Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
Representação do IICA no Brasil

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil *Avanços e Desafios*

VOLUME 12

Organizadores da Série
Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Coordenação
Tania Bacelar de Araujo

Autores
Arilson Favareto
Fábio Pimentel de Oliveira
Leonardo Guimarães Neto
Osmil Galindo
Rafael Echeverri
Tania Bacelar de Araujo
Valdeci Monteiro dos Santos

Brasília - dezembro/2010

© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2010

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no *Website* institucional http://www.iica.int

Coordenação editorial: Carlos Miranda
Copidesque: Sergio Alli
Diagramação: Fabiane de Araújo Alves Barroso
Leiaute da capa: Fabiane de Araújo Alves Barroso
Foto da capa: Regina Santos/Arquivo IICA
Impressão digital: Ultra Digital

Favareto, Arilson
Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios / Arilson Favareto... [et.al] -- Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)
220p., 15x23 cm.

ISBN 13: 978-92-9248-324-1

1. Desenvolvimento rural 2. Ordenação territorial 3. Políticas 4. Comunidades rurais 5. Desenvolvimento Sustentável 6. Brasil I. IICA II. Título

AGRIS E50 | DEWEY 307.1412

APRESENTAÇÃO

Este livro, elaborado sob a coordenação da Professora Tania Bacelar de Araujo, com as valiosas contribuições de vários estudiosos da realidade rural e regional brasileira, é uma contribuição ao debate sobre esse tema tão recente no Brasil, o Desenvolvimento Territorial. Ele reúne visões e olhares complementares e por vezes um pouco distintos sobre esse acontecimento na vida pública brasileira desta década inicial do século XXI.

O livro tem por objetivo extrair da perspectiva teórica, metodológica e empírica as lições mais relevantes da experiência brasileira, buscando reforçar no futuro imediato os acertos nas práticas do planejamento dos territórios, além de corrigir falhas ou desvios que tenham ocorrido na trajetória recente.

Da perspectiva da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, mereceu prioridade a construção de um desenho institucional inovador cuja preocupação principal era a de criar instâncias em várias escalas (local, estadual e nacional) capazes de abrigar o diálogo entre o Governo e a sociedade civil, em especial os historicamente excluídos: representantes dos produtores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais.

O maior desafio foi – e continua sendo – a superação da visão setorial impregnada nos governos, bem como a construção de modelos eficazes de articulação das políticas públicas. Mobilizar a energia social latente e estimular melhoria significativa na vida dos que habitam numerosos territórios rurais do Brasil foi um objetivo que mobilizou a equipe da SDT e um balanço de seus resultados e das lições aprendidas estão apresentados neste livro, produzido por pesquisadores do tema.

Além de agradecer aos autores, quero manifestar o profundo reconhecimento àqueles que escreveram, no cotidiano dos últimos oito anos, essas páginas recentes da experiência de desenvolvimento territorial no Brasil, com destaque para os milhares de atores sociais, membros dos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural – Codeter. Esses homens e mulheres que representam mais de 12 mil organizações governamentais e não governamentais são protagonistas de uma inovadora experiência de gestão pública compartilhada nesse período do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O fato é que se colocou de pé uma ideia que mobilizou pessoas, conhecimentos, talentos, interesses, lugares e opiniões. Todos tão diversos e plurais que demonstram que ao menos um valor saiu amplamente fortalecido – a democracia.

Humberto Oliveira
Secretário de Desenvolvimento Territorial

INTRODUÇÃO

No Brasil dos anos recentes, o desenvolvimento territorial vem ganhando espaço tanto no debate científico como nas políticas públicas, por razões de conjuntura nacional e por influência das discussões e experiências observadas em outros países, em especial nos da União Europeia.

Mudanças em curso nas décadas finais do século XX nos países do capitalismo avançado foram percebidas pelos formuladores de políticas públicas e estimularam uma reorientação na maneira de formulá-las. As políticas agrícolas de viés exclusivamente setorial começaram a perder terreno e as de corte mais holístico e de base territorial ganharam posição gradualmente. Um marco inegável foi a criação, em 1991, do *Programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais*, ainda hoje a principal referência de programa territorial de desenvolvimento rural, como destaca Arilson Favareto no capitulo inicial do presente livro.

As políticas de desenvolvimento territorial também encontraram espaço de afirmação, no Brasil, no bojo do novo momento vivido pelo país, a partir do processo de redemocratização e da tendência a ele associada de descentralização das políticas públicas, que teve como marco inicial a Constituição de 1988. A revalorização da esfera municipal e o estimulo gradual à participação da sociedade civil, em particular de agentes locais, reforçaram o avanço das políticas públicas territoriais.

Este livro tem como objeto de observação o trabalho realizado sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tem como finalidade a análise da experiência de políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nas áreas onde predominam a agricultura familiar, os assentamentos de reforma agrária e as comunidades rurais tradicionais. Com este objetivo foram desenvolvidos esforços no sentido não só de realizar estudos de casos sobre algumas experiências consideradas significativas, como de examinar um conjunto de antecedentes capazes de apresentar um contexto no qual essa experiência de planejamento territorial rural se inscreve. Para consecução desse objetivo, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial contou com o apoio decisivo do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, que tem tido um papel relevante no estímulo ao debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil, por meio da realização de seminários, estudos e pesquisas e sistematização de experiências sobre o tema.

A parte central da análise é a experiência brasileira de planejamento do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a partir dos quais se pretende

identificar avanços obtidos e extrair lições relevantes que permitam aperfeiçoar os processos em curso e desenvolver novas iniciativas nessa direção.

O exame do caso brasileiro dos anos recentes é precedido pelo estudo da evolução de abordagens nacionais e internacionais que influenciaram o planejamento de territórios rurais em processo de consolidação. E é seguido pela identificação dos elementos que marcaram a experiência vivenciada no Brasil, pelas lições que podem ser retiradas e por sugestões para a sustentabilidade futura dessas políticas.

Cabe destacar que a experiência de desenvolvimento territorial rural aqui analisada se deu num momento da vida brasileira no qual o Governo retomou políticas nacionais, reduzidas na década anterior tanto em razão de intensa crise financeira do setor público – especialmente do Governo Central – como pela influência da onda neoliberal que ganhou força no Brasil desde o início dos anos 1990. A partir de 2003, as políticas sociais foram especialmente expandidas e impactaram positivamente na renda da população mais pobre do país. A pobreza extrema se reduziu significativamente, com impacto nas condições de vida dos que habitam o meio rural – um dos endereços preferenciais dos pobres no país. Programas como o de expansão da oferta de energia elétrica (Luz para Todos), que atingiu sobretudo as famílias rurais mais pobres, e investimentos infraestruturais como o que aumentou a oferta de água potável para domicílios rurais (com destaque para a construção de cisternas no semiárido do Nordeste) também contribuíram para melhorar as condições de habitabilidade no meio rural brasileiro.

Paralelamente, o Governo ampliou bastante os recursos destinados a agropecuária organizada em bases familiares (passando de um orçamento de R$ 2,2 bilhões em 2002 para R$ 16 bilhões no Plano de Safra de 2010/11). Criaram-se novos instrumentos de apoio a esse tipo de produtor, como o Seguro Safra e o Programa de Aquisição de Alimentos que estimulam a agropecuária familiar do Brasil, responsável por cerca de 40% do Valor da Produção Agropecuária brasileira e por 75% da ocupação total na agropecuária do país, segundo o IBGE.

Portanto, a experiência de desenvolvimento territorial rural implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA nos anos recentes ocorreu num contexto favorável para os produtores familiares, os assentados da reforma agrária, as comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas), entre outros.

O exame da experiência brasileira é visto aqui, à luz do debate internacional e nacional sobre essa vertente de políticas públicas, daí o livro iniciar abordando, no Capítulo 1, a emergência do debate sobre o desenvolvimento territorial na experiência internacional, da chegada desse debate no Brasil e da experiência concreta no planejamento dos territórios rurais. Em sua parte final são apresentadas conclusões

que dizem respeito a propostas que têm como finalidade o aperfeiçoamento dessa forma de planejamento nos territórios rurais do país.

O segundo capítulo está voltado para a apresentação e análise dos antecedentes e da evolução recente do planejamento regional e territorial no Brasil. Parte de uma periodização que ajuda a entender as fases mais relevantes dessa experiência, com o exame do surgimento e consolidação do planejamento voltado para a redução das desigualdades regionais no âmbito do processo desenvolvimentista das décadas de 1950 até a de 1990. Examina, em seguida, as razões do seu declínio para prosseguir com a análise do surgimento de novas formas de abordagem de planejamento regional/territorial, inclusive a experiência do planejamento dos Territórios Rurais.

Segue a análise no terceiro e quarto capítulos – que constituem a parte central do estudo – que abordam a experiência de planejamento sustentável dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania. De início esta análise trata dos antecedentes institucionais do programa, do processo de construção e da consolidação desta política (Capitulo 3). Em seguida é realizada a análise do programa, tomando como referência quatro estudos de caso: o do Território do Nordeste Paraense (PA), o do Mato Grande (RN), o de Cantuquiriguaçu (PR) e o Território do Vale do Mucuri (MG). Nos quatro casos o estudo se detém no exame de cinco questões: (i) a identificação e formação do território, (ii) o seu planejamento, (iii) a implementação do plano de desenvolvimento do território, (iv) a gestão do plano ou sua institucionalidade e (v) a avaliação final da experiência do planejamento do desenvolvimento do território rural.

Finalmente, no último capítulo, é feita uma reflexão sobre o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, que consiste na explicitação das lições para a sustentabilidade futura das políticas adotadas no desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. É realizado um esforço de identificação das marcas mais relevantes da experiência brasileira, em particular a explicitação das lições e dos avanços obtidos e, por fim, são apresentadas sugestões capazes de apoiar a sustentabilidade futura das políticas voltadas para os territórios rurais.

Leonardo Guimarães
Tania Bacelar

RESUMO

O livro "Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: avanços e desafios" é o 12º volume da Série de Desenvolvimento Rural Sustentável, editada e publicada pelo IICA/Fórum DRS. A parte central da obra é a experiência brasileira, a partir da qual se pretende identificar os avanços obtidos e extrair lições para aperfeiçoar os processos em curso. A publicação se compõe de cinco capítulos. No primeiro é feito um exame da experiência brasileira à luz do debate internacional e nacional sobre essa vertente das políticas territoriais. O segundo está voltado para a apresentação e análise dos antecedentes e evolução recente do planejamento regional e territorial no Brasil. Segue-se no terceiro e quarto capítulos, uma abordagem sobre a experiência das ações de planejamento sustentável dos Territórios Rurais e dos "Territórios da Cidadania" no período do Governo Luiz Inácio Lula d Silva. Finalmente, no último capítulo, é realizada uma reflexão sobre o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil, explicitando as lições aprendidas e sugestões para sua sustentabilidade futura.

Palavras-Chave: Desenvolvimento Territorial, Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas.

RESUMEN

El libro "Políticas de desarrollo territorial rural en Brasil: avances y desafíos" es el 12º volumen de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible, editado y publicado por el IICA/ Fórum DRS. La parte central de la obra es la experiencia brasileña, a partir de la cual se pretende identificar los avances obtenidos y extraer lecciones para perfeccionar los procesos en curso. La publicación está compuesta por cinco capítulos. En el primero es hecho un examen de la experiencia brasileña a la luz del debate internacional y nacional sobre esa vertiente de las políticas territoriales. El segundo está direccionado para la presentación y análisis de los antecedentes y evolución reciente de la planificación regional y territorial en Brasil. Se sigue en el tercero y cuarto capítulos, un abordaje sobre la experiencia de las acciones de planificación sustentable de los territorios rurales y de los "Territorios de la Ciudadanía" en el periodo del Gobierno Luiz Inácio Lula da Silva. Por fin, en el último capítulo, es realizada una reflexión sobre el futuro de las políticas públicas de desarrollo territorial en Brasil, explicitando las lecciones aprendidas y sugerencias para su sostenibilidad futura.

Palabras-Clave: Desarrollo Territorial, Desarrollo Regional, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The book "Politics of rural territorial development in Brazil: Progress and Challenges" is the 12th volume of the Sustainable Rural Development Series, edited and published by IICA/Forum DRS. The central part of the work is the Brazilian experience, from which, it aims to identify achievements and draw lessons for improving existing processes. The publication consists of five chapters. The first is an examination of the Brazilian experience in light of national and international debate about the territorial policies aspect. The second is dedicated to the presentation and analysis of recent history and development of regional and territorial planning in Brazil. Following in the third and fourth chapters, a discussion about the experience of sustainable development of rural areas planning and "Citizenship Territories" during the government of Luiz Inácio Lula da Silva. Finally, in the last chapter, is provided a reflection about the future of public policies on territorial development in Brazil, highlighting the lessons learned and suggestions for future sustainability.

Keywords: Territorial Development, Regional Development, Public Policy.

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - TENDÊNCIAS CONTEMPORÂNEAS DOS ESTUDOS E POLÍTICAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

(Arilson Favareto) 15

Introdução 15

1. A emergência do debate sobre desenvolvimento territorial na experiência internacional 16

1.1 Lições dos programas de pesquisa 20

1.1.1 A industrialização difusa 20

1.1.2 *Dynamics of rural areas – The DORA Project* 21

1.1.3 Projeto Ruremplo 23

1.2 Lições das experiências de indução ao desenvolvimento rural 23

1.2.1 O programa Leader 23

1.3 A emergência da abordagem territorial e seus significados 25

2. A recepção do debate sobre desenvolvimento territorial no Brasil 26

3. Uma década de experimentações no Brasil 31

4. A título de conclusão 36

4.1 Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas no Brasil 36

4.2 Uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável 37

4.3 Uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável 38

4.4 Reformar as organizações, os serviços e as formas de incentivo para o desenvolvimento rural sustentável 39

Bibliografia 41

CAPÍTULO 2 - ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

(Leonardo Guimarães) 47

Introdução 47

1. Antecedentes do Planejamento Territorial e Periodização 48

2. Desenvolvimentismo e Regiões: o Planejamento Macrorregional e a Suframa 52

3. Declínio e Crise do Planejamento Macrorregional 57

4. O Surgimento de Novas Abordagens de Planejamento Territorial 62

4.1 Desenvolvimento sustentável 63

4.2 Arranjos produtivos locais 65

4.3 Política Nacional de Desenvolvimento Regional 66

4.4 Desenvolvimento dos territórios rurais 68

5. Os Desafios das novas abordagens 71

5.1 Institucionalização do planejamento regional ou territorial 73

5.2 Superação do localismo 74

5.3 Adoção de metodologias que permitam integrar visão geral e local 76

Bibliografia 78

CAPÍTULO 3 - EMERGÊNCIA E EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS RURAIS E NOS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

(Rafael Echeverri) 81

Introdução 81

1. Antecedentes da construção da política 83

1. 1 Status ministerial dos assuntos agrários e da agricultura familiar 83

1.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, antecedentes de uma política de longo alcance 84

1.2.1 Colegiados na liderança da política pública 85

1.2.2 Colegiados municipais para institucionalizar a participação 86

2. Processo de construção do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais 87

2.1 O Território como foco da política 87

2.2 Uma Secretaria para o Desenvolvimento Territorial 88

2.3 A mudança de foco: dos agricultores ao território 89

2.4 Diretrizes e critérios da estratégia territorial 90

2.5 Áreas de resultado como orientadoras da gestão da política pública 91

2.6 Delimitação dos territórios, do conceito à ação 93

2.7 A construção dos Colegiados Territoriais em Rede 94

2.8 Suporte técnico no campo: a criação do processo territorial 96

2.9 A Gestão Social e o papel dos planos territoriais 97

2.10 A informação como suporte técnico da ação 98

2.11 Mobilização e participação política dos territórios 99

2.13 As Células Territoriais e o papel das Universidades 103

3. Consolidação da política 104

3.1 Territórios da Cidadania 104

3.2 A natureza complementar dos Territórios de Identidade e Cidadania 106

3.3 A gestão articulada federal e estadual 107

3.4 A Academia acompanha a construção conceitual, metodológica e de avaliação 108

3.5 Fórum de Desenvolvimento Rural 110

3.6 Gestão territorial brasileira como referência internacional 111

3.7 Liderança e apoio político 111

Bibliografia 113

CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA FACE ÀS DINÂMICAS TERRITORIAIS NO BRASIL: ANÁLISE DE QUATRO ESTUDOS DE CASO

(Osmil Galindo, Fabio Oliveira , Valdeci Monteiro dos Santos) 115

Introdução 115

1. Território do Nordeste Paraense – PA 116

1.1 Identificação e Formação do Território 116

1.2 O Planejamento do Território 119

1.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território 124

1.4 Gestão do Plano – A Institucionalidade 128

1.5 Avaliação 131
2 . Território do Mato Grande – RN 137
2.1 Identificação e Formação do Território 138
2.2 O Planejamento do Território 142
2.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território 146
2.4 Gestão do Plano – A Institucionalidade 152
2.5 Avaliação final 154
3. Território de Cantuquiriguaçu – PR 160
3.1 Identificação e Formação do Território 160
3.2 O Planejamento do Território 162
3.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território 166
3.4 Gestão do Plano – A institucionalidade 169
3.5 Avaliação Final 172
4. Território do Vale do Mucuri – MG 176
4.1 Identificação e Formação do Território 177
4.2 O Planejamento do Território 179
4.3 Implementação do Plano de Desenvolvimento do Território 185
4.4 Gestão do Plano – A institucionalidade 187
4.5 Avaliação Final 191
Bibliografia 194

CAPÍTULO 5 - PENSANDO O FUTURO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL
(Tania Bacelar Araujo) 197
Introdução 197
1. As marcas da experiência brasileira 200
1.1 A marca do ambiente de redemocratização 200
1.2 Marcas da crise do Estado e do neoliberalismo 202
1.3 Marcas da ampliação e reorientação de Políticas Nacionais no Governo Lula 203

2. As lições aprendidas 204

2.1 O setorial é "camisa de força" difícil de superar na construção do desenvolvimento territorial 204

2.2 O processo de delimitação dos Territórios é muito importante 206

2.3 A cooperação não nega o conflito 206

2.4 As políticas territoriais lidam bem com a diversidade regional e com a multifuncionalidade do mundo rural 207

2.5 A parceria com os governos estaduais revelou-se elemento fundamental 208

2.6 A herança do patrimonialismo deve ser considerada como problema relevante 209

2.7 A institucionalidade é variável estratégica 210

3. Sugestões para a sustentabilidades futura desse tipo de política 212

3.1 Insistir na abordagem territorial e na valorização das regiões rurais 212

3.2 Aperfeiçoar os sistemas de governança e os modelos de participação 213

3.3 Fortalecer as relações com Universidades e outras instituições de promoção do desenvolvimento rural 215

3.4 Rever o modelo atual de financiamento 216

Bibliografia 217

CAPÍTULO 2

ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Leonardo Guimarães Neto
Doutor em Economia e Socio da Ceplan Consultoria

Introdução

Este capítulo examina os traços gerais do planejamento territorial no Brasil, explicitando uma trajetória que compreende tanto os seus antecedentes como as fases mais significativas pelas quais passou nas últimas décadas. No que se refere aos *antecedentes*, são ressaltadas as primeiras experiências de planejamento governamental voltado para territórios, centradas em problemas que emergiram em determinada fase do desenvolvimento nacional e regional. O problema das secas no Nordeste, a questão da borracha na Amazônia e a abordagem específica do desenvolvimento de bacias, sobretudo a do Rio São Francisco, constituem os exemplos mais emblemáticos.

No tratamento das fases posteriores, o que se faz é explicitar os aspectos mais relevantes do *planejamento macrorregional* – intimamente associado à fase na qual prevaleceu a abordagem desenvolvimentista – a partir da segunda metade dos anos 1950 e das duas que se seguiram para, em seguida, ressaltar os acontecimentos e processos que estão associados à crise dessa forma de planejamento. Em seguida são examinados os processos que determinaram o surgimento e a consolidação de novas abordagens de planejamento territorial que substituíram as formas adotadas nas décadas precedentes.

No final do capítulo são destacados os grandes desafios que as formas atuais de intervenções baseadas no planejamento territorial têm de superar, no sentido de aperfeiçoar o encaminhamento de soluções dos problemas relacionados com o desenvolvimento econômico, social e ambiental das regiões e territórios onde atuam.

Com este propósito, o capítulo está dividido em cinco partes: (i) os antecedentes do planejamento territorial no Brasil; (ii) o planejamento regional prevalecente na fase desenvolvimentista; (iii) o declínio e crise dessa forma de planejamento; (iv) o surgimento de novas abordagens de planejamento territorial; e (v) os desafios dessas novas abordagens.

1. Antecedentes do Planejamento Territorial e Periodização

O planejamento da ação governamental, na forma que hoje é conhecido – abrangendo várias dimensões da realidade social nas economias de mercado e tendo como fundamento um modelo teórico para ação e procedimentos metodológicos bem definidos – recebe um grande impulso, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando os esforços de recuperação das sociedades destruídas pela guerra se consolidam na Europa e na Ásia. É bem verdade que a presença do Estado moderno na economia ocorreu em épocas bem anteriores, porém esse fato em geral esteve limitado às intervenções governamentais durante as crises ou depressões que frequentemente ocorriam nas economias, em grande parte, decorrentes de acontecimentos que tiveram sua origem nas atividades financeiras. Deve-se considerar, também, que ao lado do esforço de reconstrução das economias destruídas pela guerra, o planejamento governamental voltado para o desenvolvimento econômico e social nos países capitalistas foi muito influenciado pelas experiências de planificação das economias socialistas. A este respeito é importante considerar que o primeiro plano quinquenal soviético é de 1929 (LAFER, 1997)

Os estudiosos do planejamento no Brasil destacam entre as experiências iniciais as que datam da década de 1940, que, no entanto, foram muito limitadas na sua abrangência. De fato, Celso LAFER, ao estudar o Plano de Metas, faz referências a várias iniciativas que não podem ser consideradas como planos de desenvolvimento. Assim, para esse estudioso, o relatório Simonsen (1944-45) não foi mais que uma simples proposta de intervenção na economia; a iniciativa da Missão Cook (1942-43) pode ser classificada como um mero diagnóstico, a exemplo do que ocorreu com a Missão Mista Brasil – Estados Unidos (1951-1953), diferentemente do Plano Salte (1948) que, na sua interpretação, pode ser classificado como um esforço voltado para a racionalização do processo orçamentário. Em seguida assinala que o Plano de Metas (1956-61), pela complexidade de suas formulações e pela profundidade dos seus impactos, em relação aos anteriormente mencionados, deve ser considerado como a primeira experiência efetiva de planejamento governamental no Brasil[1]. Nas décadas seguintes, vários planos foram elaborados a partir dessa experiência, com destaque para o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico (1963-1965), o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo (1964-1966), para o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970). Já em etapas mais recentes não se pode deixar de considerar o destaque, ainda no regime militar, ao I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1970-1974) e ao II PND (1975-1979). Já no período de abertura política deve-se fazer referência ao Plano Cruzado, voltado fundamentalmente para o combate ao processo inflacionário, e aos sucessivos planos centrados na mesma ênfase e que culminaram com o Plano Real (ou Plano de Estabilização Econômica), de 1993[2].

1 Ver capítulo sobre o Plano de Metas (O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)) de Celso LAFER em (LAFER, 1997).

2 Para maiores detalhes sobre os planos mais recentes referido ver KON (1999) (organizadora).

Vale o destaque, na experiência brasileira, para a presença no planejamento governamental das intervenções baseadas em territórios ou regiões específicas. Algumas dessas experiências, muito significativas, precederam os planos nacionais de desenvolvimento. Neste particular, vários aspectos bem característicos do país foram, certamente, determinantes na definição das formas de concepção de políticas públicas e de atuação governamental baseadas no território. Um desses aspectos diz respeito à dimensão continental do Brasil. Este fato, associado à grande heterogeneidade e diferenciação do território passou a exigir, para ser eficaz no encaminhamento de soluções, um tratamento apropriado e adequado para os espaços diferenciados: macrorregiões, meso ou microrregiões ou territórios. Agrega-se a isso a grande desigualdade territorial do Brasil da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, resultante de complexos processos históricos, que é hoje um dos temas da maior relevância dentro e fora da academia: a questão regional brasileira.

Nessa questão não se pode esquecer que, no contexto mundial, o Brasil se caracteriza não só por ser um dos países mais desiguais em termos de distribuição pessoal da renda, apresentando um dos maiores *índices de Gini* – não obstante sua redução verificada em períodos recentes – mas, sobretudo, pelas desigualdades regionais medidas por qualquer dos indicadores tradicionais sociais ou econômicos: renda por habitante, indicadores de produtividade, índice de desenvolvimento humano, taxa de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, indicadores de acesso a saneamento básico, etc. Se tais desigualdades são marcantes quando se consideram as macrorregiões tradicionais (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), mais significativas se tornam quando se desce à análise dos estados ou de meso e microrregiões no interior do país.

Considerações similares às anteriores são feitas por Maria Regina Nabuco quando destaca: "A grande estrutura territorial brasileira, as fortes diferenças climáticas e geológicas entre as regiões, a preocupação com a integração nacional, aliadas à forte influência política da elite das regiões menos desenvolvidas (com forte representatividade no Congresso Nacional) e a necessidade de promoção da acumulação capitalista no país, são consideradas como fortes razões para justificar a mobilização do aparelho estatal no apoio ao desenvolvimento de políticas regionais" (NABUCO, 2007, p. 66).

Alguns exemplos marcantes dessa atuação governamental com base territorial – que precederam os planos do desenvolvimento do país, antes referidos – ilustram essa fase inicial na qual vão sendo consolidados esforços que, posteriormente, constituem a densa experiência nacional de planejamento regional ou territorial do país.

A história do DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), que toma forma institucional mais definida no início do século XX, está associada ao fenômeno das secas no Nordeste semiárido. Sua atuação que, de início, se concentrou

na construção de reservatórios de água e de obras de infraestrutura, inclusive por meio de intensa ocupação da mão de obra sem emprego em razão da estiagem, teve posteriormente várias formas de desdobramento: a irrigação, a implantação de infraestrutura hídrica e a realização de pesquisas e estudos relacionados com o desenvolvimento rural da sua área de abrangência. Essa atuação marcou a evolução da região e definiu uma prática de atuação governamental por mais de um século (CARVALHO, 2009 e HIRSCHMAN, 1963).

Ainda nos anos 1940 são criadas duas instituições que tiveram considerável importância no desenvolvimento regional: a CHESF (Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco), em 1945, e a CVSF (Comissão do Vale do São Francisco), em 1948. A primeira, voltada para a produção de energia, aproveitando as potencialidades do São Francisco e a segunda, a CVSF, entidade de fomento cuja área de atuação compreendia toda a bacia do referido rio. Na década seguinte, com o reconhecimento do atraso evidente do Nordeste num contexto em que o país avançava na industrialização, são criadas duas instituições explicitamente voltadas para a redução das desigualdades regionais: O BNB (Banco do Nordeste do Brasil), em 1952, e a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), em 1959. A criação do BNB, como a da CVSF e CHESF constituem propostas originárias da administração Getúlio Vargas e da maturação que o encaminhamento de soluções para a questão regional teve nesse governo. No que se refere à Sudene, sua experiência de proposta de transformação da economia nordestina, desenvolvida inicialmente na administração de Juscelino Kubitschek, constituiu um marco no planejamento regional brasileiro e deu início à fase caracterizada pelo planejamento macrorregional que se disseminou por várias macrorregiões brasileiras a partir da segunda metade dos anos 1960. Sobre este tema será feita, posteriormente, análise mais detalhada.

Em resumo, as iniciativas de ação planejada no Nordeste, com base territorial, notadamente DNOCS, CVSF, BNB e Sudene, têm duas motivações maiores: a extrema vulnerabilidade da economia e da população ao fenômeno das secas no semiárido nordestino e a constatação cada vez mais evidente do atraso e do subdesenvolvimento relativo do Nordeste no contexto nacional e, principalmente, em comparação com o Sudeste, percepção associada em grande parte ao conhecimento mais profundo das desigualdades e seus determinantes e, sobretudo, ao intenso processo de industrialização que se concentrava, cada vez mais, em São Paulo e no Sudeste.

Na Amazônia, a partir de 1912 até o final da Segunda Guerra Mundial aconteceram duas importantes iniciativas de planejamento regional, segundo análise desenvolvida por Dennis MAHAR (MAHAR, 1978, p. 9). A primeira, a do *Plano de Defesa da Borracha* e a segunda, denominada de *Batalha da Borracha*, que teve início em 1942 e estava vinculada ao Acordo de Washington, entre Brasil e Estados Unidos, que durou até 1947. Conclui o autor referido que o planejamento para a Amazônia, no período de 1912 a 1945, esteve, significativamente, orientado para o objetivo de recuperação

da economia regional da borracha e para o atendimento da demanda norte-americana e dos aliados, durante a Segunda Guerra Mundial. No caso da *Batalha da Borracha* vale acrescentar a implantação do financiamento da atividade produtiva, notadamente vinculada à borracha, e a mobilização dos trabalhadores nordestinos, facilitada pela ocorrência de secas no Nordeste. Terminada a guerra e com o retorno da produção asiática ao mercado internacional, foi elaborado um plano mais amplo de atuação regional com financiamento legalmente definido e foi criada a SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), em 1953, responsável pela implantação do Plano de Valorização da Amazônia, destinado a realizar obras e serviços voltados para desenvolver a produção agrícola, mineral e industrial e a melhorar as condições de vida da população da Amazônia. A partir de 1964, já durante os governos militares, é reconhecido o fracasso da SPVEA e criada a "Operação Amazônia" na qual foi proposta nova política de desenvolvimento da região e são criados, em 1966, a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) que substitui a SPVEA, além do BASA (Banco da Amazônia S.A.) com a extinção do BCA (Banco de Crédito da Amazônia), de 1951. A criação da Sudam e, posteriormente, da Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus) integram a nova etapa do planejamento que foi iniciado pela Sudene.

É evidente que outras iniciativas em diversas regiões do país podem ser assinaladas como antecedentes do planejamento de base territorial nesse imediato pós-guerra. Planos estaduais de desenvolvimento, ações de fomento voltadas para produtos de exportações localizados em áreas bem definidas com instituições responsáveis pela implantação de planos (café, açúcar e álcool, etc.), comissões de desenvolvimento localizadas em bacias fluviais e outras experiências somente confirmam a necessidade de compensar as ações predominantemente setoriais da tradição brasileira, com iniciativas em que o território se constituiu, na sua diversidade econômica e social, o ponto central das intervenções governamentais.

Para melhor entendimento da trajetória seguida pelo planejamento territorial ou regional do Brasil, é importante considerar uma periodização que permite situar, no tempo, os momentos mais significativos da trajetória que se pretende explicitar neste capítulo. Para isto foram considerados:

a. os anos que vão de 1950 a 1980 como uma fase que pode ser denominada *desenvolvimentista* por conta de importantes instituições e iniciativas que foram criadas e consolidadas nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – notadamente, o BNDE e o Plano de Metas – e que tiveram continuidade no regime militar na fase de retomada da economia a partir da segunda metade dos anos de 1960 ("milagre econômico") com base no PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo – 1964-1966), com o Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970) e com o I e II Plano Nacional de Desenvolvimento, respectivamente de 1970-1974 e 1975-1979);

b. o período que vai de 1980 até 2002 no qual à *crise do Estado brasileiro* e a um intenso processo *inflacionário* soma-se, a partir de 1990, *políticas de corte neoliberais*; a ação governamental neste período voltou-se especialmente para a *estabilização* (Plano Cruzado, de 1986, Plano Bresser, de 1987, e Plano Verão, de 1989, Plano Brasil Novo, de 1990 e Plano Real, de 1993) e de redução do tamanho do Estado e da importância das intervenções governamentais na economia; é importante considerar nos anos 1990, da perspectiva política, o retorno ao *regime democrático*, que foi precedido, no final da década anterior, pelo processo de *abertura* política;

c. os anos que vão de 2003 a 2010 e que constituem um momento de *transição* que corresponde, *grosso modo*, à primeira administração de Lula e um momento de *retomada do crescimento* econômico, que corresponde ao segundo governo Lula.

Embora não tenham sido seguidas à risca, nessa periodização, as considerações constantes de dois trabalhos recentes (MONTEIRO NETO, 2005; e TAVARES et alii, 2009), algumas de suas ideias foram relevantes na definição aqui adotada.

2. Desenvolvimentismo e Regiões: o Planejamento Macrorregional e a Suframa

A implantação do Plano de Metas (1956-1961), antecedida de alguns anos pela criação do então BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), em 1952, marca o período inicial do que tem sido denominada a fase desenvolvimentista do Brasil, embora iniciativas de grande relevância tenham sido tomadas anteriormente e que marcaram a modernização e diversificação da atividade econômica do país e a modernização do Estado brasileiro[3].

Do que foi assinalado anteriormente percebe-se que experiências importantes, que antecederam o planejamento macrorregional, serão consolidadas, do final dos anos 1950 à década seguinte, em novas formas de atuação, seguido o modelo que foi definido a partir da experiência da Sudene. O que caracteriza essa experiência é a abrangência macrorregional – com exceção da Suframa cuja forma de atuação territorial é mais restrita –, sua missão orientada para o desenvolvimento econômico e social da região onde atua e o modelo de gestão adotado, constituído por conselhos de desenvolvimento integrados por representantes de esferas diferentes de governos e que têm como suporte técnico uma secretaria executiva que apoia administrativamente o conselho citado. Embora cada uma dessas superintendências

3 Examinar a respeito o estudo de Sonia Draibe sobre o estado e a industrialização brasileira (DRAIBE, 1985)

de desenvolvimento tenha sua história própria e diferenciada, elas têm por base o reconhecimento de que no país, em seu conjunto, os avanços ocorridos, nas décadas precedentes, embora possam ser considerados significativos, notadamente quando se faz referência ao desenvolvimento da economia urbana e ao processo de industrialização, eles se concentraram na macrorregião mais rica do país, consolidando as desigualdades regionais tanto da perspectiva econômica como da social. Tinham portanto como justificativa comum, para sua criação e consolidação, o objetivo central de redução das disparidades regionais através de uma ação diversificada que abrangia a multiplicidade de dimensões da realidade socioeconômica, através de planos de desenvolvimento, com elaboração periódica.

Uma das diferenças marcantes entre as distintas superintendências – Sudene, Sudam, Sudeco (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste) e Sudesul (Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul) e Suframa, reside no fato de a Sudene ter sido criada no regime democrático e intimamente associado a uma grande mobilização social na qual estavam presentes integrantes dos partidos de esquerda, movimentos religiosos progressistas, associações de camponeses, além de representantes de partidos conservadores e de associações patronais. Deste fato decorre que a Sudene, nascida em 1959, no processo de implantação do Plano de Metas, experimentou uma fase de intensa articulação com os movimentos sociais da região que definiu uma forma de atuação complexa que compreendeu (i) tanto ações de reestruturação e transformação agrária e de colonização de novas áreas, (ii) como programas de desenvolvimento econômico voltados para a criação de uma indústria dinâmica e de uma moderna e adequada infraestrutura econômica e social[4].

Na vigência do regime militar muda significativamente a forma de atuação da Sudene, com a limitação das suas ações aos estímulos fiscais e financeiros aos projetos industriais e agropecuários e à modernização e ampliação da infraestrutura econômica necessária à dinâmica econômica. Com o ciclo expansivo ("milagre econômico") que passa a marcar presença na segunda metade da década de 1960 no país, a economia regional se integra ao dinamismo da economia nacional, definindo até o final dos anos 1970 uma trajetória de intenso crescimento, sem que as reestruturações e transformações constantes da estratégia proposta originariamente tenham sido realizadas. Enfim, uma proposta de desenvolvimento que possuía, de um lado, uma dimensão reformista e transformadora da realidade regional, e de outro lado, uma dimensão de modernização (diversificação e expansão da base econômica), passa a enfatizar esta última, até o início dos anos 1980 no contexto de um processo de integração crescente da economia regional à economia nacional, notadamente à

4 A estratégia de desenvolvimento do Nordeste contemplava quatro grandes eixos: (i) a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira, (ii) a transformação da economia agrícola da faixa úmida, (iii) a transformação progressiva da economia da zonas semiáridas, tornando-as mais resistente às secas, (iv) o deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste incorporando as terras úmidas (GTDN, 1967). Consultar de Celso Furtado (FURTADO, 1989), Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 1977) e Amélia Cohn (COHN, 1976).

economia do Sudeste[5]. Cabe mencionar entre os processos mais relevantes da ação da Sudene, nesta fase desenvolvimentista no regime autoritário, a consolidação, na região, dos grandes empreendimentos industriais e agropecuários a partir dos estímulos fiscais e financeiros, a modernização da infraestrutura econômica (transporte, comunicação e energia) adequada a essa nova base produtiva e ao processo de integração da economia regional ao Sudeste-Sul, do que resultou o atrelamento da economia nordestina ao dinamismo da indústria nacional concentrada no Sudeste na fase expansiva do ciclo que termina no início dos anos 1980 (SUDENE, 1980).

Outras modificações ocorreram na forma de atuação da Sudene a partir de 1964. A perda de representatividade social com a presença, no seu conselho deliberativo dos governadores-interventores, indicados pelo regime militar, que substituem os governadores eleitos, constitui uma mudança relevante no processo decisório do sistema de planejamento vigente. Além disso, a Sudene, vinculada ao Presidente da República na fase anterior a 1964, passa a ser subordinada a um ministério que, no contexto da Administração Federal, possuía reduzida importância e não estava preparado para viabilizar administrativa e politicamente a coordenação das ações governamentais na região. Soma-se a isto a fragmentação dos incentivos, antes voltados exclusivamente para o Nordeste, o fato de os planos diretores não serem mais debatidos e aprovados pelo Congresso Nacional, além do surgimento de fundos, programas e projetos de desenvolvimento regional, de nível federal, concebidos e implantados fora do âmbito do sistema regional de planejamento comandado pela Sudene. Em síntese, a diferença marcante entre o planejamento regional anterior e o posterior ao regime militar reside no fato de que o desenvolvimento regional que se pretendia na concepção da Sudene – reestruturação e transformação da sociedade e sua dinamização e modernização – foi substituída por um desenvolvimento no qual os objetivos complementares de *Brasil Potência* e de integração nacional passaram a ter um peso maior na proposta de desenvolvimento que se seguiu ao golpe militar de 1964.

Esta forma de planejamento regional representada pelo Sudene foi disseminada pelas regiões brasileira, notadamente a Amazônia, o Centro-Oeste e o Sul, no início do regime militar. No caso da Amazônia, a Sudam, como se assinalou, criada através da Operação Amazônia a partir de uma avaliação de instituições existentes (SPVEA e BCA) voltadas para a implantação do Plano de Valorização da Amazônia, passou a contar com os incentivos fiscais e financeiros, articulados ao BASA, que substituiu o BCA, e concentrou parte significativa dos esforços na implantação e ampliação da infraestrutura econômica, notadamente a de transporte, e voltada para a articulação da Amazônia com as demais regiões brasileiras. No estudo feito por Dennis J. Mahar

5 Para um exame mais detalhado ver de Carlos Miranda, Leonardo Guimarães Neto, Sérgio C. Buarque e Tânia Bacelar de Araújo – Planejando o Desenvolvimento Sustentável – A Experiência Recente do Nordeste do Brasil. IICA. Brasília. S/data (MIRANDA et alii, s/ data). Ver também: ARAUJO (1981) e GUIMARÃES NETO (1999).

(MAHAR, 1978, p. 46 a 48), que abrange parte importante do período das políticas desenvolvimentistas, entre os aspectos mais destacados dessa experiência de planejamento regional são nomeados: (i) a orientação voltada para a política de industrialização substitutiva de importações a partir de incentivos fiscais e creditícios à iniciativa privada, (ii) o conteúdo geopolítico que enfatiza a necessidade de povoar a Amazônia através da migração e colonização, (iii) e o objetivo global de integração nacional que tinha como um dos seus eixos mais importantes a construção de rodovias e a implantação de assentamentos ao longo das principais estradas. Uma avaliação mais recente realizada por Sylvio Mário Puga Ferreira (FERREIRA, 1999) confirma algumas constatações antes assinaladas por Mahar e adiciona a esses outros aspectos da maior relevância. Destaca o papel inegável exercido pelo Estado na articulação e dinamização de políticas públicas que promoveram alterações significativas na economia e na sociedade da Amazônia, considerando que a região teve desde 1960 até meados da década de 1990 uma expansão bem maior que a do país, não obstante reconhecer que essa integração não proporcionou os resultados sociais esperados em razão, sobretudo, da grande concentração de renda que ocorreu simultaneamente com esse dinamismo econômico. Ressalta os graves problemas ecológicos que decorreram da implantação dos projetos agropecuários, em especial na Amazônia Oriental. Conclui, referindo-se a outras avaliações, pela necessidade de se considerar de forma racional na intervenção do poder público na região, os conflitos já existentes e latentes e uma cuidadosa análise do problema humano da região (FERREIRA, 1999, p. 304).

No que se refere à Sudeco – criada em 1967, substituindo a Fundação Brasil Central instituída por Getúlio Vargas, em 1943[6] – nos planos[7] e programas elaborados no seu âmbito presidiu o enquadramento das ações regionais às grandes prioridades nacionais definidas pelos governos militares entre as quais são, então, consideradas: (i) a prioridade voltada para a integração nacional, que toma a expressão regional de incorporação de novas áreas de produção no Centro-Oeste, (ii) o deslocamento de populações (migração interna) que se traduz na fixação de populações no meio rural e através do desenvolvimento urbano, (iii) a articulação produtiva com o exterior, através do corredor de exportações que no Centro-Oeste se traduz no esforço de desenvolvimento tecnológico da agropecuária e a industrialização da produção. Para isto, a concentração dos esforços na montagem de uma infraestrutura adequada ao processo de incorporação dos espaços adequados à produção de bens exportáveis e a constituição dos corredores de exportação caracterizou, sem dúvida, a ação da Sudeco. Embora sem os estímulos fiscais que constituíam os instrumentos

6 Ver Ministério da Integração Nacional (S/Data)

7 Foram elaborados três planos de desenvolvimento (I, II e III Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste – PLADESCO) e vários programas voltados para áreas específicas de desenvolvimento. Para uma análise profunda desta experiência do Centro-Oeste ver de ABREU, Silvana. Planejamento Governamental: A SUDECO no Espaço Matogrossense – Contexto, Propostas e Contradições. USP. São Paulo. 2001.

fundamentais da Sudene e da Sudam, a atração de investidores e o apoio à implantação dos empreendimentos estratégicos constituíram objetivos centrais dessa experiência.

Com relação à Sudesul, criada em 1973, sua atuação foi marcada pela realização de programas e ações pontuais e emergenciais, que não teve um impacto significativo sobre uma estrutura produtiva mais complexa da região Sul.

No que se refere à Suframa, deve-se fazer referência ao fato de que no âmbito dos esforços da política de valorização econômica da Amazônia surge, em 1957, a Zona Franca de Manaus, concebida como um instrumento voltado para desenvolver a circulação de bens, com vantagens cambiais, visando sua internalização na economia nacional. Contudo, dificuldades na implantação (regulamentação e demarcação da área) dessa iniciativa resultaram na realização dos seus objetivos e metas em proporção muito aquém das previsões. Em 1967 essa instituição é reformulada, no contexto da Operação Amazônia, com a criação da Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus), entidade autárquica responsável pela administração da Zona Franca de Manaus e pelo soerguimento da economia amazonense e de toda área compreendida pela Amazônia Ocidental[8]. Alterações posteriores foram adotadas, sobretudo no sentido de fortalecer as instituições e atender aos requisitos geopolíticos associados à doutrina de segurança nacional, na qual "a Amazônia era vista com grande preocupação, principalmente no seu lado ocidental, por apresentar baixa densidade demográfica, conter inúmeras riquezas minerais e possuir 11 mil quilômetros de fronteira..." (FERREIRA, 1999, p. 290). As ações desenvolvidas pela Suframa, atualmente vinculada ao MDIC (Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), a partir de fortes incentivos fiscais, tiveram rebatimento significativo na expansão da atividade comercial na região, notadamente em Manaus, e na implantação do polo industrial centrado na indústria eletroeletrônica. Mais recentemente sua estratégia está voltada para a interiorização regional da atividade produtiva e a consolidação dos polos de comércio da indústria e o agropecuário, para a sustentabilidade e para a realização de parceria com os governos estaduais e municipais da sua área de atuação.

Em resumo, a partir da consolidação do regime militar e a institucionalização do planejamento regional, comandado pelo então Ministério do Interior, tendo como instância regional as superintendências antes mencionadas – com seus conselhos deliberativos e suas secretarias executivas – os programas e projetos regionais passam a ser implantados no contexto de um ciclo econômico que dura até o início dos anos 1980, com sua fase de aceleração e desaceleração. De fato, entre 1967 e 1973, fase do denominado "milagre econômico", a economia nacional cresce a uma taxa anual de

8 Examinar FERREIRA (1999) e MAHAR (1976). O artigo primeiro da lei que criou a SUFRAMA (Decreto-Lei n. 299, de 1967) estabelece: "A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivo fiscais, estabelecida com a finalidade de criar, no interior da Amazônia, um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância em que se encontra dos centros consumidores dos seus produtos"".

11% e, a partir de então, embora a economia continue crescendo, sua expansão se dá em torno de 7% entre 1973 e 1980, segundo IPEADATA. As economias regionais registram – de forma diferenciada, dada as suas especificidades – expansão, também significativas, acompanhando a dinâmica nacional.

Nesta fase de crescimento regional, é relevante considerar que não somente os programas e projetos coordenados pelas superintendências regionais (com exceção da Sudesul, cuja contribuição para a economia regional teve menor significado) tiveram importância no dinamismo e na articulação e integração das economias das regiões, como um grande número de programas regionais, concebidos e implantados fora do âmbito das superintendências, foi relevante nas trajetórias das diversas regiões. Vale ressaltar aqui o duplo movimento seguido pelo planejamento regional. De um lado, nesta fase de desenvolvimentismo autoritário, as superintendências foram mobilizadas para apoiar o dinamismo e a articulação/integração que comandou a política econômica nacional neste período, de outro lado, os programas regionais criados e implantados fora do seu âmbito tendiam à fragilização do planejamento regional que passara a ser cada vez mais comandado da forma centralizada após a Reforma Tributária.

3. Declínio e Crise do Planejamento Macrorregional

A fragilização tornou-se mais evidente quando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, intimamente associada à crise da dívida externa, retira do setor público do país sua capacidade de financiar o esforço voltado para a continuidade dos programas setoriais e regionais de desenvolvimento. Este fato alcança significativamente as superintendências regionais que tiveram reduzidos seus recursos orçamentários e os estímulos fiscais e financeiros de que dispunham para o fomento aos projetos privados. Vale aqui ressaltar que nos anos que vão de 1980 até 1990 a economia nacional (PIB) cresceu a apenas 1,6%, segundo dados do IPEADATA.

Na década seguinte (1990-2000), à continuidade da crise fiscal e financeira e à pratica de planos de estabilização de reduzido sucesso, deve ser acrescentada a implantação do Plano Real que teve sucesso no controle do processo inflacionário, mas foi seguido por um conjunto de medidas monetárias e fiscais que se constituíram obstáculos intransponíveis à retomada do crescimento da economia nacional, em seu conjunto, e das economias regionais. Ainda no contexto dos objetivos do Plano Real, que compreendia uma estratégia mais ampla que a mera estabilização[9], foi implantada a política de abertura econômica e foram adotadas políticas liberais – entre elas a redução do Estado com as privatizações, cortes de despesas e fechamento

9 Ver capítulo VIII do livro de Luiz Gonzaga Belluzzo e Júlio Gomes de Almeida (BELLUZO e ALMEIDA, 2002)

de órgãos públicos – que consolidaram, principalmente na segunda metade dos anos 1990, a estratégia neoliberal iniciada por Fernando Collor a partir de sua posse. O desempenho da economia nacional nos anos 1990-2000, medido pelo crescimento do produto interno bruto (PIB) de 2,5%, não foi muito diferente daquele apresentado na década anterior, anteriormente referido.

O exame de algumas das referidas experiências de planejamento regional, com suas especificidades e semelhanças é feito a seguir[10].

No Nordeste a Sudene, por ter sido criada antes das demais superintendências, teve após o seu período áureo inicial um longo e bem definido período de fragilização e esvaziamento. Após o golpe militar de 1964, como se assinalou anteriormente, perde sua vinculação institucional à Presidência da República e passa a se subordinar ao então Ministério do Interior. Seu Conselho Deliberativo perde a força política com a participação dos governadores-interventores, nomeados pelo governo militar, e os incentivos fiscais e financeiros, antes exclusivos do Nordeste, passam a ser disseminados setorial e regionalmente. Os planos diretores, antes debatidos e aprovados pelo Congresso Nacional, constituem-se, então, instrumentos burocráticos de negociação de recursos no âmbito de um ministério de reduzida importância política no interior do governo militar. Soma-se a isto o surgimento dos programas regionais concebidos e implantados fora do âmbito do sistema de planejamento regional e financiados por bancos multilaterais, notadamente o Banco Mundial.

Na fase de maior sucesso do desenvolvimentismo autoritário, tendo reduzido o escopo de sua estratégia à implantação da infraestrutura econômica e à administração dos incentivos fiscais e financeiros concentradas na atividade industrial e agropecuária, a Sudene contribuiu significativamente para o desenvolvimento da economia regional que se integrou intensamente ao dinamismo da economia nacional – o Nordeste entre, 1970 e 1980, apresentou um crescimento do PIB de 8,7% ao ano, um pouco maior que o crescimento do país. No entanto, a partir dos anos 1980, reduz-se acentuadamente sua capacidade indutora no contexto regional, com a economia registrando uma acentuada desaceleração: entre 1980 e 1990 o PIB do Nordeste registrou uma taxa anual de 3,3%, segundo estimativas da Sudene. Além da crise fiscal e financeira do Estado brasileiro, é importante lembrar que os anos referidos se caracterizaram por um processo agudo de inflação e pelas experiências frustradas de planos de estabilização.

As práticas neoliberais iniciadas por Fernando Collor e consolidadas no governo de Fernando Henrique Cardoso reduzem as funções da Sudene que chega, em governos posteriores, a ser fechada temporariamente e depois transformada em agência (Adene – Agência de Desenvolvimento do Nordeste) com reduzido número

10 Examinar o estudo de Maria Regina Nabuco, A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil (NABUCO, 2007).

de funcionário e de recursos financeiros. Sua letargia continua mesmo depois de voltar a ser Sudene, em 2007.

Na Região Norte, a Sudam e a Suframa têm trajetórias similares à da Sudene, nesses anos que vão de 1970 a 2000. Com relação à Suframa, as avaliações realizadas mostram uma contribuição relevante na criação e consolidação dos polos comercial e industrial na década de 1970, durante a fase do denominado "milagre econômico brasileiro" e seu prosseguimento, mesmo no contexto de desaceleração a partir de 1975, até o final da década. O incremento da demanda nacional por bens de consumo duráveis, sobretudo das classes de renda média e alta, e os significativos incentivos oferecidos pela Suframa estimularam de um lado a internalização, via polo comercial, de bens importados, e a produção e montagem, no polo industrial, de bens de consumo duráveis, concentradas em grande parte em Manaus. O estudo de Flávio Lyra Tavares (TAVARES, 1995, p. 107) mostra também a redução acentuada do nível de atividade na década de 1980, em especial a partir da sua segunda metade. Assinala também, juntamente com Sylvio Mário Puga Ferreira (FERREIRA, 1999, p. 300 e 301), as dificuldades criadas pela abertura da economia nacional – e na ausência de políticas industriais complementares – sobre a estratégia adotada pela Suframa. Os ajustamentos realizados nessa superintendência e na própria estrutura produtiva industrial, montada pelos incentivos, nessa fase crítica, e sua vinculação ao MDIC possibilitaram uma trajetória de continuidade diferente da que foram submetidas as demais superintendências.

A Sudam teve, como se assinalou anteriormente, sobretudo nos anos 1970, papel marcante na montagem de uma nova base produtiva regional e no processo de articulação e integração da Amazônia à economia das demais regiões brasileiras, a partir dos grandes eixos rodoviários implantados, sobretudo, na referida década. Passada essa fase, os planos nacionais começam a enfatizar a austeridade fiscal e o combate ao processo inflacionário, objetivos intimamente relacionados com a crise da dívida e a crise fiscal e financeira do Estado nacional. Na avaliação feita, de três décadas e meia (1960-1995), do desenvolvimento regional da Amazônia, Gustavo Maia Gomes e José Raimundo Vergolino (GOMES e VERGOLINO, 1995) apresentam estimativas da formação de capital e do produto interno bruto da região que confirma a trajetória de auge e esgotamento das políticas desenvolvimentistas nesse período. No que se refere ao PIB regional, enquanto na fase áurea do desenvolvimentismo autoritário a Amazônia teria crescimento a uma taxa anual de 12,2%; na década seguinte (1980-1990) sua taxa anual teria alcançado a metade (6,3%), ou seja, uma taxa bem menor mais ainda significativa. Entre 1990 e 1994, o crescimento regional teria se reduzido a 1,3% ao ano (GOMES e VERGOLINO, 1997, p. 32). Mais importante é considerar nessa política desenvolvimentista regional a evolução do esforço de formação de capital. As estimativas apresentadas pelos autores, reuniram informações sobre os investimentos públicos (governo e empresas estatais) e os investimentos privados, notadamente

os apoiados pelos incentivos financeiros (FINAN e FNO), crédito agrícola e pelo BNDES. Os dados mostram que teria ocorrido, sem dúvida, um esforço inusitado de investimentos que em alguns anos chegou a superar, em valores, a metade do produto interno bruto regional. De fato, considerando o investimento público e privado, a taxa de investimento – a relação entre o investimento e o PIB – alcançou na fase de maior intensidade na formação de capital na região (na estimativa considerada pessimista pelos autores), em 1970, o nível de 55%; em 1975, aproximadamente 66,8%; em 1980, 63,5%. Em 1991 o nível alcançado baixa para 29,4% e em 1992 para 28,5% (GOMES e VERGOLINO, 1997, p. 116 e 117). Vale registrar que neste esforço de investimento, a maior participação (mínimo de 60,9% em 1975 e máximo de 89,6% em 1991) é do setor público, que compreende governos e empresas públicas. De qualquer forma, em seus traços gerais, o exame anual dos investimentos mostra que a inflexão dos investimentos públicos ocorreu em 1985, no caso da Amazônia[11].

Uma avaliação dessa experiência não poderia deixar de considerar o seu custo ambiental nem, tampouco, o reduzido impacto que tão significativas somas de investimentos provocaram sobre os indicadores sociais da região.

Em maio de 2001 é extinta a Sudam, posteriormente substituída pela ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia), retornando, em anos mais recentes, a denominação de Sudam.

A trajetória da Sudeco, embora mais breve, segue fases semelhantes às da Sudam e Sudene, desde o período posterior a 1964. Sua estratégia[12], como se assinalou anteriormente, se caracterizava por uma aderência muito grande aos planos nacionais de desenvolvimento da administração do regime militar. Criada sob o ideário do *Brasil Potência*, a Sudeco tinha como objetivo fundamental a incorporação de uma vasta região à dinâmica nacional e a ocupação de uma fronteira econômica visando o mercado nacional e externo, constituindo, ademais, um espaço para absorção de fluxos migratórios do restante do país. Os três planos de desenvolvimento (I, II e III PLADESCO – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Centro-Oeste) definem uma trajetória que em momentos sucessivos constituem a expressão dos objetivos nacionais associados ao desenvolvimentismo e à segurança.

Em relação ao seu último plano – o III Pladesco – que corresponde ao momento posterior ao auge e consolidação da atuação da Sudeco e segue as diretrizes do III Plano de Desenvolvimento Nacional (III PND), já no ocaso do desenvolvimentismo do regime militar, sua implantação está marcada pela crise do setor público e pela incapacidade de financiar os programas de infraestrutura e dos investimentos privados. Somem-

11 Para análise mais detalhada dessa trajetória examinar (GOMES e VERGOLINO, 2004).

12 Parte relevante das constatações que seguem constituem uma interpretação do rigoroso exame realizado na tese de Silvana Abreu (ABREU, 2001) sobre a SUDECO, com destaque para sua estratégia voltada para o espaço mato-grossense

se a isto as práticas neoliberais iniciadas em 1990, já na administração do primeiro presidente eleito após os governos militares, quando então a Sudeco é extinta[13]. Esta compreensão da trajetória é confirmada e complementada pelo estudo realizado pelo IPEA (MONTEIRO NETO e GOMES, 2000) quando ressalta, a respeito da estratégia da Sudeco, o seu papel na dinâmica dos investimentos realizados ou estimulados pelo setor público nas décadas de 1970 e 1980 que foram seguidos de uma década (de 1990) na qual tais investimentos tiveram uma redução violenta, sendo o crescimento posterior mantidos pelos gastos públicos em consumo, o que evitou o declínio maior da atividade produtiva regional (p. 26).

No que se refere à Sudesul, no contexto de redução do Estado nacional, promovido pela estratégia neoliberal iniciada pelo governo de Fernando Collor, essa instituição é extinta em 1990, e até o presente não foi restaurada, não obstante os movimentos ocorridos neste sentido.

Esta experiência de planejamento territorial – baseada em superintendências que se voltavam para a realização de ações de desenvolvimento econômico e social das macrorregiões brasileira, como a Sudene, Sudam, Sudeco e Sudesul, ou para partes de uma macrorregião, como é o caso da Suframa voltada para a Amazônia Ocidental – teve sua fase de atuação relevante, no contexto do desenvolvimentismo autoritário, nas décadas de 1970 e 1980 e a redução de seu papel na década de 1990[14]. É bem verdade que para a maior parte das experiências dessas superintendências, já na segunda metade dos anos 1980 a sua capacidade de implantação dos investimentos privados e de financiar os programas governamentais foi reduzida. A trajetória, impulsionada inicialmente pela recuperação do Estado, nos primeiros anos dos governos militares, e pelo ciclo expansivo do "milagre econômico", registra sua inflexão na segunda metade da década de 1980 e de toda década de 1990. Já em fase mais recente, o seu declínio está associado à estratégia mais geral de redução da presença do Estado na economia, com a privatização e cortes dos gastos[15]. Nessa fase de declínio, ocorreram paulatinamente modificações nas formas de atuação das superintendências que não foram extintas, no sentido de incorporar novas abordagens ao seu planejamento,

13 "A extinção de uma superintendência regional como a SUDECO, que tinha uma área de influência tão expressiva, encontra muitas explicações, tanto na crise do Estado financiador, face ao estrangulamento de suas contas externas e que agora se projeta no neoliberalismo, como novo quadro para se relacionar com o mercado, como na própria incapacidade e/ou impossibilidade de realmente conduzir o planejamento dentro dos interesses do tripé [capital nacional, capital internacional e Estado] considerando também a realidade e especificidades do local" (ABREU, 2001, p. 279 e 280). Some-se a isto, segundo a autora, a falta de coesão dos políticos defensores da superintendência, o que facilitou a sua extinção.

14 No caso da SUDENE, como se assinalou anteriormente, deve-se considerar sua atuação relevante, antes do golpe militar, na qual ao lado de uma proposta de modernização e industrialização da economia nordestina, foi desenvolvido um conjunto de programas de reforma e de reestruturação produtiva, desativado durante o regime militar.

15 Para um exame mais detalhado da relação entre as políticas mais gerais e as políticas regionais, nesse período, ver MONTEIRO NETO (2005) e NABUCO (2007).

como a da maior ênfase na sustentabilidade, na descentralização e de parcerias com as demais esferas de governo e com organizações não governamentais.

É evidente que existem especificidades nas trajetórias dessas instituições. Deve-se reconhecer, além de outros aspectos, a atuação menor e menos relevante da Sudesul no seu contexto regional, comparativamente com as demais instituições e, no caso da Suframa, a continuidade de sua atuação, após uma fase de ajustamento institucional e de estratégia, adotada mais recentemente. Há no entanto um padrão seguido pela maioria das superintendências em suas trajetórias a partir da segunda metade dos anos 1960.

4. O Surgimento de Novas Abordagens de Planejamento Territorial

Foram vários os processos que atuaram conjunta ou isoladamente no surgimento de novas abordagens de planejamento regional ou territorial nas últimas décadas. Cabe destacar, na experiência brasileira, o processo relacionado com a *crise fiscal e financeira do Estado nacional* que implicou o abandono da política desenvolvimentista na forma de uma intensa atuação setorial e regional do setor público que prevaleceu desde a década de 1950 até a primeira metade da década de 1980. De fato, nessa fase de crescente fragilidade ou mesmo de ausência do Estado, no final do desenvolvimentismo, várias experiências surgiram, através de diferentes formas de planejamento regional ou territorial. Outro processo que também marcou essas décadas e teve influência nas formas de planejamento foi o da *disseminação das idéias e das práticas neoliberais* que, associadas ao processo de *globalização* marcaram profundamente a formas de entendimento do papel que as regiões e os territórios deveriam ter nesse novo contexto. Como se verá mais adiante, na interpretação desse período não pode ser esquecido, também, o processo de abertura política e de democratização[16].

De fato, tão importante quanto a crise do estado e as práticas neoliberais, determinantes que tiveram influência marcante nas novas abordagens de planejamento territorial, são aqueles associados ao processo de *democratização e de abertura política* que caracterizaram a sociedade brasileira a partir da segunda metade dá década 1980. A revitalização dos movimentos sociais e a exigência de participação e de protagonismo no processo decisório passam a fazer parte das discussões e das propostas relacionadas com o planejamento, em sua perspectiva global, setorial e territorial. Isto, dependendo da região, pode tomar a forma de tentativas de revitalização das instituições que antes tratavam da questão territorial – muitas dessas tentativas frustradas – como a forma de novas abordagens de planejamento territorial que incorporam novas dimensões aos objetivos dos

16 Para uma análise dos determinantes desse processo ver NABUCO (2007).

planos e formas de participação na concepção, implantação e avaliação das ações, programas e projetos propostos.

Não se pode omitir, de fato, nesta fase – com as mais variadas filiações políticas e ideológicas – a profusão de conceitos e abordagens que surgiram e que passaram a influir nas concepções e nas práticas do planejamento dos territórios. Carlos Brandão, no balanço que faz das várias vertentes teóricas associadas ao planejamento espacial, em trabalho recente, assinala, entre outros, os seguintes conceitos ou abordagens: "crescimento endógeno", "construção de vantagem competitiva em âmbito localizado", "região como ativos relacionais", "*clusters* ou arranjos produtivos locais com eficiência coletiva", "capital social", "desenvolvimento local integrado sustentável", "desenvolvimento local endógeno", "economia solidária e popular" (BRANDÃO, 2007, p. 40, 41 e 42). Nestas concepções, há a predominância de vertentes teóricas nas quais são ressaltados aspectos relacionados com o caráter endógeno do desenvolvimento e que atribuem papel marcante à vontade e iniciativa dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária[17].

O que vai ser apresentado a seguir é uma descrição sumária de algumas novas abordagens que, na interpretação aqui adotada, seguiram à fase anteriormente examinada do planejamento macrorregional e das políticas desenvolvimentistas, tanto as relacionado com as administrações de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek, como com o desenvolvimentismo do *Brasil Potência* do regime militar com sua complexa trajetória de expansão, auge e declínio.

4.1 Desenvolvimento sustentável

A nova abordagem, que tem como conceito central a *sustentabilidade*, teve uma grande difusão em várias partes do país, inclusive patrocinada, também, pelo próprio Ministério de Integração Nacional (substituto do antigo Ministério do Interior) que mesmo no esforço voltado para atuar no nível macrorregional, então em declínio, promoveu planos nos quais a questão ambiental era uma das dimensões mestras da realidade, ressaltada tanto no diagnóstico como nas diretrizes e projetos. Para uma ilustração vale destacar o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005), *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006) e o *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, S/Data).

No Nordeste, onde a experiência da Sudene marcou profundamente as práticas do planejamento territorial, as abordagens centradas na *sustentabilidade* que se seguiram à fase desenvolvimentista foram documentadas no texto editado pelo IICA, denominado *Planejando o Desenvolvimento Sustentável – A Experiência Recente*

17 (BRANDÃO, 2007).

do Nordeste do Brasil (MIRANDA, GUIMARÃES NETO, BUARQUE, ARAUJO; S/Data). Neste texto são examinadas as experiências de planejamento regional no Nordeste e os novos desafios impostos à busca de uma nova concepção e, finalmente, um relato e análise das várias experiências. Neste particular são considerados os esforços desenvolvidos, de 1993 a 1997, em vários planos e estratégias, entre os quais devem ser mencionado: (i) o *Projeto Áridas* que se constituiu uma proposta de desenvolvimento sustentável e foi orientado para o esforço que abrangeu vários estados do Nordeste utilizando recursos do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste, utilizando recursos oriundos do Banco Mundial; contou com o apoio da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República – SEPLAN/PR (p. 92); (ii) o *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará (1995-1998)* que seguiu de imediato ao Projeto Áridas aderindo à estratégia de sustentabilidade e atuando num contexto de mudanças políticas significativas no Estado do Ceará (p. 119); o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Bahia* elaborado em 1995, também, influenciado pelos procedimentos adotados pelo Projeto Áridas, tanto os relativos à metodologia, como à ideia de sustentabilidade; vale ressaltar que deste plano se deu o desdobramento do *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão da Bahia*; (iii) o *Plano de Desenvolvimento Sustentável de Pernambuco*, elaborado em 1995, influenciado pelo Projeto Áridas e pela experiência de planejamento sustentável da Zona da Mata do referido estado; esse plano estadual teve seu desdobramento na concepção do *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Sertão de Pernambuco*, de 1997; (iv) a experiência voltada para a sustentabilidade estendeu-se, também, ao Estado da Paraíba que, em 1995, elaborou o *Plano de Desenvolvimento Sustentável 1996-2010* que teve seu desdobramento em programas de desenvolvimento para a Zona Litoral-Mata e para o Agreste e Brejo da Paraíba; (vi) o *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte*, iniciado em 1996, como cenário elaborado até 2010, seguiu no essencial os procedimentos metodológicos dos planos estaduais e sub-regionais antes referidos; contou com um processo intenso de interação com a sociedade civil. No Rio Grande do Norte, com base nesse processo metodológico e com participação do IICA, houve o desdobramento dessa forma de planejamento em todo território estadual não analisado no livro do qual foram extraídos as informações e considerações aqui apresentadas.

Essa abordagem não se restringiu ao Nordeste e teve sua difusão em várias regiões brasileiras, abrangendo municípios, micro e mesorregiões, áreas de influência de projetos de infraestrutura, assentamentos e sub-regiões, sob a responsabilidade de diversas instituições governamentais[18]. Cabe destacar as experiências já referidas no Ministério da Integração Nacional que foram disseminadas não só nas macrorregiões, como foi dito, mas em sub-regiões sob a responsabilidade de várias secretarias do ministério. Além disso, foram criados vários grupos de trabalho interministeriais que

18 Ver metodologia sugerida para o planejamento local e municipal (BUARQUE, 1999), elaborado para o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária).

articularam a concepção de montagem de planos de desenvolvimento sustentável com destaque para os planos voltados para a área de influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém), para a região do arquipélago do Marajó e da região turística do Meio-Norte. Planos metropolitanos de desenvolvimento envolvendo a questão da sustentabilidade foram concebidos para várias regiões, a exemplo da região metropolitana do Recife e de Natal.

Além da questão da *sustentabilidade*, essa experiência incorporou nos procedimentos metodológicos adotados, nas distintas experiências realizadas, o tema do planejamento *participativo* envolvendo, sobretudo, a *articulação entre a abordagem técnica e política* na concepção e implantação dos planos e projeto, a concepção de cenários no processo decisório, a abordagem *multidimensional* e a preocupação no processo de concepção e implantação do plano com o modelo de gestão definido para monitorar, avaliar e rever os planos. Chama-se a atenção para o fato de que nos processos metodológicos adotados a questão do contexto no qual se situava o território objeto da ação do plano era levada em conta partir da concepção de cenários nos quais eram identificadas as potencialidades e ameaças do ambiente externo relacionadas com o território ou região específica.

4.2 Arranjos produtivos locais

Outra abordagem que também caracterizou a evolução mais recente do planejamento territorial é a relacionada com os *arranjos produtivos locais* que teve uma grande difusão e envolveu as mais diferentes instituições, tanto públicas quanto privadas, e não governamentais. Neste caso, as ideias centrais residem na inovação dos processos de produção e na articulação dos atores (produtivos e institucionais) locais de forma coletiva a partir de uma visão sistêmica da atividade econômica. O ponto de partida para a adoção dessa forma de abordagem está no reconhecimento das mudanças ocorridas no cenário mundial, caracterizado por uma intensa globalização e competitividade, o que induzia à necessidade de estabelecer um novo modelo de desenvolvimento no qual os arranjos produtivos locais podem se constituir uma alternativa eficaz para o desenvolvimento econômico e social. A isso se soma, no caso nacional, a crise e fragilidade do Estado para continuar o seu papel indutor, anteriormente adotado.

A abordagem dos arranjos produtivos locais (APLs) passou a ser objeto de exame nas academias, que desenvolveram estudos teóricos e empíricos voltados para a concepção, delimitação dos arranjos produtivos locais, e para definição de formas de ação e de políticas voltadas para os referidos arranjos, como através de instituições estatais ou privadas que passaram a estimular propostas que adotaram essa forma de abordagem. O Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comercio

Exterior (MDIC)[19], o Serviços de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)[20], instituições financeiras públicas (CAIXA, BNDES, BNB, BASA), além de governos estaduais e municipais, bem como entidades patronais como as federações das indústrias, passaram a ter nessa abordagem uma forma de ação que tinha no território sua base de operação. Ademais, essa vertente passou a integrar as formas de compreensão e atuação nos territórios das entidades de planejamento regional. Os exemplos do Ministério de Integração Nacional e dos planos regionais elaborados para o Nordeste e para o Centro-Oeste, já citados, são ilustração da penetração dessa forma de planejamento em instituições que durante sua história seguiram outras abordagens.

4.3 Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Nessa procura por novos paradigmas de planejamento territorial não se pode deixar de mencionar a proposta, discussão e institucionalização da *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (PNDR*)*. Apresentada em 2003 e instituída por decreto em 2007, há na PNDR o reconhecimento de que as desigualdades regionais brasileiras constituem enormes obstáculos ao desenvolvimento do País e, neste sentido, a referida política deve estabelecer critérios e orientações de ações articuladas entre governos e atores sociais para aproveitar a grande diversidade regional brasileira para a obtenção de redução das desigualdades no território brasileiro. Oferece uma proposta de organização coletiva sobre o conjunto do território nacional, permitindo que as ações decorrentes da sua implantação sejam consideradas a partir de um referencial comum.

Entre as propostas inovadoras presentes na *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* (Ministério da Integração Nacional, 2005) destacam-se as seguintes: (i) a abordagem em múltiplas escalas, considerando desde a escala supranacional à escala local, passando pela nacional, macrorregional e sub-regional, com clara divisão de papéis que devem ser desempenhados em cada uma delas; (ii) a amplitude nacional da PNDR, tendo como base o reconhecimento de que o combate às desigualdades exige que o processo voltado para o combate às disparidades regionais seja tratado como uma questão nacional, e não apenas como específica de regiões tradicionalmente consideradas objeto de intervenção governamental; neste particular o desenvolvimento deve considerar a heterogeneidade e a

19 Em 2004 foi criado no âmbito MDIC o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais, através da Portaria Interministerial n. 200 de 03/08/04.

20 Para exame da abordagem adotada por esta instituição, ver o texto de Juarez de Paula *Desenvolvimento Local,* publicado pelo SEBRAE (PAULA, 2008). Neste documento são relacionadas, em vários capítulos, as diversas formas de desenvolvimento dos territórios entre as quais Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, Agenda 21 Local, Rede de Economia Solidária, Arranjos Produtivos Locais, Projeto de Desenvolvimento Regional ou Meso-regional, Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Ver, também, para exame da relação dessa abordagem em várias instituições (BNDES, CNPq, FINEPE e outras): http://www.redesist.ie.ufrj.br.

diversidade de situações existentes, em todo sua complexidade; (iii) a PNDR não é uma política de uma agência ou ministério específico (Ministério da Integração Nacional), mas compete a toda estrutura do governo, pois a missão de redução das desigualdades regionais é maior que a competência institucional de qualquer estrutura isolada do Governo.

Entre os instrumentos da PNDR cabe ressaltar os programas governamentais incluídos no PPA, os Planos Macrorregionais e Sub-regionais (sobretudo o Plano Amazônia Sustentável, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 – Cuiabá – Santarém e Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri).

A PNDR contempla ainda a criação das novas Sudene e Sudam com novos arranjos institucionais nas diversas escalas de atuação; um expressivo processo de capacitação de recursos humanos empreendidos pelo Ministério de Integração Nacional; o estabelecimento de Câmaras de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil; o aporte e incremento dos recursos vinculados aos diversos fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO) e dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA e FDNE).

Merecem destaque na Política Nacional de Desenvolvimento Regional a preocupação voltada para a articulação entre o desenvolvimento dos territórios ou regiões, de um lado, e o objetivo ou projeto mais geral de desenvolvimento nacional, além da necessidade de uma integração nas ações propostas e desenvolvidas pelo planejamento regional nas suas múltiplas escalas, de forma a evitar superposição e contradição entre os programas e projetos desenvolvidos nos diferentes níveis. Ou, ainda, evitar a ação isolada, parcial ou incompleta de territórios e regiões individuais, desarticulados do seu contexto mais geral.

Estudo recente[21]recente38 a respeito da PNDR constituiu uma tentativa de explorar os fatores que influíram negativamente na implementação da referida política, ressaltando os conflitos existentes na estrutura do Estado e as decisões governamentais no sentido de privilegiar novas formas de abordagem do território. A autora faz referência, neste particular, tanto aos programas de transferências de renda, notadamente o Bolsa Família, quanto a programas voltados para os territórios rurais,

21 Examinar de Priscila de Góes Pereira sua dissertação de mestrado na UFRJ, denominada Dificuldades de Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). (PEREIRA, 2009). Consultar, sobretudo, o capítulo referente às considerações finais.

principalmente o Programa Território da Cidadania[22]. Some-se a isso o desprestígio das instituições tradicionalmente responsáveis pelas políticas de desenvolvimento regional, notadamente as superintendências regionais e o ministério ao qual elas estão subordinadas. Este último aspecto referido, de certa forma, é confirmado pelas dificuldades encontradas pelo Governo Federal para reestruturar as superintendências regionais, em especial aquelas que contavam com instrumentos mais poderosos de política regional e tiveram maior apoio das lideranças regionais, em períodos anteriores: a Sudene e a Sudam.

Em resumo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional constitui um esforço no sentido de sistematizar e redefinir, num contexto de surgimento e disseminação de várias formas de planejamento regional ou territorial, as ações desenvolvidas tanto pelas entidades governamentais nas suas diferentes esferas, quando a sociedade civil na sua ação nas regiões ou no território, em suas várias escalas.

4.4 Desenvolvimento dos territórios rurais

Este tema foi abordado da perspectiva conceitual e teórica, em capítulo anterior, e será analisado posteriormente, em termos de sua evolução institucional. O que se faz a seguir é uma descrição sumária dessa abordagem que marcou profundamente, sem dúvida, o planejamento territorial em período recente.

Parte relevante dos esforços voltados para essa abordagem está relacionada com a decisão do Governo Federal em propor uma política nacional de apoio ao desenvolvimento sustentável dos territórios rurais. Tal decisão esteve associada a um processo de reivindicações tanto de integrantes do setor público, em suas diversas esferas, como de organizações da sociedade civil. As reivindicações se relacionavam com a necessidade de articulação e integração das várias ações de desenvolvimento nos territórios rurais e da exigência de abordagens inovadoras que contemplassem as novas realidades do mundo rural[23]. Nos documentos oficiais que definiram essa

22 Cabe aqui uma longa citação da autora referida: "Outro instrumento de destaque tem sido o Programa Territórios da Cidadania. O referido Programa, apesar de estar atrelado a uma estratégia de promoção de desenvolvimento territorial integrado e sustentável, apresenta algumas características próximas das chamadas políticas de desenvolvimento regional. Mais que isso, o Programa capitaneado pelo MDA, apresenta diretrizes semelhantes às diretrizes abarcadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A PNDR indicou como premissas fundamentais uma atuação em múltiplas escalas e uma articulação/integração interinstitucional de governo. Quando o Programa Territórios da Cidadania instiga a criação de um Comitê Estadual e de um Colegiado Territorial para que integrem a estratégia de atuação do Programa, conjuntamente com o Governo Federal, está tentando operar em múltiplas escalas. Ao mesmo tempo, quando o Programa, sob a coordenação da Casa Civil, mobiliza 22 Ministérios e instiga-os a aplicar recursos nos Territórios da Cidadania, territórios considerados prioritários para o Programa, está, sem sombra de dúvida, estimulando a integração/articulação interinstitucional de governo" (PEREIRA, 2009, p. 196 e 197).

23 Ver documentos produzidos Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (2005-A, 2005-B e 2005-C) e estudo de autoria de Arilson Favareto, *Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil* (FAVARETO, 2009).

forma de atuação e mobilização social, é sempre presente a ideia de que as políticas públicas realizadas nas últimas décadas para a promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes ou não tinham o objetivo de proporcionar efetivas melhorias na qualidade de vida das populações do interior do país (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial, 2005-A, p. 9)[24].

Ao lado dos determinantes anteriormente assinalados, deve ser mencionado o fato de que a emergência dessa abordagem territorial do desenvolvimento rural tem sua origem, também, no reconhecimento da ocorrência de novas dinâmicas espaciais, a exemplo de uma aproximação do rural com o urbano e a constatação de que a industrialização e a modernização agrícola não constituiriam elementos suficientes para a efetiva promoção do desenvolvimento rural. Deve-se agregar a esses determinantes uma avaliação muito presente em período mais recente, relacionada com a descentralização das políticas e da atividade industrial, "associada à redução e certo direcionamento da intervenção estatal, contribuindo para que, particularmente, nos meados dos anos 1980 e nos anos 1990, se instituísse um padrão onde, em lugar dos investimentos diretos e de corte setorial, caberia ao Estado criar condições e um certo ambiente a partir do qual os agentes privados pudessem, eles mesmos, fazer a alocação, supostamente mais eficiente, dos recursos humanos e materiais. Aqueles processos sociais e econômicos de corte eminentemente territorial, e não mais meramente setorial, e este novo padrão, são, em síntese, as principais razões da emergência e consolidação desta nova abordagem" (FAVARETO, 2009, p. 11).

Estudos e entrevistas realizadas sobre esta experiência reconhecem que a disseminação mais consistente dessa abordagem se deve, no âmbito do Governo Federal, à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), integrante do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Criada em 2003, a SDT foi responsável pela forma mais acabada, até o presente, desta forma de abordagem, como será descrita com maior detalhe adiante. O que é importante é destacar que o seu processo de disseminação se deu sob a coordenação da SDT e ocorreu também noutros âmbitos do Governo Federal, sob novas formas e subordinada a outros ministérios e secretarias.

No que se refere a este último aspecto, no âmbito do Governo Federal vale lembrar a realização de esforços no Ministério do Meio Ambiente, através da Agenda 21. Já no Ministério do Desenvolvimento Social o destaque, nesse particular, é dado pelo Programa Fome Zero de Segurança Alimentar e Nutricional. Com abordagem próxima, não se pode deixar de considerar, no Ministério de Integração Nacional, os Programas das Mesorregiões. Neste, como nos demais ministérios, as experiências

24 Assinala o referido documento: "Mesmo com avanços em espaços conquistados pelos movimentos sociais, os resultados ainda estão muito aquém das necessidades. Alguns poucos resultados ainda podem ser considerados restritos a determinadas regiões ou setores. As assimetrias quanto a oportunidades de desenvolvimento ainda produzem, no meio rural, o maior contingente de pobres e de excluídos" (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Desenvolvimento Territorial 2005-A, p. 9).

referem-se a iniciativas que compreendem ações que alcançam populações rurais e de regiões mais distante dos centros urbanos e regiões mais desenvolvidas do país e, ademais, que pressupõem a prévia definição de planos de desenvolvimento de território e da criação de fóruns regionais de gestão (FAVARETO, 2009).

Registre-se que a disseminação ocorre, também, na estrutura dos governos estaduais, influenciada pela criação e atuação do MDA. Arilson Favareto, já citado, refere-se, neste particular, entre outras, à iniciativa do Governo Estadual da Bahia que abrangeu, além do processo de territorialização ou regionalização da Bahia, a definição de "Território de Identidade", que passou a ser considerado como referencial para a ação governamental. Outros governos buscam ampliação da experiência, antes restritas a zonas específicas, para demais áreas do território, como é o caso de Pernambuco. Devem-se levar em conta, ainda, iniciativas como a dos programas de microbacias ou de recursos hídricos que tiveram significativa difusão no Sul e Sudeste do país. No Nordeste é citado o Projeto Dom Helder Câmara que engloba vários estados da região e envolve uma integração da vários programas. (FAVARETO, 2009, p. 7 e 8)

Voltando ao papel do MDA, foi na sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial, em particular, que essa abordagem territorial tomou a forma mais acabada, embora não se possa deixar de considerar as carências ainda existentes na estruturação do seu formato institucional. De fato, levando-se em conta as preocupações do MDA e da SDT, com relação à sua missão institucional – "apoiar a organização e o fortalecimento institucional do atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e promover a implementação e integração das políticas públicas" – são explicitados:

a. três eixos estratégicos: organização e fortalecimento dos atores sociais, adoção da preocupação e práticas de gestão social e a promoção e integração das políticas públicas;

b. e um ciclo de gestão que envolve, entre outros aspectos, sensibilização e mobilização dos atores locais, elaboração de diagnóstico/visão de futuro/planificação, a organização descentralizada (estimulando parcerias e políticas públicas, fortalecendo arranjos institucionais e divisão de atribuições e tarefas), a direção e coordenação democrática (socialização das informações, monitoramento e avaliação dos processos e resultados) (Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria do Desenvolvimento Territorial, 2005-C, p. 9).

No que se refere ao âmbito da disseminação do planejamento territorial é suficiente destacar que em 2010 os Territórios da Cidadania selecionados pelo Governo Federal são em número de 120 e abrangem 1.852 municípios.

5. Os Desafios das novas abordagens

Ficou evidente, da descrição apresentada anteriormente, que a evolução do planejamento regional ou territorial passou por grandes transformações nas fases significativas do desenvolvimento brasileiro recente. Nessa trajetória foi detectada a presença de *dois grandes* momentos do planejamento regional ou territorial. De um lado, uma abordagem caracterizada, em termos institucionais, pelas superintendências de desenvolvimento regional, nas quais prevaleceram a abrangência macrorregional e o objetivo fundamental da sua estratégia de combate às desigualdades regionais e a integração/articulação das economias macrorregionais periféricas aos centros mais desenvolvidos e industrializados da economia nacional. Essa abordagem, como se assinalou, foi iniciada na década de 1950, no regime democrático e teve sua fase mais característica no *desenvolvimentismo autoritário* da segunda metade dos anos de 1960 até primeira metade dos anos de 1980. Seu ocaso ocorre nos anos posteriores, quando o Estado não mais teve capacidade de bancar os estímulos e os investimentos orientados para o desenvolvimento setorial e regional e, ademais, o processo inflacionário eliminou dos governos e dos agentes privados sua capacidade de planejar e viabilizar investimentos de médio e longo prazo. Somam-se a isso as políticas liberais que se disseminaram por todo mundo e no Brasil começam a ser realizadas a partir do início dos anos 1990. É neste último contexto que algumas superintendências são fechadas ou tiveram reduzidas suas funções ou recursos.

Não obstante, é importante considerar que, nesses anos considerados *perdidos* por algumas analistas que centravam suas observações nos indicadores econômicos, ocorreram os processos de *abertura política* e de *democratização*, os quais, num contexto de crise fiscal e financeira do setor público em suas diferentes esferas, deram lugar a uma intensa mobilização social não só voltada, sem muito êxito, para recuperação das antigas superintendências[25], como, com mais sucesso, para a prática de novas abordagens, com diferentes visões teóricas e ideológicas que, presentes noutros países[26], passaram a fazer parte da discussão sobre o planejamento territorial e regional no Brasil.

Em resumo, não foi somente a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e a disseminação das propostas teóricas e ideológicas associadas às posturas liberais e ao

25 Para referência ao movimento "Muda Nordeste" ver texto, já citado, de Leonardo Guimarães Neto (GUIMARÃES NETO, 1999, p. 239 e 240). Para informações referentes ao esforço de recriação da Sudene examinar o documento de base, elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, coordenado por Tania Bacelar de Araújo, publicado pelo Ministério da Integração Nacional, *Base para a Recriação da SUDENE*. O texto foi concebido no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e publicado posteriormente. O trabalho envolveu uma ampla mobilização da sociedade, no Nordeste e em outras regiões (Ministério da Integração Nacional, 2006). Tentativas de recriação ocorreram em relação à Sudam, Sudeco (Grupo de Trabalho Interministerial, 2003) e Sudesul.

26 Examinar o interessante estudo de Elies Furió, *Evolución y Cambio en la Economía Regional* (FURIÓ,1996).

contexto de globalização que passou a marcar presença nas discussões das políticas de desenvolvimento em todo mundo. No caso brasileiro, simultaneamente com esses processos, ocorre a abertura política pós-ditadura militar que esteve associada à intensa mobilização social, na cidade e no campo, no sentido de abertura dos centros de decisão e de participação da população na escolha dos seus dirigentes nos diferentes postos federais, estaduais e municipais. Não esquecer que, antes do primeiro presidente eleito depois do regime militar, houve uma intensa mobilização para elaboração e aprovação da Constituição de 1988, que continha, em vários dos seus artigos, propostas para o fortalecimento do planejamento regional de diversas formas. Esses aspectos da Constituição de 1988 foram examinados por Maria Regina Nabuco que ressaltou o fato de que, embora muitas das demandas sobre o desenvolvimento e planejamento regional tenham sido introduzidas em vários artigos, a elaboração e aprovação de leis complementares para torná-los efetivos não foram realizadas (NABUCO, 2007, p. 78).

A nova abordagem de planejamento regional ou territorial tem, pois, um grande número de determinantes, no Brasil. Entre eles, convém lembrar alguns internacionais, muito relacionado com o processo de *globalização* nos quais há um destaque muito particular da valorização do território, considerado como espaço privilegiado para a promoção do desenvolvimento, utilizando suas potencialidades no contexto de uma mobilização e articulação dos parceiros e atores sociais, considerados capazes de definir formas promissoras de desenvolvimento neste nível local. Neste particular, cabe a observação de Carlos Brandão: "Se, por um lado, houve a revalorização do território... e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro lado, ocorreu a completa banalização das questões que malgrado a sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro 'pensamento único localista'. Quase toda a literatura aborda, e as políticas públicas implementam, ações em alguma medida orientadas por essa concepção teórica e analítica" (BRANDÃO, 2007, p. 36). Em alguns textos orientadores dessas propostas de abordagem, o Estado, quando não está ausente, é considerado obstáculo ou perturbação ao efetivo desenvolvimento das economias locais a partir das potencialidades regionais e dos processos endógenos que podem ser desencadeados pelos atores ou protagonistas locais[27].

Feita esta introdução deve-se examinar quais os desafios que essas novas abordagens deverão enfrentar, no futuro próximo, para que os esforços desenvolvidos até o presente sejam mais significativos e convirjam para o desenvolvimento nacional que não só leve em conta a grande diversidade do território nacional, mas considerem as diferentes dimensões dos territórios brasileiros.

27 Em alguns textos sobre procedimentos metodológicos é questionada a presença governamental, quando então se faz referência ao fato de que o desenvolvimento não pode ser deixado nas mãos do governo (PAULA, 2008).

5.1 Institucionalização do planejamento regional ou territorial

São vários os fatores que dificultam ou constituem impedimento ao esforço de construção de um arcabouço institucional através do qual possam ser ampliadas e venham a ser consolidadas essas novas formas de desenvolvimento através do planejamento territorial. Isto ficou evidente quando dos esforços realizados pelo Ministério da Integração Nacional na concepção e implantação da *Política Nacional de Planejamento Regional (PNDR)*, anteriormente referida, e na proposta de *Política de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*[28].

Ao lado das disputas e contradições internas no aparelho do Estado e da presença marcante, na tradição brasileira, da visão e *perspectiva setorial* de concepção e implantação de programas e projetos governamentais, existem outros aspectos de natureza operacional que não podem ser omitidos. A inexistência de referenciais espaciais ou territoriais comuns, com os quais as diferentes instituições desenvolvam formas de coordenação e articulação – sejam ministérios setoriais, outras instituições governamentais ou não governamentais, ou órgãos das diferentes esferas de governo – reduz significativamente a eficácia que a ação descentralizada (mas articulada e integrada em objetivos comuns) dos territórios poderia ter nas experiências mais recentes.

Isto tem grande validade em relação à experiência brasileira de planejamento regional e territorial em todas as fases analisadas, mas diz respeito, sobretudo, à abordagem mais recente. É evidente, dada a multiplicidade de experiências das novas abordagens, que o isolamento e a ausência de integração com objetivos mais gerais variam significativamente de uma para outra forma. Essa integração do planejamento local e territorial com os objetivos mais amplos das políticas nacionais, macrorregionais ou mesmo estaduais, está mais ausente em experiências centradas em arranjos produtivos locais de iniciativa mais restrita do que nas experiências comandadas por instituições nacionais ou estaduais, nas quais ocorrem um diálogo e inter-relação entre as várias instâncias de decisão.

De fato, é de se esperar que a experiência do desenvolvimento dos territórios rurais, sob a forte influência do Ministério do Desenvolvimento Agrário e dos sindicatos rurais dos trabalhadores atuando em várias escalas, além da estruturação adotada de conselho nacional, conselhos estaduais e conselhos territoriais – ao lado do esforço de estruturar no nível da Casa Civil a atuação dos diversos ministérios – tenha um desempenho menos isolado e mais integrado aos objetivos e às diretrizes de desenvolvimento regional e nacional. Não obstante esses aspectos, algumas avaliações realizadas, voltadas para as experiências de desenvolvimento territorial, ressaltam a necessidade de avanços nos aspectos institucionais e na integração

28 Para um exame da proposta de política de ordenamento territorial ver textos elaborados pelo Ministério da Integração (Ministério da Integração Nacional, 2003)

entre as ações desenvolvidas por diversos ministérios da maior importância para o desenvolvimento territorial.

Vale citar mais uma vez estudo (FAVARETO, 2009) que assinala o grande desafio que tem a experiência do desenvolvimento territorial rural e que consiste no avanço no processo de institucionalização. Assinala, neste particular, a necessidade de reconhecimento do estágio atual dessa experiência que é de transição de uma visão setorial em direção de uma verdadeira abordagem territorial (p. 3). Deve-se, na sua visão, considerar a presença do viés setorial com ênfase nas atividades agropecuárias ou artesanais ou de políticas sociais, sem uma vinculação efetiva com outras instâncias relevantes. Conclui a respeito: "Em relação ao governo federal, portanto, as *principais ausências são as estruturas governamentais que congregam os investimentos e recursos voltados à ciência e tecnologia e aos outros setores da economia que não sejam agricultura*. E, além disso, também estão ausentes organizações representativas de segmentos que muitas vezes respondem pela dinâmica econômica local, mas que não são organizações de agricultores pobres. O envolvimento destas estruturas governamentais e destas organizações sociais seria de fundamental importância para romper com os limites setoriais e de política social que hoje marcam a introdução do adjetivo territorial às políticas governamentais brasileiras" (p. 8). Na página seguinte o autor resume suas considerações a este respeito: "Em síntese, há *a necessidade de compatibilizar o viés agrícola das organizações sociais com a necessidade de conferir um cunho multissetorial às ações de desenvolvimento territorial,* e há *a necessidade de compatibilizar a prioridade às regiões interioranas com investimentos e com a mobilização de recursos voltados à dinamização econômica, para além dos investimentos sociais*" (p. 9). Reconhece ainda que, como na época da sua análise o Programa Territórios da Cidadania estava ainda no início, não é possível saber se haverá mudanças no sentido de envolver mais setores sociais, além as organizações de agricultores (p. 9).

5.2 Superação do localismo

Uma questão que tem chamado a atenção de vários estudiosos dessas novas abordagens voltadas para o desenvolvimento regional ou territorial, já mencionada anteriormente, é a da ênfase exagerada no "protagonismo local" ou no "crescimento endógeno", de forma a desconhecer e de omitir determinantes e condicionantes mais gerais (econômicos, sociais políticos), nacionais ou internacionais, que são da maior relevância para o entendimento da realidade local e para a própria dinâmica do desenvolvimento territorial ou regional.

Um dos estudiosos dessa questão, anteriormente citado, Carlos Brandão, enfatiza, nessas abordagens muito difundidas, o fato de que o "espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de autoimpulso" (BRANDÃO, 2007, p. 39). Citando dois autores representativos e de referência internacional, Brandão ressalta

uma característica marcante do que entende por localismo. Jordi Borja e Manuel Castells destacam no livro *Local y Global* (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 250): "o âmbito urbano-regional seria hoje o *marco natural* da atividade econômica. É mais que a empresa, cada vez mais dependente dos seus entornos e das sinergias destes; é mais que o Estado-Nação, desbordado pelos processos de globalização e menos capaz de articular-se com a diversidade de atores econômico-sociais privados". Seguindo a citação dos autores, um comentário de Carlos Brandão sobre o exagero da produção intelectual na capacidade endógena de determinados territórios para engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento social e econômico, para replicar as características exitosas de outros casos e de subestimar os enormes limites colocados à regulação local (p. 39).

Preocupação similar tem Maria Regina Nabuco quando enfatiza a necessidade de consideração das instâncias supralocais, destacando, sobretudo, que nos caso de desenvolvimento da atividade produtiva – associado ao avanço tecnológico, aumento da renda e geração de emprego – "... é indispensável ações planejadas a nível supralocal, que garantam não só maiores ganhos de escala, mas contínua articulação de bens serviços e conhecimento científico" (NABUCO, 2007, p. 85).

É verdade, como assinalado, que no contexto dessa grande diversidade de orientações de planejamento territorial (que possuem uma grande diversidade e complexidades de determinantes), que podem ser encontrados exemplos nos quais o contexto constituído pelas políticas, pelos condicionantes e pelos determinantes nacionais ou mundiais venha a ser considerados. De fato, algumas dessas abordagens têm seus planos ou propostas elaborados a partir de concepções de cenários nacionais ou mundiais, com base nos quais podem ser identificados determinantes que influem positiva ou negativamente no território ou região específica. Ao lado disso, deve-se considerar que algumas das políticas adotadas nos territórios são decorrentes, em parte, de decisões e definições mais gerais que partem de instâncias nacionais (ministérios) e são regionalizadas a partir do debate local ou no território.

Não obstante, o exame dos procedimentos metodológicos mostra que, em sua maioria, as novas abordagens de planejamento territorial ou regional seguem proposições ou hipóteses nas quais o território é visto isoladamente sem referência ao seu contexto mais relevante ou a determinantes (positivos e negativos) exógenos, e o desenvolvimento proposto tem uma forte ênfase no caráter endógeno das iniciativas e potencialidades locais. Daí decorre uma concepção de região ou território que é capaz de por si própria superar todas as carências e aproveitar-se de todas as oportunidades que possam existir no seu interior ou nas relações sociais e econômicas que estabelecem.

5.3 Adoção de metodologias que permitam integrar visão geral e local

Associada ao localismo, previamente citado, é relevante considerar como um grande desafio das novas abordagens de planejamento territorial a necessidade de elaboração de conceitos ou procedimentos metodológicos que possibilitem uma intensa integração entre o processo de mobilização, de descentralização e de democratização das decisões locais, de um lado, e a construção coletiva de um projeto nacional de desenvolvimento e de convivência social, de outro. Neste particular, importa ao lado do reconhecimento das vantagens e das potencialidades de uma mobilização planejada no âmbito dos territórios e localidades, o reconhecimento dos limites de sua ação e da sua capacidade de resolução dos problemas locais, e, em decorrência, a necessidade de considerar a dimensão nacional e macrorregional como instância fundamental no desenvolvimento sustentável da sociedade nas suas diferentes escalas espaciais. É neste âmbito, e na interação entre o nacional e o local, que ocorre a construção do projeto de desenvolvimento nacional, no qual reside a possibilidade de encaminhamento efetivo de soluções para os grandes problemas nos diferentes níveis do território do país. Isto passa necessariamente, em termos operacionais, por um longo processo de articulação de todas as escalas geográficas e, em termos mais teóricos, por uma crítica dos conceitos e metodologias que enfatizam o localismo, na forma que aqui foi descrito.

Os conceitos e abordagens metodológicas adotadas em algumas das novas abordagens caracterizam-se pelo abandono da perspectiva crítica da sociedade, que passa a ser compreendida como constituída por atores e agentes – não por classes sociais –, na qual são enfatizadas as relações estabelecidas pela "comunidade cívica" destacada nas abordagens do papel estratégico do capital social (BRANDÃO, 2007, p. 45). Há um destaque para a lógica da ação coletiva da qual resulta o bem comum que depende, sobretudo, de fatores do ambiente institucional e do contexto cívico e cultural, nos quais os atores estão estruturados em torno da confiança e da solidariedade, responsáveis pelo êxito, ou não, das instituições comunitárias (p.46). Tudo dependeria das forças da comunidade de cooperação, da eficiência coletiva e das vontades e fatores endógenos no "entorno territorial que tenham construído uma atmosfera sinérgica" (p. 47).

Destas considerações, parte a concepção, presente em grande parte dessa abordagem, do Estado que, na análise crítica de Carlos Brandão, pouco teria a fazer neste ambiente de aprendizagem coletiva e da atmosfera sociopolítica em que ocorre a congregação dos atores sociais de forma cooperativa. De fato, neste particular, a ação do setor público se limita a desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, a regular, ou principalmente desregular, com a finalidade de garantir o marco jurídico e o sistema de normas que atuem sobre as falhas do mercado.

Não há, nessa visão, o imprescindível aprofundamento da análise da concorrência e da estrutura de mercado, na qual se manifestam claramente a força, a coação e o poder das unidades produtivas oligopólicas dominantes, além dos processos de dissimetrias e de dominação a elas associadas e que se contrapõem a uma lógica que apenas enfatiza a interdependência e reciprocidade do mercado: "O poder não é disseminado, obviamente. Existe uma coesão orgânica extralocalizada, que não é abalada pelas iniciativas empreendedoras ou pela atmosfera de progresso. Mas a visão da endogenia exagerada, não reconhece essa complexidade social... Aniquilam-se nessas abordagens localistas todas as possibilidades de tratamento adequado das heterogeneidades estruturais dos países subdesenvolvidos. Tais países vivem situações de extrema assimetria entre suas porções territoriais, correndo riscos de desembocar em processos de fraturas, inclusive federativa. Neste sentido, é preciso pensar a repactuação federativa e a construção de um patamar mínimo de homogeneidade social, como pré-requisito de um verdadeiro processo de desenvolvimento nacional" (BRANDÃO, 2007, p. 50).

O que fica das análises e dos conceitos e procedimentos metodológicos que acompanham a maior parte dessas novas abordagens é, de um lado, a ideia de que os centros de decisão e de controle residem nos locais e, de outro lado, que a dinâmica econômica e social é endógena. Sua crítica, portanto, deve partir do exame de determinações mais profundas do regime social de produção no qual estão inseridos os locais ou os territórios considerados, que no caso do capitalismo, estão submetidos à intensa mercantilização e divisão social do trabalho (BRANDÃO, 2007, p. 51).

Bibliografia

ABREU, Silvana. Planejamento Governamental: A Sudeco no Espaço Mato-grossense – **Contexto, Propostas e Contradições**. USP. São Paulo. 2001.

ARAUJO, Tania Bacelar de. Industrialização do Nordeste: Intenções e Resultados. In: ***Seminário Internacional de Desigualdades Regionais***. ANAIS. Fórum Nordeste. Recife. 1981.

CARVALHO, Otamar de. "O Soerguimento do DNOCS". ***Revista Conviver Nordeste Semiárido***, Fortaleza, v.1, n. 6, out., 2009. Fortaleza: DNOCS / BNB – ETENE, 2009. Edição Especial.

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento**. 2ª Edição. Editora Perspectiva. São Paulo. 1976.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; ALMEIDA, Júlio Gomes de. **Depois da Queda – A Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real**. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 2002.

BRANDÃO, Carlos. **Território & Desenvolvimento – As Múltiplas Escalas entre o Local e o Global**. Editora da UNICAMP. Campinas. 2007.

BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local u Global**. Habitat, Taurus. Madri. 1997.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável**. IICA. 2ª Edição Revista e Ampliada. Brasília. 1999.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses – Estado e Industrialização no Brasil – 1930/1960**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1985.

FAVARETO, Arilson. Retrato das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil. Documento de Trabajo n.26. ***Programa Dinámicas Territoriales Rurales***. Rimisp. Santiago. 2009.

FERREIRA, Sylvio Mário Puga. Planejamento e Políticas Públicas na Amazônia: as Experiências da Sudam e Suframa. In: KON, Anita (org.). ***Planejamento no Brasil II***. Editora Perspectiva. São Paulo. 1999.

FURIÓ, Elies. **Evolución y Cambio en la Economía Regional**. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1996.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Desfeita**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1989.

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. **Trinta e Cinco Anos de Crescimento Econômico na Amazônia (1960-1995)**. IPEA. Texto para Discussão 533. Brasília. 1997.

_____;_____. Metamorfose da Economia Amazônica. In: MENDES, Armando Dias (organizador). ***Amazônia: Terra & Civilização – Uma Trajetória de 60 Anos***. Volume II. Banco da Amazônia. Belém. 2004.

Grupo de Trabalho Interministerial. Documento Básico de Criação da Nova Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Ministério da Integração Nacional. Brasília. 2003 (http://www.integracao.gov.br).

GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste). **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Sudene. Recife. 2ª. Edição. 1967.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. O Planejamento Regional do Nordeste: Notas para uma Avaliação. In: KON, Anita (org.). ***Planejamento no Brasil II***. Editora Perspectiva. São Paulo. 1999.

HIRSCHMAN, Albert O. **Política Econômica da América Latina** (Capítulo 1: Problemas do Nordeste Brasileiro). Editora Fundo de Cultura S/A. Rio de Janeiro. 1963.

KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. Editora Perspectiva. São Paulo. 1999.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. Editora Perspectiva. 5ª Edição. São Paulo. 1997.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia – Uma Análise das Políticas Governamentais**. IPEA/INPES. Relatório de Pesquisa n. 39. Rio de Janeiro

Ministério de Integração Nacional. Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Ministério de Integração Nacional. Brasília. 2003.

Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Ministério da Integração Nacional. Brasília. 2005.

Ministério da Integração Nacional. Base para Recriação da Sudene. Proposta do Grupo de Trabalho Interministerial para Recriação da Sudene. IICA/ADENE/Ministério da Integração Nacional. Brasília. 2006.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)/Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Documentos Institucionais 01. MDA/ SDT. Brasília. 2005-A

_____. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Documentos Institucionais 02. MDA/SDT. Brasília. 2005-B.

_____. Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Documentos Institucionais 03. MDA/SDT. Brasília. 2005-C.

MIRANDA, Carlos; GUIMARÃES NETO, Leonardo; BUARQUE, Sérgio C.; ARAUJO, Tania Bacelar de. **Planejando Desenvolvimento Sustentável – A Experiência Recente do Nordeste do Brasil**. IICA. Brasília. S/Data.

MONTEIRO NETO, Aristides; GOMES, Gustavo Maia. **Quatro Décadas de Crescimento Econômico no Centro-Oeste: Recursos Públicos em Ação**. IPEA. Texto para Discussão 712. Brasília. 2000.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento Regional em Crise: Políticas Econômicas Liberais e Restrições à Intervenção Estatal no Brasil dos Anos 90**. UNICAMP/IE. Campinas. 2005.

NABUCO, Maria Regina. A (Des)institucionalização das Políticas Regionais no Brasil. In: ***ETC Espaço Tempo e Crítica – Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais***, N. 2 (6), v. 11. Niterói. 2007 (http://www.uff.br/etc).

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião**. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1977.

PAULA, Juarez de. **Desenvolvimento Local**. SEBRAE. Brasília. 2008.

PEREIRA, Priscila de Góes. **Dificuldade de Implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Impasses, Embates e Conflitos – Uma Contribuição ao Debate**. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro. 2009.

Sudene. **Vinte Anos**. Sudene. Recife. 1980.

TAVARES, Flávio Lyra. **Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: uma Avaliação** (Relatório Final). IPEA. Texto para Discussão 371. Rio de Janeiro. 1995.

TAVARES, Maria da Conceição; MELO, Hildete Pereira de; CAPUTO, Ana Cláudia; COSTA, Maria Morais da; ARAUJO, Victor Leonardo. O Papel do BNDE na Industrialização do Brasil – Os Anos Dourados do Desenvolvimentismo, 1952-1980. In: ***Memórias do Desenvolvimento***. Ano 4 – número 4. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Rio de Janeiro. 2009.