

PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE: A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL¹

Diego Boehlke Vargas, Universidade Regional de Blumenau. E-mail: vargasdb@gmail.com²

Ivo Marcos Theis, Universidade Regional de Blumenau. E-mail: theis@furb.br³

7 – Economia regional e urbana

Resumo: Este artigo tem como objetivo examinar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional [PNDR] enquanto instrumento de planejamento regional criado para combater as desigualdades regionais no Brasil. Qual a relação entre a Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual e o planejamento regional no Brasil? De que forma essa dinâmica se apresenta, especificamente, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional? Seria a PNDR uma política ampla o suficiente para repensar a redução das desigualdades construídas pelo capitalismo? Com o aprofundamento a crise dos regimes tecnocráticos na década de 1980, também no Brasil, subtraiu-se do Estado o papel estratégico do planejamento regional na agenda de prioridades do país, cujos resultados manifestaram-se pela ampliação das desigualdades regionais. A presente investigação revela que, recentemente, tanto a criação da PNDR quanto a revalorização das Superintendências de Desenvolvimento Regional representam uma retomada explícita do Governo Federal às políticas regionais de planejamento. Contudo, os mecanismos de financiamento da PNDR e, mais especificamente, a distribuição regional dos recursos financeiros parecem desarticulados dos propósitos em reduzir as desigualdades regionais.

Palavras-chave: Planejamento regional. Desenvolvimento geográfico desigual. Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Introdução

O presente trabalho tem como objetivo examinar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional [PNDR] enquanto instrumento de planejamento regional criado para combater as desigualdades regionais no Brasil. A ideia aqui, não é fazer uma análise *de política* aprofundada, mas verificar se a PNDR seria capaz de dirimir as desigualdades territoriais. Qual é a relação entre a Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual e o planejamento regional no Brasil? De que forma essa dinâmica se apresenta, especificamente, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional?

¹ Este artigo apresenta alguns dos resultados de uma pesquisa para dissertação defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau [PPGDR/FURB], bem como integra as atividades do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional [NPDR], vinculado à instituição.

² Economista, mestre pelo PPGDR/FURB, professor da FURB e integrante do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional [NPDR/FURB].

³ Economista, doutor pela Eberhard Karls Universität Tübingen (Alemanha), professor do PPGDR/FURB e coordenador do NPDR

A reprodução do sistema capitalista pelo espaço, conhecida recentemente como globalização, vem produzindo um desenvolvimento geograficamente desigual (HARVEY, 2004). A Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual embasa-se, sobretudo, na dinâmica capitalista, na sua capacidade de gerar desigualdades entre regiões e países. Por sua vez, a PNDR tem como objetivo reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. Seria a PNDR uma política ampla o suficiente para repensar a redução das desigualdades construídas pelo capitalismo?

Didaticamente, dividiu-se o trabalho em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção faz-se uma breve revisão da teoria do desenvolvimento geográfico desigual; na terceira, apresenta-se o conceito e a difusão do planejamento regional; a quarta seção dedica-se ao tema do planejamento regional no Brasil com maior atenção à Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a seus mecanismos de financiamento.

A teoria do desenvolvimento geográfico desigual

A noção de *desenvolvimento geográfico desigual* pode ser apreendida como uma construção teórica cuja origem está nos escritos de Vladimir Lênin sobre o processo de desenvolvimento capitalista na Rússia, mas que adquire maior significado pela *lei do desenvolvimento desigual e combinado* de Leon Trotsky depois da Revolução de 1905 e ganha, mais recentemente, sua devida *especialização* pelos esforços de geógrafos marxistas como Neil Smith e David Harvey.

A contribuição de Trotsky à teoria marxista resulta da percepção de que o processo de desenvolvimento do capitalismo na Rússia ampliava-se à totalidade do sistema capitalista: “a formação social russa era tomada como um subconjunto periférico do capitalismo mundial, que formava, de forma determinante, sua estrutura econômica e social.” (LÖWY, 1998, p. 74). Aí, a *lei do desenvolvimento desigual e combinado* poderia explicar tanto (i) as formas pelas quais o capital modifica a formação dos países periféricos quanto, conseqüentemente, (ii) dar conta de interpretar a lógica das contradições econômicas e sociais intrínsecas ao modo de produção capitalista.

Numa primeira exposição em direção à lei, relativa a aspectos econômicos do desenvolvimento da Rússia, Trotsky percebe traços desiguais, mas combinados, oriundos de elementos estrangeiros e modernos predominantes no capital industrial russo no início do

século XX. Sua análise fazia referência à fraqueza da burguesia russa preexistente que se contrapunha ao elevado peso social e político do proletariado russo, concentrado em grandes unidades industriais modernas. Quanto às condições socioculturais Trotsky via sobre o território russo diferentes “estágios da civilização”, articulando, unindo e combinando, por exemplo, a indústria mais concentrada da Europa sobre a base da agricultura mais primitiva; isto é: “o processo de desenvolvimento capitalista, criado pela união das condições locais (atrasadas) com as condições gerais (avançadas).” (LÖWY, 1998, p. 75). Pois, a necessidade dessas relações estarem combinadas é própria ao processo de desenvolvimento capitalista. À reprodução desta lógica cabe à ocupação de novos espaços, continuamente e infinitamente.

Todavia, tal à singularidade do processo de desenvolvimento na Rússia está o capital financeiro europeu, cujo caminho percorrido nesse território novo ao capital não obedeceu a etapas intermediárias – etapas as quais possibilitaram crescimento “normal” e “orgânico” no oeste europeu – mas deu-se aos “saltos”, ultrapassando formas como o pequeno ofício e a manufatura, indo manifestar-se diretamente na grande indústria: símbolo mais avançado e moderno do capital na segunda metade do século XIX. A peculiar configuração implantada no desenvolvimento do capitalismo periférico russo revelou um paradoxo, pelo qual se manifestavam ali aspectos mais avançados do que nas metrópoles capitalistas tradicionais, seja na porcentagem de operários trabalhando na grande indústria, seja na concentração de grandes fábricas (aquelas que empregavam mais de mil operários) (LÖWY, 1998).

Em 1930, com a publicação de *História da Revolução Russa*, Trotsky apresenta de forma mais completa a lei do desenvolvimento desigual e combinado. A hipótese para a lei baseia-se na lógica sempre original pela qual se combinam traços atrasados e avançados de desenvolvimento na formação de nações periféricas. “As sociedades menos desenvolvidas [com traços atrasados] têm a possibilidade, ou, mais exatamente, são obrigadas a adotar certos traços avançados saltando as etapas intermediárias.” (LÖWY, 1998, p. 77). Ou seja, a originalidade do processo de desenvolvimento capitalista advém, pois, do fato da combinação das diversidades contidas nas etapas de desenvolvimento capitalista obedecer invariavelmente uma lógica complexa e irregular (TROTSKY, 1980).

Na passagem específica sobre a terminologia, na *História da Revolução Russa* (TROTSKY, 1980, p. 25, grifo do autor), se lê:

A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do *processus* histórico, evidencia-se com maior vigor e complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o chicote das necessidades externas, a vida retardatária vê-se na contingência de avançar aos saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, por falta de denominação apropriada, chamaremos de *lei do*

desenvolvimento combinado, que significa aproximação das diversas etapas, combinação das fases diferenciadas, amálgama das formas arcaicas com as mais modernas.

O fôlego no estudo do desenvolvimento desigual e combinado das formações sociais capitalistas que se perdeu após Trotsky ganha ímpeto na intenção de se formular uma teoria do *desenvolvimento geográfico desigual*, como já foi dito, mais recentemente; atribui-se esses exames a geógrafos do lado da crítica marxista, sobretudo, a partir da década de 1980, como Neil Smith (1988) e David Harvey (1982, 2004, 2006) – embora o tema tenha sido tratado também por outros estudiosos – colocando a dimensão espacial no centro do debate sobre o desenvolvimento do modo de produção capitalista (THEIS, 2009; THEIS; BUTZKE, 2012).

Até mesmo para a geografia (tradicional e teórico-quantitativa) a categoria de *espaço* havia sido negligenciada – Milton Santos (1986) bem definiu a geografia desse período como a “viúva do espaço”. Apenas com o surgimento da denominada geografia crítica da década de 1970 houve uma preocupação explícita em identificar as categorias de análise do espaço. É no âmbito da mudança de paradigma dos estudos na geografia que se poderia classificar David Harvey, tendo se debruçado sobre o espaço na obra de Karl Marx (CORRÊA, 1995). O espaço aparece como o lugar em que se encontram as diversas contradições sociais, tanto nos países periféricos como nos do centro do capitalismo. Caberia à manutenção do sistema capitalista o controle da reprodução social em diferentes níveis espaciais. Aparece, portanto, como um conceito chave para a compreensão do sistema capitalista: a acumulação de capital, um processo econômico e político, sempre foi uma questão geográfica (SMITH, 1988).

[...] as últimas duas décadas testemunharam uma emergente reestruturação do espaço geográfico mais dramática que qualquer outra já ocorrida. A desindustrialização e o declínio regional, a gentrificação e o crescimento extrametropolitano, a industrialização do Terceiro Mundo e uma nova divisão internacional do trabalho, a intensificação do nacionalismo e uma nova geopolítica da guerra são coisas em desenvolvimento integrado, sintomas de uma transformação mais profunda na Geografia do Capitalismo (SMITH, 1988, p. 14).

A diferença fundamental entre a *lei do desenvolvimento desigual e combinado* e a *teoria do desenvolvimento geográfico desigual* está na ênfase da primeira em explicar porque diferentes e irregulares padrões de desenvolvimento em formações sociais periféricas/atrasadas podem, combinando-se, vivenciar uma revolução política. Já a segunda constitui uma tentativa teórico-metodológica de conceber a natureza geográfica da desigualdade socioeconômica entre regiões e países produzida pelo capitalismo. “A co-existência, simultânea e dinâmica, de espaços mais desenvolvidos e menos desenvolvidos é o *resultado* do desenvolvimento geográfico desigual”, embora, seja, também, *condição* para o processo de continuada valorização do capital (THEIS, 2009, p. 249, grifo do autor).

Na teoria do desenvolvimento geográfico desigual, dois elementos são centrais (HARVEY, 2004): a produção das escalas espaciais e a produção da diferença geográfica. A produção das escalas espaciais diz respeito à produção de uma hierarquia de escalas espaciais que organiza as atividades humanas.

[...] não se pode entender o que acontece numa dada escala fora das relações de acomodamento que atravessam a hierarquia de escalas – comportamentos pessoais (por exemplo, dirigir automóveis) produzem (quando agregados) efeitos locais e regionais que culminam em problemas continentais, de, por exemplo, depósitos de gases tóxicos ou aquecimento global (HARVEY, 2004, p. 108).

A produção da diferença geográfica é resultante, por um lado, da conformação de um mosaico geográfico ambiental ao redor do mundo e, por outro, pela forma como essas diferenças geográficas são modificadas pelos processos político-econômicos e socioecológicos que ocorrem atualmente. Smith (1988) explica que, a acumulação do capital vai gerar o desenvolvimento geográfico e a taxa de lucro é o que dá direção ao desenvolvimento. Em consonância com esse movimento, as áreas com altas taxas de lucro vão se desenvolver e as áreas que apresentam baixas taxas de lucro vão apresentar baixos índices de desenvolvimento. Marx, numa perspectiva mais geográfica, observou que “o capital cresce enormemente num lugar, numa única mão, porque foi, em outros lugares, retirado de muitas mãos” (SMITH, 1988, p. 212).

É importante, compreender o modo pelo qual as diferenças geográficas estão sendo produzidas. Admitindo que o processo de globalização interferisse também no processo político, essas interferências poderiam se manifestar, por exemplo, no planejamento do Estado.

Planejamento regional: conceito e difusão

Planejamento é um conceito que pode expressar a diferença mais primitiva entre os homens e os demais seres vivos. Os modos pelos quais ações são executadas por diferentes espécies, isto é, as formas pelas quais homens e outros seres vivos utilizam sua força de trabalho para transformar matérias naturais em valores que sirvam para satisfazer necessidades próprias, nem sempre são diferentes; “um aranha executa operações semelhantes às do tecelão, e a abelha envergonha mais de um arquiteto humano com a construção de suas colmeias”. Pois, “o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça, antes de construí-lo em cera” (MARX, 1985a, p. 149). O

homem não apenas modifica o meio natural, mas, realiza, ao mesmo tempo, seu objetivo – aquilo que já existia em sua imaginação, idealmente e planejado.

Embora diferentes possíveis definições do termo *planificação*, ou *planejamento*, cada qual com sua especificidade, levem a fins semelhantes, tais como “alcançar o futuro”, divergências no conceito apontam para variados caminhos: incertezas e complexidades inerentes aos processos de planejar (MELO, 2001) – “seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação” (MATUS, 1991, p. 28); metodologias de aplicação a projetos – “estabelece objetivos, define linha de ação e planos detalhados” (LOPES, 1990, p. 24); modelos sistemáticos de compreensão, pois, atua “através de um controle de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes” (LOPES, 1990, p. 24); análises de futuro, uma vez que busca inserir-se no futuro, vivenciando-o (GUILLEZEAU, 2002).

O planejamento admite, como ponto de partida, que existe uma correlação entre o *plano material* e *plano das ideias*. Os fatos e as estruturas reais, ou seja, os elementos do processo social estão contidos no plano material; no plano das ideias elabora-se uma forma de representação dos elementos de um sistema, processo ou evento que, por sua vez, são peças de um modelo representativo da realidade – tal como o desenvolvimento econômico de uma região. Isto é, o plano das ideias é a própria realidade que se deseja alcançar, do qual surgem as categorias de análise e as estruturas analíticas. “La planificación, entonces, se define como aquella práctica profesional que busca específicamente conectar las formas de conocimiento con las formas de acción en el dominio público.” (FRIEDMANN, 1992, p. 85). Por meio desta perspectiva, “la planificación debe suponer que existe una *correspondencia esencial* entre las categorías de análisis y los problemas fundamentales del momento histórico al cual se aplican, así como entre estructuras analíticas empleadas y las estructuras reales” (MATUS, 1998, p. 71-72, grifo do autor).

Do ponto de vista de sua classificação, um sistema de planejamento pode ser caracterizado em sua evolução por meio das *escolas* ou modelos, *substantivo* e *procedimental* de planejamento, que, respectivamente, dizem respeito: (i) ao fenômeno que se aplica o processo de planejamento, e (ii) aos processos, métodos e às técnicas das etapas de sua execução. Essas duas escolas, porém, são formas simplificadas de apresentar as distintas análises dos processos de planejamento. Suas subdivisões resultaram em *enfoques* como o planejamento tradicional, situacional, estratégico, prospectivo e sistêmico.

Quando se trata em reconhecer especificidades regionais outro termo têm relevância no âmbito da conceituação de planejamento e refere-se ao *planejamento regional*, cujo entendimento pode ser traduzido no esforço da sociedade ou de seus elementos em intervirem

de modo integrado na evolução do desenvolvimento de uma determinada região. Pois, “o planejamento pode também referir-se a regiões econômicas sem estar inserido num esquema para a economia como um todo, sendo feito com objetivos específicos, como o de industrializar [...]” (LAFER, 1975, p. 17). Sua concepção remete a reinos antigos da sociedade, nos quais os desejos de governantes tornavam-se referência para a manutenção das estruturas de um povo, incluindo tanto a proteção contra ameaças externas, mas também a prestação de infraestrutura para o desenvolvimento econômico de atividades como indústria e comércio. Reconfigurados, tais valores e objetivos, que, muitas vezes, foram codificados em crenças religiosas e documentos, ainda estão subjacentes às intervenções do Estado na sociedade e são utilizados para justificar esforços contemporâneos para definir e realizar planejamento regional (JOHNSON, 2001).

Uma diferença entre o planejamento regional daquele planejamento elaborado especificamente para a cidade – o planejamento urbano – é que este último implica numa entidade governada por órgãos oficiais; às vezes eleitos, noutras, não. Por outro lado, isto não ocorre na “região”, uma vez que nem sempre estejam presentes oficialmente as condicionantes que se encontram na cidade. Planejamento regional é o processo pelo qual os planos regionais são feitos. Um *plano regional*, por sua vez, é um documento específico que define detalhadamente um futuro estado-final desejado – cujo texto pode conter declarações políticas referentes a assuntos sociais e econômicos. Contudo, sua elaboração baseia-se na *análise regional*, ou seja, em informações coletadas na região, a partir do estudo da interação de variáveis a respeito de fatores sociais, econômicos e físicos. Aí, as *políticas regionais* são relevantes e estão relacionadas com os planos regionais, uma vez que são orientação para realizá-los ou implementá-los (JOHNSON, 2001).

Quanto à difusão do conceito de planejamento é preciso dizer que se iniciou a planejar de maneira mais abrangente e de forma mais explícita no início do século XIX na Europa. Naquele momento e lugar as cidades passaram a conviver com o caos urbano provocado, sobretudo, pelo avanço do capitalismo – e agravado pela Revolução Industrial – que alterou a disposição das regiões urbanas. O planejamento e a ciência do urbanismo surgem como tentativa de solucionar as questões relativas ao grande crescimento populacional nas cidades industriais que, por sua vez, resulta, em grande medida, daquilo que Karl Marx (1985b, p. 261) chamou de *acumulação primitiva*, cuja dinâmica retira dos trabalhadores do campo seus meios de produção, tornando-os trabalhadores assalariados no interior das fábricas localizadas nas cidades. Ali, acreditava-se que o mínimo para um bom convívio da população era garantir o trânsito e a higiene para mais adiante dar fim às favelas em processo de formação. As bases

da formação de um planejamento urbano para as recém-criadas grandes cidades europeias estavam nos funcionários públicos municipais e reformadores, cujas preocupações, primeiramente, eram de regular os sistemas de saúde, obras públicas e saneamento.

O processo de desenvolvimento capitalista foi transformando tudo e todos em *mercadorias*⁴; destruiu-se o valor tradicional e histórico das cidades bem como a relação entre a cidade e seus habitantes. Logo, o movimento crescente da economia fez com que esta base de raciocínio, apoiada em planejamento (empresarial e econômico-governamental), se tornasse cada vez mais sólida, rígida e instrumental: “o planejamento redefine a vida social e econômica segundo critérios de racionalidade, eficiência e moralidade que são consoantes com a história e as necessidades do capitalismo e da sociedade industrial [...]” (ESCOBAR, 2000, p. 214). Portanto, não se trata de um processo natural; mas de mudança social, promovido por seres humanos que vivem em sociedade, com vistas a modificar as estruturas da sociedade e das instituições que, dessa forma, modificam-se a si próprios.

A necessidade da burguesia europeia em combater o problema da pobreza resulta num segundo movimento da difusão do planejamento. Primeiro na Europa e, no século XX, em países periféricos, a administração da pobreza faz surgir uma ampla área de intervenção que ficou conhecida por “social”, cuja valorização de questões sociais e urbanas dá origem a uma ênfase à intervenção crescente e direta tanto de profissionais especializados em temas como pobreza, saúde, educação, saneamento, desemprego, como do próprio Estado em nome da promoção do bem-estar social. Na verdade, a estreia do planejamento social na Europa, refere-se ao momento em que o Estado assume a tarefa de levar “progresso” para a sociedade por meio de “um corpo de leis [...] cujo objetivo era regulamentar as condições de trabalho e tratar questões relacionadas com acidentes, com idosos, com o trabalho feminino, e com a proteção e educação de crianças” (ESCOBAR, 2000, p. 213), nivelando conjuntamente as condições de trabalho nas fábricas, educação nas escolas, regras para os hospitais e conduta nos presídios. Ao passo que a participação do Estado tornava-se mais intensa em busca de soluções, a sociedade deveria viver e reproduzir aquilo que lhe havia sido “planejado”.

Outro fator relativo à difusão do planejamento, e que teve importância para seu êxito na história, refere-se à “invenção” da economia moderna – que deu origem à economia formal que conhecemos hoje. Entre meados do século XVIII e início do século XIX, com a difusão e a institucionalização do mercado, e formulação e reconhecimento da economia política clássica (entre os *clássicos*, William Petty, François Quesnay, Adam Smith, David Ricardo), o

⁴ O processo de *reificação*, que transforma o homem em meio de produção – numa mercadoria – é demonstrado em Marx (1985a, p. 45), no capítulo 1, denominado “A mercadoria”.

planejamento é valorizado no momento em que se integra ao processo de instrumentalização das relações econômicas. A economia política clássica expressava justamente o ideário, até certo ponto, revolucionário, da burguesia europeia contra a sobrevivência das instituições feudais, em direção à consolidação do capitalismo (FURTADO, 1983a). A noção dos clássicos da Economia Política é relevante para o entendimento do planejamento uma vez que procurava compreender, com claros objetivos de intervenção política e social, o conjunto das novas relações sociais que se revelavam com a transição do feudalismo para o sistema capitalista (ESCOBAR, 2000; NETTO; BRAZ, 2006).

A lógica de intervenção do Estado na condução da economia como promoção de desenvolvimento se dissemina já no início do século XX nas políticas dos governos e nas ações dos Estados, regulando o direcionamento político das iniciativas econômicas. As forças do mercado, com pouca intervenção do Estado, mostravam-se incapazes de cumprir com objetivos econômicos e sociais esperados. Com efeito, a instabilidade do sistema econômico, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e a luta contra a miséria “[...] levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos.” (LAFER, 1975, p. 12).

A utilização do planejamento de forma ampla pelos países surge na Rússia, entre 1917 e 1930, como um plano quinquenal para toda a economia. Com o aperfeiçoamento das técnicas e métodos, é adequado aos países do “Terceiro Mundo”, cujas economias almejavam uma industrialização rápida, notadamente, nas décadas de 1950 e 1960 – bem como se apresenta no caso do desenvolvimento brasileiro. Houve, ainda, experiências nas quais o planejamento contribuiu para o processo de reestruturação nos países capitalistas destruídos pela Segunda Guerra Mundial (LIRA, 2006; LOPES, 1990). Tratava-se de criar condições para a produção e reprodução capitalista; de alterar as estruturas humanas, sociais e espaciais existentes, por outras.

Contudo, convém lembrar a crise teórica e da *práxis* dos modelos convencionais de planejamento, sobretudo, a partir da década de 1950, aprofundando-se na década de 1980. Na medida em que as práticas de planejamento têm evoluído na direção de processos decisórios apoiados no envolvimento de múltiplos atores, aqueles modelos cuja atuação principal era do Estado foram perdendo espaço e a ênfase a um tecnicismo excessivo do planejamento tradicional entra em crise.

Cabe dizer: o planejamento é inerentemente político, mas, historicamente, nunca esteve em total compasso com o sistema político. O planejador e o Poder Executivo poderiam andar lado a lado nas decisões e aplicações de alternativas ao sistema posto. No entanto, lutas por

poder têm feito dessas possibilidades meras utopias. “As estruturas de poder constituídas dentro de configurações políticas usuais reagem ao risco de perda de importância ou poderio de duas formas: ou combatem abertamente o planejamento, ou o absorvem para promoverem, posteriormente, seu esvaziamento.” (LOPES, 1990, p. 35).

Esse processo é discutido nos termos da direção no fluxo das decisões. Por um lado, os tomadores de decisão são autoridades que possuem total controle sobre o processo de planejamento e decidem quais e como as políticas serão implementadas. Esse modo de decisão é conhecido como *top-down*, no qual as ações são executadas de cima para baixo. Noutro lado, a direção do fluxo de decisões ocorre de baixo para cima (*bottom-up*). Aqui, se leva em consideração os sujeitos que estão mais próximos dos resultados da aplicação de uma determinada política. Quando as políticas contêm aspectos de decisão *bottom-up*, tanto as populações afetadas, quanto os agentes do Estado, influenciam as políticas de planejamento, democratizando todo o processo. Pois, parte-se da consulta pública e participação social para a definição de prioridades da sociedade, desde as comunidades regionais até o topo hierárquico do sistema governamental (FRIEDMANN, 1959; OLIVEIRA, 2006).

O planejamento no Brasil e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Os primeiros movimentos de planejar o desenvolvimento no Brasil surgem na década de 1930. Aí, as tendências convergem à alteração das condições socioeconômicas de tipo oligárquicas rumo a um Estado propriamente burguês. Isto fica mais explícito nas práticas de governo com o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) e o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek nas décadas de 1940 e 1950, cujos objetivos miravam a industrialização acelerada do país. A contribuição de Celso Furtado e da Comissão Mista de técnicos da CEPAL foi fundamental para difundir no Brasil a *Técnica de Planificação* que se vinha trabalhando em diferentes países latino-americanos (FURTADO, 1985).

Embora, um primeiro momento, fora marcado pela euforia da economia nacional – resultado das altas taxas de crescimento do PIB – as respostas a esses esforços de planejamento não atenderam totalmente às expectativas uma vez que tais economias passam a apresentar constante crescimento dos índices inflacionários e esgotamento do modelo de substituição de importações. Doravante, o planejamento no Brasil converte-se em planos de controle inflacionário; com o golpe de abril de 1964, a *participação* do Estado intensifica-se e as práticas de planejamento ficam sujeitas aos desígnios do regime militar até 1985.

Em síntese: o planejamento governamental brasileiro, com seus altos e baixos, sobretudo, até os anos 1980, assimilou características de um planejamento *substantivo*, com a preocupação de promover a acumulação de capital. Com óbvias inclinações autoritárias, houve momentos de planejamento estratégico; mas, praticou-se, na maior parte do período aqui considerado, um típico planejamento tradicional *top-down*.

O que importa para fins de cumprir os objetivos propostos neste artigo refere-se ao fato do planejamento ter se tornado uma peça autoritária e associada às práticas dos regimes autocráticos no período posterior ao regime militar – é parte da *crise* do planejamento latino-americano da década de 1980. Dentre outros prejuízos, subtraiu-se da lógica do Estado o papel estratégico do planejamento regional na agenda das prioridades do país, isto é, resultou na descontinuidade do processo de planejamento regional no Brasil. Por sua vez, a ausência de políticas, sobretudo, regionais de desenvolvimento ampliou as desigualdades regionais brasileiras, agravando as desigualdades inter e intrarregionais (FERREIRA, 2007).

Retomada do planejamento regional brasileiro?

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional [PNDR] foi instituída pelo Decreto Nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007). No entanto, sua origem está nas discussões ocorridas a partir de 2003 no âmbito da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional [MI] como proposta a uma de suas estratégias políticas. A atuação do MI através da PNDR representa uma retomada explícita do Governo Federal às políticas regionais de planejamento.

A PNDR tem como objetivo reduzir as desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, orientando os programas e ações federais. Dentre as estratégias, destaca-se o apoio e estímulo a processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas, convergindo aos propósitos de inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica (conforme Art. 1º e 2º do Decreto Nº 6.047/2007).

Como se vê, bem como prevê sua legislação, a pauta da PNDR é movida tanto por um enfoque territorial como pela articulação intersetorial. A execução da política ocorre mediante a promoção e implementação de planos, programas e ações de desenvolvimento regional, e instrumentos financeiros, os quais devem ter suas expressões financeiras vinculadas ao Plano Plurianual (PPA) e priorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Além da PNDR, une-se às estratégias de políticas de Governo no âmbito do MI, a criação das chamadas *novas* Superintendências Regionais de Desenvolvimento, a reorientação dos Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte – FNO, do Nordeste – FNE, e do Centro-Oeste – FCO), e dos Fundos de Desenvolvimento Regional (da Amazônia – FDA, do Nordeste – FDNE, e do Centro-Oeste – FDCO).

A respeito das Superintendências Regionais de Desenvolvimento cabe lembrar rapidamente do histórico de criação, extinção e do presente movimento de recriação destas autarquias federais. Tanto a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia [SUDAM] quanto a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste [SUDENE], criadas, respectivamente, em 1953 (Lei Nº 1.806) e 1959 (Lei Nº 3.692), foram extintas em 2001 e substituídas pelas Agências de Desenvolvimento da Amazônia [ADA] e do Nordeste [ADENE]. A origem das Superintendências está no fortalecimento de instituições que se dedicariam a planejar o desenvolvimento exclusivamente daquelas regiões. Entretanto, a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 1980 restringiu a intervenção do Estado da economia, diminuindo o espaço às autarquias federais.

Após os debates que ocorreram em 2007, em diferentes instâncias, ambas as Superintendências são recriadas. Com a nova SUDAM, extingue-se a ADA, define-se o Fundo Constitucional do Norte [FNO] e o Fundo de Desenvolvimento Regional da Amazônia [FDA] como instrumentos de ação da SUDAM. Da mesma forma, com a nova SUDENE, extingue-se a ADENE, e define-se o Fundo Constitucional do Nordeste [FNE] e o Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste [FDNE] instrumentos de ação da SUDENE.

Já a nova Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste [SUDECO] é um pouco mais recente, sendo regulamentada apenas em 2011, no governo Dilma Rousseff. Criada em 1967, também foi extinta na década de 1990. A proposta de recriação da autarquia veio em 2004, ratificada apenas em 2009, junto com o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste [FDCO]. O Fundo Constitucional do Centro-Oeste e o FDCO tornam-se os instrumentos de financiamento e ação da SUDECO⁵.

Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A PNDR adotou uma tipologia própria para delimitar os espaços sub-regionais que seriam prioritários às ações do Governo Federal. Considerou-se uma variável estática, rendimento domiciliar médio; e outra dinâmica, variação do Produto Interno Bruto per capita.

⁵ Os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FNO, FNE e FCO) foram criados após o período de redemocratização por meio da Lei Nº 7.827 de 27 de setembro de 1989.

A primeira mensura e caracteriza o poder de compra, ou a riqueza, dos habitantes de um determinado território. A variação temporal do PIB per capita mostra a evolução da produção em diferentes espaços geográficos. O cruzamento dessas duas variáveis levou a uma tipologia regional definida em quatro conjuntos territoriais distintos. Os dados foram agregados por microrregiões originando as chamadas “sub-regiões”, organizadas por: i) alta renda; ii) renda baixa/média e dinâmica; iii) renda média e pouco dinâmica; e iv) renda baixa e pouco dinâmica.

Dentre os quatro grupos de microrregiões geográficas classificadas por meio dessa tipologia apenas um deles não tende a ser alvo prioritário da PNDR: aqueles de Alta Renda, nos quais independe o dinamismo de crescimento do PIB, mas caracterizam as microrregiões geográficas com maior rendimento domiciliar médio. Segundo diagnóstico da PNDR, estas sub-regiões terão apoio do Ministério da Integração Nacional em suas propostas de desenvolvimento, mas devem efetuarlas sem apoio financeiro direto da Política, uma vez que dispõem de recursos suficientes para reverter o quadro de concentração de pobreza (BRASIL, 2008a).

Desta forma, são três os conjuntos preferenciais de atuação da PNDR nas sub-regiões: i) microrregiões dinâmicas, as quais possuem alta variação do PIB, mas com renda domiciliar média classificada como média e baixa; ii) microrregiões estagnadas, aquelas com variação do PIB vistas como média e baixa, e com renda domiciliar por habitante média; e iii) microrregiões de baixa renda, que também possuem variação do PIB classificada como média e baixa, mas apresentam renda domiciliar por habitante baixa. Mirando-se apenas uma das variáveis, são preferenciais todas as sub-regiões que apresentam nível da renda domiciliar por habitante médio e baixa (síntese no Quadro 1).

| Variação do PIB | Renda domiciliar média | | |
|-----------------|-----------------------------|--------------------------|------------------------------|
| | Alta | Média | Baixa |
| Alta | Microrregiões de Alta Renda | Microrregiões Dinâmicas | |
| Média | | Microrregiões Estagnadas | Microrregiões de Baixa Renda |
| Baixa | | | |

Quadro 1 Sub-regiões da PNDR segundo seus critérios de classificação

Fonte: Adaptado de BRASIL (2003a).

Por outro lado, a proposta da PNDR entende que cada conjunto de microrregiões geográficas da tipologia contém particularidades às estratégias de desenvolvimento dos

programas sub-regionais. Aquelas de baixa renda, por exemplo, possuem indicadores que resultam em espaços com maiores desequilíbrios inter e intrarregionais.

A Ilustração 1, a seguir, apresenta os espaços sub-regionais classificados pela PNDR. Como visto, à exceção das áreas brancas, as demais são consideradas sub-regiões prioritárias às ações da PNDR.

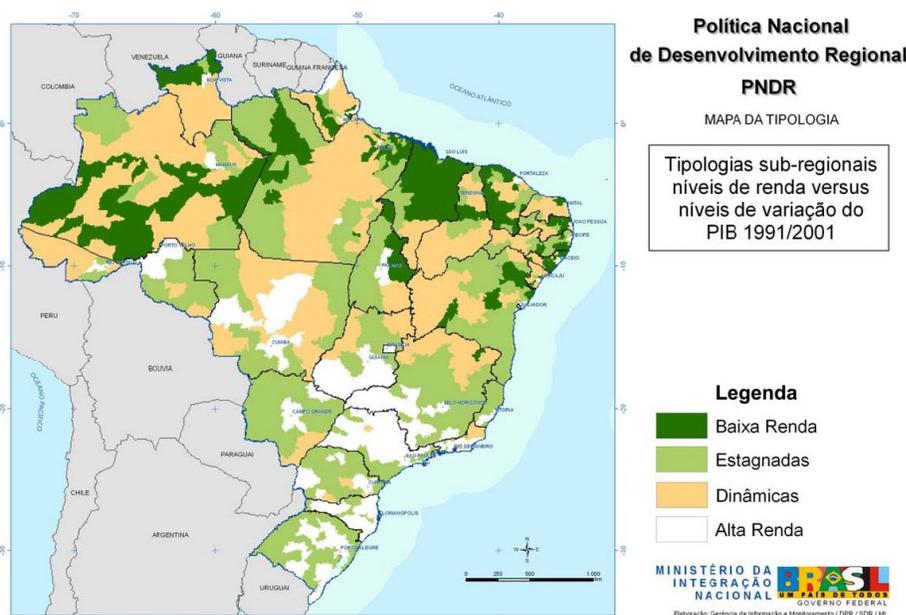


Ilustração 1 Mapa da Tipologia da PNDR

Fonte: BRASIL (2008a, p. 32).

O conjunto de ações propostas pela PNDR converge a um quadro de diretrizes mais amplas com objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Do diagnóstico da realidade regional brasileira emerge a necessidade de uma atuação em múltiplas escalas geográficas, articulando, processos de desenvolvimento regional a partir da escala nacional, estratégias macrorregionais, com os espaços sub-regionais em escalas inferiores.

A instância nacional refere-se a uma escala mais ampla, definindo critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias da PNDR (as quais serão vistas a seguir), bem como o espaço de demais políticas do Governo Federal que compartilhem objetivos de redução das desigualdades regionais. Aqui, dois instrumentos são fundamentais: a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (composta por Ministros de Estado e Secretário Especial) e o Comitê de Articulação Federativa (composto por Ministros de Estado e entidades nacionais de representação de municípios), ambos instituídos em 2003.

Desta forma, a implementação da PNDR conta com programas nacionais nas macrorregiões e sub-regiões brasileiras, além das de áreas especiais de planejamento, com aporte financeiro do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e dos Fundos Constitucionais. A Ilustração 2, a seguir, sintetiza a estrutura de atuação do Ministério da Integração Nacional.

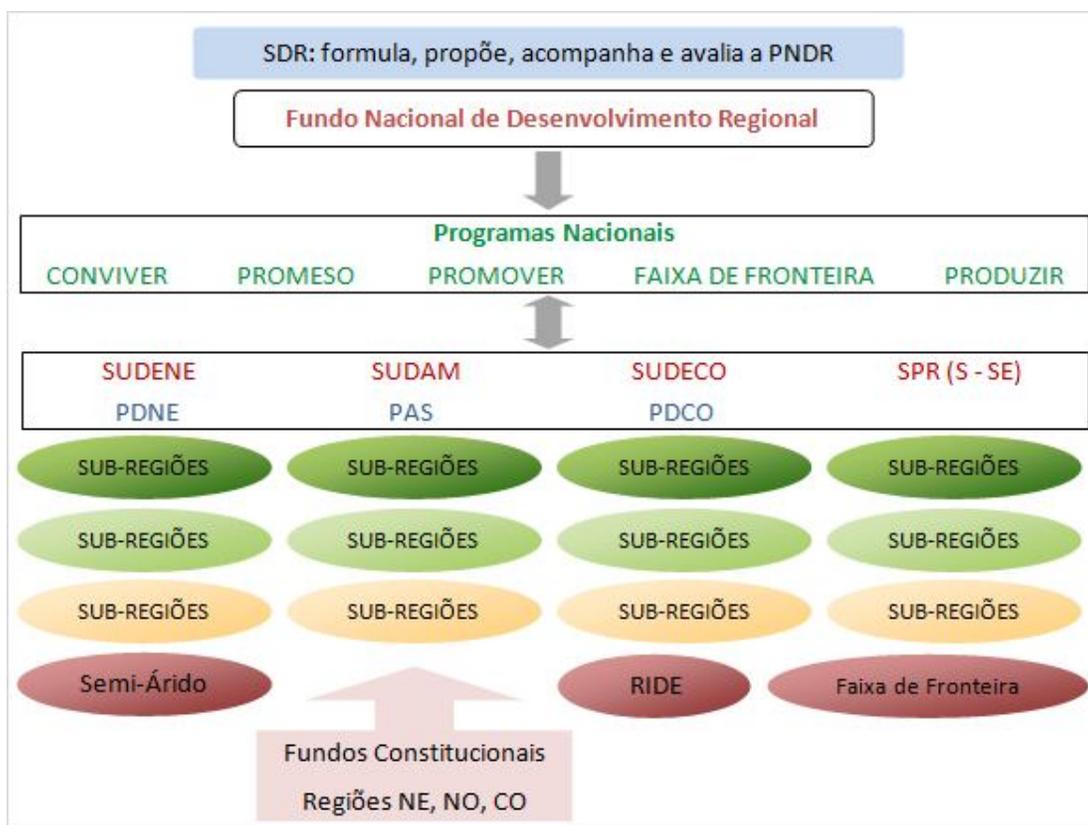


Ilustração 2 Diretrizes básicas da PNDR

Fonte: Adaptado de Brasil (2003a).

Legenda: SDR – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI; SPR – Secretaria de Programas Regionais do MI.

Na escala macrorregional, primeiramente, cabe lembrar o esforço do MI na proposta de criação das novas Superintendências de desenvolvimento – anteriormente citadas, SUDAM, SUDENE e SUDECO – as quais se beneficiam da recente reorientação dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento e dos Fundos de Desenvolvimento Regional, ambos com objetivos pertinentes àquelas macrorregiões.

A elaboração de planos e ações de desenvolvimento à escala macrorregional é especialmente relevante por meio dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional: na macrorregião Norte, Plano Amazônia Sustentável [PAS]; no Centro-Oeste, Plano de

Desenvolvimento do Centro-Oeste [PCO]; e no Nordeste, Plano de Desenvolvimento do Nordeste [PDNE].

No âmbito da escala sub-regional a implementação da PNDR ocorre nas sub-regiões oriundas da Tipologia da PNDR (Ilustração 1), especificamente naquelas correspondentes às regiões Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda. Aí se encontram ações predominantemente operacionais.

Ademais, foram desenvolvidos programas de promoção do desenvolvimento regional baseados em mesorregiões herdadas do PPA 2000-2003, do governo de Fernando Henrique Cardoso: as Mesorregiões Diferenciadas. Aí, para o PPA 2004-2007, primeiro, apoiou-se aquelas mesorregiões mais consolidadas e, posteriormente, se rediscutiu aquelas mais incipientes ou que apresentassem delineamento geográfico divergente com os critérios da PNDR.

Com relação às zonas especiais de planejamento, em escala intermediária, a PNDR procurou fortalecer programas já propostos no PPA 2004-2007, tais como o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido [CONVIVER] e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. No caso do CONVIVER, similar às macrorregiões, elaborou-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido [PDSA] (BRASIL, 2003a; 2008a).

Ademais, com intuito de fortalecer zonas específicas à problemática urbano-regional, a PNDR teve como base de trabalho as Regiões Integradas de Desenvolvimento [RIDE]. A RIDE do Polo de Juazeiro e Petrolina, criada em 2001, compreende quatro municípios do Estado de Pernambuco e quatro do Estado da Bahia. A RIDE da Grande Teresina-Timon, também criada em 2001, é composta 12 municípios do Estado do Piauí e um do Estado do Maranhão. Por fim, na RIDE do Entorno do Distrito Federal estão 19 municípios do Estado de Goiás e três do Estado de Minas Gerais (Anexo I do Decreto N° 6.047/2007).

Quanto à implementação, cabe observar ainda os programas nacionais de promoção do desenvolvimento regional que atuam tanto na escala macrorregional quanto nas sub-regiões, os chamados PROMESO [Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais], PROMOVER [Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões] e PRODUIR [Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres]. O PROMESO procura valorizar as iniciativas oriundas das forças sociais organizadas nas sub-regiões: “articula ações de capacitação, mobilização de atores sociais, infraestrutura, crédito e assistência para o desenvolvimento do potencial endógeno das mesorregiões diferenciadas.” (BRASIL, 2008a, p. 17). Já o PROMOVER apoia e identifica vocações econômicas locais estruturando arranjos

produtivos locais e cadeias produtivas que refletem as potencialidades das bases produtivas sub-regionais. No PRODUZIR, resultado da parceria do MI com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, o objetivo é combater o desemprego e subemprego em comunidades de baixa renda nos territórios priorizados pela PNDR (BRASIL, 2008a).

Financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

O tema do financiamento da PNDR é debatido no âmbito do Senado Federal desde 2003 por meio da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. O propósito é adequar os instrumentos de financiamento do Governo Federal às múltiplas escalas de atuação da PNDR na redução das desigualdades regionais.

No inteiro teor da Proposta de Emenda à Constituição Nº 41 de 2003 (BRASIL, 2003b), cujo texto tratou da alteração do Sistema Tributário Nacional, propõe-se nova redação ao artigo 159 da Constituição Federal, entregando, dos 49% do imposto sobre renda (IRPJ) e produtos industrializados (IPI), 2% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, para aplicação em regiões menos desenvolvidas do país. A PEC 41/2003 foi transformada na Emenda Constitucional Nº 42 de 2003 (BRASIL, 2003c). A alteração no artigo representaria receita anual estimada em R\$2 bilhões para o financiamento de Programas da PNDR, no entanto, sua promulgação não privilegiou o FNDR.

O financiamento da PNDR também está em discussão por meio do Projeto de Lei Nº 2.812 de 2003, cuja proposta trata das regras de financiamento nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste por meio do BNDES. Atualmente o Projeto de Lei aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Mais recentemente outra Proposta de Emenda à Constituição procura alterar o Sistema Tributário Nacional: a PEC Nº 233 de 2008 (BRASIL, 2008b). Novamente, pretende-se a criação do FNDR, agora, destinando 4,8% dos impostos citados, ao FNDR, seguindo as diretrizes da PNDR para aplicação em áreas menos desenvolvidas do país, assegurando no mínimo 95% desses recursos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A proposta encontra-se apensada à Proposta de Emenda à Constituição Nº 31 de 2007 com tema afim; pronta para Pauta no Plenário, mas ainda não votada.

Embora os debates sobre a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional apontem para que este esteja no centro da estrutura financeira da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, outros instrumentos de gestão dos recursos federais foram aperfeiçoados e ajustados à execução dos propósitos da PNDR. Na escala macrorregional o financiamento da PNDR conta com fundos regionais: os Fundos Constitucionais do Norte

[FNO], do Nordeste [FNE] e do Centro-Oeste [FCO]; os Fundos de Desenvolvimento Regional da Amazônia [FDA], do Nordeste [FDNE] e do Centro-Oeste [FDCO]; os Fundos de Investimentos Regionais da Amazônia [FINAM], do Nordeste [FINOR] e de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo [FUNRES]; além dos incentivos fiscais para o fomento do setor produtivo (BRASIL, 2008a).

Os recursos federais também são complementados pelos estados federativos e municípios, mas devido à desproporção das desigualdades regionais enfrentadas é fundamental a PNDR dispor de recursos adequados ao cumprimento dos objetivos propostos. Daí a efetividade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional depender da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Fundos Constitucionais de Financiamento

A evolução temporal das contratações realizadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento para as macrorregiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste pode ser visualizada pela Tabela 1, a seguir. A contribuição dos Fundos para o desenvolvimento dessas regiões já significou um total de 4.660.042 operações contratadas, somando o valor de R\$102,36 bilhões (valores atualizados pelo BTN e TR, a preços de dezembro de 2010), desde o período da constituição dos Fundos Constitucionais, em 1989, até o ano de 2010.

Tabela 1 • Contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento, 1989 a 2010

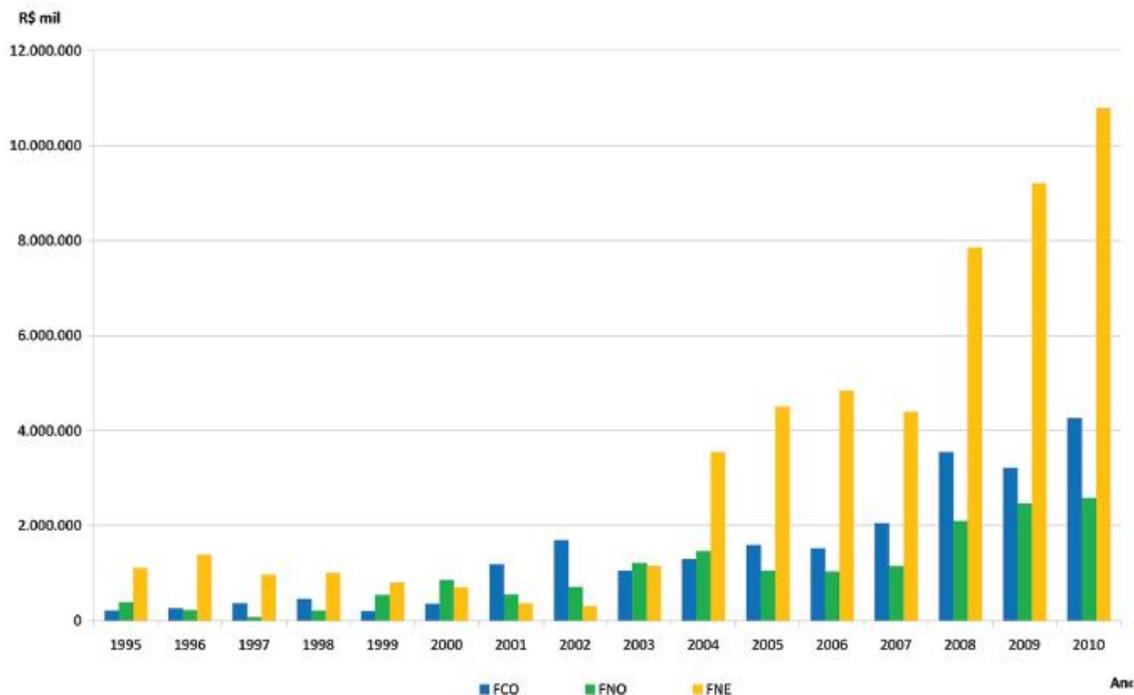
| ANO | FCO | | FNO | | FNE | | TOTAL | | | |
|--------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|------------|--------------------|------------|
| | Nº OP | R\$ mil | Nº OP | R\$ mil | Nº OP | R\$ mil | Nº OP | % | R\$ mil | % |
| 1989/1994 | 38.860 | 1.763.874 | 37.602 | 1.403.389 | 208.968 | 6.233.930 | 285.430 | 6,1 | 9.401.193 | 9,2 |
| 1995 | 11.906 | 214.215 | 13.533 | 396.308 | 67.882 | 1.109.874 | 93.321 | 2,0 | 1.720.397 | 1,7 |
| 1996 | 15.179 | 270.836 | 14.486 | 227.266 | 80.616 | 1.390.858 | 110.281 | 2,4 | 1.888.960 | 1,8 |
| 1997 | 24.867 | 371.250 | 6.735 | 84.502 | 52.445 | 965.714 | 84.047 | 1,8 | 1.421.466 | 1,4 |
| 1998 | 30.400 | 459.351 | 15.629 | 221.134 | 137.720 | 1.008.485 | 183.749 | 3,9 | 1.688.970 | 1,6 |
| 1999 | 19.015 | 209.276 | 23.156 | 545.054 | 86.252 | 799.521 | 128.423 | 2,8 | 1.553.851 | 1,5 |
| 2000 | 12.963 | 354.449 | 31.298 | 863.102 | 47.621 | 704.636 | 91.882 | 2,0 | 1.922.187 | 1,9 |
| 2001 | 21.901 | 1.186.089 | 10.006 | 552.314 | 16.583 | 368.922 | 48.490 | 1,0 | 2.107.325 | 2,1 |
| 2002 | 20.986 | 1.702.526 | 14.125 | 716.221 | 25.093 | 301.172 | 60.204 | 1,3 | 2.719.919 | 2,7 |
| 2003 | 26.388 | 1.054.343 | 23.587 | 1.218.289 | 24.899 | 1.150.881 | 74.874 | 1,6 | 3.423.513 | 3,3 |
| 2004 | 55.925 | 1.296.803 | 38.364 | 1.462.545 | 173.486 | 3.549.015 | 267.775 | 5,7 | 6.308.363 | 6,2 |
| 2005 | 47.319 | 1.586.984 | 22.605 | 1.054.460 | 531.557 | 4.505.149 | 601.481 | 12,9 | 7.146.593 | 7,0 |
| 2006 | 51.970 | 1.524.627 | 29.078 | 1.038.837 | 619.404 | 4.843.325 | 700.452 | 15,0 | 7.406.789 | 7,2 |
| 2007 | 59.613 | 2.045.668 | 39.995 | 1.149.873 | 371.316 | 4.403.960 | 470.924 | 10,1 | 7.599.501 | 7,4 |
| 2008 | 71.441 | 3.549.380 | 46.259 | 2.102.195 | 329.272 | 7.852.020 | 446.972 | 9,6 | 13.503.595 | 13,2 |
| 2009 | 64.569 | 3.213.349 | 49.248 | 2.471.288 | 380.421 | 9.218.151 | 494.238 | 10,6 | 14.902.788 | 14,6 |
| 2010 | 75.015 | 4.271.669 | 43.244 | 2.578.126 | 399.240 | 10.798.157 | 517.499 | 11,1 | 17.647.952 | 17,2 |
| TOTAL | 648.317 | 25.074.689 | 458.950 | 18.084.903 | 3.552.775 | 59.203.770 | 4.660.042 | 100 | 102.363.362 | 100 |

Fonte: Brasil (2012b, p. 67).

É possível perceber que, no total, o número de operações (no gráfico, “Nº OP”) vem aumentando ao longo dos anos, sobretudo, a partir de 2004 – justamente no período em que se intensificaram os debates sobre a criação da PNDR. Embora o ano de 2006 fora aquele com maior número de operações contratadas (700.452), em 2010 é o ano que se tem o maior registro monetário: R\$17,65 bilhões contratados. Entre os três Fundos, o Fundo Constitucional do Nordeste foi o que mais contratou operações em todo o período de operação dos Fundos: R\$59,2 bilhões. Por sua vez, o Fundo Constitucional do Centro-Oeste contratou R\$25,07 bilhões; e o Fundo Constitucional do Norte, R\$18,08 bilhões.

O Gráfico 1, a seguir, mostra a evolução das contratações dos três Fundos Constitucionais de Financiamento, em valores monetários, de 1995 a 2010. No período mais recente, entre o ano de 2009 e 2010, os três Fundos juntos acresceram 18,42% em suas contratações: o FCO aumentou 32,94%; o FNO, 4,32%; e o FNE, 17,14%. Um dado que se percebe pela visualização do gráfico é a desproporção nas contratações entre os fundos, principalmente, a partir de 2004. Em 2010, por exemplo, os valores das contratações do FNO representavam 14,61% do total; do FCO, 24,20%; enquanto, as contratações realizadas pelo FNE representaram 61,19% do total.

Gráfico 1 · Evolução das contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento, 1995 a 2010



Fonte: Brasil (2012b, p. 16).

A partir do ano de 2005 percebe-se certa regularidade na proporção da distribuição das contratações dos Fundos. Embora existam diferenças significativas entre os Fundos, a partir de 2005 manteve-se uma ordem: o FNO é o Fundo que menos contrata, seguido do FCO, sendo o FNE o Fundo que mais realiza operações, monetariamente. Além disso, como dito, as contratações vem se ampliando, ultrapassando, nos três Fundos, a quantia de R\$2 bilhões anuais a partir de 2008.

A Tabela 2, abaixo, mostra as contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento segundo sua implementação nas sub-regiões prioritárias oriundas da tipologia da PNDR. A PNDR define como áreas mais carentes de investimentos, e por isso recebem tratamento prioritário, as sub-regiões denominadas de “baixa renda” (Segundo a tipologia da PNDR, na região Centro-Oeste não há microrregiões classificadas como de “Baixa Renda”), “dinâmica” e “estagnada”.

Tabela 2 • Contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento segundo a tipologia da PNDR, 2009 e 2010

| TIPOLOGIA | 2009 | | | | 2010 | | | |
|--------------|----------------|------------|-------------------|------|----------------|------------|-------------------|------------|
| | Nº OP | % | R\$ mil | % | Nº OP | % | R\$ mil | % |
| BAIXA RENDA | 135.938 | 27,5 | 1.383.744 | 9,4 | 137.665 | 26,8 | 1.427.165 | 8,1 |
| ESTAGNADA | 162.411 | 32,9 | 5.209.185 | 35,3 | 166.907 | 32,5 | 5.496.840 | 31,3 |
| DINÂMICA | 162.920 | 33,0 | 3.260.091 | 22,1 | 171.667 | 33,4 | 4.975.212 | 28,3 |
| ALTA RENDA | 32.969 | 6,7 | 4.895.997 | 33,2 | 38.063 | 7,4 | 5.678.399 | 32,3 |
| TOTAL | 494.238 | 100 | 14.749.017 | | 514.302 | 100 | 17.577.616 | 100 |

Fonte: Brasil (2012b, p. 23).

Como resultado do número de contratos firmados com recursos do FCO, FNE e FNO, nas sub-regiões classificadas como de “baixa renda” foram contratadas em 2009 e 2010, respectivamente, 27,5% e 26,8% do total do número de operações. Nas sub-regiões “estagnadas”, 32,9% em 2009 e 32,5% em 2010; nas “dinâmicas”, 33,0% e 33,4%; nas de “alta renda”, 6,7% e 7,4%. Apenas nas sub-regiões de “baixa renda” o total de contratações não teve variação percentual positiva.

Com relação aos valores contratados, a diferença entre os Fundos é mais perceptível: em 2009, as sub-regiões que mais contrataram operações, em valores monetários, foram aquelas consideradas “estagnadas” (35,3% do total de operações); em seguida, as de “alta renda” (33,2%); depois, as “dinâmicas” (22,1%); e por fim, as de “baixa renda” (9,4%). Em 2010, as sub-regiões que mais receberam monetariamente pelas contratações foram as de “alta renda” (32,3% do total); seguidas das “estagnadas” (31,3%); e, depois, das “dinâmicas” (28,3%).

Novamente, as regiões de “baixa renda” foram as que menos contrataram operações, agora medidas em valores monetários, apenas 8,1% do total dos Fundos.

Fundos de Desenvolvimento Regional

As aplicações do Fundo de Desenvolvimento Regional da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste, entre 2006 e 2011, e segundo a tipologia da PNDR, podem ser visualizadas por meio da Tabela 3, a seguir. Quanto ao FDA, suas aplicações estão com maior volume, primeiro, nas regiões de “alta renda”; depois, nas “estagnadas”; seguida das “dinâmicas”; e, por fim, as de “baixa renda”. Já no FDNE a distribuição é diferente: as sub-regiões que mais receberam aplicações foram as de “baixa renda”; depois, as “dinâmicas”; seguida das “estagnadas”; e, por último, as de “alta renda”.

Somando os dois Fundos, as sub-regiões de “baixa renda” foram aquelas que mais receberam aplicações (29,91% do total investido), por último, foram as de “alta renda” (17,7%). As “dinâmicas”, representaram 27,74%, e as “estagnadas”, 24,65%. O FDA foi o Fundo que mais efetuou aplicações, representando 52,15% do total investido entre 2006 e 2011 (R\$7,03 bilhões); e o FDNE, aplicou 47,85% do total.

Tabela 3 • Aplicações dos Fundos de Desenvolvimento Regional, segundo a tipologia da PNDR, 2006-2011 (valores em R\$ Mil)

| Tipologia da PNDR | FDA | FDNE | Total |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Baixa Renda | 623.461,0 | 1.479.365,8 | 2.102.826,8 |
| Estagnada | 1.044.651,3 | 688.188,2 | 1.732.839,5 |
| Dinâmica | 913.127,6 | 1.037.288,2 | 1.950.415,7 |
| Alta Renda | 1.084.787,9 | 159.498,9 | 1.244.286,8 |
| Total | 3.666.027,8 | 3.364.341,1 | 7.030.368,8 |

Fonte: Brasil (2012a, p. 46).

Considerações finais

Este artigo procurou examinar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional enquanto instrumento de planejamento regional criado para combater as desigualdades regionais no Brasil. A PNDR seria capaz de dirimir as desigualdades regionais? Qual a relação entre a Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual e o planejamento regional no Brasil? De que forma essa dinâmica se apresenta, especificamente, na PNDR?

As mudanças no poder centralizador do Estado, sobretudo, após a adoção de políticas neoliberais por diversos países a partir da década de 1980, fizeram com se alterasse a lógica

de intervenção e relativizasse – não excluísse – sua capacidade de atuação na configuração de regiões e territórios por meio do planejamento econômico/territorial. Não só no caso brasileiro passou-se a priorizar escalas mais restritas do território em substituição de macrorregiões – bem como das Superintendências – que recobriam o território nacional como um todo.

Com efeito, a retomada da preocupação com as questões referentes às desigualdades regionais ganha espaço, sobretudo, com a criação da PNDR e pela (re)criação das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Estas antigas Superintendências haviam sido substituídas por agências que não lograram de força política. Contudo, um avanço nesse debate poderia partir do cumprimento, por exemplo, daquilo que foi exposto na Constituição de 1988, relativo à integração e estruturação de políticas de desenvolvimento regional com foco nas desigualdades regionais, cujas propostas ainda são tímidas após mais de 20 anos de sua promulgação.

Segundo o Secretário de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, Sérgio Duarte de Castro, durante as diversas Conferências Estaduais de Desenvolvimento Regional, apesar dos avanços, dois pilares fundamentais da PNDR foram frustrados. Um deles se refere à falta de apoio político e consenso político ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, cujo próprio marco legal da PNDR reconhece ser imprescindível para o alcance mínimo dos objetivos de redução das desigualdades regional brasileiras. O outro pilar é a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que coordenaria a execução de políticas setoriais no território, cuja estrutura também foi descontinuada.

Quanto, ainda, ao financiamento da PNDR, cabe dizer que, no interior das macrorregiões, as sub-regiões privilegiadas pelos Fundos não foram aquelas prioritárias nas ações da PNDR. O exame dos dados revela a PNDR padece de uma articulação com a aplicação destes recursos. Esses dados, demonstrados na seção anterior, se analisados à luz da teoria do desenvolvimento geográfico desigual, permitem afirmar que o planejamento regional está produzindo ainda mais desigualdades entre as regiões, frente àquelas encontradas antes da intervenção do Estado via PNDR. Quando se analisa especificamente a Tabela 2, referente às contratações dos Fundos Constitucionais de Financiamento nos anos de 2009 e 2010, o que se percebe é que a maioria dos recursos aí empregados não estão sendo direcionados para as regiões consideradas de “baixa renda” pela tipologia da PNDR – apenas 9,4%, em 2009 e 8,1%, em 2010! E mais: são justamente aquelas sub-regiões que possuem maior dinamismo de PIB per capita e de renda domiciliar per capita que possuem maior representação na distribuição dos recursos.

Por outro lado, embora os dados relativos à PIB e renda per capita não sejam os melhores indicadores de desenvolvimento de uma determinada região, a tipologia de partida da PNDR, é um início de diálogo com questão regional brasileira. A “defesa” de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada explicitamente por Tânia Bacelar de Araújo (1999), Leonardo Guimarães Neto (2012), entre outros, deveria avançar ainda mais, seja pela luta contra sua descontinuidade, seja pelo consenso nos debates sobre a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, seja pela equitativa distribuição e atenção aos propósitos da PNDR quanto aos recursos financeiros já disponíveis e direcionados no combate às desigualdades regionais brasileiras, ou ainda, seja na conformação de amplo apoio político.

Referências

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Proposta para discussão. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003a.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição Nº41/2003**. 2003b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/...Proposicao=113717>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº42/2003**. 2003c. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/publicacaooriginal.html>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. **Decreto Nº 6.047/2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm. Acesso em: 20 abr. 2013.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Sumário Executivo. IICA: Ministério da Integração Nacional, 2008a.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição Nº233/2008**. 2008b. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/.../...?idProposicao=384954>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Publicação anual – 2012a. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/web/guest/publicacoes2>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais. **Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO - FNE - FCO)**. Desempenho operacional, 2009/2010. Atualizado em junho de 2012b. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=. Acesso em: 20 set. 2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Ina Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia, conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. 353p. il.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000. 399p. Tradução de: The development dictionary.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. A integração nacional e as novas territorialidades: o papel da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. In: KATUTA, Ângela Massumi; SILVA, William Ribeiro (Orgs.). **O Brasil frente aos arranjos espaciais do século XXI**. Londrina: Humanidades, 2007. 360p.

FRIEDMANN, John R. P. Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. **Revista EURE** (Vol. XVIII, Nº 55). 79-89, Santiago, 1992.

FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento democrático**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959. xxiv, 196p.

FURTADO, Celso(a). **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).

FURTADO, Celso. **A fantasia organizada**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 232 p. (Estudos brasileiros, v.89).

GUILLEZEAU, Patrícia. La planificación latinoamericana de la década de los 90. **Revista de Ciencias Sociales**, vol. VIII, n. 1, p. 95-110, Enero-abril, 2002.

HARVEY, David. **The limits to capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1982.

HARVEY, David. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. **Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development**. London; New York: Verso, 2006.

JOHNSON, D. A. History of Regional Planning. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**, Editors-in-Chief: Neil J. Smelser and Paul B. Baltes, Oxford, 2001, p. 12925–12930.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. 187p. (Coleção debates, 21) p. 9-28.

LIRA, Luis. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). 2006. (Serie Gestión Pública, Nº 59).

LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. **Planejamento, Estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990. xii, 205p.

LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Outubro**, n. 1, p. 73-80. 1998.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985a. (Os economistas, v. 1, t. 1). Tradução de: Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985b. (= Os Economistas, v. 1, t. 2). Trad. de Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. **São Paulo em Perspectiva**. 5 (4), p. 28-42, out./dez., 1991.

MATUS, Carlos. **Estrategia y Plan**. 11. ed. México/DF: Siglo XXI Editores, 1998. 192 p. (primera edición, 1972).

MELO, Maria Angela Campelo de. Planejamento em tempo de incerteza: um paradoxo? **Revista de Ciência e Tecnologia**, Recife, v. 5, n. 2, p. 171-186, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 1).

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, abr., 2006. DOI: 10.1590/S0034-76122006000200006

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. 236 p, il. (Geografia: teoria e realidade).

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1988.

THEIS, Ivo Marcos. Do desenvolvimento desigual e combinado ao desenvolvimento geográfico desigual. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, n. 2, p. 241-252, dez. 2009.

THEIS, Ivo Marcos; BUTZKE, Luciana. In: GALVÃO, Andréia et al. (Org.). **Capitalismo**: crises e resistências. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2012. 508 p.

TROTSKY, Leon. **A história da Revolução Russa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 3v. (Pensamento crítico, v. 11).