

**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Desenvolvimento Regional no Brasil: temporalidade das políticas regionais

Juliana Aguiar de Melo

Doutoranda do Programa de Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) / professora do curso de Ciências Econômicas UFT

Gisele Barbosa de Paiva

Doutora em Economia do Meio Ambiente (IE/UnB) / Professora do curso de Ciências Econômicas UFT

Abimael Francisco de Souza

Mestrando em Desenvolvimento Econômico (IE/UNICAMP)

Sessão Temática: ST-02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo: O objetivo deste artigo é apresentar um histórico das políticas de planejamento regional no Brasil e apontar questões centrais para discussão da problemática do desenvolvimento e do planejamento regional. É fato evidente e já consolidado, que as desigualdades no Brasil são um problema complexo, que tem sua origem no processo de colonização e ocupação, desde o século XVI. As regiões brasileiras passaram por distintos processos gerando uma fragmentação regional que se prolongou ao longo dos séculos, fazendo-se presente até a hoje. A existência (e persistência) das desigualdades inter-regionais e intrarregionais, vigoram por todo o século XX, e a tendência é que persistam por todo século XXI se nada for feito. Realizando uma revisão bibliográfica e consultando documentos oficiais, apresenta-se com o uso de linhas do tempo, como o planejamento regional se situa diante de vários contextos, configurando-se momentos de “imersão e emersão da questão regional brasileira”.

Palavras Chaves: Políticas de Planejamento Regional; Desigualdades regionais; desenvolvimento.

Regional Development in Brazil: temporality of regional policies

Abstract. This article aims to present a history of regional planning policies in Brazil and to point out central issues for the discussion of the problem of regional inequalities. It is an evident and consolidated fact that the inequalities in Brazil are a complex problem, which has its origin in the process of colonization and occupation, since the 16th century. The Brazilian regions have gone through different processes, generating regional fragmentation that extends over the centuries until nowadays. The existence (and persistence) of interregional and intra-regional inequalities occur throughout the 20th century, and the tendency is that they will persist throughout the 21st century if nothing is done. Based on a bibliographic review and official

documents, through timelines, it shows how regional inequalities persist in the various “immersion and emergence of the Brazilian regional issue” contexts.

Keywords: Regional Planning policies, regional inequalities, and development.

Desarrollo Regional en Brasil: temporalidad de las políticas regionales

Resumen. *El objetivo de este artículo es presentar una historia de las políticas de planificación regional en Brasil y señalar temas centrales para la discusión de los temas de desarrollo y planificación regional. Es un hecho evidente y consolidado que las desigualdades en Brasil son un problema complejo, que se originó en el proceso de colonización y ocupación, desde el siglo XVI. Las regiones brasileñas pasarán por diferentes procesos, generando una fragmentación regional que dura dos siglos, ocurriendo a diario. La existencia (y persistencia) de desigualdades interregionales e intrarregionales es fuerte a lo largo del siglo XX, y la tendencia es que persistan a lo largo del siglo XXI si se hace algo. Realizando una revisión bibliográfica y consultando documentos oficiales, se presenta cómo se utilizan las líneas de tiempo, cómo se sitúa la planificación regional en diferentes contextos, configurando momentos de “inmersión y emergencia de la cuestión regional brasileña”.*

Palabras clave: Políticas de Planificación regional, desigualdades regionales y desarrollo.

1 – Apresentação

O objetivo deste artigo é apresentar de maneira sintética um histórico das políticas de planejamento regional no Brasil e apontar questões centrais para discussão da problemática das desigualdades regionais. É fato evidente e já consolidado, que as desigualdades no Brasil são um problema complexo e multifacetado (ARAÚJO, 1999), que tem sua origem no processo de colonização e ocupação, desde o século XVI. Esse processo se fundamentou na escravidão, no latifúndio e no comércio agroexportador (ARAÚJO, 1999) e teve como consequência a “formação” de uma sociedade desigual, onde as maiorias, negros e pobres, são tratadas como minorias.

As regiões brasileiras passaram por distintos processos de ocupação, em diferentes momentos, gerando uma fragmentação regional que se perpetuou ao longo dos séculos, fazendo-se presente até a atualidade. Embora tenha ocorrido um processo de integração econômica, ela ocorre de maneira parcial e fragmentada. A existência (e persistência) das desigualdades de dinâmicas inter-regionais e intrarregionais, vigoram por todo o século XX, e a tendência é que persistam por todo século XXI caso não ocorra nenhuma intervenção para estancar este círculo vicioso.

As desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro são marcadas por períodos de crescimento e letargia e mantém forte interrelação com o estilo de crescimento da economia nacional, com destaque para as principais mudanças estruturais e setoriais. Neste sentido, faremos uma síntese das principais políticas e planos que colocaram de maneira central a questão regional. Tentaremos enfatizar as mudanças que foram incorporadas e ao mesmo tempo apresentar as limitações políticas para articular teoria e prática. Para isso será realizada uma revisão bibliográfica e uma revisão dos documentos oficiais do governo brasileiro.

O texto está organizado da seguinte maneira: 2) Teorias e ideias sobre planejamento regional, 3) Histórico das políticas de planejamento regional, abrangendo o período anterior a criação da Sudene até 2020; e 4) Considerações finais. O item 3 apresenta os fatos e conceitos que marcaram

cada um dos períodos e quando possível, apresentamos momentos importantes do contexto latino americano e mundial para o desenvolvimento da temática.

2 – Teorias e Ideias sobre Planejamento Regional

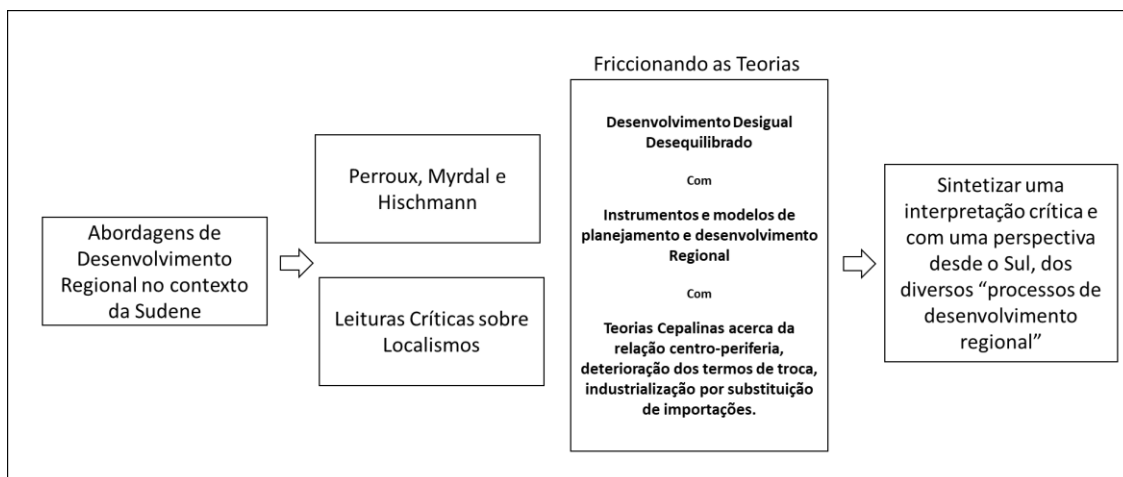
O contexto inicial das abordagens sobre desenvolvimento regional se dá no pós-guerra, com as grandes reconstruções e o estabelecimento da necessidade de regulação dos capitais, com o Estado assumindo um papel essencial na dinâmica institucional de padrões de desenvolvimento. Enquanto marco teórico, o destaque é para a teoria keynesiana que articula Estado, planejamento, demanda efetiva e o pleno emprego. Na América Latina, começaram a se desenvolver as noções sobre a relação centro-periferia, as bases analíticas do pensamento desenvolvimentista, bem como, o papel do Estado na industrialização em contextos de subdesenvolvimento.

Nesse campo, os principais marcos teóricos foram estabelecidos por Perroux (1955), Myrdal (1968) e Hirschman(1961), que desenvolveram uma leitura crítica acerca dos etapismos de desenvolvimento e das desigualdades como “auto ajustáveis”.

Mesmo não se conformando dentro do *mainstream*, essas abordagens, animaram o debate acerca do desenvolvimento regional, principalmente na América Latina, partindo da recorrente pergunta: “por que umas regiões se desenvolvem mais do que outras?”. Dentro dessa gama de pensamentos, Perroux (1955) trouxe ao debate a discussão de pólos de crescimento que, devido a suas variações de intensidades e canais de propagação, determinam possibilidades de desenvolvimento diferenciados nas distintas geografias econômicas. Myrdal (1968) desenvolveu a leitura da causação circular acumulativa, onde, através de interdependências regionais, o progresso e o dinamismo de algumas regiões coexistem e estão conectadas ao estancamento e desenvolvimento de outras, através de efeitos diversos; Hirschman (1961), por sua vez, constrói uma abordagem das cadeias de desequilíbrio de desenvolvimento, que de forma muito semelhante a leitura de Myrdal, coloca dois tipos de efeitos, os de dinamização e difusão e os de polarização e estancamento.

É nessa realidade que se forma a articulação de teoria e prática entre as leituras da CEPAL. Nesse caminho, se colocam como marcos importantes, a criação da CEPAL em 1948; a consolidação do grupo misto CEPAL/BNDE, que contava com a participação de Celso Furtado em 1952; o Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE no Rio de Janeiro em 1960; A criação do ILPES em 1962; o Escritório Regional CEPAL/ILPES no Rio de Janeiro em 1968; dentre outros. Todos esses processos carregaram uma grande circulação de ideias e conceitos, que sofreram múltiplas transformações e adaptações. Esses processos, tiveram em paralelo, sem interligação teórico-prática diversas experiências de planejamento regional (RIFFO, LUIS, 2013). O caso da Sudene é uma dessas experiências a qual ilustramos na **Figura 1**.

Figura 1: Abordagens Teóricas no contexto da Sudene



Fonte: Elaboração própria.

As abordagens do desenvolvimento regional no contexto de criação da Sudene, partiram das interpretações de Perroux (1955), Myrdal (1968) e Hirschman (1961), articularam leituras críticas aos localismos e colocaram sob atrito as teorias de desenvolvimento desigual e desequilibrado com os instrumentos e modelos de planejamento e desenvolvimento regional. Somou-se a isso as teorias cepalinas sobre a relação centro-periferia na deterioração dos termos de troca e da industrialização por substituição de importações. Esse foi um conjunto de abordagens que sintetiza uma interpretação crítica a partir de uma perspectiva Sul-Sul dos diversos processos de desenvolvimento regional.

Dito isto, a próxima seção abordará um histórico das políticas de desenvolvimento no Brasil, dando destaque para a questão regional e combate às desigualdades regionais.

3 - Histórico das Políticas de Planejamento Regional no Brasil

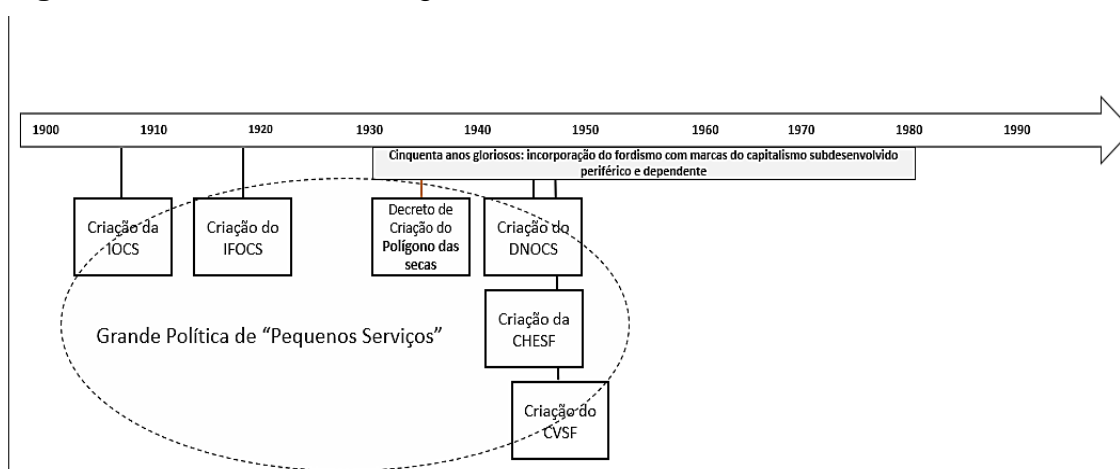
3.1 - Experiências anteriores a SUDENE

O período anterior a criação da Sudene foi marcado por iniciativas federais esparsas que apresentam cunho imediatista e descontinuado. A escala regional das intervenções que vigorou no Brasil, esteve associada a ideia de bacias hidrográficas, inspiradas pela experiência do *Tennessee Valley Authority* (TVA), criada durante o período do *New Deal*, nos EUA (BERCOVICI, 2003; RIFFO, LUIS, 2013). É conformada principalmente por órgãos autonomizados, subordinados à presidência da República e não apresentam uma atuação explicitamente voltada a questão regional, ou um marco teórico regional explícito. Toda ação estatal neste período é resultado do combate a problemas específicos, que ganharam relevância a partir das aspirações políticas regionais (COHN, 1976).

Desse modo, as políticas levadas a cabo nesse período se restringiram a políticas assistencialistas e a soluções hidráulicas, que reforçaram o poder das oligarquias que exploravam a “indústria da seca” na região Nordeste, e aos grupos alinhados a indústria açucareira e que ganhou maior relevância, tendo em vista a realização de obras públicas em terras e propriedades privadas. Questões como essas, aparecem nas discussões de Celso Furtado refletindo sobre a Sudene, ao observar o uso de recursos públicos no reforço e na perpetuação de velhas estruturas. Seguindo esse princípio, o período é marcado pela criação de uma multiplicidade de órgãos, sem articulação e coordenação política, com justaposição de áreas e esferas de atuação.

No que diz respeito ao Nordeste é possível destacar a seguinte periodização da criação de órgãos e mecanismos relacionadas à dimensão regional: em 1909 é criada a Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), que realiza um primeiro estudo relativo aos regimes das secas na região; posteriormente é agregado o termo Federal (IFOCS) e passa-se a disponibilizar recursos para terras agricultáveis; em 1936 institui-se por meio de Decreto o **Polígono das Secas**; em 1945 é criado o Departamento Nacional de Combates a Seca (DNOCS) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF) e a Usina Hidrelétrica (UHE) Paulo Afonso, em 1948 é criada a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) (COHN, 1976). Demarcar-se, assim, um período que predomina uma “grande política de pequenos serviços”, em que os recursos são liberados antes mesmo do plano concretizado, e o seu aproveitamento atendia a critérios político-partidários. A figura 2 é a linha do tempo de um sistema de organizações que se ocuparam do Nordeste como região problema.

Figura 2: Nordeste como Região Problema



Fonte: Elaboração própria a partir de (COHN, 1976).

Apesar de ser o enfoque mais preponderante desse período, a região nordeste não foi a única a ser observada em uma perspectiva próxima ao viés regional. A região amazônica adentrou no campo das preocupações, podendo-se indicar a data de 1953, com a institucionalização da Amazônia Legal, como um momento chave. O papel da extração da borracha (látex), desde a primeira metade do século XX, vinha sendo incentivado como um mecanismo de ocupação dos espaços vazios, mas, é por meio da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, que se transformaria em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966, que buscou-se a valorização e o desenvolvimento da região amazônica (BERCOVICI, 2003). Conjuntamente a SPVEA foi criado um fundo de Valorização Econômica da Amazônia seguindo o que já estava definido na constituição de 1946, mas que continuaria sem sucesso, uma vez que caberia ao Congresso Nacional a liberação de recursos, o que não ocorreu em função de ingerências político partidárias. Além disso a ausência de conhecimento científico sobre a região, por parte dos órgãos estatais, também foi determinante. As principais ações desse período com impacto regional foram a criação da rodovia Belém-Brasília e da Brasília-Acre (BERCOVICI, 2003).

Ainda assim, é na década de 1950, que tem início uma virada no que diz respeito a abordagem da questão regional e sua origem associa-se a alguns processos históricos determinantes. A ocupação do Brasil central com a

transferência da capital federal para o centro-oeste, o Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek, a divulgação das contas nacionais regionalizadas, que mostrou os fortes níveis de desigualdades regionais de renda, a criação de instituições públicas e um conjunto de tensões sociais relacionadas a duas grandes secas, que colocaram o problema regional do nordeste enquanto uma questão a nível nacional.

Embora o contexto político-institucional aponte para uma mudança na visão do problema e sobre o tipo de intervenção, a abordagem explícita da dimensão regional nos planos nacionais de desenvolvimento, ainda permanecerá marginal e só vai ocorrer posteriormente com o governo dos militares. A seção a seguir tratará da criação da Sudene e da virada teórica que ocorre neste período.

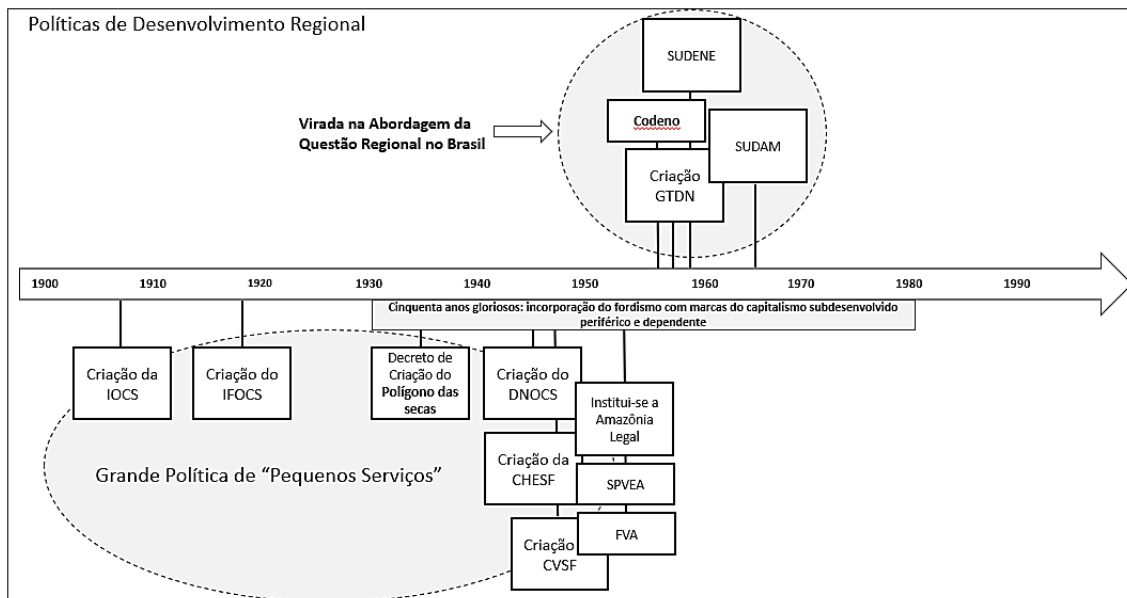
3.2 – Criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

É a partir do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado em 1958 e liderado por Celso Furtado, da Operação Nordeste, criada por Juscelino Kubitschek e lançada no conjunto do Plano de Metas e da constituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que ocorre uma mudança na abordagem da questão regional que passa de um problema climático (água) para um problema social, vinculado ao subdesenvolvimento e a miséria (COHN, 1976). Essa mudança na abordagem passou então a demandar um conjunto de políticas voltadas à industrialização e a reformas sociais, perdendo espaço as políticas assistencialistas. O discurso sobre o Nordeste saía do terreno da denúncia de ingratidão e de injustiça para inserir-se no grande debate sobre o desenvolvimento do país (OLIVEIRA, 2003).

“Nas últimas décadas mudanças importantes remodelaram a realidade econômica nordestina, questionando inclusive visões tradicionalmente consagradas sobre a região. Nordeste região problema, Nordeste da seca e da miséria, Nordeste sempre ávido por verbas públicas, verdadeiro poço sem fundo em que as tradicionais políticas compensatórias de caráter assistencialista só contribuem para consolidar velhas estruturas socioeconômicas e políticas perpetuadoras da miséria” (ARAÚJO, 1997).

As propostas, vinculadas ao planejamento regional, centravam-se no estabelecimento de uma diversidade produtiva e a formação de uma nova classe dirigente, por meio de investimentos industriais, da transformação econômica e fundiária da faixa úmida e da transformação econômica do semiárido. Para isso seria necessário o uso mais racional e social, como exemplo podemos citar o acesso à terra e aos projetos de irrigação. Neste momento, a Sudene buscou, em alguma medida, aplicar os marcos do pensamento cepalino em uma discussão regional (OLIVEIRA, 2003). Vinculou-se o desenvolvimento, não apenas à industrialização, mas também a um projeto social vinculado, que priorizasse as condições de vida da população e fosse capaz de reduzir as desigualdades. Este é um ponto importante para diferenciação deste, para o período que seguirá sob o governo dos militares, já que o Golpe Militar de 1964 pôs fim ao planejamento macrorregional, tanto que as superintendências de desenvolvimento, que tinham um caráter estratégico, tornaram-se meras gestoras de incentivos fiscais e financeiros. A figura 3 mostra as instituições que marcaram essa virada de abordagem sobre a questão regional no Brasil.

Figura 3 - Políticas de Desenvolvimento Regional - Virada na abordagem



Fonte: Elaboração própria

A Figura 3, coloca em evidência a virada na abordagem da questão regional, que teve origem na década de 1950, mas que só se efetiva a partir da segunda metade da década com a constituição da Sudene e da Sudam. Mesmo com os acontecimentos que sucederam, este é um período importante do ponto de vista analítico da questão regional brasileira. Para Furtado,

“o discurso sobre o Nordeste saía do terreno da denúncia de ingratidão e de injustiça com o irmão necessitado para inserir-se no grande debate sobre o desenvolvimento do país.” (FURTADO, 1989, p.45).

Em suma, é importante destacar que essa virada na abordagem, de um “problema regional” para uma “questão regional como um problema nacional”, que culminou com a implantação da SUDENE, sofreu resistências político-partidárias, principalmente por meio dos parlamentares do Nordeste, que compuseram um campo de forças na busca de realizar suas políticas, fazendo fracassar a proposta de Celso Furtado a resumindo em meras políticas de atração de indústrias por meios de incentivos fiscais (OLIVEIRA, 2003), como já mencionado.

3.3 – As Políticas Regionais e os Governos Militares

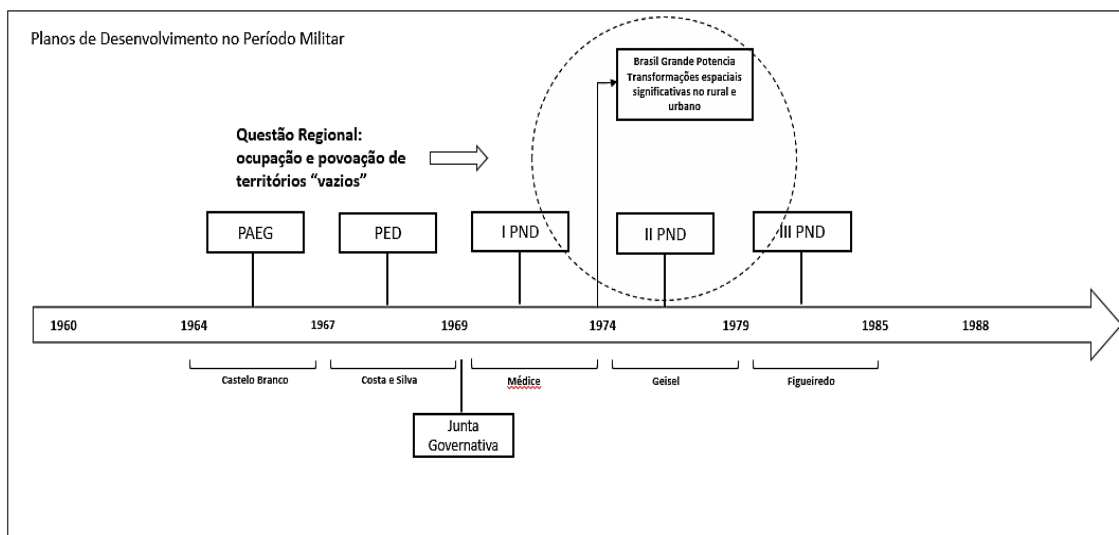
Este é o período da história brasileira marcado pelos governos autoritários, cujo poder foi legitimado pelo argumento de promoção do crescimento econômico com o uso dos princípios da racionalidade econômica, para justificar a adoção de políticas excludentes e concentradoras de renda (PIQUET; RIBEIRO, 2008). É neste mesmo momento, que o planejamento atinge seu auge no Brasil com a adoção de cinco planos de desenvolvimento, nos quais os militares levaram a cabo uma política de incentivos fiscais, sistema 34/18, do fundo de investimento do Nordeste (FINOR). As superintendências regionais, passaram a gestoras destes incentivos e a lógica de desenvolver as regiões, a partir do crescimento econômico e com inclusão social, preconizada por Celso Furtado, não foi implementada (BERCOVICI, 2003). Sobre este processo:

“A industrialização rompeu com o fraco dinamismo da economia nordestina, assinalado no Relatório do GTDN como um dos obstáculos ao desenvolvimento regional. A partir da década de 1960,

o PIB do Nordeste, particularmente o seu setor industrial, foi o que teve taxas médias de crescimento mais elevadas, em comparação com as outras regiões. Todavia, os benefícios fiscais não estiveram ao alcance dos pequenos e médios capitais, o que ocorreu apenas subsidiariamente, servindo como instrumento financiador da acumulação concentrada de capital no Nordeste” (BERCOVICI, p. 132, 2003).

Os Planos de Desenvolvimento adotados no período são exibidos na Figura 4:

Figura 4: Planos de Desenvolvimento no Período Militar



Fonte: Elaboração Própria.

Os dois primeiros planos, Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), geraram poucas mudanças territoriais. É a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) que a dimensão espacial do desenvolvimento passou a ser vista sob um novo formato, no qual a visão anterior de “região problema”, associada principalmente ao Nordeste, deu lugar a incorporação de novas áreas ao circuito produtivo, complexificando o olhar sobre o território (PIQUET; RIBEIRO, 2008). No I PND foram criados os chamados programas especiais, que inseriram uma outra lógica de ocupação territorial, alinhada a uma abordagem geopolítica e de segurança nacional.

Por meio do I e do II PND, realizam-se um conjunto de reformas que criaram poderosos instrumentos fiscais e financeiros. O destaque para a dimensão regional explícita, ocorre no II PND: Projeto “Brasil Grande Potência” com a definição de grandes projetos que iriam definir as “novas regiões”. A adoção de um conjunto de políticas de ocupação e povoação dos territórios vazios e das regiões de fronteira, promoveu transformações significativas no rural e no urbano. No campo, tais políticas beneficiaram os grandes proprietários de terras, priorizando incentivos para mecanização agrícola e disponibilizando crédito e subsídios, ampliando a concentração de terras (ARAÚJO, 1997).

“A questão fundiária é mais dramática e vem se agravando. Na Zona da Mata, por exemplo, o processo de concentração fundiária tem aumentado nos anos recentes, e o monopólio da cana sobre as áreas cultiváveis se amplia. No semiárido, das secas, também verifica-se o agravamento da já elevada concentração das terras em mãos de pouquíssimos produtores: “na seca, pequenos proprietários

inviabilizados vendem suas terras a baixos preços e os latifúndios crescem”, como bem explica Andrade (1988). Simultaneamente, os incentivos à pecuária fortaleceram e modernizaram tal atividade, que sempre foi a principal da unidade produtiva típica do sertão e do agreste nordestino. A hegemonia crescente da pecuária nos moldes em que foi realizada agravou a questão fundiária do Nordeste, além de provocar outros consideráveis efeitos, como a redução da produção de alimentos e a intensificação da emigração rural.” (ARAÚJO, p.14, 1997)

Além disso, o Estado investiu em infraestrutura, criou empresas estatais e estabeleceu parcerias com o capital privado. No urbano, ganharam destaque as questões relativas ao congestionamento das grandes metrópoles e surgiram as primeiras propostas de desconcentração industrial. Conforme aponta Piquet et al (2008), foram criados programas de infraestrutura para desenvolvimento urbano e de apoio aos centros médios, como pequenas capitais e cidades médias, o objetivo desses programas, pelo menos no papel, era estimular a desconcentração de atividades econômicas e de população, de criar novas oportunidades de emprego e contribuir para a redução das disparidades inter-regionais e concentração de renda.

O resultado desse período foi a promoção de uma “desconcentração concentrada”, espacial e setorial, criando “ilhas de dinamismo” e “enclaves” de exportação (ARAÚJO, 1997; BRANDÃO, 2019). Este processo, embora tenha obtido resultados importantes para integração econômica nacional, não resultou em redução, mas sim, na ampliação das desigualdades. Conforme apontado por Brandão (2012), a industrialização se concretizou como uma panaceia de planejamento regional, vinculada a projetos de *commodities* agrícolas e minerais, a exploração de matérias-primas e a produção de bens intermediários, configurando um quadro de especializações regionais produtivas, amparadas por infraestrutura energética, de comunicação e transportes providas pelo Estado.

Do ponto de vista do contexto internacional, a crise do petróleo, o fim das regras de *Bretton Woods* e o aumento da dívida pública, criam na década de 1980, um cenário doméstico de recessão, com queda nos investimentos, no crescimento do produto interno bruto (PIB), aumento da dívida, aceleração do processo inflacionário e uma renda per capita estagnada, processo similar ao de outros países da América Latina (LESSA, 1994). Em 1985 foi eleito, indiretamente pelo congresso nacional, um presidente civil e, iniciou-se em 1988, o período de redemocratização do país.

Este cenário foi o início da neoliberalização, o esgotamento do modelo de crescimento sustentado pela industrialização e induzido pelo Estado “aos moldes keynesianos”, o tema do planejamento perdeu força, associado ao Estado interventor que deu espaço, conforme preconizado pela lógica neoclássica, ao Estado regulador, eliminando normas, oferecendo incentivos fiscais e garantindo segurança aos investimentos, e com isso aumentando a fluidez do território (BRANDÃO, 2019) . Além disso, o tema planejamento e intervenção estatal passaram a ser associados ao autoritarismo do período militar.

Em síntese, os governos militares realizaram um processo de industrialização incentivada e com relaxamento de critérios sociais e espaciais, importantes para a redução das desigualdades regionais. Ao privilegiarem investimentos relacionados a grupos específicos, favoreceram o processo de

oligopolização e conformou-se um parque industrial de bens intermediários complementares ao centro industrial nacional, com baixa geração de empregos, pouca capacidade de agregação de valor e baixo conteúdo tecnológico (BRANDÃO, 2012), atualizando os conteúdos da dependência econômica, das desigualdades sociais e das disparidades regionais (PIQUET; RIBEIRO, 2008).

3.4 – A Década perdida – Crise de Transição (1980/1990)

A década perdida envolve um conjunto de acontecimentos. Se por um lado é o período de redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal, por outro, no âmbito das relações econômicas, é o período de forte abertura comercial e de integração ao processo de globalização. Este é um período de contradições, onde a integração nacional e o desenvolvimento regional dão lugar a mercantilização das regiões e a emergência dos localismos (BRANDÃO, 2012; BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013). Há ainda, nesse período, um esgotamento do modelo desenvolvimentista e ampliação do endividamento externo, implicando na perda da capacidade e da institucionalidade do Estado, por meio de sua crise fiscal e financeira (BRANDÃO, 2012). Esse processo vai afetar as instituições de planejamento, tanto no que diz respeito aos seus recursos, com crescentes perdas, e ao seu prestígio, ou seja, sua capacidade institucional.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é um marco para a construção de um Estado de bem estar social no Brasil, no entanto, ao mesmo tempo que ela sugere a criação de planos regionais pela união, com objetivo de promover uma unidade nacional, ela confere grandes poderes aos municípios no quadro federativo, que promove uma lógica de planejamento municipalista, com descentralização das receitas e perda dos instrumentos de políticas regionais. Esta década é considerada um marco teórico do local (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013).

Do ponto de vista internacional, a década de 1980 marcou um período de reorganização capitalista. Os países do centro passam por um processo de reestruturação organizacional da produção, da distribuição, da troca e do consumo. A rigidez é substituída pela flexibilidade, passa-se de uma lógica fordista, para uma lógica de acumulação flexível, e de um modelo keynesiano nacional (regulação) para um modelo Shumpeteriano (competitividade) (BRANDÃO, 2003). Essas mudanças auxiliaram na mobilidade do capital pelos países e levaram à globalização, a partir de uma reestruturação territorial do capital, trouxeram uma nova problemática quanto ao processo de acumulação capitalista, como bem destacou PIQUET *et al* (2008):

“o grande capital passa a ter uma enorme ubiquidade, podendo localizar-se em qualquer região e produzir em qualquer outra, e esta, por sua vez, não passará de uma opção entre muitas alternativas.”

E segue diferenciando a natureza do capital:

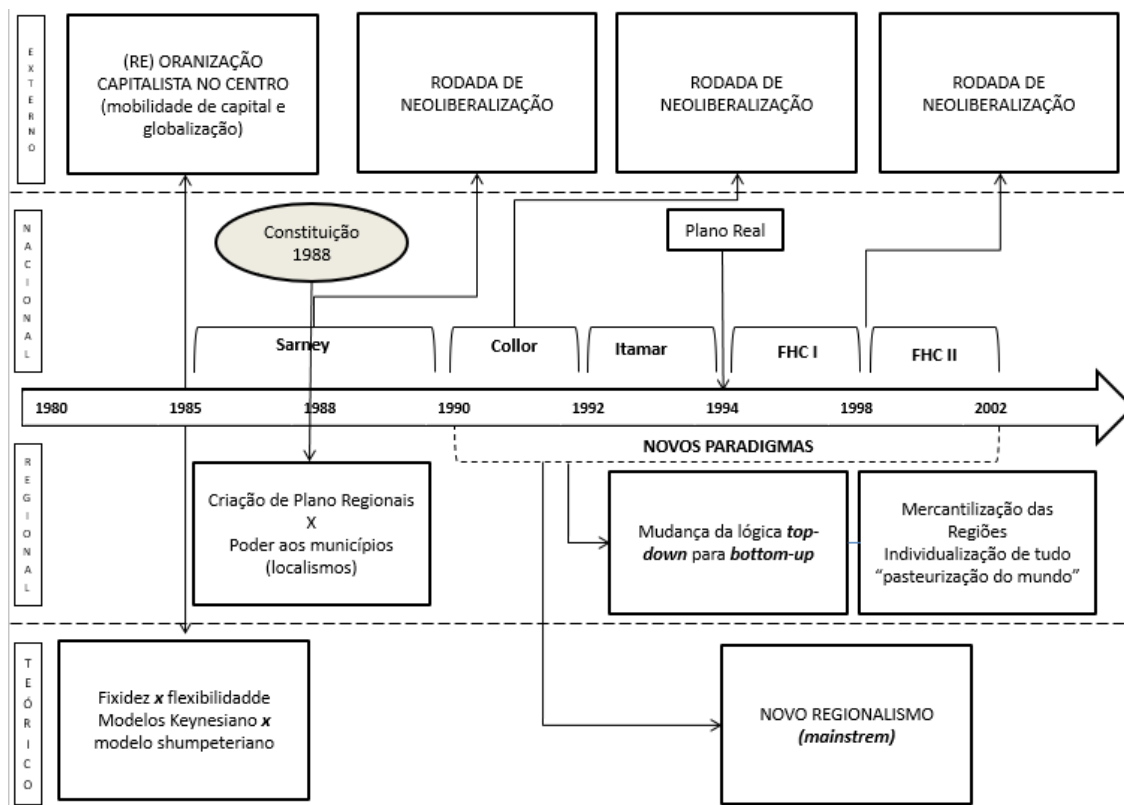
“Este não é mais o capital enraizado em seu circuito de reinversão, ao contrário, cada parte desse capital articula-se diretamente com outras em escala global, integrando-se cada vez menos nas estruturas de produção, regional ou nacional” (PIQUET e RIBEIRO, 2008, p.55).

CORAGGIO *apud* PIQUET; RIBEIRO, 2008, complementa ao relacionar espaço e tempo de uma maneira bem didática para compreensão da complexidade do processo, para ele o capital pode mover-se a uma velocidade que guarda pouca relação com os tempos sociais ou os tempos políticos.

Na América Latina, o contexto foi de crise fiscal, esgotamento do modelo de crescimento sustentado pela industrialização, dependente do setor público e do setor externo. Esses fatores conduziram a perda de legitimidade, enfraquecimento dos sistemas de planejamento e o processo de neoliberalização vai se fortalecendo mundo afora. Internamente, considera-se o governo Sarney, 1985 a 1989, como período inicial deste processo com forte abertura comercial, seguidas por “rodadas de neoliberalização” promovidas pelos governos subsequentes - Collor (1990 a 1992), Itamar (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) - (1990 a 2003). A figura 5 apresenta uma linha do tempo deste período.

A linha do tempo expõe a virada conceitual e política na condução dos planos de desenvolvimento após o processo de redemocratização. No governo FHC, a implantação do plano Real e a adoção de um pacote de medidas econômicas, marcou a década de 1990 por novos paradigmas, como por exemplo, a mudança da lógica *top-down* para *bottom-up*. É importante destacar que o discurso da globalização acabou gerando o esquecimento de realidades regionais não homogêneas e incentivando novas formas de reorganização da produção, mudando o foco da indústria para serviços e da rigidez para a flexibilidade. Brandão (2012) traduz este período para o que chama de uma “individualização de tudo”, que gera uma busca por um diferencial em qualquer jogo de relações, inclusive nas inter-relações regionais.

Figura 5: Virada conceitual da década perdida e as rodadas de neoliberalização.



Fonte: Elaboração própria com base em Brandão, 2012; Piquet & Ribeiro, 2008.

Há, portanto, uma relação complexa entre o global e o local. Se por um lado vemos uma tentativa de ‘pasteurização’ do mundo, por outro, a

diferenciação também é considerada uma vantagem competitiva e uma forma de mercantilização da região. Há várias questões nesta relação, uma vez que os diferenciais podem ou não ser atrativos, e não são, necessariamente genuínos, pois podem ser construídos para atender determinados interesses (BRANDÃO, 2012).

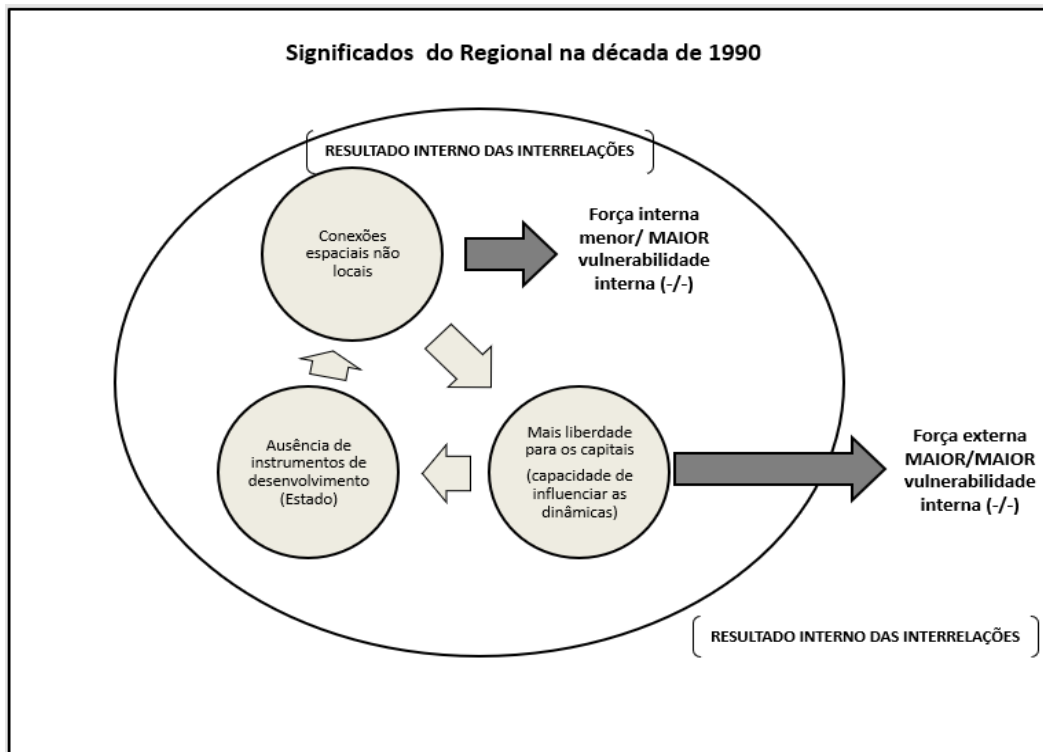
A questão da homogeneização e globalização alinhadas à uma ideia de fim do Estado Nacional com a fragilização de fronteiras, mobilidade e flexibilidade na circulação, trouxe um conceito conhecido como “Novo Regionalismo” (SOJA, 2015), esse seria ‘novo’ porque antes a região estava inserida dentro do Estado, e com essas modificações surge a ideia de reemergência das regiões (Brandão, 2012).

O termo ‘Novo Regionalismo’ traz ideias como: sinergia, desenvolvimento endógeno, competitividade, regiões que aprendem, regiões inteligentes, regiões sustentáveis, regiões criativas, comunidade cívica, confiança e capital social, regiões resilientes, dentre outras, mas é preciso atentar para o significado desses paradigmas, uma vez que sua adoção é um consenso difícil de ser atacado, e embora com muitas lacunas, está impregnado na sociedade por sua facilidade de aceitação em diferentes meios (BRANDÃO, 2012, p.42).

Ainda que essas ideias sejam adotadas com argumento de envolvimento dos atores e agentes locais e territoriais, *bottom-up*, o “novo regionalismo” é considerado um “pacote ideológico”, cujas narrativas construídas estão incrustadas nos organismos públicos, vindas de organismos internacionais como o Banco Mundial, ou seja, são modelos *top-down* (BRANDÃO, 2012).

Contudo, o período em questão trata de políticas deliberadas de inserção internacional do Brasil, através da abertura comercial e financeira. Brandão, 2012 aponta alguns significados desta década do ponto de vista regional. Aqui fizemos uma tentativa de esquematizar seu argumento no sentido de mostrar que esses significados apontam para o processo de fragmentação econômica, de vulnerabilidade interna frente a uma “dependência” externa cada vez maior.

Figura 6: (re)significados do regional na década de 1990.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brandão, 2012.

As políticas adotadas nesta década, geraram pelo menos três interrelações que demonstram como a dinâmica regional perdeu espaço no Brasil. A figura 6 mostra essas interrelações apresentando possíveis resultados e o sentido das forças de atuação. Maior força externa com vulnerabilidade interna, significa que a dinâmica econômica regional torna-se mais dependente do exterior e a nossa vulnerabilidade aumenta a medida que os instrumentos de ação estatal tornam-se mais fracos. Essa situação gera menor força interna e intensifica a vulnerabilidade interna, ou seja, gera uma menor força interna e uma maior vulnerabilidade interna. Dessa forma, as forças atuam no sentido de aumentar a nossa vulnerabilidade interna, que pode ser refletida com o aumento da desigualdade inter e intra-regionais. Essa combinação de ausência de instrumentos de desenvolvimento, coordenados e incentivados pelo estado, com maior liberdade para os capitais, passam a ter maior influência sobre as dinâmicas internas, a se (re)estabelecerem nos “locais” mais atrativos, é o processo de livre mercado atuando de maneira muito forte e deixando um rastro de desigualdades. Em sentido oposto temos uma força externa maior atuando e aumento nossa vulnerabilidade e autonomia, neste sentido, também temos forças operando em sentido negativo internamente.

Em suma, o nacional dá lugar ao local e o debate de concepções e projetos, que antes estavam centrados em torno de questões relativas às desigualdades inter-regionais, agora dão lugar a problemática do desenvolvimento que remete ao campo da competitividade (PIQUET; RIBEIRO, 2008).

3.5 – Políticas de Desenvolvimento Regional no Governo do PT (Lula e Dilma)

O governo do Partido dos Trabalhadores, conforme aponta André Singer, no livro: Lulismo e suas contradições, foi marcado por um amplo conjunto de políticas de combate à pobreza, de valorização do salário mínimo, estímulo ao consumo de massa e as políticas de transferência de renda, mas também muito foi marcado por um conjunto de medidas em benefício do agronegócio e do

capital financeiro, por esta razão é classificado pelo autor, como um período marcado por “contradições”.

Entre 2004 e 2010, o Brasil conseguiu obter junto com as taxas mais altas de crescimento, uma redução das desigualdades sociais e regionais, o aumento sustentado dos salários, a elevação do nível de emprego formal, a melhoria das contas públicas e externas, a manutenção da inflação sob controle e um investimento médio de 6,7% ao ano (CARVALHO, 2018). As altas taxas de crescimento da economia chinesa e sua demanda crescente por *commodities*, beneficiou a economia brasileira, mas as políticas redistributivas e o investimento público em infraestrutura física e social, foram decisivos para a associação entre crescimento econômico e melhoria dos indicadores sociais (CARVALHO, 2018).

Em 2003 a questão regional brasileira voltou ao debate com o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, cujo objetivo era reverter a trajetória das desigualdades regionais, e colocá-las não como um “problema regional”, mas como um problema nacional a ser superado, grosso modo, nos termos da proposta do GTDN e da constituição da Sudene na década de 1950.

Houve, contudo, um conjunto de políticas sociais, econômicas, redistributivas e de desenvolvimento que conviveram de maneira sobreposta, em um ambiente interno marcado por disputas pelo poder, que acabaram dificultando uma ação articulada, que fosse capaz de enfrentar a complexa problemática da desigualdade regional. Neste sentido Karam (2013, p. 33) explicitou:

“... das sobreposições da PNDR sobressaem conclusões tais como grande desarticulação entre as iniciativas, sobreposição de público-alvo e escalas de intervenção, conflitos de interesses, redundância de ações e ausência de uma agenda comum.” (KARAN, 2013, p.33)

O cenário a que se deparou a PNDR foi marcado pela convivência de ampla gama de políticas e programas de desenvolvimento regional/territorial no âmbito do governo federal (KARAN, 2013), por esta razão era estratégico transformar a questão regional em uma questão nacional, e criar mecanismos de articulação capazes de agregar a herança localista do período anterior. Esta não seria uma tarefa fácil, uma vez que os programas estavam alocados em distintos órgãos, com recursos e poder diferenciados. O trecho da PNDR esclarece sobre este ponto:

“As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional” (PNDR, 2003, p.15).

Para a PNDR deslanchar era necessário a formulação e implementação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que funcionaria como uma fonte de financiamento público para investimento em infraestrutura. Ambos não saíram do papel dificultando o avanço da Política. Adicione-se a esses fatores a expansão da quantidade de programas de desenvolvimento territorial no âmbito federal, como exemplo temos a criação de um subprograma mesorregional, cuja dificuldade do Ministério da Integração (MI) em liderar a agenda temática, a falta de visibilidade e iniciativa, abriu espaço para o

surgimento do Programa Territórios da Cidadania (PTC), por iniciativa de outro órgão, sob o mesmo governo (KARAN, 2013).

Cabe ainda incluir outro aspecto mencionado por Karam (2013), Brandão *et al* (2013) que tem origem no pacto federativo estabelecido após a Constituição de 1988, conferindo novos papéis e responsabilidades aos governos subnacionais e condicionando as relações federativas como determinantes para o sucesso de políticas federais. Dois elementos analíticos são importantes sobre a questão regional neste período, o primeiro refere-se ao pacto federativo e o segundo a herança localista da década de 1990, cuja regionalização seguia elementos próprios e desconectados de uma perspectiva de integração nacional.

As reflexões acima levaram o Ministério da Integração, em 2010 a (re)lançar a PNDR com o documento intitulado: *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010*. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em sua fase II, (PNDR II) foi fortemente influenciada pela Política Regional Europeia, reafirmou a necessidade de redução das desigualdades regionais, a prioridade do tema para o governo, e foi uma resposta aos desafios detectados na PNDR I.

Embora não tenha sido de fato implementada, a PNDR II é objeto de estudos, principalmente pela análise do discurso. O fato é que se por um lado considera-se que houve uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, por outro, foram as políticas implícitas de desenvolvimento regional que tiveram maior impacto para redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2012). Como políticas implícitas, entendemos que são aquelas não centradas no MI, mas com impacto em âmbito regional, tais como o programa bolsa família (PBF), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Territórios da Cidadania (PTC), políticas de valorização do salário mínimo, expansão das instituições de ensino, dentre outros. A evidência é que por qualquer que seja o argumento, aspectos institucionais do MI, seja por questões político-partidária relacionadas ao pacto federativo, não houve articulação entre o MI e demais ministérios e nem entre as políticas. Assim a questão central permaneceu e segue: como a questão regional se insere na agenda política? Como deve ser abordada?

Essa é uma reflexão necessária e nela se faz oportuno compreender se há um novo padrão de acumulação ou modelo de desenvolvimento (NETO; CASTRO; BRANDÃO, 2017). É importante ainda, assumir que mesmo com as contradições, esse foi um período, que pelo menos, no nível das reflexões e debates a questão regional assumiu certa centralidade, reunindo esforços e ampliando a participação e o envolvimento da sociedade em todas as unidades da federação, com o Estado coordenando o processo e definindo princípios e diretrizes fundamentais para reduzir as assimetrias regionais (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2013). No entanto, embora reconhecidamente como uma proposta arrojada de política pública, a PNDR II, mesmo com aperfeiçoamento de instrumentos não passou de uma proposta de política.

3.6 - Para onde irão as Políticas de Desenvolvimento Regional pós 2016?

O cenário doméstico pós 2016 é de crise política e econômica, um contexto adverso, dado o ambiente de incertezas que se prolongou desde o período eleitoral de 2014. Durante e após o processo de *impeachment* em 2016, as políticas de restrição fiscal ganharam espaço no congresso e apoio da sociedade. Os escândalos de corrupção, a piora nos indicadores econômicos e a supervalorização pela mídia do excesso de gastos do governo, colocaram a

sociedade contra o Estado e a favor de reformas que reduziriam direitos e prejudicariam os mais pobres. O argumento posto era reduzir o tamanho do Estado e deixar o mercado conduzir a economia ao equilíbrio. O Brasil teria “menos Estado e mais Mercado”.

Neste contexto não ocorreu um debate político sobre desigualdade. A retomada do crescimento da economia foi, e ainda permanece, o tema central cuja saída é um pacote de medidas restritivas, de privatizações, que intensificaram o processo de neoliberalização. Não podemos deixar de citar que após o *impeachment*, foi aprovado o projeto de Emenda Constitucional (PEC) 95, que altera o Art. 107 da constituição e estabelece que as despesas primárias serão congeladas por um período de 20 anos, sendo corrigidas pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC) (BRASIL, 2016). Além da instituição de um novo regime fiscal foi proposta a reforma da previdência e reforma trabalhista, ambas defendidas como medidas complementares e essenciais para o equilíbrio das contas públicas. Todas essas medidas tiveram início no governo de Michel Temer (2016-2018) e foram, posteriormente, intensificadas pelo governo de Jair Bolsonaro (2019 - 2022).

Diante destas questões, o regional perdeu centralidade. A PNDR continua vigorando com alterações significativas, excluindo os pontos que tratam de governança participativa e descentralizada. Em 2018, a portaria nº 80, institui as “**Rotas de Integração Nacional**”, como estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva e substituiu a portaria nº 162/2014 cuja finalidade era a mesma, adicionando apenas a instituição do Comitê Gestor. Não se pode, contudo, deixar de mencionar que ainda no governo da presidente Dilma Rousseff a questão regional já estava enfraquecida, seja pela crise política, seja pela piora dos indicadores econômicos, ou pela impossibilidade de criar um ambiente capaz de articular ações.

Dito isto, torna-se relevante levantar algumas questões que permanecem vigorando e que tem forte relação com a década de 1980 e 1990. As Rotas de Integração Nacional têm elementos que auxiliam na reflexão sobre os (des)caminhos que as desigualdades regionais podem tomar. O primeiro e o segundo estão relacionados, vamos a eles. Ao que parece, no atual cenário, ocorre uma “simplificação de um problema complexo”, cujo papel do Estado é apenas reconhecer determinada atividade produtiva e estimular o investimento da iniciativa privada (na rota). O segundo, consequência direta do primeiro, é a ampliação das desigualdades inter-regionais, pois sem o Estado investindo em infraestrutura produtiva e social, o capital vai escolher os espaços mais atrativos. Em um ambiente de crise econômica e de redução de instrumentos do estado, os determinantes do crescimento ficarão a cargo do jogo do mercado. Conforme menciona Myrdal (1968), referindo-se a países mais pobres, a tendência é que as desigualdades regionais se ampliem.

“todos os países ricos da Europa Ocidental evoluíram, nas gerações recentes, para o “Estado do Bem-Estar”. Nesses países, iniciaram-se políticas estatais que visavam a maior igualdade regional: as forças do mercado que provocam “efeitos regressivos” foram anuladas e as que promovem “efeitos propulsores” apoiadas.” (MYRDAL, 1968, p. 72).

Na ausência de instrumentos do Estado, conforme apontado pelo autor, não é de se esperar que os efeitos regressivos sejam anulados. Ele continua:

“Nos países mais pobres, por outro lado, tais programas políticos foram adotados em muito menor escala e as forças do mercado agiram mais livremente. Nesse caso, queremos lembrar que os “efeitos propulsores”

foram, em regra, mais fracos, acentuando-se a tendência para formação de desigualdades regionais. Em muitos dos países pobres, a inclinação natural para as desigualdades foi reforçada por instituições de caráter feudal e discriminatório e por estruturas de poder que ajudaram os ricos a explorar os pobres.” (MYRDAL, 1968, p. 72)

É possível que este seja o roteiro das desigualdades regionais no Brasil, caso o estado não crie instrumentos mais efetivos para promover efeitos propulsores, não haverá muito otimismo quanto ao desenvolvimento regional.

O terceiro elemento, está em dois incisos da Portaria 80/2018, o Art. 6º inciso II e III que estabelecem critérios para seleção dos polos,

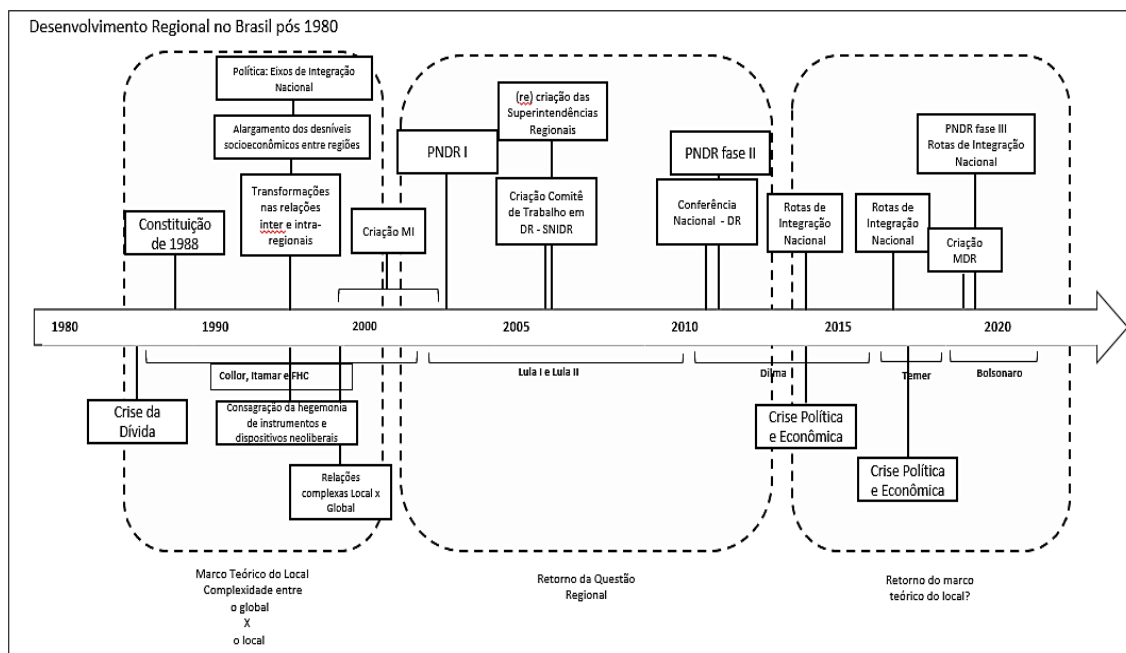
“II - potencial de inclusão produtiva: a atividade apoiada deve ser de **fácil entrada**, com **baixos custos iniciais de investimento** e reduzido valor de custeio”, e

no seguinte,

“III - representatividade e afinidade com a identidade regional: a cadeia produtiva deve ter destaque na produção regional e envolver conjunto de municípios com aptidão ambiental e socioeconômica à atividade. Foco em atividades alinhadas com a cultura regional, **explorando seu potencial de diferenciação** como **vantagem competitiva**. Serão priorizadas atividades desenvolvidas em mais de uma Unidade da Federação, de modo a facultar a **cooperação intermunicipal e interestadual**” (BRASIL, 2018, Art.6º).

O Art. 6º esboça características de uma estrutura de mercado próxima das estruturas concorrenciais, com pouca agregação de valor e que possivelmente não logrará efeitos significativos de encadeamento. A outra, refere-se ao descrito no Art. 7º, onde sugere a exploração do potencial de diferenciação como vantagem competitiva, o que nos remete a década de 1980 e 1990, no qual emergiu o marco teórico do local, conforme apontado por Brandão (2012). Dessa forma, cabe uma questão para reflexão: Estaremos então realizando uma retomada ao localismo e de mercantilização da região? Esta será a “nova” estratégia para reduzir as desigualdades regionais sem instrumentos efetivos e com menor participação do Estado? A figura 7 apresenta algumas concepções sobre desenvolvimento regional no pós 1980.

Figura 7: Desenvolvimento Regional no Brasil pós 1980.



Fonte: Elaborado pelo autor com base em (Brandão, 2012, 2015, 2019).

Em 2019, o governo Bolsonaro criou o Ministério do Desenvolvimento Regional onde alocou o antigo Ministério da Integração Nacional, o Ministério das Cidades e a Agência Nacional de Águas. A PNDR foi (re)instituída pelo Decreto nº 9.810/2019, e o Projeto Rotas de Integração continua como sua maior expressão. É importante dizer que PNDR (re)instituída, alterou a ordem de diversos incisos, excluiu mecanismos de governança e a participação da sociedade civil, reduziu instrumentos de ação (Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR) e centralizou decisões estratégicas em poucos ministérios do governo federal (Ministério da Economia, Ministério do Desenvolvimento Regional e Secretaria da Presidência da República)(BRASIL, 2019).

Por hora, é importante destacar do que se trata o projeto das “Rotas”. Conforme o decreto nº 9810/2019:

“a rota é a constituição de redes de arranjos produtivos locais associados a cadeias produtivas estratégicas, que sejam capazes de promover a inclusão produtiva e o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras priorizadas pela PNDR” (BRASIL. 2019).

A figura 08 apresenta as rotas de integração nacional e os polos instituídos até 2019. As “Rotas” foram definidas a partir do estudo da Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - REDESIST/UFRJ em 2015 e a figura 8 apresenta as rotas definidas neste estudo. Elas retratam um conjunto diversificado de cadeias de produção distribuídas por todo o território nacional, sendo que a maioria das cadeias se refere a atividades agropecuárias e extrativistas, com exceção da rota de tecnologia da informação e comunicações e da rota de economia circular.

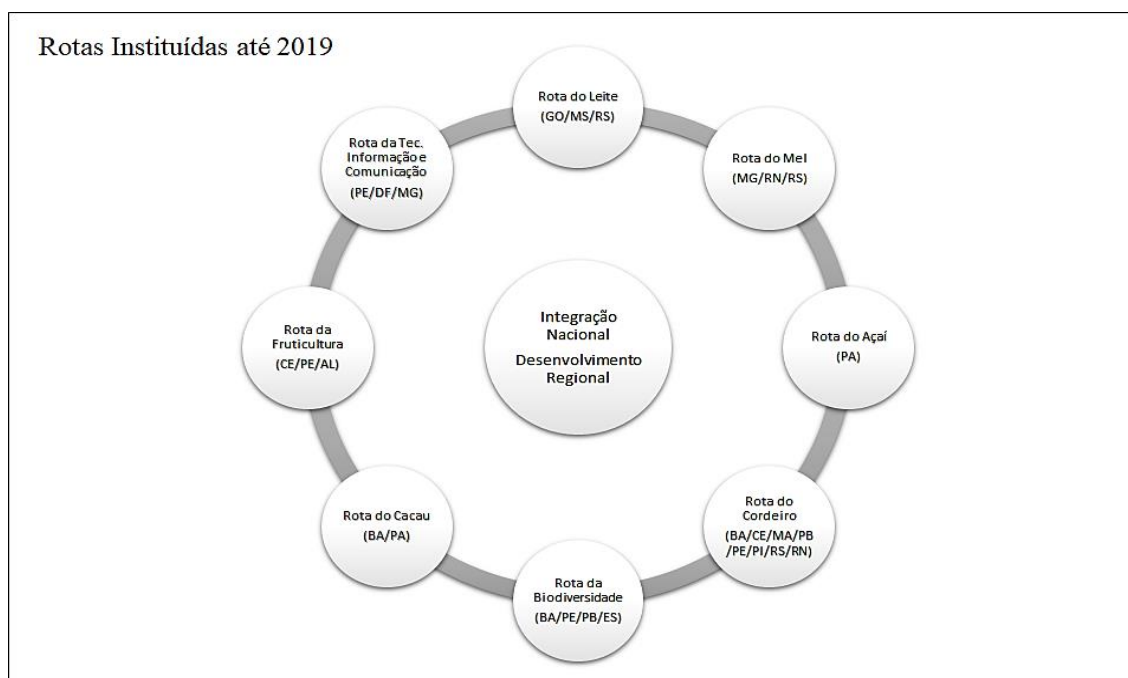
Figura 08: Rotas de Integração Nacional.



Fonte: MDR, 2019.

Até dezembro de 2019 foram instituídas 35 rotas no país. A seleção seguiu os critérios definidos pela portaria nº 80/2018 e o estudo da REDESIST (IE/UFRJ). Elas estão distribuídas em 15 unidades da federação e o Distrito Federal, abrangendo um total de 758 municípios. A Figura 09 ilustra. Ao todo as 35 rotas referem-se a arranjos produtivos locais de 8 produtos: leite, mel, açaí, cordeiro, biodiversidade, cacau, fruticultura e tecnologia da informação e comunicação.

Figura 09: Rotas de Integração Nacional.



Fonte: Elaboração Própria com dados do MDR (2020)

Embora as rotas estejam instituídas pelo MDR não encontramos documentos como diagnósticos, pareceres, planejamento, carteira de projetos, dentre outros que permitissem uma análise mais completa do planejamento e execução do projeto. De toda forma, é possível perceber que a estratégia de inclusão produtiva para o desenvolvimento regional e redução das desigualdades, está muito aquém de gerar transformações produtivas significativas se levarmos em consideração as características das atividades produtivas e a ausência de instrumentos efetivos de investimento. Neste sentido, não existem muitos elementos a serem analisados enquanto estratégia do Estado para a promoção do desenvolvimento regional, mas o quadro exposto não se apresenta muito otimista para a redução das desigualdades regionais. O conjunto de atividades produtivas que compõem as rotas são importantes para as economias locais, mas com pouco poder de transformar a estrutura produtiva, bastante heterogênea entre as regiões, e de promover melhorias significativas na qualidade de vida.

4 – Considerações Finais

Ao analisar as trajetórias das abordagens e das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, vemos que esta questão emerge de várias formas: região problema, problema nacional, mercantilização das regiões, dentre outras. Neste sentido é importante realizar algumas considerações acerca da periodização que apresentamos. Infelizmente a questão regional não é tratada no Brasil como uma questão de Estado. O pacto federativo estabelecido na constituição federal de 1988, colocou uma série de desafios a implantação de políticas regionais, complexificou as relações e interdependências entre os entes federativos, repasse e distribuição de recursos, sistemas de tributação e autonomia. O Brasil não conseguiu resolver os problemas estruturais, e as desigualdades regionais persistem.

A Sudene, a Política Regional nos Governos Militares e a Política Regional nos governos do PT, foram marcos do debate regional brasileiro, mas não avançaram na implementação, o que ocorreu apenas nos governos militares, com um viés de crescimento econômico com concentração de renda, o que culminou com a ampliação das desigualdades regionais. Por outro lado, a questão regional perdeu centralidade no debate na década de 1980 e 1990 quando ocorreram rodadas de neoliberalização e emergência do marco teórico do local. O cenário atual parece caminhar neste mesmo sentido.

De todo modo, podemos apontar como considerações alguns resultados e sínteses das políticas de planejamento regional implícitas e explícitas. a) O papel da SUDENE antes e após o governo dos militares, promoveu uma virada conceitual e, posteriormente, integrou as regiões a partir de projetos de infraestrutura; b) “Desconcentração concentrada” espacial e setorial, a complexidade da divisão espacial do trabalho; o aumento das desigualdades intrarregionais, a formação de ilhas de desenvolvimento como resultado das políticas regionais e de integração nacional dos governos militares; c) A Industrialização como caminho para as Políticas Regionais, projetos de exportação de *commodities* agrícolas e minerais, matéria-prima e bens intermediários; d) esgotamento do modelo desenvolvimentista com perda de prestígio e de recursos das instituições de planejamento e desenvolvimento regional; e) as contradições da Constituição Federal de 1988 sobre

desenvolvimento regional, que estabeleceu a criação dos fundos constitucionais regionais, a regionalização das metas do PPA, mas reforçou os poderes locais municipalistas; f) Na década de 1990 ocorreu um processo de desinstitucionalização do planejamento regional com a Política dos Eixos de Integração e contratação de consultorias internacionais, a estabilidade monetária (Plano Real), por outro lado, é um dos fatores que permite o “retorno do planejamento”, é também nesta década que ocorre a reforma liberal e a emergência do local; g) a questão regional foi retomada na década de 2000, com a elaboração da PNDR e pela criação de uma estrutura institucional, mas não deslançou pela falta de articulação institucional, ausência de instrumentos efetivos e recursos financeiros.

Todo processo foi paralisado pela crise política, econômica e institucional de 2014, que culminou com um processo de *Impeachment*. Após 2016 o governo segue com uma agenda de medidas restritivas, onde a centralidade está focada na recuperação do crescimento econômico via ajuste fiscal e liberalização. A agenda regional perdeu espaço, mas permanece, ainda que de maneira incipiente, o Projeto Rotas de Integração Nacional com objetivo de promover, mesmo sem instrumentos estatais, o desenvolvimento de arranjos produtivos no interior do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, T. B. DE. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 7–36, abr. 1997.
- ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144–161, 1999.
- BERCOVICI, G. **DESIGUALDADES REGIONAIS, ESTADO E CONSTITUIÇÃO**. São Paulo: [s.n.].
- BRANDÃO, C. A. Antonio Carlos F. Galvão * Carlos Antônio Brandão *. 2003.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**. 2° ed. Campinas: [s.n.].
- BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI | Productive and economic changes and territorial reconfiguration in Brazil at the beginning of the 21st century. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, p. 258, 2019.
- BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional 2013 Carlos Brandão Hipólita siqueira (orgs.)**. São Paulo: [s.n.].
- BRASIL. **CNDR**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Texto_de_Referencia_-_CNDR.pdf>.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 25 mar. 2020.
- CARVALHO, L. **Valsa brasileira**. 1° ed. São Paulo: todavia, 2018.
- COHN, A. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: [s.n.].
- FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- KARAN, R. A. DE S. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. **Inclusão Social**, v. 6, n. 1, p. 33–51, 2013.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 2° ed. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.
- NETO, A. M.; CASTRO, C. N. DE; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. [s.l: s.n.].
- OLIVEIRA, F. DE. **Navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado**. São Paulo: [s.n.].
- PIQUET, R. P. DA S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, idéias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 10, n. 1, p. 49, 31 maio 2008.
- RIFFO, LUIS, P. 50 anos del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. In: **Desarrollo Territorial N°15**. Santiago de Chile: [s.n.]. p. 59.
- SOJA, E. Accentuate The Regional. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 2, p. 372–381, 2015.