

# Mecanismos recentes de desenvolvimento regional no Brasil

Ana Carolina da Cruz Lima<sup>i</sup>  
João Policarpo Rodrigues Lima<sup>ii</sup>

## Resumo

O objetivo do artigo<sup>i</sup> é analisar as propostas de políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelo governo federal no Brasil entre 1996-2007. São analisados três Planos Plurianuais e a *PNDR*. A análise sugere que os *PPA's* e a *PNDR* são planos abrangentes e englobam questões fundamentais para o desenvolvimento do país. Porém, dada a prioridade à manutenção da estabilidade macroeconômica, os projetos que mais estimulariam as regiões menos desenvolvidas do país não foram implementados ou estão inacabados. A *PNDR* avança em termos de planejamento regional, pois evidencia a necessidade de pensar o desenvolvimento em suas múltiplas escalas espaciais e retoma sua discussão de forma mais centralizada. Todavia, ainda necessita de melhor direcionamento de suas propostas, visto que a aplicação das mesmas ainda possui viés local e favorece regiões já mais dinâmicas.

**Palavras-chave:** Planejamento Regional; Políticas Regionais; *PPA* e *PNDR*.

**Classificação JEL :** R50; R58.

## 1. Introdução

A análise do processo de desenvolvimento econômico de um país engloba, necessariamente, sua problemática regional. Um

---

<sup>i</sup> Doutoranda em Economia (CEDEPLAR/UFMG) – Bolsista *CNPq* – Correio eletrônico: ana\_carolinaacl@yahoo.com.

<sup>ii</sup> Ph. D (Univ. de Londres) - Professor do Departamento de Economia/PIMES da UFPE e pesquisador *ID* do *CNPq*. Correio eletrônico: jprlima@ufpe.br.

conceito mais amplo de desenvolvimento, que considere questões sociais e econômicas, evidencia que é impossível para uma economia chegar a este estágio se há grandes disparidades de renda, emprego e oportunidades entre suas regiões e seus cidadãos. O mercado por si só não é capaz de evitar o surgimento destas disparidades (Perroux, 1967; Myrdal, 1957; Hirschman, 1958), pelo contrário, pode contribuir para acentuá-las, o que evidencia a importância do papel desempenhado pelo Estado no processo de desenvolvimento econômico. No Brasil, durante seu período de desenvolvimento recente, o Estado foi o principal implementador e elaborador de políticas de desenvolvimento, viabilizando a instalação de importante parque industrial no país, sendo este o principal responsável pela dinâmica econômica nacional a partir de meados da década de 1960. Este papel durou até a década de 1980, quando a crise da dívida externa evidenciou a fragilização fiscal do Estado e as restrições ao crescimento, sendo estas acompanhadas pelo esvaziamento do papel do Estado na economia, tendência confirmada pelas reformas liberais implementadas no país na primeira metade da década de 1990. A partir deste período houve uma reconfiguração das políticas econômicas adotadas pelo Estado, que passaram a priorizar a estabilidade macroeconômica.

Por este motivo, as políticas de desenvolvimento regional, elaboradas pelo governo federal, sofreram profundas modificações: foram praticamente nulas nos anos 1980 e retomadas apenas na segunda metade da década de 1990, com a elaboração dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Contudo, é preciso destacar que a avaliação, qualitativa e quantitativa, destas políticas ainda é limitada, devido principalmente às dificuldades de mensurar os efeitos indiretos das medidas adotadas.

O objetivo deste trabalho é analisar as propostas de políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelo governo federal no Brasil no período 1996-2007, destacando suas principais características e fragilidades. Para tanto são analisados três Planos Plurianuais (*Brasil em ação, Avança Brasil e Plano Brasil – Participação e Inclusão*) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (*PNDR*).

Para contextualizar a discussão, o processo de desenvolvimento recente do Brasil é analisado brevemente na segunda seção. Na

terceira seção discorre-se sobre as principais tendências mundiais em relação às políticas de desenvolvimento regional, no sentido de demonstrar em que direção os governos devem trabalhar para estimular, de forma mais consistente, o desenvolvimento de suas regiões menos dinâmicas. Na quarta seção são analisados os principais instrumentos de planejamento e desenvolvimento regional na esfera federal utilizados no período pós-1990 – Planos Plurianuais e *PNDR*, enfatizando as propostas direcionadas para a região Nordeste a título de exemplificação, visto que a mesma apresenta indicadores econômicos e sociais menos expressivos no contexto nacional. Em seguida são realizadas as considerações finais.

## **2. Desenvolvimento recente da economia brasileira e o papel desempenhado pelo Estado**

O século XX marca uma época de profundas transformações na economia brasileira. Em um período relativamente curto, foi instalada no país uma estrutura industrial diversificada, simultaneamente à integração do mercado nacional, tendo este processo contado com participação ativa do Estado.

Até a década de 1930, o desempenho da economia nacional dependia quase que exclusivamente de suas exportações (*commodities* agrícolas), o que tornava o país dependente do mercado externo e, conseqüentemente, muito vulnerável às condições internacionais. Ao mesmo tempo, os problemas históricos de distribuição de renda e propriedade no país se agravavam, pois o modelo de desenvolvimento adotado (agroexportador) tinha como característica a concentração de recursos, naturais e financeiros, nas mãos dos empresários do setor exportador. A crise de 1929, aliada à superprodução das *commodities* agrícolas, “constituiu um momento de ruptura no desenvolvimento brasileiro”, ou seja, o esgotamento do modelo agroexportador evidenciou a necessidade de adotar medidas que visassem superar o subdesenvolvimento e os constrangimentos externos. O resultado foi a definição de um novo projeto nacional de desenvolvimento, que tinha como principal objetivo a industrialização do país.

O período subsequente (1930-60) foi fundamental para a industrialização do Brasil. O modelo de desenvolvimento adotado foi o de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), que iniciou uma fase de forte avanço industrial, voltado para o mercado interno e com elevado grau de proteção em relação aos concorrentes externos (industrialização fechada). O auge da industrialização ocorreu durante o Plano de Metas no Governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), com altos níveis de crescimento do produto e ampliação/diversificação da estrutura industrial brasileira. Entretanto, o modelo ISI acentuava as contradições existentes na economia, pois os investimentos se concentravam no setor industrial e eram intensivos em capital/poupadores de mão de obra. Destaca-se o aumento da participação do Estado na economia, tanto no que diz respeito ao planejamento e financiamento, quanto ao investimento direto em infraestrutura e insumos básicos.

Nos anos 1960, a situação econômica do país se reverteu, como consequência dos desequilíbrios do período anterior: as taxas de crescimento e os investimentos diminuíram, acompanhados da aceleração da inflação. Em 1964, o Golpe Militar surge como solução para a instabilidade política (crise do populismo) e como pré-condição para a superação da crise econômica. No final deste ano foi implementado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como objetivo acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, aumentar o investimento e o emprego, corrigir a tendência ao desequilíbrio externo e atenuar os desequilíbrios setoriais e regionais<sup>2</sup>. Como resultado, entre 1968-73, o Brasil experimentou o chamado "Milagre Econômico", no qual foram verificadas as maiores taxas de crescimento do produto, com relativa estabilidade de preços, devido, principalmente, à ocupação da capacidade ociosa do período anterior e à recuperação mundial. A intervenção estatal foi significativa neste processo, via investimentos em infraestrutura, em empresas públicas e aumento da concessão de incentivos fiscais e financeiros. Neste período, também ocorreu a primeira onda de endividamento externo, com ampla entrada de recursos (excesso de liquidez internacional) e aumento da vulnerabilidade. Contudo, apesar de ter ocorrido uma pequena descentralização dos investimentos em favor das regiões (Nordeste,

principalmente) e dos setores (agrícolas) menos favorecidos, a concentração de renda ainda era vista como necessária para aumentar a capacidade de poupança, financiar o investimento e, conseqüentemente, o crescimento.

Na década de 1970, optou-se, mais uma vez, pela continuidade do desenvolvimento, com a implantação, em 1974, do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Este consistia em uma estratégia de financiamento, ao mesmo tempo em que promovia um ajuste na oferta de longo prazo (para diminuir a necessidade de importar e aumentar a capacidade de exportar) e a manutenção do crescimento, redirecionando a atividade industrial para o setor de meios de produção. O Estado concentrou o plano em si e foi o principal agente das transformações, via empresas estatais e endividamento externo (estatização da dívida externa).

Foi na década de 1970 que ocorreu de forma mais intensa a descentralização espacial dos projetos de investimento devido principalmente às pressões pela modernização das regiões menos industrializadas, como destacado por Guimarães Neto (1995, p.17):

[...] apesar da grande heterogeneidade e desigualdade ainda existentes na economia brasileira, há, durante a década de 70, maior convergência das unidades federadas em torno da média nacional no que se refere ao produto Interno Bruto (PIB) por habitante, bem como se verifica desconcentração inter e intra-regional.

O Nordeste, por exemplo, experimentou uma rápida expansão industrial, com melhorias em seu parque industrial e diversificação da produção<sup>3</sup>. Todavia, este processo ocorreu de forma concentrada e seletiva, tanto do ponto de vista setorial quanto espacial (Affonso e Silva, 1995; Guimarães Neto, 1995; Diniz, 2001), e o centro de decisões dos grandes grupos econômicos existentes no país continuou concentrado no Sudeste, onde as estratégias eram definidas.

Alguns fatores foram essenciais para a desconcentração da atividade produtiva: a desaceleração da economia mundial, que atingiu de forma mais intensa as regiões mais industrializadas do país; as deseconomias de aglomeração nestas mesmas regiões; e a ação estatal, que impulsionou o surgimento de vantagens locais e a possibilidade de exploração de recursos naturais em novas áreas do país, graças ao investimento em infraestrutura de comunicações e

transportes, e às suas políticas setoriais e de desenvolvimento regional, que consistiam em incentivos fiscais e financeiros oferecidos pelos órgãos regionais de desenvolvimento (Superintendências – Sudene e Sudam – e Bancos de Desenvolvimento Regional – Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, etc.).

Embora a atuação do Governo Brasileiro não tenha sido estrategicamente planejada, tendo contado, inclusive, com políticas macroeconômicas, setoriais e espaciais frequentemente contraditórias, não se pode deixar de enfatizar a importância do mesmo para o processo de desconcentração. Em outras palavras, no Brasil, o Estado assumiu, por várias razões, função central na promoção do desenvolvimento econômico. Essa intervenção deu-se na forma da criação de empresas estatais em setores estratégicos (bens intermediários; infraestrutura de transportes, energia elétrica; exploração de petróleo; siderurgia; etc.), que não foram ocupados pelo setor privado, nacional (inexistência de recursos em volume suficiente) e internacional (falta de atratividade). Além disso, o Estado criou agências de desenvolvimento para promover setores específicos, bem como instituições financeiras para gerar o aporte de recursos necessários ao investimento. Como destacado por Gremaud *et al* (2002, p. 208): “[...] o Estado assumiu uma função estruturante do desenvolvimento, que não fazia parte de suas funções clássicas, uma vez que o desenvolvimento era visto como uma consequência da atuação do mercado”. Além disto, em relação ao sistema tributário brasileiro, visto como instrumento manejado pelas autoridades governamentais para viabilizar determinados objetivos, econômicos e sociais, no período 1964/1988, observa-se grande centralização fiscal.

Com o segundo choque do petróleo em 1979 e a reversão das condições de financiamento internacional (elevação das taxas de juros e, mais tarde, o rompimento completo do fluxo de recursos voluntários para os países em desenvolvimento), observa-se a piora da situação fiscal do Estado brasileiro (redução da base tributável, aumento das transferências, etc.), traduzida em desequilíbrios externos e pressões inflacionárias. Por estes motivos, as atenções do governo voltaram-se à necessidade de gerar superávits comerciais para fazer frente aos serviços da dívida externa e ao controle da inflação. Os anos seguintes foram marcados pela redemocratização do país e por grandes

oscilações nas taxas de inflação e no produto real, com a adoção de uma política econômica que tinha como objetivo principal a estabilização dos preços, acompanhada da diminuição dos gastos públicos (principalmente investimentos), aumento da taxa de juros interna e restrição ao crédito. Assim, o Estado deixou de ser o principal financiador e implementador das políticas de desenvolvimento regional, preocupando-se principalmente com questões de política econômica, ou seja, a crise da dívida da década de 1980 enfraqueceu a intervenção produtiva do Estado, reduzindo sua capacidade de implementar políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento regional. O gasto social público tornou-se mais descentralizado, com Estados e municípios assumindo parcela cada vez mais significativa dos mesmos, movimento que foi confirmado pela Constituição Federal de 1988 (aumentou a autonomia dos Estados para fixar, por leis próprias, as alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, incidentes sobre as operações internas).

A economia brasileira chegou à década de 1990 em uma situação não muito favorável, devido, principalmente, às políticas de ajustamento interno e externo do período anterior, que, aliadas às restrições externas, terminaram por consolidar a necessidade de promover reformas na economia. Estas, por sua vez, foram influenciadas por uma visão ortodoxa e seguiram as instruções do “*Consenso de Washington*”: liberalização financeira e comercial e desregulamentação da economia. A adoção das políticas liberais sugeridas pelos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) iniciou um intenso processo de liberalização da economia nacional, acompanhado da estabilização de preços, via Plano Real, e do esvaziamento da intervenção estatal na economia (política do Estado mínimo), com redução dos mecanismos de políticas de desenvolvimento regional elaborados pelo Governo Central. Estes fatos, desestimularam, em alguma medida, o processo de desconcentração da atividade industrial<sup>4</sup>, e deixaram praticamente a cargo dos Estados a responsabilidade pela aplicação de políticas de desenvolvimento local. A disputa por investimentos produtivos (principalmente por Investimento Externo Direto – IED) entre as unidades federadas, via concessão de incentivos fiscais, tornou-se o

principal instrumento de política econômica, com valorização excessiva do desenvolvimento local, em detrimento das demandas nacionais, promovendo, assim, um desenvolvimento com baixos níveis de integração. Este fenômeno, conhecido como guerra fiscal, tem se intensificado nos últimos anos, o que abriu espaço para a discussão tanto dos possíveis benefícios e/ou prejuízos que o mesmo pode trazer para os Estados, em particular, e para o país como um todo, quanto para a ausência de mecanismos nacionais de desenvolvimento regional (Lima, 2008; Varsano, 1997; Prado, 1999).

### **3. Políticas de desenvolvimento regional: tendências mundiais**

A existência de disparidades regionais não constitui um fenômeno exclusivo da economia brasileira. Em todo o mundo, inclusive em países desenvolvidos, podem ser verificadas regiões com diferentes níveis de renda e, por isso, foi, e ainda hoje é possível observar a adoção de políticas regionais em várias situações. Mesmo países como os EUA, que defendem com veemência, principalmente no período pós-1990, a adoção de políticas liberais e a ausência da ação direta do governo na economia, realizam intervenções sempre que julgam necessário, com o intuito de reduzir as disparidades espaciais (Galvão, 1998).<sup>5</sup> Segundo Gomes (1993: 52):

“Definitivamente, a intervenção é regra absoluta. Pode ser que a extensão dessa intervenção esteja se tornando menor, sob a influência das ideias neo-liberais. Mas não parece, de forma nenhuma, provável que os governos deixem de intervir nos mercados, num futuro previsível, visando perseguir objetivos regionalmente definidos”.

#### **3.1 Instrumentos de Política Regional**

As disparidades regionais têm efeitos sobre os padrões de desenvolvimento de um país e sobre o bem-estar de parte de sua população. Logo, políticas direcionadas para a redução das mesmas, quando bem concebidas e implementadas, podem estimular a



economia nacional (aumento da renda e do bem-estar), sem impor custos adicionais para a sociedade e para as regiões mais desenvolvidas, que poderão ser beneficiadas pela redução da pobreza nas áreas mais atrasadas do país, como, por exemplo, o aumento do mercado consumidor (Galvão, 1998).

No caso dos países desenvolvidos (EUA, Japão e países europeus, inclusive no âmbito da União Européia), os instrumentos de política regional mais utilizados, isoladamente ou em conjunto, estão relacionados à constituição de fundos nacionais para a construção de infraestrutura (transportes, energia, telecomunicações) e concessão de empréstimos favorecidos à iniciativa privada (prazos, taxas e garantias); incentivos fiscais, financeiros e auxílios diretos ao capital, ao trabalho e ao investimento; realocização de plantas industriais; desenvolvimento de novos produtos; abertura de novos mercados; e controle locacional nas áreas congestionadas. O objetivo principal destes instrumentos é estimular a coesão interna destas localidades e não meramente aumentar seus indicadores individuais, visto que este é um fator fundamental para a integração do mercado nacional. Em geral, o setor que mais recebe atenção das políticas regionais é o industrial, principalmente seus gêneros dinâmicos e de maior potencial tecnológico, dados os seus possíveis efeitos de encadeamento. Nestes países é possível observar o estímulo às atividades de alta tecnologia (intensivos em conhecimento), processamento de informações e serviços especializados para a indústria, setores com grande potencial de crescimento nas economias modernas.

Devido às mudanças tecnológicas ocorridas nos últimos anos, as pequenas e médias empresas têm recebido maior atenção das políticas regionais, pois as mesmas se revelaram mais propensas à inovação e mais maleáveis às mudanças estruturais, o que lhes concedeu papel estratégico no desenvolvimento regional. Além disso, o avanço dos meios de comunicações, de processamento de dados e dos transportes, permitiu que a produção e assimilação de novas tecnologias se tornassem, em determinado grau, menos dependentes de localizações específicas. Contudo, isso não exclui a importância das aglomerações para o desenvolvimento de diversas atividades produtivas, visto que a

existência das mesmas proporciona um ambiente favorável ao debate e à troca de informações.

No caso dos países em desenvolvimento, com exceção do Chile que procurou estimular as vantagens comparativas locais, os principais instrumentos utilizados para impulsionar a dinâmica de regiões mais atrasadas são os incentivos fiscais e financeiros, também concentrados no setor industrial. Entretanto, apesar das possibilidades de produção em setores de maior intensidade tecnológica, criadas pela mudança do paradigma tecnológico mundial, os setores objeto das políticas regionais nestes países pertencem primordialmente aos gêneros tradicionais da indústria (têm menores resultados em relação à atração de empreendimentos complementares). Os gêneros dinâmicos também receberam incentivos, mas em uma proporção bem menor.

O porquê desta divisão de setores estimulados entre países desenvolvidos e em desenvolvimento está relacionado a uma série de fatores, dentre os quais pode-se destacar a adoção de políticas liberais nos países em desenvolvimento desde fins da década de 1980, cuja preocupação primordial era a estabilização monetária e o ajuste fiscal. Assim, apesar das vantagens oriundas com o processo de globalização, como a abertura de mercados consumidores externos e a possibilidade de adquirir, a determinado preço, novas tecnologias, os países em desenvolvimento não puderam aproveitá-las por completo, dado o esvaziamento do papel do Estado na economia, além das barreiras não-tarifárias impostas pelos países desenvolvidos.

Uma visão mais equilibrada reconhece o papel que o governo pode desempenhar na economia, que inclui tanto a regulamentação quanto o fornecimento de serviços públicos, como saúde e educação. Segundo Stiglitz (2002), dois casos de desenvolvimento bem-sucedido, o dos EUA e o do Leste Asiático, fornecem provas da importância da política governamental. No caso do Leste Asiático, ele afirma que:

"[...] esses países perceberam que o que os separava das nações mais desenvolvidas não era uma simples defasagem de capital, mas uma defasagem de conhecimento, e trabalharam com afinco e com êxito para introduzir a tecnologia moderna em suas sociedades. Hoje, em muitas áreas, eles se encontram na linha de frente (Stiglitz, 2002, p. 347)."

Embora não seja razoável defender o protecionismo generalizado, também não se pode deixar de reconhecer que as reformas liberais não foram capazes de reduzir, em grande escala, as desigualdades entre regiões. Na verdade, as políticas regionais, quando bem elaboradas, podem integrar uma estratégia mais abrangente de gestão econômica capaz de produzir crescimento e estabilidade, o que transcende os interesses das regiões atrasadas. Além de serem essenciais para o crescimento de longo prazo.

### **3.2 Novas Perspectivas para as Políticas de Desenvolvimento Regional**

A globalização, a reestruturação produtiva e as novas exigências tecnológicas estão criando a necessidade de novas alternativas e enfoques para as políticas de desenvolvimento regional. Com isso, a intervenção pública no espaço nacional deve estar voltada para dotar as regiões e as firmas que nelas operam, de um ambiente econômico e institucional mais favorável, capaz de torná-las mais ágeis, flexíveis e eficientes na busca e no desenvolvimento de suas vantagens competitivas.

Dunford (2007) evidencia a necessidade da intervenção estatal e defende a adoção de políticas de desenvolvimento regional, uma vez que o desenvolvimento econômico é essencialmente desigual e tem consequências distributivas bastante adversas (os núcleos urbanos se organizam hierarquicamente no espaço e ocupam parte relativamente pequena do território). Assim, ao contrário das recomendações dos teóricos neoclássicos, segundo os quais só há espaço para política regional quando os mecanismos de mercado falham (caso contrário há convergência de renda entre regiões), e baseado nas teorias recentes sobre o crescimento endógeno, que têm sua origem na Teoria da Causação Circular Cumulativa (Myrdal, 1957), este autor ressalta a possibilidade de aumento das disparidades territoriais em termos de renda *per capita*, levantando a questão da importância das políticas regionais. Se os mecanismos que ampliam as disparidades têm efeitos diretos negativos sobre o bem-estar social, esta é uma importante

justificativa para um desenvolvimento regional mais equânime e para as políticas regionais.

Seriam quatro as principais justificativas para a aplicação de políticas regionais, consideradas a partir dos impactos que os mecanismos de mercado têm sobre o desenvolvimento e as disparidades espaciais:

(i) a necessidade de mecanismos de estabilização para as economias regionais se ajustarem a choques adversos (as políticas regionais oferecem um meio para lidar com a estabilização, sustentando as atividades econômicas nas áreas mais afetadas);

(ii) a existência de falhas de mercado e de coordenação relacionadas às deseconomias e aos elevados custos sociais e de infraestrutura de uma concentração da população e de empregos nas áreas desenvolvidas e, ainda, os altos custos sociais do despovoamento de áreas economicamente desvantajosas (são necessárias medidas para conter o crescimento de centros super-desenvolvidos e a migração, assegurando um desenvolvimento mais equilibrado);

(iii) a necessidade de redistribuir os ganhos associados às sucessivas etapas do processo de integração nacional (equidade, crescimento e bem-estar), reforçando a coesão nacional. As disparidades entre indivíduos e famílias podem ser contrabalançadas à medida que coincidem com as disparidades espaciais. Nesta situação, enfrentar as disparidades espaciais poderia trazer uma importante e eficiente contribuição para o combate às disparidades sociais; e

(iv) a necessidade de reestruturação das condições econômicas e das estruturas de governança, ou seja, do ambiente institucional (*institutional thickness*), para estimular o desenvolvimento sustentado e o crescimento do bem-estar nas áreas menos desenvolvidas (a União Européia, por exemplo, utiliza esta abordagem do lado da oferta no processo de elaboração das políticas regionais, com o intuito de acelerar a reestruturação de longo prazo de regiões deprimidas).

Assim, “as estratégias de desenvolvimento regional deveriam envolver a identificação e a implementação de um modelo de desenvolvimento equitativo, que não seja visto em termos neoliberais como um *trade-off* com a eficiência” (Dunford, 2007, p. 53). A análise

conjunta do crescimento e sua distribuição é de grande importância, pois permite que sejam identificadas as ligações entre crescimento (um meio para alcançar uma finalidade) e bem-estar (a finalidade do desenvolvimento econômico).

Neste sentido, é preciso criar um ambiente favorável à atração de investimentos nas áreas de menor dinamismo do país, desenvolver e fortalecer instituições que aumentem a capacidade de inovação de sua base econômica (por exemplo, agências regionais de desenvolvimento) e que propiciem maior grau de integração espacial dentro e entre as regiões do país, ou seja, o ambiente institucional deve ser favorável à coesão interna. Para tanto é indispensável o investimento em infraestrutura física e social (estradas, aeroportos, portos, saneamento, educação, saúde, habitação, qualificação do trabalhador, etc.), a criação de parques e incubadoras industriais e de pesquisa (pré-requisitos fundamentais à atração de indústrias intensivas em conhecimento), bem como estimular a diferenciação de produtos, novas redes de comercialização, a produção e assimilação de novas tecnologias, para elevar a eficiência produtiva e a competitividade das regiões menos desenvolvidas do país. O governo deve desempenhar um papel muito mais qualitativo, que é o de liderar e facilitar processos de mudanças; criar, apoiar e fortalecer organizações engajadas na promoção do crescimento econômico e social; e coordenar e implementar programas de desenvolvimento em todas as esferas territoriais – nacional, regional e local.

Se países desenvolvidos, que possuem problemas regionais menos intensos, aplicam políticas regionais, muitas vezes abrangentes, por que os países em desenvolvimento não devem elaborá-las e implementá-las? Estes, mais apropriadamente, precisam adotar uma postura em defesa de um regime mais equilibrado, que funcione não apenas para os ricos dentro do país, mas para todos. Porém, para tanto “tais países precisam escolher seu próprio rumo, livres dos mantras simplistas que desempenharam um papel tão central no direcionamento da política econômica da América Latina na última década” (Stiglitz, 2002, p. 355).

Assim, evidenciadas as justificativas para a adoção de políticas regionais e as transformações no papel do Estado, percebe-se que o fazer política regional torna-se ainda mais complexo, inclusive porque

o capital tem sua própria lógica espacial. Ao mesmo tempo a avaliação destas políticas torna-se instrumento fundamental para auxiliar a coordenação estatal e permitir a efetiva condução de políticas. No Brasil, especialmente nos anos recentes, há um grande esforço nas tentativas de avaliação de programas sociais, contudo, há uma lacuna em relação à avaliação de políticas públicas específicas para o território, apesar dos grandes conjuntos de instrumentos e políticas de desenvolvimento regional já implementados (desde a década de 1950 por meio das Superintendências Regionais de Desenvolvimento, etc.) e do grande volume de recursos envolvidos nestas operações. Em geral, os instrumentos de monitoramento e de avaliação no país são insatisfatórios, tanto qualitativa quanto quantitativamente. O objetivo deste trabalho é analisar as propostas de políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelo governo federal no Brasil entre 1996 e 2007, destacando suas principais características e fragilidades.

#### **4. Instrumentos nacionais de políticas de desenvolvimento regional**

Como destacado anteriormente, o Estado desempenhou papel fundamental no processo de desenvolvimento recente da economia brasileira. Os principais planos que impulsionaram a dinâmica econômica nacional foram elaborados, planejados e implementados pelo setor público (Plano de Metas e II PND), ainda que a participação do capital privado fosse indispensável à consecução dos objetivos propostos. Este papel de interventor direto perdurou até meados da década de 1980, quando a crise da dívida externa tornou evidente a necessidade de reformas na economia nacional. Estas reformas, iniciadas ainda nos anos 1980 e consolidadas na década de 1990, tiveram como base as teorias econômicas neoliberais e introduziram uma série de mudanças na economia brasileira.

Em relação à ação estatal, os anos 1990 marcam um período de diminuição da participação direta do governo na economia em prol de uma função mais reguladora. Os planos de desenvolvimento elaborados a partir de então deram espaço a um novo tipo de

planejamento, que põs o Estado como facilitador do setor privado. É justamente neste período que surgem os Planos Plurianuais (PPA's), nos quais são estabelecidas as metas de médio prazo da administração pública federal de forma regionalizada.

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, são aqui analisados os três planos vigentes entre 1996 e 2007, dando ênfase às propostas elaboradas para estimular a dinâmica da região Nordeste, a menos desenvolvida do país. Além dos PPA's, também é analisada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atual política de estímulo à dinâmica das regiões brasileiras.

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabelece importantes instrumentos de combate às disparidades regionais, a saber os Fundos Constitucionais de Financiamento (das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e as Transferências Constitucionais, particularmente os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos municípios e do Distrito Federal (FPM).

O objetivo dos Fundos Constitucionais é promover o desenvolvimento econômico e social das respectivas regiões beneficiárias (aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda), por intermédio de programas de financiamento a taxas de juros que variam em função do porte dos tomadores de empréstimos (pessoas físicas e/ou jurídicas, firmas individuais ou associações e cooperativas de produção); projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas têm tratamento preferencial no âmbito destes fundos, bem como atividades que utilizem matéria-prima e mão de obra locais de forma intensiva e que produzam alimentos básicos para a população.

As Transferências Constitucionais representam um mecanismo fundamental para amenizar as disparidades regionais, visto que constituem importante instrumento de redistribuição da renda nacional (promovem a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para regiões menos desenvolvidas do país). Além disso, a ausência de instrumentos nacionais de políticas de desenvolvimento regional concedeu às mesmas importante papel para a manutenção e/ou estímulo da dinâmica econômica local, visto que em muitos casos, estas transferências representam a principal fonte de

recursos da unidade sub-nacional (estes fundos contribuem significativamente para a composição das receitas de alguns Estados e municípios).

Apesar da importância destes instrumentos para o combate às disparidades regionais no país, os mesmos não serão analisados neste trabalho, visto que sua natureza é essencialmente diferente das propostas de políticas elaboradas fora do âmbito da Constituição Federal<sup>6</sup>. Em outras palavras, o que pretende-se evidenciar no artigo é o esvaziamento do planejamento regional no período pos-1980, cuja retomada aparece de forma bastante tímida em meados dos anos 1990 com os Planos Plurianuais. O objetivo é ressaltar que estes planos reconhecem a necessidade de haver políticas de desenvolvimento regional, mas as mesmas não chegam a ser implementadas/operacionalizadas. O foco da análise são as propostas de políticas vigentes entre 1996 e 2007 e não os instrumentos existentes para combater as disparidades regionais, que, a propósito, foram criados ainda no final da década de 1980 e possuem força de lei (análise de políticas *versus* análise de instrumentos). A preocupação regional parece ser retomada de forma mais consistente apenas em 2007 com a instituição da *PNDR*, todavia, de forma ainda bastante limitada.

É preciso destacar que os Fundos Fiscais de Investimentos das regiões Norte e Nordeste (Finam e Finor, respectivamente), criados na década de 1970 e administrados pelas Superintendências Regionais de Desenvolvimento (Sudam e Sudene), também não serão analisados neste trabalho, apesar de representarem estímulos significativos para o investimento produtivo nas respectivas regiões. O motivo é o mesmo aplicado aos Fundos e às Transferências Constitucionais. Além disso, é preciso destacar que o papel desempenhado pelas Superintendências Regionais de Desenvolvimento no período analisado foi extremamente inexpressivo. As mesmas foram extintas em 2001, transformadas em Agências de Desenvolvimento em 2002 e reimplantadas como autarquias em 2007, entretanto, as mesmas não operacionalizaram medidas dignas de registro no combate às disparidades regionais no período em análise. Ou seja, se nas décadas de 1960-80 as mesmas limitavam-se a coordenar as políticas de incentivos fiscais e financeiros do governo federal, administrando a aplicação destes por parte da iniciativa privada, sem implementarem efetivamente medidas de mudanças estruturais nas



respectivas regiões objeto de políticas, muito menos o fizeram agora. Este fato, obviamente, teve reflexos expressivos no planejamento regional, que foi inexpressivo no período, limitando-se à intenções de políticas e nunca à operacionalização das mesmas.

#### **4.1 Plano Plurianual (PPA)**

O Plano Plurianual (*PPA*) estabelece os programas e projetos de médio prazo das ações do governo brasileiro, conforme artigo 165 da Constituição Federal. Leis de iniciativa do Poder Executivo instituem o *PPA*, no qual são estabelecidos, de forma regionalizada, os objetivos, as diretrizes e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O *PPA* é elaborado pelo Governo Federal por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento e é aprovado pelo Congresso Nacional. Desde sua exigibilidade, foram aprovados quatro *PPA*'s. Aqui serão discutidos os seguintes planos: *Brasil em Ação* (1996-1999), *Avança Brasil* (2000-2003) e *Plano Brasil – Participação e Inclusão* (2004-2007).

##### **4.1.1 PPA 1996-1999: Brasil em Ação**

O Programa *Brasil em Ação*, instituído pela Lei nº 9.276, de 09 de Maio de 1996, teve como premissa básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços conquistada pelo Plano Real. O principal objetivo do plano era remover os obstáculos à consolidação do Real, à retomada do crescimento e ao progresso econômico e social da população. O plano estabelecia três estratégias de ação para o período 1996-1999:

i) *Construção de um Estado moderno e eficiente*: consolidar o processo de saneamento das finanças públicas; descentralizar as políticas públicas para Estados e Municípios; aumentar a eficiência do gasto público; reformular os organismos de fomento regional; aprofundar o programa de desestatização (principalmente nos setores de telecomunicações, energia elétrica e mineração); e reformular a

ação reguladora do Estado. Para alcançar estes objetivos seria preciso aprovar uma série de reformas de natureza constitucional, legal e administrativa, que deveriam remover os entraves à competitividade e estimular a redução do "Custo Brasil";

ii) *Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais*: estimular as potencialidades regionais, com o uso racional e sustentado dos recursos; fortalecer a infraestrutura das regiões menos desenvolvidas; criar novas oportunidades de emprego; reduzir os custos de produtos de primeira necessidade; ampliar o acesso da população aos serviços básicos de saúde; melhoria educacional (principalmente no ensino básico fundamental); melhorar as condições de vida, trabalho e produtividade no campo e nas aglomerações urbanas críticas; erradicar a miséria e a fome; e

iii) *Competitividade e Modernização Produtiva*: a modernização da estrutura produtiva do país deveria ser obtida pela consolidação da abertura da economia (políticas de abertura comercial, desregulamentação e defesa da concorrência), qualificação da mão de obra e flexibilização das relações trabalhistas. Já a inserção competitiva exigia a ampliação e modernização da infraestrutura, a redução do "Custo Brasil", o fortalecimento do papel do setor privado nos investimentos e o estímulo a setores com potencial de inserção internacional e a inovação tecnológica.

A partir destas estratégias e diretrizes foram analisados e estruturados os projetos e ações que seriam implementados ou apoiados pelo governo no período de vigência do PPA, de acordo com os seguintes grupos temáticos: infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações); recursos hídricos; agricultura; indústria e comércio exterior; turismo; ciência e tecnologia; meio ambiente; desenvolvimento social (previdência e assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e trabalho); cultura, desporto, justiça, segurança e cidadania; Estado e Administração Pública; Defesa Nacional.

De forma geral, o planejamento governamental foi redirecionado, privilegiando as parcerias entre as ações da União, dos Estados e municípios e do setor privado, o que concedeu às parcerias público-privadas papel determinante no programa do governo. O PPA sinalizou que alguns empreendimentos não se viabilizariam se

dependessem apenas de recursos da União ou das empresas estatais federais devido à necessidade de manter o controle das contas públicas e ao processo de desestatização. A elevação dos níveis de investimentos no país no período dependeria, principalmente, da maior presença da iniciativa privada na recuperação da infraestrutura e ampliação dos serviços públicos básicos.

Dentro do conjunto de projetos e ações previstos no *PPA*, alguns foram classificados como prioritários devido aos efeitos dinamizadores sobre outros projetos, públicos e privados. Parcela predominante desse conjunto estava voltada para a eliminação de gargalos ao crescimento e à melhoria da eficiência do sistema econômico, incluindo empreendimentos que reduzissem o "*Custo Brasil*". A escolha dos projetos atendeu à lógica dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, delineada no plano, que indicava os principais entraves regionais, e levou em conta a existência de projetos em andamento, alguns praticamente paralisados, para garantir a racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

Apenas para exemplificar, entre os projetos elaborados para estimular a dinâmica da região Nordeste, a menos desenvolvida do país, destacam-se: Hidrovia do São Francisco; Porto de Suape; Ferrovia Transnordestina; consolidação do corredor Nordestino (sistema multimodal de transporte para reduzir o custo do frete e os dispêndios com manutenção das rodovias); políticas de recursos hídricos para o Semi-Árido brasileiro (ampliar a produção irrigada e o armazenamento de água); incentivo aos pólos agroindustriais no Nordeste; recuperação econômica da região cacaujeira; recuperação da indústria sucroalcooleira do Nordeste; desenvolvimento de programas regionais integrados de turismo (por exemplo, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR). Note-se que já estava prevista no plano *Brasil em Ação* a construção de uma refinaria no Nordeste.

#### **4.1.2 PPA 2000-2003: Avança Brasil**

O programa *Avança Brasil* foi instituído pela Lei nº 9.989, de 21 de Julho de 2000. Suas diretrizes estratégicas destinavam-se a

consolidar a estabilidade econômica; promover o desenvolvimento sustentado, gerando empregos e oportunidades de renda; combater a marginalização social e a pobreza; consolidar a democracia e defender os direitos humanos; reduzir as desigualdades inter-regionais e promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação. A meta era construir um novo modelo de desenvolvimento, para melhor atender as necessidades básicas do cidadão e distribuir os frutos do crescimento econômico.

O principal desafio era crescer de forma sustentada, mantendo a estabilidade econômica. A ideia vigente era que apesar dos sacrifícios exigidos, o controle da inflação era condição indispensável para permitir um salto do Brasil rumo ao desenvolvimento e para preservar os ganhos sociais obtidos pelo Plano Real. Como, no longo prazo, a estabilidade só estará garantida se houver um efetivo ajuste fiscal, o governo comprometeu-se a trabalhar de forma permanente para adequar as despesas às receitas disponíveis. Os programas voltados para a melhoria da arrecadação tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a gestão integrada do PPA e dos Orçamentos, permitiriam um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

A preocupação com a redução do "Custo Brasil", já destacada no programa *Brasil em Ação*, continuava em pauta, visto que esta redução aumentaria a competitividade sistêmica da economia. Para tanto era preciso ampliar a reforma econômica (acelerar o Plano Nacional de Desestatização – PND) e articular novas fontes de financiamento para os programas do governo. O estabelecimento de parcerias entre Governo Federal, Estados, municípios, organismos internacionais, organizações não-governamentais e empresas privadas era necessário para viabilizar a execução dos programas propostos, dada a insuficiência do Governo Federal para financiar, isoladamente, todos os investimentos estratégicos para o desenvolvimento.

Em relação às políticas de desenvolvimento regional, o *Avança Brasil*, por intermédio do estudo dos *Eixos de Integração e Desenvolvimento*, elaborou uma carteira de oportunidades de investimentos para um período de oito anos, com o objetivo de descentralizar o desenvolvimento do país, organizando espacialmente as ações e os empreendimentos previstos no plano. Os principais programas elaborados para estimular a dinâmica das macrorregião

seguiam a mesma lógica do PPA 1996-99, destacando a elaboração de programas destinados a áreas específicas, como, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste.

Este programa, previsto para o período 2000-2003, caracterizou-se pelo fomento às atividades produtivas, por intermédio do financiamento de projetos industriais e agrícolas; apoio ao pequeno produtor rural; e capacitação de recursos humanos para o planejamento e gestão do desenvolvimento. Entretanto, a extinção da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), por meio da Medida Provisória nº 2.145, em 02 de maio de 2001, as alterações promovidas no Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), a criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), a posterior recriação da Sudene, ainda não estruturada, e o contingenciamento dos recursos financeiros do FNE (média de 45%), principais articuladores do programa, constituíram-se nas principais causas de sua baixa implementação.

#### **4.1.3 PPA 2004-2007: Plano Brasil – Participação e Inclusão**

O *Plano Brasil – Participação e Inclusão*, instituído pela Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004, considerava que os principais problemas nacionais a serem enfrentados eram a concentração de renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimento dos trabalhadores. Para superar estes problemas seria preciso crescer de forma sustentável, gerando riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do país. Os principais objetivos e desafios do plano foram relacionados da seguinte forma:

*i) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais:* combater a fome; ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza (Fome Zero, Bolsa Família); promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência); ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população; promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular; melhorar a qualidade de vida da população; promover a redução das

desigualdades raciais e de gênero; promover a inclusão digital, garantindo a formação crítica dos usuários;

ii) *Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redução das desigualdades sociais*: ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo; promover a informação/formação profissional e regular o mercado de trabalho; fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural; coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa; impulsionar os investimentos em infraestrutura de forma coordenada e sustentável; reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local); melhorar a gestão e a qualidade ambiental, promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais; ampliar a participação do país no mercado internacional; incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora; e

iii) *Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia*: garantir os direitos humanos; respeitar a diversidade das relações humanas; garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas; combater a corrupção; democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.

O plano não deixou de considerar a importância da manutenção da estabilidade macroeconômica em suas três dimensões (externa, fiscal e de preços), para o alcance de um modelo de desenvolvimento sustentável, bem como a necessidade de adotar políticas internas e externas que ajudassem a reduzir o "risco-país".

Em relação à política regional, a ideia era privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do país, potencializando suas vantagens e reduzindo as disparidades inter e intra-regionais. A integração competitiva do território nacional passaria pela coordenação e pelo investimento seletivo em infraestrutura, atacando os gargalos em transporte, energia, telecomunicações e recursos hídricos, obstáculos à valorização das complementaridades inter-regionais. Caberia ao Governo Federal, articulado às esferas sub-nacionais, definir o conjunto de projetos prioritários que assegurassem uma distribuição equilibrada do crescimento econômico e social nas macrorregiões. A estratégia regional contemplaria, em especial, as

potencialidades econômicas do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste. Assim, foi elaborada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), especificada a seguir.

## 4.2 Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>7</sup>

O Ministério da Integração Nacional (MI), por intermédio da Secretaria de Políticas Regionais (SRD), elaborou, no âmbito do PPA 2004-2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Seu principal objetivo é reduzir as disparidades de nível de vida entre as regiões brasileiras, mediante a ativação dos potenciais de desenvolvimento de cada região, orientando os programas e ações federais no território nacional. A PNDR foi instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007.

Os objetivos específicos da PNDR são: i) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; ii) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; iii) fortalecer as organizações sócio-produtivas regionais, ampliando a participação social; e iv) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade sócio-econômica, ambiental e cultural do país.

A primeira etapa do processo de elaboração da PNDR foi realizar um mapeamento da realidade sócio-econômica brasileira a partir de dados dos censos demográficos de 1991 e 2000 (IBGE) e do Produto Interno Bruto (PIB) municipal entre 1990 e 2002 (IPEA). As variáveis utilizadas permitiram identificar características da população em termos de distribuição geográfica, rendimento médio (ajustado pelo poder de compra), nível educacional e variações das taxas de crescimento do PIB *per capita*, bem como auxiliaram na definição da tipologia das regiões e na identificação das respectivas áreas prioritárias da PNDR, a saber:

(i) microrregiões de *alta renda*: são aquelas cujo rendimento médio domiciliar é mais elevado do que a média nacional,

independente das atuais taxas de variação do PIB. Estão localizadas principalmente nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e em algumas microrregiões metropolitanas das regiões Norte e Nordeste. Não estão entre as microrregiões prioritárias para a *PNDR*, pois possuem recursos suficientes para estimular a dinâmica local;

(ii) microrregiões *dinâmicas*: possuem baixo rendimento domiciliar *per capita*, mas taxas recentes de crescimento do PIB positivas. Localizam-se predominantemente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nas regiões Sul e Sudeste representam pequena parcela das microrregiões;

(iii) microrregiões *estagnadas*: têm rendimento domiciliar *per capita* médio, mas variações praticamente insignificantes nas taxas de crescimento do PIB nos últimos anos, em geral porque já vivenciaram um período de expansão mais expressivo (possuem estruturas sócio-econômica e de capital social sólidas). Estão distribuídas em todo o território nacional, mas principalmente nas regiões Sul e Sudeste e em parte na região Centro-Oeste; e

(iv) microrregiões de *baixa renda*: possuem baixo rendimento domiciliar *per capita* e taxas de variação do PIB inexpressivas (combinam pobreza e fragilidade da estrutura produtiva regional). Concentram-se nas regiões Norte e Nordeste e são consideradas áreas prioritárias para a atuação da *PNDR*.

A partir destas observações concluiu-se que a *PNDR* deve atuar em diversas escalas territoriais, pois o problema regional do Brasil não se limita apenas ao baixo dinamismo das regiões Norte e Nordeste em relação às regiões Sul e Sudeste (não é apenas uma questão macrorregional). As disparidades regionais existem nas mais variadas escalas espaciais, visto que mesmo nas regiões mais dinâmicas do país existem diferenciações intra-regionais expressivas. Além disso, é preciso articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no território nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Assim, a *PNDR* evidencia a importância de investir não apenas em áreas dinâmicas, mas também em áreas periféricas, pois as mesmas podem ser bem sucedidas na mobilização interna, estimulando a renda e as condições de vida da população. Além disso, estes investimentos são essenciais para conter os fluxos migratórios e



evitar o aumento do congestionamento e de seus efeitos negativos nos grandes centros urbanos. A *PNDR* introduz um novo horizonte para as Políticas de Desenvolvimento Regional no qual a cooperação entre as diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal) é essencial para garantir o desenvolvimento inclusivo de longo prazo. É uma estratégia alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial, predominantes no cenário nacional nos últimos anos.

Na escala macrorregional há os planos de desenvolvimento regional (Plano Amazônia Sustentável – *PAS*; Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – *PDNE*; Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste – *PDCO*), o Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e as propostas de criação de novas superintendências de desenvolvimento.

Na escala sub-regional há três planos específicos para as áreas especiais de planejamento: o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (*Conviver*), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido (*PDSA*) e o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (*Pdff*). Destacam-se ainda os seguintes programas nesta escala de intervenção: o Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres (*Produzir*), o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (*Promeso*) e o Programa de Promoção e Inserção de Sub-regiões (*Promover*).

Os instrumentos de financiamento utilizados pela *PNDR* são variados e têm origem no Orçamento da União (dotações alocadas para os programas da MI) e dos entes federativos (contrapartidas estaduais e municipais necessárias à execução dos programas), nos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE e FNO), de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE) e nos incentivos fiscais. Além disso, a *PNDR* evidencia a necessidade de criar um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (*FNDR*), composto por recursos federais, estaduais e privados, devido à desproporção existente entre a dimensão das disparidades regionais no país e o fluxo de recursos disponível. Sem o mesmo não será possível observar resultados expressivos no combate às disparidades regionais, o que comprometerá a estratégia de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

### 4.3 Algumas considerações sobre as propostas de políticas de desenvolvimento regional

Os *PPA's* preconizavam/sugeriam a adoção de medidas que melhorassem a situação econômica e social dos cidadãos brasileiros, inclusive nas áreas menos desenvolvidas do país. Todos os planos, sem exceção, evidenciavam a necessidade de providenciar melhores condições de saúde, educação, habitação e qualificação profissional da população, como forma de aumentar as vantagens competitivas do país, bem como melhorias na infraestrutura logística nacional.

As estratégias dos planos tinham por objetivo consolidar a estabilidade alcançada pelo Plano Real (contando, inclusive, com grande esforço para realizar o ajuste fiscal necessário à mesma), estimular a competitividade, modernizar a estrutura produtiva nacional e reduzir os desequilíbrios espaciais e sociais existentes no país.

Para a região Nordeste, por exemplo, foram sugeridos e elaborados, no âmbito dos *PPA's*, diversos projetos (por exemplo, a construção da Ferrovia Transnordestina e a Hidrovia do São Francisco), com o propósito de aumentar os fatores de atratividade da região. Dentre estes programas pode-se destacar que algumas medidas foram implementadas, como a expansão de complexos portuários (Suape e Pecém), a modernização de aeroportos em várias capitais nordestinas e o desenvolvimento da fruticultura nas regiões do São Francisco e no Vale do Açu. Entretanto, devido ao contingenciamento de recursos financeiros de origem orçamentária e à prioridade concedida à manutenção da estabilidade da economia nacional, a implementação de muitos projetos e, conseqüentemente, a consecução dos objetivos das políticas de desenvolvimento regional foram comprometidas.

Em outras palavras, apesar dos *PPA's* evidenciarem a importância da adoção de medidas de caráter estrutural para a diminuição das disparidades regionais no país, na prática as mesmas não foram implementadas e sempre ficaram em segundo plano, o que ressalta a limitada contribuição destes planos para a discussão da problemática regional brasileira no período analisado.

A principal contribuição da *PNDR*, atual política de combate às disparidades territoriais no país, é, sem dúvida, reinserir a questão

regional na pauta de discussões do governo federal, o que não ocorria desde o final da década de 1980. A mesma possui um diagnóstico bastante amplo sobre a problemática regional no Brasil. Há um avanço no sentido de estimular a coesão interna ao invés de apenas reduzir as disparidades regionais, bem como há críticas à ênfase na localidade, o que evidencia a importância do desenvolvimento nas demais instâncias (escalas locais, regionais e nacionais). Neste contexto, cabe ao Estado elaborar mecanismos de coordenação, articulando potencialidades locais com processos mais amplos no território, tornando possível a aplicação de políticas de desenvolvimento regional em múltiplas escalas. A *PNDR*, ao tentar direcionar o planejamento regional no Brasil, procura minimizar, em alguma medida, a adoção de políticas alternativas e desarticuladas de impulso à dinâmica econômica local, como os programas estaduais de desenvolvimento baseados na concessão de incentivos fiscais ao setor produtivo.

Contudo, ainda que o diagnóstico da *PNDR* indique a dimensão regional/nacional do problema, suas recomendações aprofundam aspectos locais e fornecem poucos elementos de como se encaminhariam articulações mais amplas, o que limita os impactos de seus projetos para o crescimento da economia. Isto pode levar ao desbalanceamento intra-regional e a não coesão interna, com consequências indesejáveis para o desenvolvimento sustentado, como a migração em excesso, pois ao privilegiar áreas com maior potencial de desenvolvimento, o governo estimula a não permanência em áreas que não conseguem demonstrar potencialidades para o desenvolvimento de aglomerações produtivas economicamente eficientes, o que prejudica o desenvolvimento do país como um todo.

Além disso, a *PNDR* deixa a cargo da escala local a operacionalização das ações de desenvolvimento. Em nenhum momento o relatório da política discorre como estimular o potencial endógeno de regiões em estado de profunda estagnação. Apesar de defender um desenvolvimento econômico inclusivo e sustentável, na prática as ações da *PNDR* continuam a privilegiar regiões já mais dinâmicas, cujos potenciais são mais facilmente estimulados, ou seja, continuam a ser ações do tipo *pick up the winners*.

Resumindo, os *PPA's* e a *PNDR*, bem como seus respectivos programas, eram/são planos bastante abrangentes e englobavam/englobam questões fundamentais para o desenvolvimento do país, seguindo, inclusive, a linha de ação adotada pelos países desenvolvidos em relação ao planejamento regional. Porém, na prática, como o principal objetivo da política econômica brasileira no decorrer da década de 1990 foi a manutenção da estabilidade macroeconômica, os projetos que mais estimulariam as regiões menos desenvolvidas do país não foram implementados ou ainda estão inacabados, mesmo estando previstos desde o primeiro *PPA* (por exemplo, a Ferrovia Transnordestina). A *PNDR* vai além dos *PPA's* em termos de planejamento regional, pois evidencia a necessidade de pensar o desenvolvimento econômico em suas múltiplas escalas espaciais (local, regional e nacional), bem como realiza um levantamento detalhado da questão regional brasileira e retoma sua discussão de forma mais centralizada. Todavia, ainda necessita de melhor direcionamento de suas propostas, visto que a aplicação das mesmas ainda possui viés local e favorece regiões já mais dinâmicas.

## 5 Considerações Finais

O processo de desenvolvimento brasileiro sempre apresentou forte caráter regional. As primeiras atividades econômicas aqui desenvolvidas (cana-de-açúcar, mineração, café, etc.) beneficiaram determinadas regiões, que funcionavam como arquipélagos econômicos, articulados aos mercados consumidores dos países centrais. Esta característica também pode ser observada, é claro que em menor intensidade, no processo de desenvolvimento recente da economia brasileira: mesmo no período de integração do mercado nacional, a dinâmica de crescimento regional permaneceu bastante diferenciada.

Pode-se destacar que além desta característica regional, o desenvolvimento da economia brasileira entre as décadas de 1950 e 1970 contou com intensa participação do Governo Federal, como elaborador e implementador de importantes planos econômicos, como o Plano de Metas e o II PND, cujo objetivo era estimular a economia

nacional. Muitas metas estabelecidas por estes planos foram alcançadas, como, por exemplo, a implementação e a consolidação de gêneros industriais dinâmicos no país e melhorias na infraestrutura de transportes e comunicação em grande parte do território nacional. Entretanto, o governo não pôs entre suas prioridades a diminuição das disparidades de renda e pobreza existentes entre as regiões brasileiras, que continuaram a ser uma constante nacional.

Não que a questão regional tenha sido totalmente ignorada no período. A partir da década de 1960 o governo passou a utilizar, por intermédio das Superintendências Regionais de Desenvolvimento (Sudene, etc.), diversos instrumentos para estimular as regiões menos desenvolvidas do país – Centro-Oeste, Norte e Nordeste –, alcançando resultados positivos, como a consolidação do parque industrial da região Nordeste. Todavia, como estas medidas não constituíam o objetivo principal da política econômica nacional (mais preocupada em obter altas taxas de crescimento do PIB), seus resultados foram limitados, no sentido de que os benefícios ocorridos nas regiões menos desenvolvidas do país acabaram por se concentrar no Estado e nas áreas mais dinâmicas destas regiões, além dos investimentos serem bastante complementares à dinâmica da região mais desenvolvida do país, Sudeste.

A partir da década de 1980, com a crise da dívida externa e, mais tarde, com a adoção das políticas neoliberais pelo governo brasileiro, o papel de planejador e interventor do Estado foi bastante comprometido. Após o sucesso, em 1994, do Plano Real, os objetivos da política econômica nacional voltaram-se primordialmente à consolidação da estabilização da economia e diminuição de sua vulnerabilidade externa. Para tanto foram adotadas várias medidas (contenção do gasto público para realizar o ajuste fiscal, elaboração da Lei de responsabilidade Fiscal, privatizações, etc.), que resultaram na diminuição da participação direta do Estado na economia, inclusive no que diz respeito ao planejamento regional.

Neste período, as Superintendências de Desenvolvimento Regionais foram extintas e a execução de importantes obras e investimentos nas regiões menos desenvolvidas do país, ainda que previstas em seu planejamento de médio prazo – estavam incluídas nos *PPA's* –, foi comprometida, pois a necessidade de realizar o ajuste

fiscal comprimida a utilização de recursos em outras áreas. Como instrumentos de estímulo à dinâmica das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, coube aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, do Norte – FNO – e do Centro-Oeste – FCO) e às Transferências Constitucionais (FPE e FPM, principalmente) desempenhar o papel de agente dinamizador. De fato, estes instrumentos foram bastante utilizados pelos governos estaduais na década de 1990 e, em muitos casos, constituíram a principal fonte de estímulo à economia local (Silva *et al.*, 2007). Contudo, não se pode deixar de destacar que houve significativa redução da intervenção estatal no período, principalmente em relação à melhoria da infraestrutura física e social nestas regiões (foram obtidos progressos, mas estas regiões ainda têm indicadores abaixo da média nacional e das regiões mais desenvolvidas).

A *PNDR*, atual política de combate às disparidades regionais do país, evidencia alguns avanços em relação ao diagnóstico da problemática regional no país, destacando a importância de estimular a coesão interna e um desenvolvimento espacial multi-escalar. Contudo, as propostas de medidas para reduzir as disparidades territoriais são contraditórias em relação a este diagnóstico, pois continuam a privilegiar áreas que apresentem maior potencial de desenvolvimento de cadeias produtivas, o que compromete o desenvolvimento de longo prazo da economia como um todo.

Uma conclusão sugerida pela análise aqui efetuada é que o desenvolvimento regional numa perspectiva nacional, necessita de uma profunda reformulação dos atuais instrumentos. Assim, é preciso articular a política de desenvolvimento regional à políticas de outras áreas, como, por exemplo, a política de desenvolvimento tecnológico, e identificar as oportunidades de investimentos numa perspectiva mais ampla, tanto setorial quanto espacial, sem desconsiderar os avanços necessários também nas áreas sociais, fator fundamental para impulsionar a coesão interna e a dinâmica econômica local em um cenário econômico, nacional e internacional, que exige cada vez mais maleabilidade de seus produtores. Ou seja, é preciso integrar a política regional a uma estratégia mais abrangente de gestão econômica, capaz de produzir crescimento e estabilidade econômica no longo prazo, que

beneficiem o país como um todo e não apenas as regiões objeto das políticas.

A implementação de políticas de desenvolvimento regional pode ser observada em diferentes situações e países, inclusive em países desenvolvidos, que têm problemas regionais menos expressivos que os brasileiros. Logo, por que deveria o governo brasileiro voltar-se quase que exclusivamente à manutenção da estabilidade econômica? Além disso, aspectos essenciais ao desenvolvimento sustentável do país, como infra-estrutura, a educação e a qualificação profissional, não devem ser postos em segundo plano, mesmo que adotem-se políticas assistencialistas e de transferência de renda. Por fim, vale ressaltar que a ausência do governo central no planejamento regional não leva ao desaparecimento de programas de desenvolvimento regional e sim à sua efetivação em outros níveis, como a concessão de incentivos fiscais e financeiros pelos governos estaduais, que constituem a chamada guerra fiscal, o que vem ocorrendo no Brasil, mas com resultados muito provavelmente aquém do que se poderia ter a partir de uma estratégia nacionalmente definida.

## Abstract

This paper aims to analyze regional development policies formulated in Brazil during the period 1996-2007, their characteristics and fragilities. To do that, it analyzes three Plans (Brazil in Action, Advance Brazil and Plan Brazil: participation and inclusion) and the National Policy of Regional Development (*PNDR*). The analysis suggests that these plans are comprehensive and included important aspects for economic development, but they failed in implementation in view of the priority given to macroeconomic stability. The *PNDR* advances in including spatial multiples scales and the idea of centralized planning to promote internal cohesion. Despite that, the *PNDR* has a local bias and promotes more dynamic regions.

**Key-words:** Regional Planning; Regional Policies; *PPA* & *PNDR*.

## Referências

Affonso, R. de B. A.; Silva, P. L. B. (Org.). – *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista. 1995 – (Federalismo no Brasil).

- Araújo, T. B. de. – *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.
- Diniz, C. C. – A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. *Texto para Discussão nº159 – Cedeplar/UFMG*. Belo Horizonte, 2001. Disponível em <https://www.cedeplar.ufmg.br>.
- Dunford, M. – Desenvolvimento territorial, bem-estar e crescimento: razões em favor das políticas regionais. In: Diniz, C.C. (org.). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2007.
- Galvão, O. de A. – Por uma nova política de desenvolvimento regional: a experiência internacional e lições para o Brasil. *Texto para Discussão nº 414, PIMES*. Recife, 1998.
- Gomes, G. M. – *Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo* (e algumas de suas implicações para o Brasil). Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, Conselho Permanente de Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico, 1993.
- Gremaud, Amaury P.; Vasconcellos, M.A.S. de; Toneto Júnior, R. – *Economia brasileira contemporânea*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.
- Guimarães Neto, L. – Desigualdades regionais e federalismo. In: Affonso, R. de B.A.; Silva, P.L.B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- Hirschman, A. O. – *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- Lima, A. C. C. – *Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste*. 2008. 176 fls. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.
- MYRDAL, G. – *Economic theory and under-developed regions*. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.
- Perroux, F. – *A Economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.
- PLANO Plurianual – Avançar Brasil (2000-2003). Disponível em <http://www.abrasil.gov.br>.
- PLANO Plurianual – Plano Brasil – Participação e Inclusão (2004-2007). Disponível em <http://www.planobrasil.gov.br>.
- PLANO Plurianual – Programa Brasil em Ação (1996-1999). Disponível em <http://www.planejamento.gov.br>.



- POLÍTICA Nacional de Desenvolvimento Regional. Sumário Executivo. *Ministério da Integração Nacional*. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2007. Disponível em [www.integração.gov.br](http://www.integração.gov.br).
- Prado, S. – A guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 13, p. 1-40, Dezembro, 1999.
- Silva, A. M. A. da; Resende, G.M.; Silveira Neto, R. da M. – Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. *IPEA Texto para Discussão nº 1259*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 02 jan. 2008.
- Stiglitz, Joseph – Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In Castro, A.C. (Org). *Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, v. 1, p.333-356. 2002.
- Varsano, Ricardo. – A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *IPEA Texto para Discussão nº 500*. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>.

---

## Notas:

- <sup>1</sup> Este trabalho tem por base a dissertação elaborada pela primeira autora para obtenção do título de mestre no Programa de pós-Graduação em Economia (PIMES) da UFPE, intitulada "Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: evolução recente dos mecanismos nacionais e estaduais – o caso do Nordeste", orientada pelo segundo autor.
- <sup>2</sup> No final da década de 1950, a questão regional vinha ganhando espaço no cenário nacional devido ao desigual desenvolvimento econômico e social que se observava, principalmente entre o Sudeste (em plena expansão industrial) e o Nordeste (estagnado). Com o intuito de promover o desenvolvimento regional, foi criado ainda no governo JK o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). A industrialização era vista como a solução para que o Nordeste pudesse voltar a crescer e, por este motivo, deveria ser criado nesta região um centro autônomo de expansão manufatureira, mediante o incentivo às indústrias de base e àquelas que aproveitassem as matérias-primas regionais. Porém, foi apenas a partir de 1960 que o Nordeste entrou em uma nova fase de desenvolvimento, por meio, principalmente, de incentivos fiscais (FINOR – Sistema 34/18, isenção do Imposto de Renda, etc.) e financeiros (investimentos de estatais, crédito público, etc.), com a implantação de atividades urbano-industriais, responsáveis pela mudança na dinâmica da região.
- <sup>3</sup> A indústria instalada na região Nordeste tinha duas características fundamentais: i) dependência em relação à expansão industrial brasileira, liderada pelo Sudeste, devido a origem extra-regional dos recursos investidos no Nordeste; e ii) tendência à

complementaridade entre os segmentos industriais destas regiões. Esta indústria também se caracterizava pelo alto grau de concentração espacial, nos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco (50% dos complexos industriais localizados na região no final dos anos 1980 tinham sede nestes Estados), o que diminuía os efeitos dinâmicos sobre a própria região, e a mesma tinha pequena ligação com a base de recursos locais, exceção feita aos Pólos de Desenvolvimento Local (Araújo, 2000).

<sup>4</sup> Por exemplo, Guimarães Neto (1995, p. 37) destaca que: a interrupção do processo de desconcentração espacial, ou ao menos a redução de sua intensidade, pode ser creditada ao aprofundamento da crise e da instabilidade no final dos anos 1980 e, sobretudo, à intensificação da crise fiscal e financeira do setor público, o qual, através dos seus gastos, de sua capacidade de financiamento e do seu poder de articulação das distintas frações do capital, foi o elemento indutor das grandes transformações ocorridas no país desde o início de sua industrialização.

<sup>5</sup> O autor cita como exemplos os casos do *Tennessee Valley Authority* e do *New Deal* nos Estados Unidos; *Special Areas Act* no Reino Unido; incentivos e investimentos diretos e em infraestrutura física e social na Itália, Alemanha, Espanha e França.

<sup>6</sup> Não é objetivo deste trabalho avaliar a eficácia destes instrumentos de desenvolvimento regional, esforço que vem sendo perseguido por alguns estudiosos, como, por exemplo, Silva *et al* (2007).

<sup>7</sup> É preciso salientar que há outros programas federais, como o Programa Bolsa Família, que têm impactos regionais expressivos. Todavia, os mesmos não foram elaborados com o objetivo de promover explicitamente o desenvolvimento de determinadas regiões do país. Na realidade, estes programas destinam-se a criar mecanismos para minimizar a vulnerabilidade sócio-econômica de determinados grupos sociais. Como os grupos mais fragilizados encontram-se, em geral, nas áreas menos dinâmicas do país, seus impactos regionais são expressivos. Logo, estes programas são em alguma medida complementares à PNDR. Ainda assim não fazem parte da análise aqui realizada, pois esta limita-se a avaliar programas explicitamente regionais.

# Ciclos sistêmicos de acumulação e o “milagre do Rio Han”

Rodrigo Luiz Medeiros Silva<sup>1</sup>

## Resumo

Nas últimas quatro décadas, a Coréia do Sul tem vivenciado um processo extremamente acelerado de crescimento econômico e modernização estrutural. Alçado ao patamar de modelo para os demais países periféricos, o chamado caso coreano motiva atenção de todos os analistas do desenvolvimento. As mais difundidas explicações para o sucesso sul-coreano privilegiam a análise das políticas econômicas ali aplicadas e seus efeitos práticos. Neste esforço, elas relegam a um segundo plano a peculiar conjuntura internacional que abraça este próspero país. Este artigo buscará elencar alguns fatos da história sul-coreana que nos sugerem, em conjunto, que uma abordagem sistêmica internacional de seu sucesso industrial não pode ser deixada de lado.

**Palavras-chave:** Coréia do Sul; desenvolvimento econômico e social; colonialismo japonês; imperialismo norte-americano; teorias do sistema-mundo; industrialização tardia

**Classificação JEL:** P 51; O 43.

## Introdução

Não é necessário refletir muito para nos apercebermos que Coréia do Sul ostenta um posicionamento bastante peculiar no conserto das nações.

---

<sup>1</sup> Economista, Mestre em Teoria Econômica pela Unicamp e Doutorando em Sociologia pela USP.