograma de extinção para Zona Franca. Há que se recordar também a acirrada “guerra fiscal” promovida pelos governos estaduais nos anos 1990, com o intuito de atrair investimentos internacionais para os seus territórios, o que provocou uma série de iniciativas de renúncia fiscal, em contradição com as diretrizes macroeconômicas neoliberais. Nesse período, a União também promoveu uma revisão da legislação dos Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO), criados em 1988, orientando suas aplicações para micro e pequenas empresas e para o setor rural. No período de 1995 a 1997, 56% dos R\$ 2,7 bilhões aplicados pelos Fundos Constitucionais foram para o setor

rural. Na Fase Neoliberal, no entanto, o gasto total do investimento do governo federal continuou sua tendência de queda.

O Programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (FIGURA 03), considerado a principal iniciativa de política regional da Fase Neoliberal, foi lançado no Governo FHC, no Plano Plurianual 1996/1999. Ao longo desses Eixos deveria se agregar um conjunto de investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica, desenvolvimento social, informação, conhecimento e meio ambiente. Esses 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 Egler, “a concepção dos eixos representa uma redefinição logística e uma ampliação espacial da noção dos polos de desenvolvimento, bastante generalizada no discurso oficial do planejamento dos anos 70” (EGLER, 2000, p.17), Uma versão menos abrangente dos Eixos de Integração e Desenvolvimento foi de fato adotada. Os investimentos realizados privilegiaram Centro-Oeste e Sudeste, somando 53,7% do total. A política dos Eixos é questionada por especialistas como Proença, do IPEA, que entende que “os investimentos foram concentrados em alguns vetores de produção, dirigidos para integração da economia brasileira ao mercado global, enquanto grandes áreas do País, vistas como espaços não-competitivos, foram ficando marginalizadas nesse processo” (SENRA, 2007b).



Fonte: BNDES

Os projetos de desenvolvimento local foram outra iniciativa adotada na Fase Neoliberal. No primeiro Governo FHC, foi marcante a atuação do Programa Comunidade Solidária, que buscava estabelecer parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na realização dos objetivos estabelecidos comumente para atender à população mais pobre. O Projeto Piloto para Preservação de Florestas Tropicais (PPG 7) lançado em 1993 e financiado por países europeus, com investimentos de cerca de US\$ 250 milhões, funcionou como indutor de projetos endógenos e ganhou expressão principalmente devido ao interesse da comunidade internacional na Amazônia. Para Becker, no entanto, o PPG 7 resente a falta de uma estratégia conjunta, e apresenta responsabilidades pouco definidas ou assumidas pelos participantes. Com objetivo de enfrentar o desemprego, foram adotados programas de geração de emprego e renda, a exemplo do PROGER, conduzido pelo Banco do Nordeste do Brasil, que obtiveram resultados muito frágeis e limitados. Os demais programas federais de desenvolvimento regional, ainda sobreviventes durante o primeiro Governo FHC, não fizeram parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento (IPEA, 1999, p. 256). O Programa de Apoio ao Produtor Rural (PAPP), por exemplo, foi descentralizado e seu financiador, o Banco Mundial, passou a assinar contratos diretamente com os Estados, independentemente de uma estratégia nacional.

A criação do Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999, sinalizou a determinação do Governo em recolocar a função regional na agenda de prioridades do Estado (FERREIRA, 2005). O MI assumiu a missão de formular políticas, readequar instrumentos, rever mecanismos institucionais e modernizar o modelo de gestão para o desenvolvimento regional. As mesorregiões diferenciadas, prioridade para as políticas regionais da União, foram lançadas no ano seguinte. Nesse momento, observam-se os primeiros indicativos da Fase Neodesenvolvimentista.

Fase Neodesenvolvimentista

A Fase Neodesenvolvimentista tem início nos anos 2000 e sua conformação está em debate. Para Bresser-Pereira, o fracasso das medidas ortodoxas propostas no Consenso de Washington abriu espaço para um “novo-desenvolvimentismo” na América Latina, construído com base em uma estratégia nacionalista, que ambiciona um Estado e um mercado forte. Mantega, Ministro da Fazenda do Governo Lula, avalia que o Brasil entrou num novo ciclo, chamado de “social-desenvolvimentismo”, onde o crescimento econômico ocorre concomitantemente com o aumento da renda da população e ao fortalecimento do mercado de massas (Agência Brasil, 2007). Draibe ressalta o ressurgimento, nos anos 2000, da política social pensada no bojo das relações entre Estado, desenvolvimento econômico e proteção social, enfatizando a capacidade dos sistemas de política social em

promover e facilitar o crescimento econômico ao mesmo tempo em que estimulam o desenvolvimento social (DRAIBE, 2007, p. 28).

Na avaliação de Diniz e Crocco, após os anos 1990, surge uma nova geração de políticas regionais, como resultado das críticas ao modelo de desenvolvimento endógeno. Nesse período, a competição não ocorre somente entre firmas, mas também entre sistemas regionais de produção, uma vez que as regiões integram sistemas globais de produção. Nesse processo, ganha importância a capacidade das regiões criarem vantagens comparativas, sobretudo para a variável tecnológica e para a inovação, “a arma central da competição e do crescimento” (DINIZ e CROCCO, 2006, p. 19). Storper e Scott entendem que a urbanização é o principal vetor de desenvolvimento global dos anos 2000 e que é necessário “re-interpretar a velha abordagem de “Hirschmann-Myrdal-Perroux” e diferenciar o que pode ser creditado às políticas macroeconômicas e o que deve ser compreendido como desenvolvimento do território (STORPER & SCOTT, 2003, p. 18). Na visão de Araújo, para evitar o aprofundamento da fragmentação do Brasil, caberia a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional, considerando o novo paradigma produtivo e tecnológico mundial e os novos condicionantes de localização de atividades produtivas.

Na Fase Neodesenvolvimentista, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, explícitas e implícitas, visando à ocupação do território nacional e à diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as mesorregiões diferenciadas; b) a multiplicidade e a sobreposição de instituições públicas que se dedicam ao desenvolvimento regional, territorial ou local; c) a política dos Territórios da Cidadania d) a elaboração de planos de desenvolvimento, para diferentes escalas territoriais. Nesse período, também foram adotadas políticas sociais que tiveram impacto expressivo do ponto de vista territorial, principalmente os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e de infraestrutura social, como o Luz Para Todos, que beneficiaram fortemente as Regiões Norte e o Nordeste.

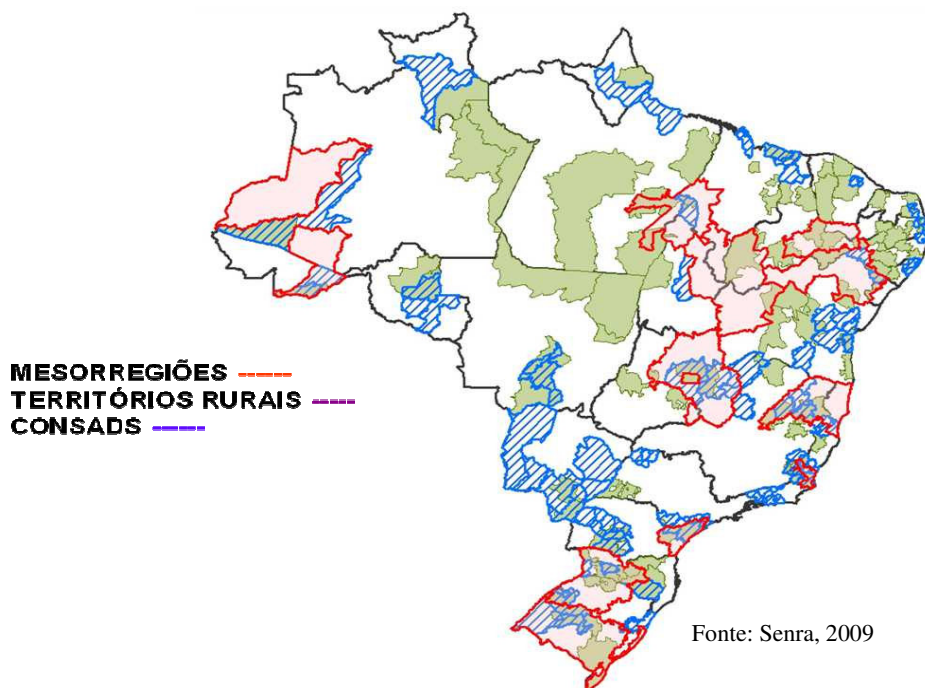
Em 2003, o Ministério da Integração Nacional lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), defendendo maior participação do Estado no processo de promoção do desenvolvimento regional. A PDNR valoriza a participação da sociedade e a diversidade regional, nas dimensões ambiental, social, econômica e cultural. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional considera múltiplas escalas territoriais, reconhecendo a desigualdade existente em todo território nacional, rompendo com a visão tradicional que tendeu a circunscrever ao problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte do País As mesorregiões diferenciadas, criadas no PPA 2000/2004, segundo a PNDR,

devem se tornar áreas prioritárias para investimento público. O Semi-árido nordestino e a Faixa de Fronteira também são merecedores de políticas específicas de desenvolvimento regional. A PNDR se propõe a promover uma articulação de diferentes áreas setoriais na perspectiva do desenvolvimento regional e busca apoiar a criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas e de inserção digna da população no mercado de trabalho. Para garantir seu funcionamento, a PNDR propôs a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a orientação dos recursos dos Fundos Constitucionais FNE, FNO e FCO, e a criação de uma Câmara de Articulação de Políticas no Governo Federal. Os resultados alcançados pela PNDR, contudo, são limitados. O MI investiu em arranjos produtivos locais e em recursos hídricos nas mesorregiões diferenciadas e no Semi-árido. O Fundo Regional, vinculado à reforma tributária do país, não foi viabilizado. Os Fundos Constitucionais, que atuam com lógicas de empréstimo bancário, não possibilitaram o direcionamento da aplicação dos recursos para regiões mais pobres, apesar da ampliação dos recursos para o crédito rural. A Câmara de Articulação de Políticas também não conseguiu gerenciar as iniciativas dos diversos órgãos federais, estaduais e municipais no sentido da construção de uma política regional.

O quadro institucional do Governo Federal voltado para o desenvolvimento regional é bastante amplo na Fase Neodesenvolvimentista. O Ministério da Integração Nacional coordena os órgãos tradicionais, como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), e as Superintendências SUDAM e SUDENE, que foram extintas em 2001, transformadas em agências de desenvolvimento, e depois recriadas em 2007. O Ministério controla os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), que foram criados em 2001, quando foi extinto o sistema de incentivos fiscais FINAM e FINOR, com o objetivo de financiar grandes obras, mas não foram colocados em funcionamento efetivo até 2008. O MI coordena ainda os Fundos Constitucionais, FNE, FNO e FCO, que financiam a iniciativa privada, emprestam grandes somas para o crédito agrário e são controlados e operados pelos bancos regionais do Nordeste e da Amazônia, e pelo Banco do Brasil.

Nessa Fase há também as políticas de desenvolvimento territorial, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que investe nos territórios rurais, e para o Ministério do Desenvolvimento Social, que conta com os Consórcios de Desenvolvimento. O Ministério da Indústria e do Comércio, por sua vez, coordena um grande número de Arranjos Produtivos Locais, que somaram mais de 1600 iniciativas em 2006. Senra demonstrou que este universo das políticas federais para o desenvolvimento regional era amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas e desarticuladas. Ao analisar políticas para mesorregiões (Ministério da Integração Nacional), Territórios Rurais Sustentáveis

(Ministério do Desenvolvimento Agrário) e Consórcios de Desenvolvimento (Ministério do Desenvolvimento Social), a pesquisa observou uma grande sobreposição dos territórios, das características institucionais, e das principais atividades de cada política. Foi observado, por exemplo, que 45% dos municípios que participavam dos CONSADs também faziam parte dos Territórios Rurais (FIGURA 4).



Os Territórios da Cidadania, política pública lançada em 2008, são baseados principalmente na experiência dos Territórios Rurais Sustentáveis, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e representam uma segunda tentativa do Governo Federal, no Governo Lula, de articular ações para o desenvolvimento territorial. O Programa busca articular os recursos de diferentes iniciativas, o que inclui instituições de desenvolvimento regional, territorial e local, promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais. O Programa atua em 120 microrregiões, basicamente rurais, envolvendo cerca de 1800 municípios, com maior incidência no Norte e no Nordeste. A gestão local dos Territórios da Cidadania decide sobre o investimento de um volume limitado de recursos, orientado para o apoio a atividades de produção rural. Cerca de metade dos recursos envolvidos nos Territórios é parte do programa Bolsa Família e os investimentos de áreas setoriais são decididos em outras instâncias do Governo Federal, independentemente dos Colegiados locais. Os Territórios da Cidadania também apresentam limitações devido a sua escala territorial, aproximando-se mais das iniciativas de desenvolvimento endógeno da década de 1990 do que a lógica de articulação em múltiplas escalas.

Os planos são amplamente utilizados pelas políticas de desenvolvimento regional na Fase Neodesenvolvimentista. De fato, a Constituição de 1988 já estabeleceu uma verdadeira “pilha de planos”, nas escalas municipal, estadual, regional e nacional, o que inclui os Planos Plurianuais (orçamento), planos de ordenamento territorial, planos setoriais (habitação, educação etc), zoneamentos ambientais (ecológicos e econômicos), metropolitanos, desenvolvimento integrado, bacias hidrográficas, planos diretores municipais, etc. O Ministério da Integração Nacional participou e apoiou a elaboração do Plano Amazônia Sustentável, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR 163 – Cuiabá-Santarém, além de planos para mesorregiões diferenciadas. Os planos dessa Fase Neodesenvolvimentista são construídos com participação de vários órgãos públicos e representantes da sociedade, procuram contemplar as demandas locais, sem priorizar investimentos e sem apontar estratégias que possibilitem alcançar seus objetivos. Como apurou Senra (2006), a elaboração dos planos de desenvolvimento cria expectativa e frustração nas sub-regiões envolvidas diante da não execução da extensa lista de reivindicações reunidas no que deveria ser um instrumento de planejamento. Faltam prioridades e projetos na escala mesorregional (o que exige volumes maiores de recursos para infraestrutura), articulação institucional e cooperação federativa.

Na Fase Neodesenvolvimentista foram ampliados os investimentos realizados em vários programas federais. Os Territórios da Cidadania, por exemplo, que investiram R\$ 9,3 bilhões em 2008, projetaram investir R\$ 23,5 bilhões em 2009, sendo R\$ 5,5 bilhões para Apoio a atividades produtivas; R\$ 13,8 bilhões para Cidadania e acesso a direitos; R\$ 4,1 bilhões para Qualificação da infraestrutura. O FNE contratou R\$ 1 bilhão em 2003, ampliando esse valor para R\$ 4,2 bilhões em 2007, o que se deve principalmente ao crédito rural. As transferências do Programa Bolsa Família também favoreceram regiões mais pobres. Em estados como o Ceará, o programa causou uma variação positiva no PIB regional de 1,2%; em Pernambuco, esta variação foi de 0,9%; na Região Norte, 0,6%. De acordo com as informações do próprio Governo Federal, em 2006, os investimentos da União representaram 0,64% do PIB. E, em 2007, primeiro ano do Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, este índice subiu para 0,73% e, em 2008, alcançou a marca de 1% do PIB, com previsão de 1,2% do PIB em 2009.

Apesar das limitações dos resultados, as políticas regionais estudadas nessa última Fase, indicam um quadro de orientação do Governo Federal distinto da Fase Neoliberal, que sugere um Estado com traços Neodesenvolvimentistas. A confirmação dessa tendência, no entanto, deverá ser futuramente verificada.

Bibliografia

- ABREU, S. Intervenção e Gerenciamento Espacial: o caso do PRODEPAN In: III Simpósio sobre os Recursos do Pantanal. Corumbá: 2000. Disponível em <http://www.cpap.embrapa.br/agencia/congresso/Socio/ABREU-066.pdf>. Acesso realizado em 05/08/09.
- ALMEIDA, P. R; 2004; A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica; In <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf> Acesso realizado em 05/08/09.
- BECKER, B; EGLER, C. A. G. Brasil, Uma potência regional na economia mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992
- BRESSER-PEREIRA, L. C. The new developmentalism and conventional orthodoxy. São Paulo: FGV, 2008
- CANO, W. Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1970. Campinas: Global, 1981
- CARVALHO, J. O. Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste, Projeto Aridas. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, 1994
- CARVALHO, J. O. Ações no Campo do Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério do Interior, 1973
- DINIZ, C. C; Crocco, M. Bases teóricas e instrumentais da econômica regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão In Economia Regional e Urbana. Belo Horizonte: UFMG/Ministério da Integração Nacional, 2006
- DRAIBE, S. Estado de Bem Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea In Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007
- EGLER, C. Eixos nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais. Rio de Janeiro: CREA, 2000.
- FERREIRA, H. V. Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: Uma Experiência Inovadora de Desenvolvimento Regional do Governo Brasileiro. 2005
- GUIMARAES NETO, L. A Política Regional na Era da Globalização. Brasília: IPEA Konrad - Adenauer - Stiftung, Debates, N 12, 1996.
- HARVEY, David; Condição Pós-Moderna. Editora Loyola; 1996
- IPEA. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: antecedentes e perspectivas. Brasília: Seminário sobre Desenvolvimento Regional, outubro de 1972. Brasil/ Comunidade Econômica Européia, IPEA, 1972a .

IPEA. 1995-1998: Quatro Anos de Transformações. Brasília: IPEA, 1999.

MANTEGA, G. Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega. In Agência Brasil, Disponível em <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/06/ult1913u75518.jhtm>, Acesso em 06/09/2007.

MONTEIRO NETO, A. Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. Texto IPEA nº 1229. Brasília: IPEA, 2006.

NABUCO, M. R. A (des) institucionalização das políticas regionais. In Espaço, tempo e crítica, N ° 2 (6), VOL. 1, Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2007.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de américa latina y alguno de sus principales problemas. Santiago: CEPAL, 1949.

SENRA, K. Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil. ILPES/CEPAL, Santiago, 2009.

SENRA; K. Casos de Estudos de Políticas de Desenvolvimento Regional. Pesquisa realizada para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA. Brasília: mimeo, 2007b.