

Rodrigo Portugal | Simone Affonso da Silva

# HISTÓRIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL

**ipea**



Rodrigo Portugal | Simone Affonso da Silva

# HISTÓRIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL

ipea

## **Governo Federal**

### **Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

# **ipea** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Carlos von Doellinger

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Manoel Rodrigues Junior

#### **Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura**

André Tortato Rauen

#### **Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### **Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Rodrigo Portugal | Simone Affonso da Silva

# HISTÓRIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL



Brasília, 2020

P853h Portugal, Rodrigo História das políticas regionais no Brasil / Rodrigo Portugal, Simone Affonso da Silva. – Brasília : IPEA, 2020.  
130 p. : il.

Inclui referências bibliográficas.  
ISBN: 978-65-5635-006-6

1. Política Regional. 2. Desenvolvimento Regional. 3. Planejamento Regional. 4. Regionalização. 5. Brasil. I. Silva, Simone Affonso da. II. Título.

CDD 338.981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650  
DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-006-6>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia, ou do Ministério do Desenvolvimento Regional.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO DE ADRIANA MELO ALVES .....</b>	<b>7</b>
<b>PREFÁCIO DE ARISTIDES MONTEIRO NETO.....</b>	<b>9</b>
<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> PRECEDENTES DAS POLÍTICAS REGIONAIS: PLANOS VIÁRIOS E AÇÕES DE COMBATE ÀS SECAS.....	15
<b>CAPÍTULO 2</b> O RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL DOS PROBLEMAS REGIONAIS.....	27
<b>CAPÍTULO 3</b> A PROBLEMÁTICA REGIONAL NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO ESTADO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA .....	35
<b>CAPÍTULO 4</b> O DEBATE SOBRE A ORIGEM DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL.....	47
<b>CAPÍTULO 5</b> O MODELO CLÁSSICO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	57
<b>CAPÍTULO 6</b> A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	77

<b>CAPÍTULO 7</b>	
O ESTADO E AS POLÍTICAS REGIONAIS NO PERÍODO RECENTE.....	97
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	115
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	119

## PREFÁCIO DE ADRIANA MELO ALVES

Foi com grande satisfação que aceitei o convite de Rodrigo Portugal e Simone Affonso da Silva para escrever o prefácio deste livro. Não apenas por serem jovens pesquisadores, um da região Norte (estado do Pará) e outro da região Sudeste (estado de São Paulo), sinergias que o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) busca incentivar, mas também por proporem um conteúdo bem consolidado para o livro, que conta um pouco da história de como o Estado brasileiro vem tentando diminuir as desigualdades regionais no país.

De forma didática, os autores resgataram ações no Império e na República Velha, passando pelas secas nordestinas, pela integração da Amazônia, até o marco da instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em fins dos anos 1950, sem descuidar de assuntos relevantes no contexto das ideias nacionais e daquelas que circularam consolidadas em amplos circuitos acadêmicos e governamentais mundiais. O argumento notável foi que as ações dos governos fizeram parte de um processo que levou ao fortalecimento de linhas de atuação ao longo do tempo e não representaram início e fim em si mesmas, fugindo da ideia de um eterno recomeço.

Com isso, é possível contar a história a partir de ações, instituições, pessoas e ideias relevantes que moldaram a trajetória do Estado no objetivo de reduzir as desigualdades regionais e seguir adiante para as fases dos anos 1970 e 1980, nos quais se consolidaram instituições, instrumentos e formas de agir praticados até hoje. As reformulações feitas a partir da década de 1990 devem ser entendidas no contexto de mudança no raciocínio no que se refere a quais procedimentos seriam melhor adotados e, considerando-se as pressões – e frustrações – internas e externas de cunho fiscal, político e econômico, não retirariam a redução das desigualdades regionais do seio dos objetivos constitucionais brasileiros.

O livro surge em um bom momento, em que se discutem o que foi construído, as ideias remanescentes e como estas se articulam com projetos atuais de ênfase na produção de conhecimento a partir da ciência e tecnologia, como objetiva a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), atual política regional de combate às desigualdades, capitaneada pelo MDR.

Esta obra traz reflexões e discorre sobre as políticas regionais atuais e o que elas produziram em um contexto em que a Amazônia e o Nordeste brasileiro já não podem mais ser vistos como um problema. Mesmo que continuem sendo

consideradas as regiões mais vulneráveis do país, a Amazônia e o Nordeste já se modificaram substancialmente – positiva ou negativamente – por todas as tentativas governamentais propostas e desenvolvidas ao longo dos anos.

Assim, o livro convida o leitor a se aprofundar e a descobrir novos olhares sobre as políticas regionais ao longo da história brasileira. O MDR contribui, ao estimular a publicação da obra, para o fomento desse tipo de reflexão com grande poder catalisador de conhecimento sobre a temática regional.

**Adriana Melo Alves**

Secretária nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano do MDR

## PREFÁCIO DE ARISTIDES MONTEIRO NETO

Este livro traz, entre várias outras contribuições, um importante aporte ao debate sobre o planejamento governamental no Brasil. Sobre esse aporte, quero dar o destaque especial que ele merece, ainda mais nestes tempos líquidos das ideias. Os jovens autores deste trabalho, o qual tenho a honra de prefaciá-lo, trazem à baila uma perspectiva dos estudos regionais pouco vista na literatura especializada. Refere-se, em primeiro lugar, a uma interpretação de que o planejamento governamental não é tema ou esforço novo, pelo contrário, tem pouco mais de 150 anos como prática no Estado brasileiro. Em segundo lugar, tal perspectiva refere-se ao entendimento de que o planejamento tem sido motivado, sob várias facetas vislumbradas em capítulos desta obra, pela imperiosa necessidade de uma atuação territorial prefigurada.

O território, este objeto-lugar muitas vezes esquecido pelos pesquisadores nas ciências políticas e nas pesquisas econômicas, se apresenta aqui como elemento motivador de políticas fundacionais do Estado moderno brasileiro. Os estudos sobre o desenvolvimento regional só têm a ganhar com a intenção dessa interpretação.

O livro transita em águas já navegadas, mas o faz de maneira inovadora. Autores referenciais, como Otamar de Carvalho, em sua obra *A Economia Política do Nordeste* (1988), já haviam trazido contribuições fundamentais para o debate da história das políticas regionais. Também podemos citar a coleção dos estudos de brasilianistas, conduzidos nos anos 1970, sobre o federalismo brasileiro ao tratar de opções políticas e de gasto público em esferas estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Essas obras podem ser entendidas como uma contribuição genuína para a ideia de planejamento territorial,<sup>1</sup> mas a verdade é que elas não objetivaram explicitamente este caminho metodológico. São peças concebidas sob as mais diversas motivações, porém que podem perfeitamente, a depender de um certo esforço intelectual, ser articuladas como se contribuíssem para tal. Não apenas elas, muitas outras também.

A menção a tais obras tem apenas a intenção de pontuar o diferencial analítico apresentado por esta iniciativa ora acolhida para publicação pelo Ipea e sugerir que, ao organizar a narrativa das políticas regionais por meio de uma trajetória histórica, os autores incitam a comunidade acadêmica a reler e reinterpretar obras fundamentais do passado, realizadas para avaliar outros propósitos, dando assim

---

1. As obras em referência são: *O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930*, publicada em 1973 pela Editora Perspectiva, e *A locomotiva – São Paulo na Federação brasileira (1889-1937)*, publicada pela Editora Paz e Terra em 1982, ambas do historiador americano Joseph Love; *A velha usina – Pernambuco na Federação brasileira (1889-1937)*, de Robert Levine, publicada pela Editora Paz e Terra em 1980; e *O fiel da balança: Minas Gerais na Federação brasileira (1889-1930)*, de John Wirth, publicada pela Editora Paz e Terra em 1982.

contribuições não previstas para uma certa ideia de que o *capítulo* do planejamento territorial é, sem dúvida, basilar e constitutivo para a *obra* mais geral – ainda a ser escrita – do planejamento governamental no Brasil.

Este livro, que não se pretende exaustivo, constrói uma linha condutora temporal que permite a visualização de ações governamentais com interesse, às vezes explícito, às vezes não, de ordenamento territorial – para utilizar uma denominação contemporânea. Resgata a existência de documentos importantes dos governos do Império e do início da República, apresenta elementos de continuidade e ruptura, mas, fundamentalmente, revela esforços de construção institucional visando a interesses territoriais ou regionais.

Esse último ponto é muito relevante e merece ser destacado. É que parte da academia brasileira, em sua tendência a se mostrar novidadeira e antenada com o mundo, tem reiteradamente não apenas se esquecido das sólidas construções institucionais brasileiras, mas também proposto formas institucionais desajustadas às nossas realidades e aos nossos problemas.

Esta obra se presta, a meu ver, neste momento, a uma grande utilidade para cursos de planejamento e desenvolvimento territorial em todo o Brasil. Oferece uma perspectiva de longo prazo para o planejamento territorial e se torna um guia prático referencial para organizar o contexto e a perspectiva histórica da corrente de estudos localistas e atemporais tão disseminados recentemente no país. Pode, ademais, estimular o debate sobre os novos caminhos que desafiam a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), assim como tem o potencial de instigar o repensar das instituições de planejamento regional – as superintendências regionais e os bancos regionais –, criadas ainda nos anos 1950 e 1960, em face dos desafios atuais pautados por um novo contexto de predomínio (e de excelentes resultados) das políticas sociais universais preconizadas pela Constituição de 1988.

Parabéns aos autores e boa leitura aos interessados!

**Aristides Monteiro Neto**

Pesquisador na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) e professor no curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPPD) do Ipea

## APRESENTAÇÃO

Geralmente, quando o tema das políticas regionais no Brasil nos surge à mente, a primeira referência que recordamos são as políticas que tiveram início nos anos 1950, sob a influência de Celso Furtado. Nosso pensamento nos remete à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), às secas e aos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) dos governos militares na década de 1970. Todo o imaginário acerca do início da ação do Estado brasileiro sobre alguma região específica é ligado intuitivamente a este período da história e ao “planejamento governamental”, o que tende a obscurecer as ações realizadas na Primeira República (1889-1930) e no Império (1822-1889).

As secas no Nordeste permeavam as ações estatais desde o Império, assim como os diversos planos viários para interligar o Brasil. O importante é destacar que já havia o reconhecimento de problemas em regiões brasileiras que necessitavam da ação do Estado. Desde então, foram criadas instituições, constitucionalizada a problemática regional, cunhado o termo *desequilíbrios regionais*, e criados planos e instrumentos para diminuí-los. Os microempreendedores ganharam espaço, a redução das desigualdades foi confrontada com a coesão regional em prática na União Europeia e outras dimensões do desenvolvimento, além da econômica, foram incorporadas às políticas regionais, a exemplo das dimensões ambiental, política e social.

No entanto, esse não foi um processo homogêneo no tempo e no espaço. Diversos direcionamentos teóricos, metodológicos e práticos, inclusive com algumas mudanças de sentido, podem ser observados ao longo da história das políticas regionais brasileiras. Em parte, tais modificações ocorreram de acordo com alterações no próprio caráter e funcionamento do Estado brasileiro, seja por influências internacionais ou nacionais. As políticas de desenvolvimento regional ou simplesmente políticas regionais foram se transformando ao longo do tempo, não havendo uma ruptura abrupta dos planos ou políticas implementados. O que ocorreu foram mudanças incrementais, nas quais as políticas foram se sobrepondo.

Um dos exemplos mais marcantes expostos neste livro refere-se ao financiamento das políticas. Os incentivos fiscais perduram desde a década de 1960, passando por várias roupagens e concepções, sobrevivendo ao tempo. Eles foram criados em 1963, reconfigurados pelos militares em 1965 e 1971-1972, ameaçados de extinção em 1990 e novamente regulados em 2001-2002. Nesse meio tempo, estiveram ligados a incentivos creditícios para grandes empresas, foram contestados, divididos, até não terem mais o protagonismo como *funding* da política regional, que, a partir da Constituição de 1988, conta com os fundos constitucionais de financiamento (FCFs), direcionados para micro e pequenos empresários.

O livro busca analisar o planejamento regional em âmbito federal, destacando o que o Estado planeja, os caminhos que tem trilhado e a execução de suas ações, em um processo em que o que se concretiza não necessariamente corresponde ao que foi planejado. A análise a partir do Estado possibilita um melhor enquadramento metodológico das ações desde a formação do Estado-nação até a segunda década do século XXI, deslocando-se o foco do período pós-Sudene, que já foi exaustivamente debatido na literatura, para um período de quase duzentos anos de ações estatais com olhar regional, jogando-se luz sobre as mudanças de pensamento que permearam o Estado brasileiro, os instrumentos e a forma como ele incorporou e se estruturou para tratar o tema.

O texto procura ser um guia introdutório para aqueles que desejam se envolver pelo tema regional no Brasil, sem descuidar do rigor nas fontes de pesquisa e na percepção dos autores. Áreas como a economia, a geografia, o direito e a ciência política são abrangidas pela pesquisa histórica feita sobre como o Estado se moldou para tratar as regiões brasileiras.

Assim, o livro se divide em sete capítulos. O primeiro versa sobre os precedentes das políticas regionais, como os planos viários e o combate às secas ainda durante o Império. O segundo debate o reconhecimento institucional da ação sobre as regiões, por meio da sua constitucionalização e da criação de instituições governamentais para tratar especificamente o tema. O terceiro analisa as regiões no prelúdio do Estado nacional-desenvolvimentista, que perdurou por mais de cinquenta anos no Brasil, e o quarto aborda algumas teorias e pensadores brasileiros que se debruçaram sobre os problemas regionais. No quinto, o modelo clássico pelo qual as políticas de desenvolvimento regional são conhecidas até hoje é apresentado, ao passo que o sexto mostra a reconfiguração desse modelo, assim como do próprio Estado brasileiro. O sétimo e último capítulo faz um balanço de como estão sendo tratados os problemas regionais pelo Estado no período mais recente.

O texto foi escrito a quatro mãos, mas muitas pessoas colaboraram para a sua realização. Agradecemos ao Ipea e ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) por terem acolhido a obra e a terem tornado pública para a sociedade, principalmente na figura do Aristides Monteiro Neto e da Adriana Alves, que acreditaram na capacidade da ideia. Gostaríamos também de agradecer às aulas de planejamento urbano e regional no Brasil, ministradas pelos professores Rainer Randolph e Fania Friedman em 2017 para o doutorado no Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), assim como a todos os amigos de turma, que foram o pontapé dessa empreitada.

Ao grande amigo Sergio Felipe Melo da Silva, economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o primeiro a ler e incentivar

que um texto inicialmente elaborado para ser apresentado em formato de artigo se tornasse um livro.

Agradecemos imensamente aos professores Carlos Brandão e Hipólita Siqueira, do Ippur/UFRJ, heróis da resistência do tema e sempre brilhantes nos *insights*, bem como às professoras Rita de Cássia Ariza da Cruz e Sandra Lencioni, do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP), pelas valiosas contribuições ao debate sobre a temática regional brasileira.

Fica a nossa eterna gratidão ao professor Fernando Macedo, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e aos colegas Francisco Monticeli, Jennifer Ribeiro, Leonardo Porto e Guilherme Lopes, que leram atentamente cada linha e discutiram todos os aspectos do livro conosco. Esse foi o momento da certeza de que estávamos no caminho certo.

Agradecemos na mesma magnitude a leitura crítica do Dr. João Mendes da Rocha Neto, gestor público do Ministério do Planejamento e que há anos trabalha com políticas de desenvolvimento regional.

Nosso muito obrigado também ao Danilo Sato, que magnificamente adaptou os antigos mapas dos planos viários para o texto, e ao Rafael Oliveira Fonseca, que fez os mapas das áreas de atuação das instituições.

Assim, com toda essa participação e apoio, esperamos que todos tenham uma boa leitura e degustem do mesmo prazer que os autores sentiram ao escrever este livro.



## PRECEDENTES DAS POLÍTICAS REGIONAIS: PLANOS VIÁRIOS E AÇÕES DE COMBATE ÀS SECAS

### 1 INTRODUÇÃO

Um dos aspectos que têm despertado a atenção dos governos brasileiros desde o período imperial é a integração do território nacional. Inicialmente, as ações se voltaram mormente para a conexão física entre as diversas regiões brasileiras, sobretudo por meio da instalação de infraestrutura de comunicações e de transportes, com o objetivo de facilitar o processo de ocupação do interior. Contudo, o tema aos poucos foi adquirindo caráter mais amplo, associando-se às políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento regional, além de compor um dos itens cruciais nos projetos nacionais desde a República Velha, e especialmente nos governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e da Ditadura Militar (Silva, 2018).

### 2 PLANOS VIÁRIOS

Dessa forma, entre as principais ações que antecederam as políticas regionais, destacam-se os planos viários idealizados no Império, que demonstraram certa preocupação por parte do Estado sobre o processo de ocupação das regiões do Brasil. O livro *Planos de Viação: evolução histórica, 1808-1973*, publicado pelo então Ministério dos Transportes (Brasil, 1974, p. 31), destacou essa atenção ao mostrar que o imperador Pedro I, em 1828, sancionou uma lei na qual obras para navegação fluvial, abertura de canais ou construção de estradas que perpassassem mais de uma província seriam responsabilidade do Império – ou melhor, do ministro e do secretário de Estado dos Negócios do Império –, de modo que ficaria a cargo dos governos locais e provinciais somente obras em suas respectivas localidades.

Diogo Antônio Feijó, regente do Império, assim como Dom Pedro I, também expôs suas intenções de conectar o país ao autorizar, em 1835, a construção de estradas de ferro que interligassem a capital (Rio de Janeiro) com Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia. Entretanto, o primeiro plano de viação geral somente foi proposto pelo conselheiro José Silvestre Rebelo em 1838, com o objetivo de construir três estradas reais que ligariam a capital ao então sudeste, noroeste e norte do Brasil, conforme o mapa 1, reconstituído pelo Ministério dos Transportes com base no Plano Rebelo.

Para muitos, o plano foi considerado irreal para a época, um mero esboço de ideias; porém, o documento supracitado do Ministério dos Transportes (Brasil, 1974, p. 37) destaca que foi a primeira contribuição teórica para uma política viária de integração nacional no país, ao passo que Galvão (1996, p. 187) ressalta que o traçado das estradas foi muito similar àquele construído mais de cem anos depois pelo Estado brasileiro.

MAPA 1  
Plano Rebelo (1838)



Fonte: Brasil (1974).

Após o Plano Rebelo, sucederam-se mais de trinta anos até o Plano Moraes, de 1869; o próximo plano viário mais completo. Nesse meio tempo, em 1858, o engenheiro Cristiano Benedito Otoni proferiu na inauguração da Estação Ferroviária Dom Pedro II (hoje Central do Brasil) a “(...) necessidade de um plano geral de viação para todo o império e sua ligação com as artérias da República do Paraguai e da Guiana Francesa” (Brasil, 1974, p. 32).

Naquela época, o corpo técnico estatal era limitado, e os planos seguintes foram elaborados por engenheiros – na maioria, militares – próximos ao Império, que apresentavam às instituições imperiais suas ideias e seus planos, para em seguida serem apreciados pelo Parlamento e colocados ou não para execução. Os objetivos

eram os mais diversos: interligar as regiões, promover o aproveitamento econômico das potencialidades do interior, garantir a soberania nacional e o fortalecimento do governo central e até mesmo, como proferiu o engenheiro Ramos de Queiroz, “(...) disseminar a civilização pelo interior do nosso país” (Galvão, 1996, p. 190).

Ao todo, foram elaborados vários planos no período monárquico, dos quais destacamos sete: Plano Moraes (1869); Plano Queiroz I (1874) e II (1882); Plano Rebouças (1874); Plano Bicalho (1881); Plano Bulhões (1882); e Plano Geral Viário (1886) (Brasil, 1974).

O plano do engenheiro militar Eduardo José de Moraes (1869) teve o intuito de interligar e facilitar a comunicação do país pelas bacias hidrográficas, formando uma ampla rede de navegação fluvial. O título do seu estudo *Navegação Interior do Brasil* descrevia as principais bacias e quais as possibilidades de interligações. O plano visava conectar a bacia do rio Amazonas ao rio da Prata, passando pelo, até então, longínquo Mato Grosso, como forma de defesa das fronteiras brasileiras sob o ponto de vista militar, em uma clara visão geopolítica (Brasil, 1974, p. 42).

MAPA 2  
Plano Moraes (1869)



Os planos seguintes tiveram maior foco no aproveitamento e na interligação das ferrovias com as hidrovias. Dessa forma, o engenheiro Ramos de Queiroz propôs dois planos – um em 1874 e outro em 1882 – que traçavam uma integração ferroviária mais complexa do litoral ao interior do país.

No primeiro, ele traçou rotas ferroviárias no sentido leste-oeste, da Bahia a Mato Grosso e de Salvador a São Luís, integrando as rotas ao rio São Francisco, além de ter formulado outras três rotas menores: Rio de Janeiro-Pirapora; Santos-rio Paraná; e Porto Alegre-Corumbá.

O segundo plano sofisticava o primeiro e leva em consideração outros pontos nodais, como as cidades de Corda, no Maranhão, e Ouro Preto, em Minas Gerais, embora mantenha a ênfase nas ligações com as hidrovias, como estações em Carolina, para conexão com o rio Tocantins, e em Juazeiro, com o objetivo de ter ligação com o rio São Francisco. Galvão (1996) critica que as alterações respeitaram critérios políticos, e não apenas técnicos, provavelmente realizados pelos parlamentares aos quais o projeto foi submetido.

MAPA 3  
Plano Queiroz I (1874)



MAPA 4  
Plano Queiroz II (1882)



Fonte: Brasil (1974).

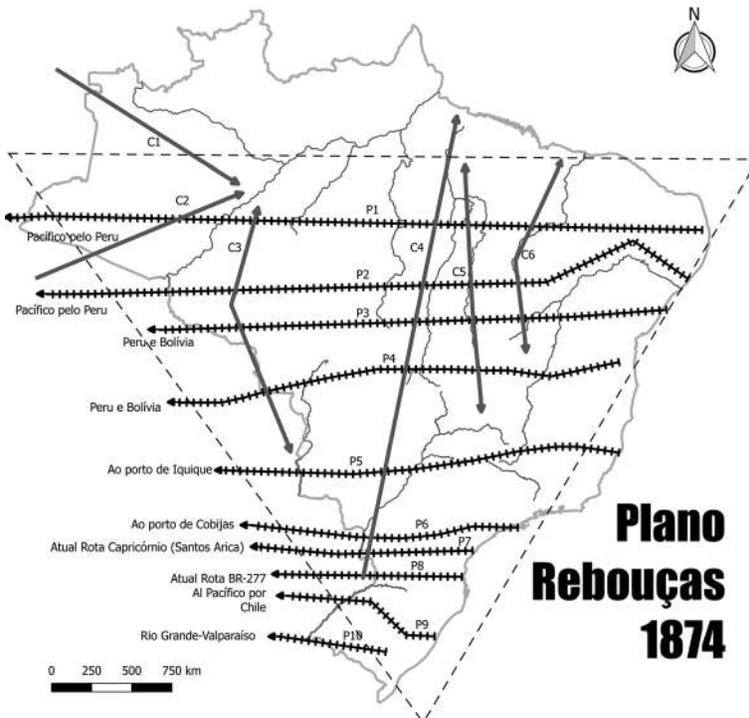
Um ponto importante do Plano Queiroz de 1882 foi a exposição do seu modo de financiamento, que descrevia como utilizar as formas de crédito, a garantia de juros, o levantamento de capitais e os resgates, bem como a necessidade de projeto de lei que garantisse recursos financeiros para as obras de viação (Brasil, 1974, p. 54).

No ano do primeiro plano de Ramos Queiroz (1874), o engenheiro André Rebouças – conhecido também pela sua luta abolicionista, e inspirado no modelo quadrangular viário dos Estados Unidos – propôs um plano teórico que traçava uma pirâmide invertida com dez grandes transversais que interligariam todo o Brasil. Os eixos horizontais seriam de ferrovias (leste-oeste) complementadas por hidrovias verticais (norte-sul), no sentido de integração ao Pacífico a partir da Bolívia, Chile e Peru.

Para o engenheiro, as linhas mais interessantes seriam as paralelas à base amazônica, “(...) que produzirão no futuro os caminhos de ferro brasileiro interoceânicos” (Brasil, 1974, p. 58), uma frase sem dúvida profética, pois a maior

jazida de ferro do mundo, descoberta nos anos 1960, localizava-se em Parauapebas, no estado do Pará, na linha do meridiano proposto por Rebouças. Contudo, a proposta estava totalmente alheia ao território e aos custos financeiros, pois cortar a floresta mostrou-se dispendioso e caro, a exemplo da rodovia Transamazônica, implantada pelos militares brasileiros nos anos 1970.

MAPA 5  
Plano Rebouças (1874)



Fonte: Brasil (1974).

O quinto plano, submetido por Honório Bicalho<sup>1</sup> – chefe da Diretoria de Obras Públicas da Secretaria de Estado dos Negócios do Império – ao ministro em 1881, era mais explícito quanto à interligação fluvial, contrapondo a mentalidade ferroviária da época (Brasil, 1974, p. 67). A ideia era aproveitar a navegabilidade dos rios brasileiros para formar uma rede geral de comunicações entre todas as províncias do Império formada por quatro grandes eixos: norte-sul, central-norte, central-sul e grande noroeste.

1. Honório Bicalho era um engenheiro do corpo burocrático civil do Estado brasileiro, uma diferença diante dos outros engenheiros que submeteram os planos viários no Império.

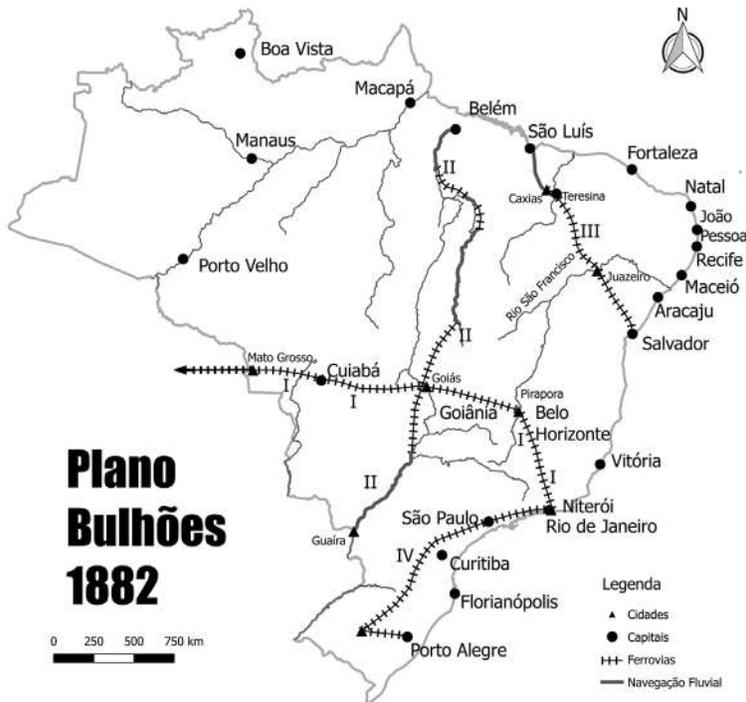
O Plano Bulhões, de 1882, era parecido com o Plano Bicalho, embora com maior ênfase às ferrovias e elaborado por uma comissão de engenheiros dirigida por Oliveira Bulhões. Pressupunha quatro grandes eixos: leste-oeste, norte-sul, noroeste e central-sul, que seriam os grandes troncos de integração do país e interligariam os estados interioranos de Mato Grosso e Goiás, assim como os estados do Norte e do Nordeste; os últimos por um caminho mais curto que o fluvial. Como o Plano Queiroz proposto naquele ano, descrevia um tipo de financiamento e uma modalidade de juros, porém com mudanças na legislação, propondo a mudança de competência na concessão das estradas de ferro das províncias para o Império (Brasil, 1974, p. 72); ou seja, propunha uma centralização legislativa.

MAPA 6  
Plano Bicalho (1881)



Fonte: Brasil (1974).

MAPA 7  
Plano Bulhões (1882)



Fonte: Brasil (1974).

Vale destacar também um último plano, de Rodrigo Augusto da Silva, publicado em 1886, mais pela posição de seu proponente (à época ministro da Agricultura, Comércio e Obras) do que pelas suas proposições. O plano sugeriu ao imperador a continuação das estradas já existentes, a construção de outras e a interligação entre estas, sem a ideia de grandes eixos troncais de integração. Aliás, desde a construção da Estrada de Ferro Dom Pedro II no Rio de Janeiro, em 1858, todos os planos buscavam o melhor aproveitamento das estradas então existentes e a interligação com outros modais, diferindo no escopo e na magnitude.

Galvão (1996, p. 189) cita dois fatores que contribuíram para a não efetivação dos planos mencionados: a falta de recursos financeiros, tanto por parte do Império como por desinteresse do capital britânico, em face do baixo retorno econômico previsto; e a resistência das elites agrárias brasileiras,<sup>2</sup> uma vez que a

2. Destacam-se as elites agrárias do café, do algodão, da cana de açúcar, das drogas do sertão, do fumo, entre outras espalhadas regionalmente e conectadas diretamente com o mercado externo.

maior acessibilidade espacial representaria ameaça ao seu poder político – isto é, poderia culminar em maior presença do governo central nas regiões dominadas.<sup>3</sup>

Outros planos foram elaborados posteriormente no período republicano; todos com forte apelo de interligação, por motivos econômicos e políticos, ou até mesmo com o intuito de levar a “civilização” para todo o território brasileiro. Entretanto, a perspectiva regional nesse contexto esteve relacionada com a necessidade de ocupar fisicamente vastas porções do território, sob viés geopolítico de apropriação material de determinadas regiões, com o objetivo de garantir a unidade e a soberania nacional, sobretudo das áreas que hoje compreendem o Norte e o Centro-Oeste do país.

É importante ressaltar que o extinto Ministério da Integração Nacional (MI), responsável tanto pelas políticas de ordenamento territorial como pelas políticas de desenvolvimento regional contemporâneas, teve origem no Ministério de Viação e Obras Públicas. Note-se que os primeiros órgãos governamentais apresentavam um leque bastante vasto de atribuições. Mas, com o passar do tempo, a especialização temática da administração pública resultou no desmembramento e na criação de diversas instituições. No caso das políticas regionais, estas surgem, estrito senso, apenas no início do século XX. Ainda assim, algumas políticas que hoje seriam consideradas setoriais apresentavam abordagem regional já no Império e no início da República Velha.

### 3 AS SECAS NO NORDESTE

Um problema de abrangência regional reconhecido desde o período colonial (1500-1822) diz respeito às secas no Nordeste, decorrentes do clima semiárido, marcado tanto pela falta quanto pela má distribuição de chuvas. O padrão de ocupação socioeconômica e o perfil de relações políticas que caracterizam a região têm historicamente intensificado as implicações negativas desse fenômeno natural, além de provocar outros problemas que atingem a população mais carente.

Campos e Studart (2001, p. 2) citam relatos de portugueses que, logo no início da colonização, mencionaram a existência de um fluxo migratório de índios para o litoral em determinadas épocas, em decorrência de episódios de seca na área que, posteriormente, se convencionou chamar de semiárido. Segundo os autores, as narrativas do período colonial demonstram que – até mesmo em condições de baixa densidade demográfica e em áreas sem degradações antrópicas – a ausência de infraestrutura de captação e reserva de água no Nordeste brasileiro gerou movimentos migratórios associados à fuga dos efeitos das secas.

---

3. Note-se que o imperador não deixava de ser o líder de uma oligarquia regional sediada no Rio de Janeiro.

Guerra (1981) mostra que as secas no Nordeste foram registradas pela primeira vez na Bahia, em 1559, pelo padre Serafim Leite, e que desde então ocorreram em média nove secas por século na região – ou seja, uma a cada nove anos, sendo que a assistência do governo até 1845 “(...) limitava-se a distribuição de esmolas, construção de cadeias e igrejas, para dar trabalho aos flagelados. A seguir, o governo mandou que utilizasse mão de obra na construção de açudes e estradas” (*idem, ibidem*, p. 25).

Campos e Studart (2001, p. 5-6) relatam algumas ações do Estado para o combate às secas no período colonial. Em 1725, o capitão-mor da Paraíba solicitou auxílio para a população flagelada ao rei de Portugal, Dom João V, e ele recomendou o estímulo à plantação de mandioca para combater a preguiça e a fome. Em 1859, no período imperial, o Barão de Capanema propôs ao governo a aclimação de camelos ao sertão nordestino, sob a justificativa de que em situações de seca seria necessário haver facilidades de transportes, seja para enviar alimentos e água à população flagelada, seja para transportar as pessoas do interior às cidades do litoral, onde seriam facilmente socorridas. As estradas de então eram de péssima qualidade, e não se dispunha de veículos motorizados na quantidade necessária. Por conseguinte, foram trazidos vários camelos e quatro árabes para cuidar dos animais. Contudo, a iniciativa não prosperou, sobretudo pela falta de integração dos animais e seus cuidadores à realidade local – por um lado, havia o desconhecimento por parte dos árabes sobre as condições naturais locais e, por outro, a incompreensão por parte da população local sobre a necessidade dos animais. Outras propostas não convencionais levantadas no período foram: queima de petróleo no oceano Atlântico, para modificação do regime de chuvas; e explosão de rochas cristalinas, para armazenamento de águas subterrâneas.

Esse conjunto de iniciativas demonstra a falta de conhecimento sobre as condições naturais, políticas e econômicas locais, além de certo preconceito racial, o que explica parte do insucesso das empreitadas realizadas no período.

De acordo com Guerra (1981, p. 28), a pior das secas no período imperial ocorreu de 1877 a 1879 e reduziu fortemente o rebanho de gado e os gêneros alimentícios, bem como causou uma fuga de moradores para o litoral. Segundo o autor, no total, morreram mais de meio milhão de pessoas na região, 118.900 apenas no estado do Ceará em 1878, e foram sepultados cerca de 40 mil mortos no município de Mossoró, no Rio Grande do Norte. Por causa dessa tragédia, o poder central repassou mais recursos para Mossoró no início de 1877, o que deixou a cidade conhecida à época como a “meca” dos flagelados (*idem, ibidem*, p. 28-32).

A situação de calamidade no semiárido obrigou o governo imperial a mobilizar-se para mitigar a situação. O Instituto Politécnico Brasileiro, uma espécie de conselho profissional dos engenheiros na época, apresentou diversas sugestões de obras e estudos ao governo, que nomeou uma comissão para estudar o tema. Entre as sugestões, sobressaíram-se o estabelecimento de um sistema de irrigação, a criação de um porto em Fortaleza e de estradas de ferro, bem como a construção de açudes; propostas que não foram muito bem recebidas, pois muitos achavam que – diante dos resultados apresentados – não era necessária uma comissão imperial para realizá-las, uma vez que a iniciativa privada e a administração provincial poderiam cuidar desses assuntos (Guerra, 1981, p. 32).

Em outras palavras, as ações do Império foram pontuais naquela seca, mas de certa forma demonstraram a percepção e a postura do governo central quanto aos problemas que abrangiam uma região específica do país.

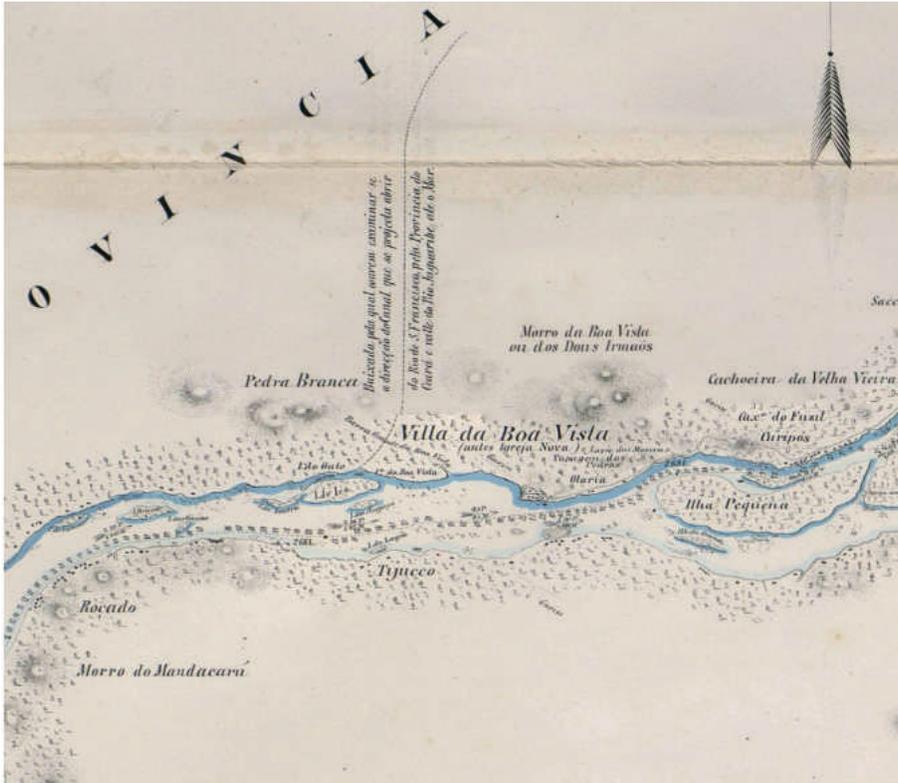
Para Campos e Studart (2001), a iniciativa vencedora nesse período foi a açudagem, que ganhou força justamente para amenizar os problemas causados pela seca de 1877. A solução comtemplava, sobretudo, “(...) a formação de uma infraestrutura hídrica e implantação de postos agrícolas como indutores de irrigação na região” (*idem, ibidem*, p. 7).

Dandaro e Marcondes (2018, p. 122) mostraram que a primeira despesa para o combate das secas pelo então órgão responsável por obras públicas se realizou no período 1878-1879. Naquele período, foram gastos £ 2 mil para a construção de açudes; dispêndios que foram aumentando ao longo dos anos.

Nesse sentido, vale ressaltar uma ação proposta na época do Império, executada mais de 150 anos depois: a transposição do rio São Francisco. Araújo (2012, p. 61) mostra que já havia um pedido de canalização do São Francisco ao rio Jaguaribe a Dom João VI, que, por sua vez, deixou a empreitada para Dom Pedro I, que não a levou adiante. Entretanto, o regente seguinte Dom Pedro II encomendou um estudo técnico ao engenheiro alemão Heinrich Wilhelm Ferdinand Halfeld, entre 1852 e 1854, com o intuito de aumentar a navegabilidade comercial do rio, demandando para tanto inúmeras obras de construção civil.

FIGURA 1

Ilustração de Halfeld indicando o ponto de partida para canalização do rio São Francisco



Fonte: Araújo (2012, p. 65).

Um dos entusiastas do projeto foi o deputado provincial do Ceará Marcos Antonio de Macedo, que já tinha escrito sobre a canalização do rio São Francisco à bacia hidrográfica do Jaguaribe, chegando a defender essa proposta pela primeira vez em 1847 no parlamento brasileiro, como forma de combater as secas no semiárido (Campos e Studart, 2001, p. 6). Os escritos de Macedo foram, inclusive, incorporados por Halfeld no relatório entregue ao imperador em 1860 (Araújo, 2012, p. 63).

De acordo com Campos e Studart (2001), a ideia da transposição do rio São Francisco foi considerada inviável em 1883 pelo professor José Américo dos Santos, membro do Instituto Politécnico Brasileiro. No entanto, esta retornou ao debate público em 1906, já na República, com o professor Clodomir Pereira da Silva, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, sendo refutada novamente pelo engenheiro Arrojado Lisboa em 1913, diretor da recém-criada Inspetoria de Obras contra as Secas (Iocs). A ideia atravessou gerações e somente foi posta em prática em meados dos anos 2000, já nos governos do então presidente Luís Inácio Lula da Silva.

## O RECONHECIMENTO INSTITUCIONAL DOS PROBLEMAS REGIONAIS

### 1 INTRODUÇÃO

Em 1889, o Brasil deixa de ser um Estado unitário na forma de Império e passa a ser uma República Federativa, numa mudança que manteve o domínio das elites regionais sobre o governo central. Queiroz (2006) argumenta que as regiões eram controladas pelas oligarquias (coronéis), que impunham seu poder pessoal por meio da posse, do clientelismo, das relações de amizade, das trocas e do patrimonialismo no trato da coisa pública, não havendo distinção entre o público e o privado no Estado brasileiro. Esse período – que durou de 1889, proclamação da República, até a revolução que colocou Getúlio Vargas no poder, em 1930 – ficou marcado na historiografia brasileira como Primeira República, ou República Velha.

No livro *A história da civilização brasileira*, Love, Wirth e Levine (2006, p. 221) destacaram a importância de São Paulo na República Velha, pelo peso da economia cafeeira na arrecadação de impostos do governo federal e por sua baixa dependência financeira para a instalação de portos e ferrovias. Segundo os autores, existia um “federalismo desigual” no Brasil que beneficiava São Paulo e os estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais no acesso ao governo federal (Rio de Janeiro), ao passo que estados como Pernambuco, mais distantes e que apresentavam um declínio econômico secular, estavam despojados do poder político nacional.

São Paulo já despontava como potência econômica exportadora do país, e alguns estados e regiões ficaram de fora desse circuito e dos benefícios trazidos pela expansão cafeeira. O Brasil ainda era formado por arquipélagos de economias regionais, como disse Francisco de Oliveira (1987), pulverizadas em poderes locais que não compunham uma unidade territorial conectada economicamente. Desde o Império, ou como preferia Florestan Fernandes (2010), desde o período neocolonial, era reconhecido o problema de interligar as regiões brasileiras. Washington Luís chegou a proferir certa vez, em 1920, que “governar era construir estradas” (Lessa, 2009, p. 83).

Nesse período foram construídas ferrovias e estradas próximas aos centros exportadores, mas nenhuma que conectasse todo o Brasil, como foram propostas, várias vezes, no século XIX pelos planos viários, destacados anteriormente. Diferentemente

do passado – quando o motivo para se integrar uma região, sobretudo por meio de estradas de ferro, podia ser político, econômico ou “civilizatório” –, na República Velha, o crescimento da economia paulista priorizou a dimensão econômica no âmbito do projeto nacional brasileiro, o qual manteve o foco na integração do território. Tratava-se de criar um mercado nacional integrado, em contraposição às economias regionais, relativamente autônomas, que marcaram os séculos anteriores. No entanto, estados afetados por esse “federalismo desigual” demandavam recursos e ações do governo federal, pois muitos de seus problemas eram recorrentes e extrapolavam os limites estaduais, como as secas no semiárido nordestino.

Assim, o governo federal era pressionado a reconhecer problemas regionais e agir sobre regiões específicas, mesmo que de forma pontual. A integração nacional e as secas no Nordeste, ambos problemas com certa dimensão regional, abordados pelo Império, levaram à criação de instituições públicas específicas voltadas a tais temas.

Por meio de decreto assinado em 13 de novembro de 1823, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios do Império, responsável, entre outras matérias, pelos “melhoramentos do interior”, como obras públicas de infraestrutura de comunicações (rodovias e canais fluviais) e assuntos ligados à agricultura, à indústria e ao comércio (Gabler, 2012, p. 10-11, 26).

Em virtude do Decreto Legislativo nº 1.067, regulamentado pelo Decreto nº 2.749, de 16 de fevereiro de 1861, a instituição foi reformulada e cedeu lugar à Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, com atribuições relacionadas à expansão econômica e à estrutura produtiva, além do registro de terras, colonização, telégrafos, correios terrestres e marítimos, estradas de ferro, de rodagem e à navegação fluvial, funções que foram transferidas a esta (Gabler, 2012, p. 10-11, 26).

A partir da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, a instituição passou a ser designada como Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, mantendo atribuições concernentes à agricultura; ao comércio e às indústrias; à conservação das florestas; à execução de leis e regulamentos relativos à pesca nos mares territoriais; à navegação dos mares e rios pertencentes à esfera federal; à administração e ao custeio das vias férreas da União; às obras públicas; aos trabalhos dos telégrafos e correios, entre outros objetos (Camargo e Pessoa, 2017).

Na República Velha, o marco institucional de reconhecimento dos problemas regionais foi a criação da Inspetoria de Obras contra as Secas (Iocs) pelo presidente Nilo Peçanha, instituída pelo Decreto nº 7.619, de 21 de outubro de 1909, que passou a ser vinculada ao Ministério da Viação e Obras Públicas. A instituição teria como atribuições a responsabilidade pela realização de estudos e obras de combate às secas, sendo dividida em várias seções entre os estados do Piauí e o norte de Minas Gerais. Entre as ações, destacavam-se a perfuração de poços e a construção

de estradas de rodagem, de açudes públicos e de reservatórios; e cabe ressaltar que a instituição seria responsável pela fiscalização e identificação de lugares onde as obras deveriam ser executadas por estados e municípios. O mapa 8 mostra a delimitação da área de atuação da Iocs a partir de sua criação, em 1909.

MAPA 8  
Delimitação da área de atuação da Iocs (1909)



Fonte: Silva (2017a, p. 54).

O decreto que criou a Iocs veio dar execução a uma lei assinada quatro anos antes (Lei nº 1.396, de 1905) para realização de obras preventivas contra os “(...) efeitos das seccas que periodicamente assolam alguns estados do Norte” (Brasil, 1905).<sup>1</sup>

Desde a ação do Império na grande seca de 1877-1879, o fenômeno era colocado como um problema a ser resolvido pelo governo central, sendo a criação da Iocs uma forma de amenizar as pressões sociais, a exemplo do relatório *O problema do Norte*, apresentado em 1907 pelo engenheiro Pereira da Silva no Clube de Engenharia, bastante divulgado na imprensa da época. Os engenheiros foram escolhidos para gerenciar o processo quando o ministro Francisco Sá nomeou

1. Naquele período ainda não havia a delimitação da região Nordeste conforme consta hoje.

Miguel Arrojado Lisboa como primeiro inspetor-chefe, que, segundo Moraes (2009, p. 7), era profundo conhecedor dos sertões e adepto da antropogeografia.

Igualmente à época do Império, o corpo técnico do Estado brasileiro ainda não possuía especialização suficiente; portanto, foram contratados especialistas estrangeiros para realizar os estudos, como Alberto Lofgren, Roderic Crandall, Léo Zehntner e Horatio Small (Moraes, 2009).

Kleiton de Moraes<sup>2</sup> lembra que, em 1919, a Iocs adicionou o termo “federal” ao seu nome, passando a se chamar Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (Ifocs), porém a mudança não foi apenas de nomenclatura, mas também no regulamento e no financiamento da instituição, segundo o Decreto nº 13.687, de 9 de julho de 1919. Dessa forma, a Ifocs passou a contar com um “Caixa das Secas”, um crédito para obras contra as secas, dado o interesse do novo presidente no assunto, o paraibano Epiácio Pessoa. O texto também destaca que os estudos desenvolvidos pela Ifocs foram definindo o que se convencionou chamar mais tarde de região Nordeste.

Os dispositivos legais e o discurso proferido pelos envolvidos no combate às secas no estado eram no sentido de criar um órgão para amenizar os flagelos trazidos pelas secas. No entanto, críticas posteriores, de autores como Francisco de Oliveira (1987, p. 52-54), destacam que, pouco tempo após sua criação, o órgão teria sido capturado pelas elites agrárias locais para o atendimento de interesses pessoais.

Segundo Oliveira (1987), havia duas elites agrárias no Nordeste: uma algodoeira-pecuária e outra açucareira. Esta era decadente, exportadora e situada no litoral, ao passo que aquela estava em expansão justamente na área de ocorrência das secas, imbricando a economia e a política sobre a Ifocs e tornando esse órgão uma simbiose da elite algodoeira-pecuária. Por conseguinte, o autor destaca que por anos o controle da instituição foi exercido por oligarquias do Ceará, estado marcado pela atividade do algodão e criação de gado, onde “coincidentalmente” foram realizadas as primeiras grandes obras da Ifocs.

## 2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934

A partir dos anos 1930, o governo de Getúlio Vargas trouxe mudanças importantes ao Estado brasileiro: no aspecto político, houve uma ruptura na sequência de presidentes diretamente apoiados pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, a política informal do “café com leite” (Love, Wirth e Levine, 2006); no âmbito federativo, o poder, antes pulverizado pelas oligarquias regionais, se tornou cada vez mais centralizado na figura do presidente e do governo federal (Codato, 2015);

---

2. Em texto escrito para o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), intitulado *Inspetoria Federal de Obras contra as Secas (Ifocs)*. Disponível em: <<https://bit.ly/32ahyj1>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

no âmbito econômico, as incipientes indústrias surgidas da renda gerada pelo café em São Paulo, vendo a sua demanda aumentada pelo estrangulamento da oferta externa de produtos, aumentaram sua produção, num processo de substituição de importações<sup>3</sup> que levaria o país a um novo ciclo econômico, de significativa atuação do Estado na economia (Draibe, 1985).

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1934 reconhece as secas como um problema regional ao propor, no art. 177, a formação de um plano sistemático e permanente, a cargo da União, contra os efeitos das secas, inclusive com valor mínimo de aplicação da receita tributária, que, segundo Macedo (2014, p. 27) reforçava os interesses conservadores ligados à solução hidráulica do Nordeste.

Conforme consta na Carta Magna:

Art 177 – A defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que dependerá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento da sua receita tributária sem aplicação especial.

§ 1º – Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido, e o restante será depositado em caixa especial, a fim de serem socorridos, nos termos do art. 7º, nº II, as populações atingidas pela calamidade.

§ 2º – O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados, e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercício anterior, e das necessárias para a continuação das obras.

§ 3º – Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas secas empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva.

§ 4º – Decorridos dez anos, será por lei ordinária revista a percentagem acima estipulada.

Dois pontos são importantes de serem destacados do artigo 177 da Constituição de 1934. O primeiro é a constitucionalização das obras contra as secas, que dá um caráter permanente ao enfrentamento do tema e amparo a uma região específica do Brasil. O segundo é o compromisso, por pelo menos 10 anos, que o Estado (União, estados e municípios) assume com o financiamento do combate às secas, estipulando um mínimo de 4% de sua receita tributária. Além disso, nota-se que em 1936 foi estabelecida a primeira delimitação do polígono das secas no Nordeste brasileiro, conforme exhibe o mapa a seguir.

---

3. Essa é uma das teorias apontadas por Suzigan (1986) sobre o crescimento da indústria no Brasil.

MAPA 9  
Delimitação do polígono das secas (1936)



Fonte: Silva (2014, p. 396).

Entretanto, como Macedo (2014) apontou, o enfrentamento das secas na Constituição Federal teve uma vida curta, de apenas três anos, pois o tema não foi colocado na nova Constituição de 1937, quando Getúlio Vargas instituiu uma ditadura no Brasil (o Estado Novo), marcada pela proeminência do poder central sobre os estados e do Poder Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário. Esse fato sugere um provável enfraquecimento da influência das oligarquias regionais beneficiadas pelos mecanismos voltados ao combate das secas no governo federal.

Ianni (1971, p. 20) mostra essa interpretação ao citar o então ministro da Justiça do governo de Getúlio Vargas e idealizador da Constituição de 1937, Francisco Campos, que proferiu que uma das razões para a implantação da ditadura era que o Estado tinha virado uma “terra de ninguém”, sujeita aos imperialismos estaduais, sem um necessário sentido e uma ordem, “(...) sendo imperioso remover esses obstáculos”.

No período democrático e republicano de 1891 até 1937, a fragilidade do governo federal em face da força das oligarquias regionais não produziu uma ação estatal estratégica e estruturada no tocante à problemática regional no Brasil, ainda

que tivesse sido criada uma instituição específica para o enfrentamento dos problemas numa porção do território nacional – a Iocs, posteriormente transformada em Ifocs – e que a problemática regional tenha sido reconhecida pela Constituição de 1934. Note-se que não havia um projeto de desenvolvimento que englobasse os problemas regionais sob a ótica nacional nem o delineamento de uma região complexa, conforme um conjunto de critérios de distintas naturezas, como o que ocorreu a partir do final dos anos 1950.

### 3 UM ADENDO METODOLÓGICO: A REGIÃO E A REGIONALIZAÇÃO

É importante destacar a existência de duas definições gerais sobre o conceito de região: regiões de planejamento e regiões como a diferenciação de áreas resultante do processo de ocupação socioespacial.

As regiões de planejamento dizem respeito à delimitação de uma determinada porção do espaço nacional de acordo com um critério ou um conjunto limitado de critérios de caráter bastante específico, geralmente de viés setorial. Temos como exemplo o polígono das secas, mencionado anteriormente, delimitado com base em dados pluviométricos (Brasil, 2005), e a área geográfica de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que, conforme veremos a seguir, foi criada para atuar na Amazônia Legal, ou seja, na porção da floresta amazônica presente no território brasileiro, conforme estipulado pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953 (Silva, 2014).

Embora os dois exemplos tenham como base a regionalização do espaço em função de fenômenos naturais – escassez hídrica e cobertura vegetal –, as regiões de planejamento podem ser criadas com base em critérios de natureza social, geralmente de caráter socioeconômico, conforme será destacado nos capítulos posteriores, sobretudo no que diz respeito à regionalização adotada no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a partir de 2007.

O que importa destacar é que as regiões de planejamento são criadas para nortear a ação estatal e induzir a ação do setor privado segundo propósitos políticos, econômicos e sociais específicos, baseados em leituras sobre o espaço geográfico bastante particulares, geralmente respeitando-se os limites político-administrativos do território nacional.

Por sua vez, a noção de região como resultado de um processo de ocupação socioespacial se relaciona com o reconhecimento do processo de diferenciação de áreas, responsável pela conformação de regiões complexas, baseadas nas múltiplas relações entre fenômenos naturais (cobertura vegetal, tipos climáticos, bacias hidrográficas, estrutura geológica etc.) e sociais (distribuição de atividades econômicas sobre o território nacional, níveis de desenvolvimento socioeconômico nas diversas porções do espaço geográfico etc.). Geralmente este tipo de regionalização

fundamenta-se em propósitos didáticos, ou seja, no esforço intelectual de reconhecer e delimitar geograficamente padrões de diferenciação espacial, sendo possível o uso de diversas escalas geográficas e múltiplos fenômenos naturais e sociais, sem que seja necessário considerar os limites político-administrativos vigentes.

Não se trata de tipos de regionalização essencialmente excludentes. No entanto, sempre houve certas dificuldades no âmbito do planejamento governamental em elaborar e adotar regionalizações do espaço brasileiro que tenham maior aderência com o processo de ocupação socioespacial. Dois aspectos se destacam na origem dessas dificuldades: a intensa setorialização e fragmentação da administração pública brasileira e o propósito de produzir dados estatísticos comparáveis no longo prazo, obtidos segundo a divisão político-administrativa vigente.

Ainda assim, é possível identificarmos, em algumas regionalizações para fins de planejamento, uma leitura das diferenciações espaciais decorrentes do processo de ocupação socioeconômica do território nacional. Nesse sentido, embora a área geográfica de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) entre 1959 e 2001 seja muito semelhante à delimitação do polígono das secas vigente neste período (1952 a 2005), o debate que sustentou a proposta de criação da instituição no final dos anos 1950, liderado por Celso Furtado, apresentou uma mescla dessas duas modalidades de regionalização do espaço, conforme explicitaremos adiante.

## A PROBLEMÁTICA REGIONAL NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO ESTADO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA

### 1 INTRODUÇÃO

A partir de 1930, se iniciou a fase de maior industrialização do país, conhecida como nacional-desenvolvimentismo, que perdurou por mais de cinquenta anos, com base num Estado forte, empresário, planejador e financiador (Draibe, 1985, p. 19). A centralização no governo federal foi uma forma de comandar o processo, que se personificou na figura de Getúlio Vargas, num movimento de repactuação com as elites brasileiras (Codato, 2015).

A instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, mostrou o papel da indústria de base, apoiada pelo Estado, no projeto nacional-desenvolvimentista, assim como a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1934, e do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, mostrou a preocupação em qualificar o corpo técnico para planejar o processo que se descortinava pela industrialização. Ianni (1971, p. 23) chega a fazer uma lista extensa de ações do governo federal que incentivaram o processo, como a sistematização de informações, a análise de problemas, as tomadas de decisões e a execução de medidas de forma a qualificar o serviço público.

Embora com poder reduzido no governo federal, as oligarquias nunca estiveram alijadas desse processo, e o Dasp é um grande exemplo de como Vargas negociou no início da fase desenvolvimentista. Foram criadas representações estaduais do órgão, os *daspinhos*, com intuito de qualificar as burocracias estaduais. Contudo, estas unidades foram compostas por políticos profissionais, de forma a apaziguar as tensões com as elites locais, o que as transformou em verdadeiras assembleias legislativas, que balanceavam o poder do interventor designado por Vargas (Codato, 2015, p. 313).

No ano de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, Vargas sai do poder e a democracia é restabelecida no Brasil, com a eleição do general Eurico Gaspar Dutra para a Presidência da República, numa linha mais liberal e menos nacionalista (Ianni, 1971, p. 83). Porém, é nesse período que o então presidente reeleito dos Estados Unidos, Harry Truman, propõe, no ponto IV do seu discurso de posse, em 1949, a possibilidade de um apoio técnico norte-americano aos países

subdesenvolvidos, no sentido de “(...) colaborar financeiramente com os países ameaçados pelo avanço comunista” (Lopes, 2009, p. 83), o que, *grosso modo*, colaborou com o processo de industrialização vivido pelo Brasil. As medidas ficaram conhecidas como a *Lei sobre o desenvolvimento internacional*, e, a nosso ver, foram um assentimento americano para a industrialização dos países periféricos, um mal menor ante o controle comunista sobre aqueles países.

Entre vários desdobramentos do ponto IV no Brasil, destaca-se a criação, em 1951, já com Getúlio Vargas de volta ao poder, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que formulou projetos envolvendo infraestrutura, agricultura, administração pública e criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) brasileiro. O foco principal, segundo Lopes (2009, p. 97), era a infraestrutura econômica, contando 41 projetos, entre os quais dezessete estradas de ferro, nove projetos de energia elétrica e quatro portos, que seriam financiados pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e pelo Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos (Eximbank), ambos estrangeiros.

Embora aquela missão tenha sido a mais abrangente até então, ela não foi a primeira. Brandi (1983, p. 161 *apud* Lopes, 2009, p. 84)<sup>1</sup> lembra que a missão Cooke, de 1942, foi considerada a primeira tentativa de diagnóstico realizada por uma cooperação entre Brasil e Estados Unidos, cujo foco recaía sobre a indústria e a infraestrutura, além de questões regionais, como a utilização do rio São Francisco. Lopes (2009, p. 88) ressalta que uma influência importante da Missão Cooke foi a publicação do Decreto nº 4.750/1942, que mobilizava todos os recursos econômicos do Brasil, inclusive o trabalho humano, para o esforço de guerra, o que, na prática, significava conceder ao governo central o controle sobre a vida industrial e econômica do país.

Outra missão entre Estados Unidos e Brasil foi a Missão Abbink, de 1948, que influenciou o Plano Salte (que dava prioridade para saúde, alimentação, transporte e energia), do presidente Eurico Gaspar Dutra. Sob a chefia do economista Octavio e Gouveia de Bulhões, a missão buscou dar subsídios para políticas governamentais, uma vez que o Estado teria o papel ativo de coordenar investimentos realizados pela iniciativa privada, e o Brasil deveria aproveitar os recursos externos disponíveis, já que não tinha capital suficiente para industrialização do país (Ianni, 1971, p. 96-98).

A diferença entre as duas missões dos anos 1940 (Cooke e Abbink) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, de 1951, foi que esta visava obter resultados mais práticos, como a criação do BNDE, e as demais “(...) não ultrapassaram a fase da investigação e análise” (Lopes, 2009, p. 99).

---

1. BRANDI, P. *Vargas: da vida para a história*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1983.

Desse processo é importante destacar a abertura dos Estados Unidos ao planejamento do Estado e à industrialização da América Latina como um processo mais amplo, a exemplo da criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, no arcabouço da Organização das Nações Unidas (ONU), notadamente comandada pelos Estados Unidos.

Esse período também foi marcado pelo crescimento da teoria keynesiana no mundo, que pressupunha uma maior ação do Estado na economia. Para Keynes (1996), as crises eram causadas por quedas na demanda efetiva, que, por sua vez, afetavam os investimentos e a renda da economia.

A chamada teoria keynesiana, modelada por estudiosos posteriores a Keynes e exposta em manuais de macroeconomia, como Dornbusch e Fischer (2005) e Mankiw (2009), influenciou as políticas econômicas e as teorias de desenvolvimento aplicadas pelos governos ao redor do mundo. Para eles, a renda da economia de um país é definida pelo consumo dos habitantes, o investimento dos empresários, os gastos do governo e o saldo das exportações e importações; logo, a equação principal seria:

$$Y=C+I+G+XM \quad (1)$$

Segundo a equação (1), se os determinantes da renda – principalmente o investimento dos empresários – caíssem por  $n$  fatores, o governo deveria estar preparado para gastar, de forma a compensar essa queda. Seguindo o mesmo raciocínio, se o governo quisesse expandir a renda para gerar crescimento econômico, dado que o investimento dos empresários não era suficiente, ele deveria realizar gastos. Portanto, segundo a teoria keynesiana, o Estado era um elemento fundamental para expansão ou retração da economia.

Os governos poderiam agir por intermédio de políticas fiscais (alterar gastos e tributos), monetárias (modificar a emissão de moeda) e cambiais (modificar a comparação da moeda local com a estrangeira), utilizando diversas ferramentas, como a taxa de juros e a dívida pública, no sentido de coordenar os investimentos, o consumo e as transações com o exterior, para manter ou até mesmo expandir a renda, desde que cuidando da inflação. A expansão da renda da sociedade era o principal componente para o alcance do bem-estar, e o Estado era elemento constitutivo do capitalismo.

Na América Latina, pressupostos keynesianos foram incorporados à CEPAL a partir da sua instalação, em 1948. Entre esses pressupostos, se destacaram textos como *Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico*, de Raul Prebisch, publicado em 1952, e, principalmente, *Introdução à técnica do planejamento*, lançado em 1955, fruto do grupo misto CEPAL-BNDE, que fora presidido por Celso Furtado em 1953.<sup>2</sup> Em tais obras, se admite o papel fundamental do Estado para

2. Os textos estão em Bielschowsky (2000).

formular propostas de desenvolvimento, entre as quais estruturá-lo para promover um avanço no patamar das rendas pela industrialização.

## 2 A CAMPANHA MARCHA PARA O OESTE

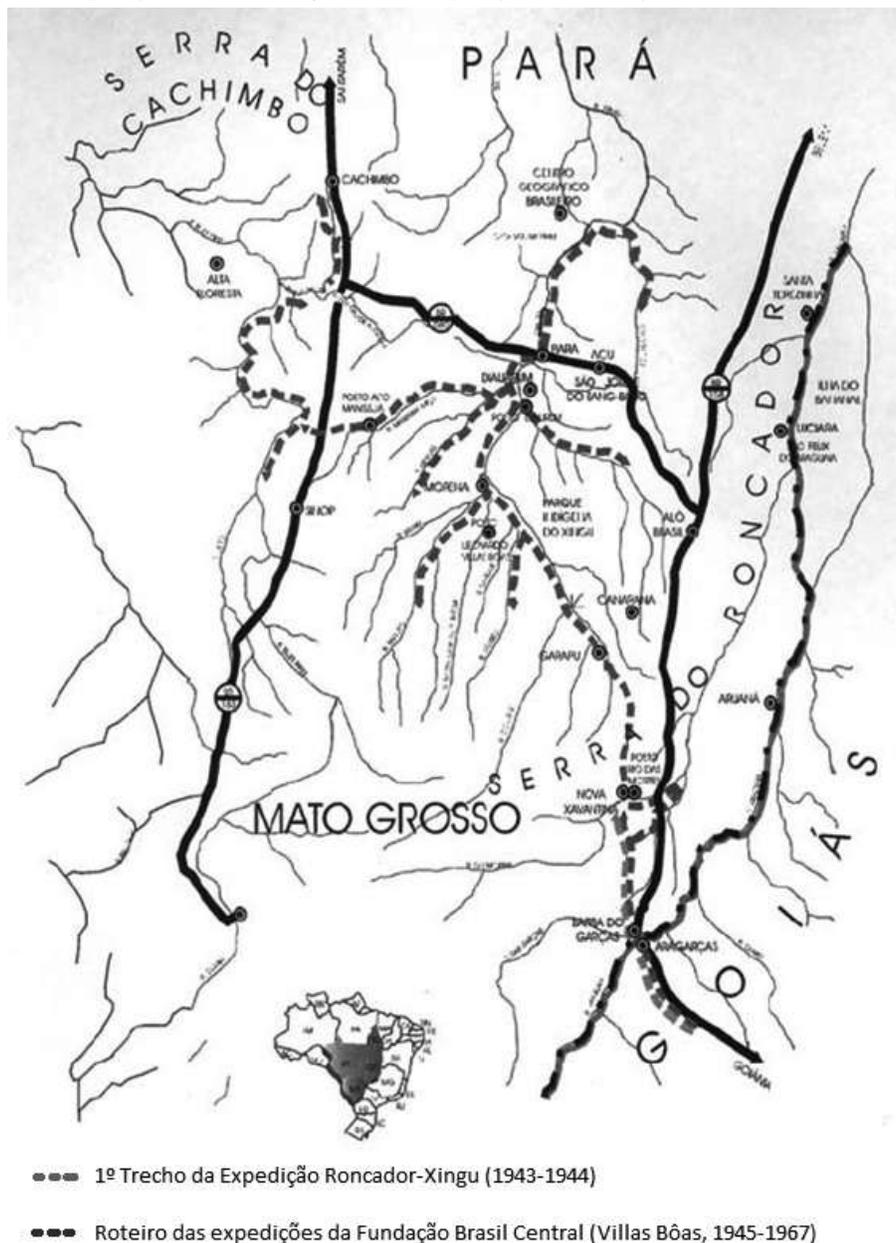
Toda essa conjuntura teórica, política, geopolítica e institucional teve grande influência sobre a ação do Estado no que concerne à questão regional brasileira. A integração nacional – antes concebida como interligação geográfica de porções espaciais do território nacional –, bem como ocupação demográfica e econômica de *vazios territoriais*, sob um certo discurso civilizatório, passou a ter um caráter mais forte de segurança nacional e de integração dos mercados regionais, conforme assinala Silva (2018).

Desse modo, sobretudo a partir da década de 1940, o Estado teria intensificado a promoção da ocupação econômica e do povoamento das regiões amazônica e Centro-Oeste, e, a partir dos anos 1950, a dinamização econômica do Nordeste, regiões até então fracamente articuladas com o Centro-Sul, a porção economicamente mais dinâmica do país. Como aponta Bomfim (2007, p. 235), tratava-se de possibilitar a expansão do capitalismo em direção às áreas *atrasadas*, por meio da modernização de sua base econômica.

O *projeto nacional* brasileiro repousaria, entre outros aspectos, na busca pela ocupação de *vazios territoriais* e na conexão dos núcleos geopolíticos do Estado, sob o prisma econômico, a fim de garantir a unidade territorial e a coesão política estatal (Bomfim, 2007, p. 237). Em grande medida, esse empreendimento teria sido realizado por meio da expansão de fronteiras agrícolas e da inserção de porções do território na economia nacional e internacional (Silva, 2014, p. 270), com o qual as agências do Estado, em particular aquelas ligadas aos problemas regionais, teriam contribuído significativamente.

Maciel (2011, p. 4) traz o exemplo da campanha *Marcha para o Oeste*. Até os anos 1940, as comunicações no Brasil eram realizadas quase exclusivamente pela navegação costeira, e quando era necessário alcançar regiões do interior, se recorria às vias fluviais de penetração ou a precários meios de transporte terrestre. Ante as ameaças externas na costa brasileira, em decorrência do ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial, em 1942, surgiu de forma prioritária e imediata a missão de implantar uma rota de comunicações pelo interior do Brasil, entre as cidades do Rio de Janeiro e de Manaus. Tal missão foi atribuída à Expedição Roncador-Xingu. Além de promover a integração física entre a capital federal e a região amazônica, esta missão tinha por objetivo mobilizar um contingente de trabalhadores para as áreas de extração de látex – oriundos sobretudo do Nordeste –, a fim de aumentar a produção de borracha e incrementar as exportações destinadas aos Estados Unidos, o principal mercado consumidor da borracha brasileira. A figura 2 mostra os caminhos trilhados pela expedição.

FIGURA 2  
Expedição Roncador-Xingu e outras expedições da Fundação Brasil Central



Fonte: Lima Filho (2000).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A Expedição Roncador-Xingu estava inserida na campanha *Marcha para o Oeste*, do governo de Getúlio Vargas, que, desde a Revolução de 1930, pregava a unidade territorial e a integração nacional por meio da ocupação do oeste do país. Essa campanha evidencia, portanto, as preocupações do Estado brasileiro com a integração e a segurança nacional no âmbito do projeto nacional conformado a partir da Revolução de 1930.

Com relação às secas no semiárido nordestino, a IFOCS passou a se chamar Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) em 1945, adquirindo mais competências, além dos estudos e das construções de açudes. Ele começou a participar da construção de estradas, ferrovias, pontes e campos de pouso, sem deixar, contudo, de atender aos interesses oligárquicos. Importante notar que o Ministério da Agricultura já havia sido criado desde o Império, o que sugere divergência de competências no Nordeste, como na modernização da agricultura (DNOCS, 2016).

### 3 AS INSTITUIÇÕES E OS PLANOS DE VALORIZAÇÃO REGIONAIS

Com a volta de Getúlio Vargas em 1950, o projeto de integração nacional (pautado na segurança nacional e na integração dos mercados regionais) se revigora e se materializa, e começa a coexistir no pós-guerra, com o planejamento e a expressão *desenvolvimento*, que ganharam força nas linhas que direcionavam a ação do Estado.

Devido ao art. 29 da Constituição Federal de 1946, foi criada, em 1948, a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), para uma região específica no Nordeste, graças à “(...) iniciativa de membros do Congresso Nacional com interesse políticos e econômicos na região” (Ianni, 1971, p. 95). Tratava-se de uma empresa pública com autonomia financeira e administrativa, diretamente vinculada à Presidência da República. As entidades existentes na região com a mesma finalidade passariam a ser orientadas e fiscalizadas pela CVSF, à qual caberia elaborar o Plano Geral de Aproveitamento do Vale do São Francisco (que foi elaborado em 1950), objetivando a regularização do curso de seus rios, a melhor distribuição de suas águas, a utilização de seu potencial hidrelétrico, o fomento da indústria e da agricultura, o desenvolvimento da irrigação, a modernização dos seus transportes, o incremento da imigração e da colonização e a assistência à exploração de suas riquezas (Brasil, 1948). O mapa 10 mostra a área de atuação da CVSF, que segue o curso do rio São Francisco, aspecto que foi se modificando ao longo do tempo.

MAPA 10

Delimitação da área de atuação da Comissão do Vale do São Francisco (1948)



I - Norte	Estados	Amazonas e Pará
	Territórios	Amapá, Rio Branco, Acre e Guaporé
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro
	Outros	Distrito Federal e Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás e Mato Grosso
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 62).

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com relação à região amazônica, a Constituição Federal de 1946, no art. nº 199, já previa um plano de valorização e ocupação da região, com orçamento de

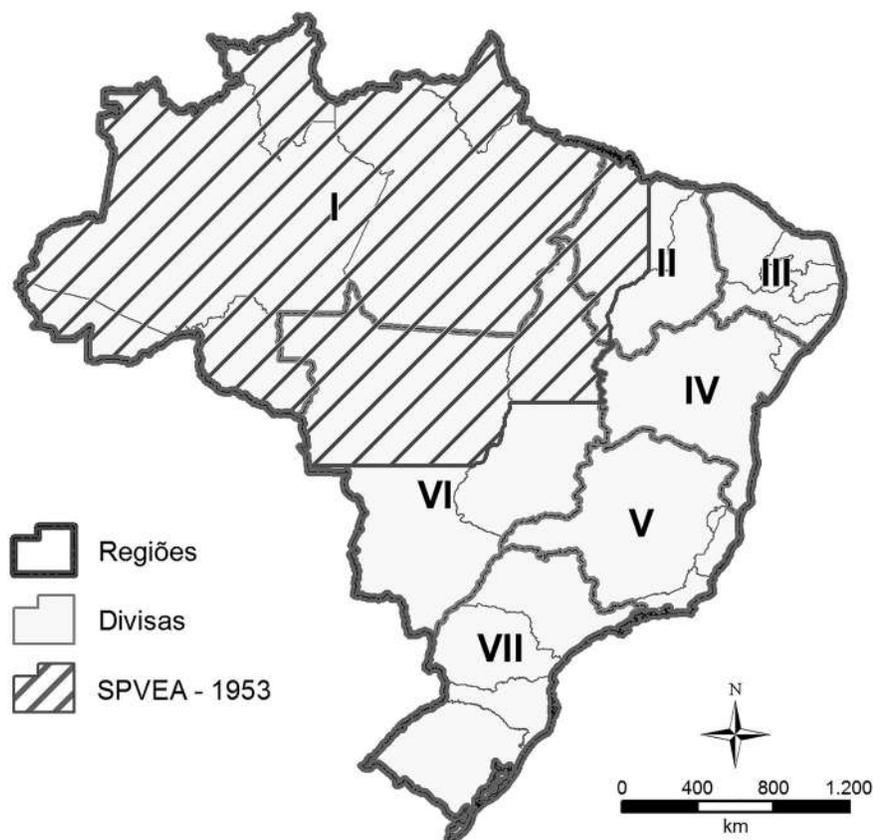
3% da renda tributária nacional para inversões por pelo menos vinte anos, sem contar a disposição de 3% da receita dos estados e municípios daquela região que seria aplicado por intermédio do governo federal (redação que só foi mudada em 1966). Conforme assinala Macedo (2014, p. 27), a inserção da Amazônia nas políticas regionais esteve relacionada com a incorporação desta porção do território nacional à lógica vigente do padrão de acumulação capitalista do país – a nosso ver, pautada na exploração de recursos naturais, em um contexto de divisão territorial do trabalho.

Em decorrência do artigo constitucional, em 1950, foram realizados estudos; e em 1953, foi instituído o Plano de Valorização da Amazônia, bem como inaugurada uma instituição para geri-lo, a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA). Marques (2007, p. 23) sugere que as instituições foram capturadas pelas elites nacionais e regionais, o que, a nosso ver, foi o caso da SPVEA, assim como a IFOCS e depois o DNOCS, no Nordeste, sem grandes ações modificadoras da estrutura regional. O Plano de Valorização Econômica da Amazônia seria realizado em planos quinquenais, destinando-se, sobretudo, à produção agrícola e extrativa da floresta; ao aproveitamento dos recursos minerais; à industrialização das matérias-primas de produção regional; a um plano de viação; a uma política de energia regional em bases econômicas; ao incentivo da imigração de correntes de população; à promoção do agrupamento populacional em áreas escolhidas; e ao incentivo do capital privado a promover iniciativas destinadas ao desenvolvimento das riquezas regionais (Brasil, 1953).

Oliveira, Trindade e Fernandes (2014, p. 211) adicionam também a criação do Banco de Crédito da Borracha, em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial, como uma tentativa de fornecimento de matérias-primas para a indústria americana. O Banco da Borracha deixou de existir em 1950, dando lugar ao Banco de Crédito da Amazônia (BCA); segundo os autores, esse foi o momento de uma nova institucionalidade e estratégia para a ação do Estado na Amazônia, inclusive com uma disputa ideológica sobre o papel dos atores locais no desenvolvimento nacional e local.

O mapa 11 mostra a área em que a SPVEA deveria atuar, inaugurando o conceito de Amazônia Legal, uma área destinada ao planejamento econômico definido pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que compreendia os estados do Pará e Amazonas, os territórios do Guaporé (hoje Rondônia), do Amapá, do Acre e de Rio Branco (hoje Roraima), além de parte do Mato Grosso (a norte do paralelo 16, hoje o próprio estado do Mato Grosso, após sua separação, em 1977), de Goiás (a norte do paralelo 1, hoje Tocantins) e do Maranhão (a oeste do meridiano 44).

MAPA 11  
**Delimitação da área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (1953)**



I - Norte	Estados	Amazonas e Pará
	Territórios	Amapá, Rio Branco, Acre e Guaporé
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro
	Outros	Distrito Federal e Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás e Mato Grosso
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 67).

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Da mesma maneira, na região Sul, foi criada, em 1956, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sul e Sudoeste do País (SPVESUD), que na lei de criação já apontava o imperativo de integrar a região à economia nacional (Brasil, 1956). O referido plano tinha por principais objetivos elevar o padrão de vida das populações da região e promover o incremento das atividades produtivas, e seria executado durante vinte anos, em quatro programas quinquenais, abrangendo as ações a serem realizadas na região pelo governo federal e pelas administrações estaduais e municipais (Brasil, 1956).

Nota-se que a área de atuação da SPVSUD, exibida no mapa 12, não se liga às fronteiras estaduais, mas, sim, às áreas de fronteira, regiões pouco povoadas à época, consideradas como frentes de expansão para a economia nacional.

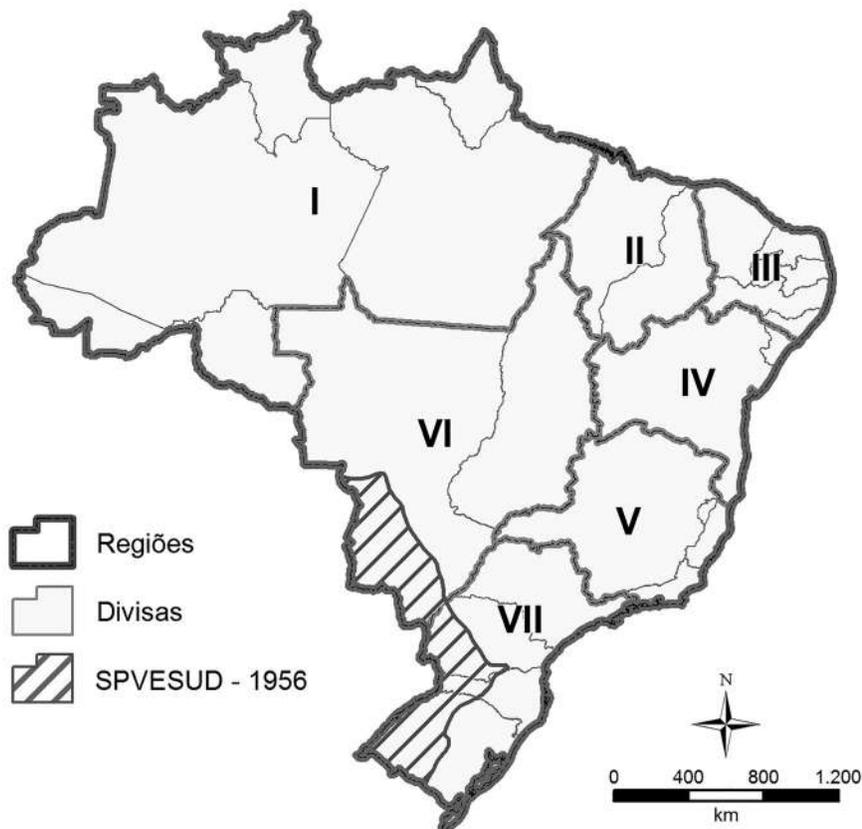
A região Nordeste, assim como a Amazônia, também contou com um orçamento delineado na Constituição de 1946, mas com maiores recursos e objetivos mais precisos. O art. 198 propunha: *i*) um plano contra os efeitos da seca, direcionando 3% da renda tributária da União; *ii*) um caixa especial para socorro em calamidades, que poderia ser emprestado a agricultores e industriais na área da seca; e *iii*) aplicação, por parte dos estados, do mesmo percentual na construção de açudes e em outros serviços de assistência. Além disso, o art. 29 previa um plano de aproveitamento das possibilidades do rio São Francisco e destinava 1% das rendas tributárias da União para esse objetivo.

Em outras palavras, a ação do Estado escrita na Constituição direcionava 7% da renda tributária federal, sem contar o orçamento de estados e municípios, para problemas regionais na Amazônia e no Nordeste, o que mostra a importância que o tema logrou no período pós-guerra e a intensificação de ações do Estado por meio do planejamento.

Com a necessidade de gerenciar o caixa especial de um terço dos 3% da União para financiar obras contra as secas (Fieb, 2013, p. 206), foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, projetado pelo economista baiano Rômulo de Almeida, seu primeiro presidente. Este intelectual havia participado como técnico da comissão Abbink e, no segundo governo Vargas, foi economista-chefe do gabinete da Presidência da República, tendo identificado como problema no Nordeste não apenas a seca, mas também a incipiência da industrialização (Almeida, 1950; Tavares, 2011, p. 16).

MAPA 12

**Delimitação da área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sul e Sudoeste do País (1956)**



I - Norte	Estados	Amazonas e Pará
	Territórios	Amapá, Rio Branco, Acre e Rondônia
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro
	Outros	Distrito Federal e Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás e Mato Grosso
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 71).

Obs.: Mapa cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É importante ressaltar que, dos desdobramentos da Constituição de 1946, surgiram diversas instituições com foco regional, no qual Rômulo de Almeida teve intensa participação, não só no que se refere ao Nordeste, como destaca Fernandes (2010, p. 279). Por conseguinte, foi nesse contexto que começou a ganhar forma a definição de *regiões-problema*, que deveriam ser sistematicamente abrangidas por ações direcionadas do governo federal.

O processo de industrialização por substituição de importações teve uma substancial aceleração em 1955, quando Juscelino Kubistchek assumiu o Poder Executivo federal. De posse dos projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, foi formulado o Plano de Metas, o qual contribuiu com a consolidação de um parque industrial e, por conseguinte, com as modificações na estrutura produtiva do país. De um país agrário, gradativamente, o Brasil foi se transformando em uma economia com grande valor adicionado pela indústria e uma população cada vez mais concentrada nas cidades. Nesse panorama, o problema regional se tornou explícito. As indústrias apoiadas pelo Estado se concentraram, o que gerou um crescimento econômico desequilibrado, com grande concentração de renda e de riquezas no Sudeste, em comparação com as outras regiões do país.

O processo de concentração industrial e expansão econômica que vinha sendo processado desde o começo da produção do café e que proporcionou acumulação de capital no Sudeste se intensificou, afã que é demonstrado no jargão político do presidente Juscelino Kubistchek de fazer o Brasil crescer *50 anos em 5*.

## O DEBATE SOBRE A ORIGEM DAS DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL

### 1 INTRODUÇÃO

As grandes transformações que o Brasil passou no início do século XX levou a um rico debate intelectual sobre as origens da questão regional brasileira, destacando-se as contribuições de Celso Furtado, Wilson Cano, Ruy Moreira e Francisco de Oliveira.

Analisando as contribuições desses autores, Silva (2017b) indica que a formulação política e teórica da questão regional brasileira apresentou discordâncias, embora haja certo consenso na literatura de que, a partir de meados do século XX, as desigualdades regionais no país teriam se reforçado e ganhado a configuração atual, em decorrência do processo de industrialização desencadeado nos anos 1880, e se intensificado a partir dos anos 1930.

### 2 RUY MOREIRA

Conforme Moreira (2014), existem fases distintas da formação espacial brasileira, conforme as relações (trabalho escravo, colonato, parceria, assalariamento, entre outros) e as formas de apropriação dos meios de produção (maior ou menor concentração fundiária, da renda etc.). Para ele, no período colonial, havia certa correlação entre a localização das atividades econômicas e as condições naturais, uma vez que cada arranjo geoeconômico demandava certo arranjo geobotânico, não sendo correto falar em uma divisão territorial do trabalho. Nesse período, os recortes regionais apareceriam sob a configuração de macroformas espaciais e não como arquipélagos econômicos, pois havia interação entre essas áreas em virtude da própria viabilização do eixo principal de existência do empreendimento colonial, que sustentava a unidade desse espaço total por meio da atuação da Coroa portuguesa.

Segundo o autor, a emergência da industrialização em 1880 teria extinguido a correlação entre arranjos geoeconômicos e geobotânicos, culminando na divisão territorial do trabalho, especialmente a partir de 1950, quando se atinge a integração nacional e surge a diferenciação qualitativa na concentração industrial, gerando a centralização em São Paulo e o seu comando sobre o restante do país. Assim, a

problemática das desigualdades regionais teria surgido a partir da diferenciação ocasionada pela concentração-centralização industrial e posteriormente financeira no Sul/Sudeste, especialmente em São Paulo.

Cinco divisões territoriais do trabalho e configurações de espaço-tempo correspondentes teriam se sucedido, aponta Moreira (2014, p. 307), cada qual com duração média de vinte a trinta anos, conforme a seguir descrito.

- 1) De 1880 a 1920 – fase da dispersão e da indiferenciação industrial: o início desta fase foi marcado pela abolição do trabalho escravo e pela instituição de um Estado republicano. Dois tipos de indústria se destacavam: a indústria de beneficiamento e a indústria doméstica, ambas fundadas na agroexportação, típica da fase de hegemonia mercantil. A economia nacional abria-se para uma divisão territorial interna do trabalho, unindo a agropecuária de exportação, a lavoura de subsistência, a indústria e os serviços urbanos (meios de comunicação e transportes). “Daí a distribuição dispersa, a natureza rural, a qualidade inferior dos produtos e a precariedade das condições de funcionamento dessa nova indústria” (Moreira, 2014, p. 253).
- 2) De 1920 a 1950 – fase inicial da divisão regional e da concentração industrial: ocorreu a concentração quantitativa da indústria no Sul/Sudeste, ainda que qualitativamente houvesse forte indiferenciação entre as regiões, visto que a estrutura setorial era igual em todos os estados, destacando-se as indústrias de bens de consumo não duráveis, têxteis e alimentícias. A moderna fábrica já predominava sobre a indústria rural em todos os estados, mas, em muitos deles, a indústria pré-fabril ainda era numerosa. Assim, a regionalização do país era feita com base em regiões homogêneas.
- 3) De 1950 a 1970 – fase da concentração, da polarização e da diferenciação do Sul/Sudeste: desenvolveram-se as indústrias de base, de bens intermediários, de infraestrutura de transportes, de comunicações e energia, de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Contudo, esses ramos se concentraram em São Paulo, criando tanto uma diferenciação territorial como estrutural-qualitativa da indústria. Instalou-se uma organização do espaço de padrão polarizado, concentrado e diferenciado, típica da fase de hegemonia industrial-financeira, com polo nacional em São Paulo. Este passou a orientar os fluxos de relações cidade-campo, intersetoriais e inter-regionais no conjunto do território brasileiro, levando ao desigual desenvolvimento inter-regional.
- 4) De 1970 a 2000 – fase da reestruturação industrial: a concentração-diferencial industrial chegou a um grau insustentável, logo os governos

pós-1964 mobilizaram um conjunto de estratégias redistributivas da indústria por meio dos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs). Houve uma relativa desindustrialização de São Paulo e reindustrialização dos demais estados. Essas transformações reconfiguraram a divisão territorial do trabalho no país, culminando em quatro porções espaciais: *i*) a fronteira bio(tecno)lógica (Amazônia); *ii*) a difusão da agroindústria de fruticultura irrigada (Nordeste); *iii*) o complexo agroindustrial (Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Nordeste ocidental); e *iv*) o polígono industrial (Sudeste e Sul);

- 5) Pós-anos 2000 – modelo de organização da indústria pós-industrial, de caráter rentista e centrado na combinação indústria-agricultura-serviços, responsável por uma matriz espacial da organização geográfica fundada na integração de regiões com estágios de desenvolvimento bastante díspares, fazendo do Brasil um espaço de combinação extremamente desigual.

Portanto, ao analisar o processo de ocupação socioespacial do Brasil, Moreira (2014, p. 63) aponta que “cada tempo histórico estabelece seus termos próprios de regionalização e relações inter-regionais”.

### 3 FRANCISCO DE OLIVEIRA

Na percepção de Francisco de Oliveira (2008, p. 149), a emergência da questão regional deve ser compreendida sob a ótica da divisão regional do trabalho, não sob o enfoque dos desequilíbrios regionais da formulação política e teórica de meados do século XX, em grande medida tributária das contribuições de Celso Furtado, que se baseou na analogia entre centro-periferia presente nas teorias cepalinas (Oliveira, 2006, p. 39).

A exemplo do Nordeste, Oliveira (2008, p. 153-164) assinala que a própria consciência ou reconhecimento da região tem sofrido modificações importantes no curso da história econômica e social nacional, sendo que, somente a partir de meados do século XIX, e sobretudo no século XX, a região Nordeste com os contornos atuais tornou-se reconhecível.

No período colonial, por exemplo, reconheciam-se regiões dentro do que é hoje o Nordeste: o espaço compreendido pelos atuais estados de Pernambuco, da Paraíba, do Rio Grande do Norte e de Alagoas, marcados pela economia açucareira; o espaço abrangido pelos atuais Ceará e Piauí, relativamente indiferenciados, com atividades econômicas de pouca expressão na economia colonial; o espaço do atual estado do Maranhão, ligado ao capitalismo mercantil; os espaços da atual Bahia e Sergipe, embora também produtores de açúcar, ligados diretamente às metrópoles coloniais e, conseqüentemente, com sua classe social proprietária autônoma aos demais espaços.

A emergência da economia pecuário-algodoeira, em fins do século XIX, teria modificado o quadro regional supracitado, complexificando-o, como adverte o autor. Em um momento posterior, a emergência da economia cafeeira resultou no surgimento da região do café, com características diferentes aos mecanismos de reprodução do capital e às relações de produção, que, por sua vez, se transformou em região da indústria. Esta forjou a integração nacional e uma nova divisão regional do trabalho, em substituição ao arquipélago de economias regionais existente, determinadas por suas relações com o exterior e protegidas da competição interna devido à inexistência de um espaço econômico nacional unificado (Oliveira, 2008, p. 156-164 e 199).

Portanto, na leitura de Oliveira (2008, p. 201-204), o aumento das disparidades regionais teria acontecido no contexto da concentração-centralização industrial em São Paulo nos anos 1950 como um sinal e um momento da integração nacional promovida pelo processo de industrialização, em um movimento dialético que destruiu as economias regionais para concentrar e centralizar o capital na região Sul, comandada por São Paulo. A integração, entendida como “um momento do processo de nacionalização do capital” (*op. cit.*, p. 203), se realizou quando as economias regionais até então ligadas diretamente ao exterior passaram a ser comandadas pela região interna que assumiu o comando do processo de expansão do capitalismo no território nacional.

Por conseguinte, as disparidades seriam o sinal do movimento diferencial de acumulação nas relações entre as regiões (Oliveira, 2008, p. 203) em um processo geral que levou o sistema a uma implacável “concentração da renda, da propriedade e do poder” (Oliveira, 2003, p. 60). Tendo em vista que a divisão regional do trabalho nacional deriva do próprio processo de reprodução do capital, por definição desigual e combinado, a existência de regiões seria uma evidência histórica irrefutável das desigualdades, argumenta Oliveira (*op. cit.*, p. 146). Desse ponto de vista, privilegia-se:

um conceito de região que se fundamente na especificidade da reprodução do capital, nas formas que o processo de acumulação assume, na estrutura de classes peculiar a essas formas e, portanto, também nas formas da luta de classes e do conflito social em escala mais geral (Oliveira, 2008, p. 145).

As contradições da reprodução do capital e das relações de produção em cada uma, ou, pelo menos, nas duas principais regiões do país, o Nordeste açucareiro/pecuário-algodoeiro e o Sudeste cafeeiro/industrial, começaram a aparecer como conflito entre as duas regiões, uma em crescimento, outra em estagnação. Foi nesse contexto que, sob a ótica das disparidades regionais, nasceu o planejamento regional para o Nordeste, que se tornou um modelo posteriormente expandido para outras regiões e uma leitura tradicional da questão regional brasileira, como destaca Oliveira (2008, p. 163).

A nova divisão regional do trabalho que surgiu com processo de industrialização e completou-se no início dos anos 1980, segundo Oliveira (2006, p. 42), foi comandada pela homogeneização monopolística-oligopolística do espaço econômico nacional e financiada pelos incentivos fiscais que marcaram a atuação das superintendências de desenvolvimento regional, especialmente a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

#### 4 CELSO FURTADO

Na leitura de Furtado, exposta na obra *Formação econômica do Brasil* (Furtado, 2007, p. 71), do ponto de vista de sua estrutura econômica, o Brasil da metade do século XIX não diferia muito do que fora nos três séculos anteriores. Teria sido justamente a expansão cafeeira realizada a partir desse momento que teria propiciado as modificações na base do sistema econômico, em uma transição econômica que, em conjunto com a transição política ocorrida na primeira metade do século XX, encerrou definitivamente a etapa colonial.

Até então, “nenhuma das regiões do país dispunha de suficiente ascendência sobre as demais para impor a unidade” (Furtado, 2007, p. 143). Além disso, os interesses regionais eram mais palpáveis que a unidade nacional até a transição econômica que se consolidou com a industrialização do país, promovendo a articulação das regiões em um mercado nacional ao mesmo tempo que culminou com a concentração regional da produção e da renda e, portanto, com as notáveis disparidades regionais.

Contudo, a decadência econômica e o atraso estrutural de algumas regiões brasileiras seriam anteriores à plena articulação do mercado nacional em torno do Sul/Sudeste industrializado, a exemplo do Nordeste, no qual o atraso relativo não repousa apenas na região semiárida, uma vez que a zona da mata e o agreste também apresentariam atividades econômicas de baixa produtividade, subutilização de terras, insuficiente produção de alimentos, baixa cobertura de serviços públicos essenciais e elevados níveis de pobreza, de desemprego e de subemprego (Furtado, 2009a, p. 175; 2009b, p. 76; 2014, p. 232).

Não obstante, no documento *A Operação Nordeste*, Celso Furtado (2009a, p. 30) afirma que as desigualdades regionais surgiram na primeira metade do século XX, no arcabouço do processo de integração econômica e política das regiões, em consequência da industrialização do país. Até então, as regiões mantinham-se desarticuladas, cada qual apresentando maior ou menor crescimento segundo os ciclos econômicos que as animavam, de caráter fundamentalmente agrário ou extrativo (*op. cit.*, p. 31).

Dessa forma, para Furtado (2009a, p. 31), a integração do mercado nacional continha os germes da problemática regional, uma vez que “reproduzia o mesmo esquema de divisão geográfica do trabalho que viciaria todo o desenvolvimento da economia mundial, com suas metrópoles industrializadas e colônias produtoras de matérias-primas”. Em consequência desse padrão, à medida que a industrialização avançava, as desigualdades dentro do Brasil tendiam a acentuar-se, visto que a coexistência de um sistema industrial de base regional e um conjunto de economias primárias dependentes e subordinadas tendia a criar relações econômicas de exploração (*op. cit.*, p. 32).

Assim, a consciência sobre a gravidade das desigualdades regionais teria surgido no final da Era Vargas (1930-1945), em meio ao processo de unificação do mercado nacional e da intensificação do processo de industrialização do país, fortemente concentrada na região Sul/Sudeste (Furtado, 2013, p. 380).

Conforme assinala Brandão (2013, p. 27-31), para Furtado as desigualdades regionais se inserem em um processo de malformação estrutural, que está no cerne do subdesenvolvimento, no qual as dimensões ecológica, econômica, social e política se entrecruzam. Assim, em traços gerais, as raízes do atraso estrutural da região Nordeste seriam as arcaicas estruturas de poder de base patrimonial – a concentração de renda, riqueza e poder secularmente associada à questão agrária –, agravadas pelo contexto de baixo crescimento econômico dos últimos séculos. O resultado seria o divórcio entre as formas de vida e o contexto ecológico regional.

Conforme assinala Lima (2009, p. 264), para Celso Furtado o Nordeste é uma região periférica, satélite dos interesses políticos e econômicos dominantes no país, exercendo determinados papéis em um quadro geral de dependência dentro da dependência. Pensando em termos de estruturas, a heterogeneidade regional do Brasil em meados do século XX formava uma constelação de formas de subdesenvolvimento gerada no âmbito de um processo histórico, argumenta Furtado (Menezes e Salmato Filho, 2009, p. 268). Tal constelação de regiões de distintos níveis de desenvolvimento, com uma grande heterogeneidade social e graves problemas sociais, mantém-se até os dias atuais, afirma o economista (IBGE, 2003, p. 11).

Por conseguinte, Carleial (2009, p. 48) assinala que a interpretação de Celso Furtado sobre a questão regional é, na verdade, nacional, uma vez que sua análise sobre o atraso do Nordeste estaria articulada com a discussão sobre o desenvolvimento *versus* o subdesenvolvimento nos panoramas nacional e internacional, além de pautar-se nas diferenças de eficiência econômica, nos indicadores sociais e na concentração de renda diante de outras regiões do país, não se restringindo às características peculiares da estrutura política, econômica e social da região.

Como assinala o próprio Furtado (2014, p. 233), seu objetivo era elaborar uma explicação para o subdesenvolvimento do Nordeste visto como região de um país, o Brasil, subdesenvolvido. Destarte, para o autor, a problemática regional seria uma espécie de subdesenvolvimento em segundo grau.

## 5 WILSON CANO

Na interpretação de Cano (2002, p. 126), a conscientização política e teórica da questão regional brasileira ocorreu por volta da década de 1950, embora o regionalismo tenha se manifestado nos séculos anteriores, sobretudo nos movimentos revolucionários do século XIX. O agravamento das secas no Nordeste desde fins do século XIX, as disparidades regionais de renda verificadas nas contas regionais de 1951 e 1952 e a concentração de investimentos do Plano de Metas em São Paulo – localizada na região Sul naquela época – contribuíram para o desencadeamento de pressões políticas por parte das demais regiões, que reivindicavam tratamento prioritário para o desenvolvimento (*op. cit.*, p. 127).

Cano (2007, p. 299) argumenta que a problemática dos desequilíbrios regionais no Brasil é resultado do processo histórico de desenvolvimento de cada região. As causas dos desequilíbrios regionais foram a débil integração primário-exportadora ao mercado internacional de parcelas da economia brasileira ao longo de sua história, fato que conferiu à periferia nacional (Brasil exceto São Paulo, mas, sobretudo, as regiões Norte e Nordeste) menor crescimento e difusão econômica, e o precário desenvolvimento das relações capitalistas de produção (*op. cit.*, p. 257). Nas palavras do autor:

não foi a concentração da produção industrial (nem da agrícola ou da terciária) em São Paulo a causa ou o agravante do atraso e da miséria das regiões mais pobres do Brasil, mas, sim, porque antes de 1930 a economia nacional não era integrada e cada uma de suas regiões havia tido uma história e uma trajetória econômica específica, que lhes deixou uma herança cultural, demográfica e econômica – notadamente a da estrutura da propriedade e da renda –, demarcadora de seus diferentes graus de pobreza absoluta e relativa e de suas estruturas produtivas (Cano, 2008, p. 38).

Destarte, a gênese das desigualdades regionais teria ocorrido entre as décadas de 1880 e 1930, como decorrência do desenvolvimento desigual do capitalismo no âmbito inter-regional, pautado na autonomia relativa das regiões e em distintas relações de produção e dinamismo econômico (Cano e Guimarães Neto, 1986, p. 169).

Após a Crise de 1929, esses desequilíbrios teriam sido acentuados pelos diferentes ritmos de crescimento econômico entre o estado de São Paulo e as regiões (Cano, 2007, p. 299). “Assim, a liderança do desenvolvimento capitalista em São Paulo tendeu a acentuar-se por razões que dizem respeito, antes de mais nada, à dinâmica do próprio polo, segundo à fria lógica capitalista de localização industrial” (Cano, 2008, p. 12).

Apenas a partir do final da década de 1960 que se inicia um processo de desconcentração industrial relativa em termos regionais, assinala Wilson Cano (2008). Ainda assim, os padrões de divergência econômica e social mantiveram-se na década de 1980 e até se elevaram na década de 1990, diante dos efeitos nefastos das políticas neoliberais.

No entanto, a ignorância sobre os processos de concentração e desconcentração industrial no país permite o surgimento de mitos e equívocos acerca da questão regional brasileira, argumenta Wilson Cano (2007, p. 26-45), destacando-se: *i*) o mito do desenvolvimento pautado no paradigma das regiões industrializadas, advogando-se para as regiões mais pobres do país uma política de industrialização como meio para eliminar o atraso, as disparidades, o desemprego e o subemprego; *ii*) o mito de que a felicidade (o desenvolvimento) de São Paulo se deve à desgraça (o subdesenvolvimento) da periferia nacional, ou seja, de que a economia de São Paulo se desenvolveu e continua se expandindo, em boa parte, à custa do restante do Brasil, de quem extrai o excedente; *iii*) o equívoco de se escamotear questão agrária e o problema das migrações rurais (rural-rural e rural-urbano), pautados na alegação de que existe muita terra inculca a desbravar no país; e *iv*) o equívoco de se considerar que apenas mediante um sistema de planejamento regional se possa obter a panaceia para o atraso das regiões, visto que tal questão seria um problema mais político do que técnico.

Portanto, para Cano (2007, p. 313; 2008, p. 15), propostas que visam apenas levar mais recursos às regiões periféricas ou que conclamam maior alocação de indústrias na periferia não consideram a totalidade do problema e não resolverão os desequilíbrios regionais e as necessidades da população. É necessário questionar as causas estruturais regionais que perpetuam um quadro social com índices deploráveis de pobreza, como o tabu ideológico que reveste o enfrentamento local de suas estruturas de dominação de renda, propriedade, controle político, acesso ao Estado etc. (Cano, 2008, p. 18).

Dessa forma, ao analisar a formação socioespacial brasileira, tanto Moreira (2014) como Oliveira (2003; 2006; 2008) apontam que somente é possível identificar desigualdades regionais no Brasil a partir do surgimento da divisão regional do trabalho, que emergiu com o processo de industrialização do país entre 1880 e 1930, intensificando-se a partir de 1950.

Por sua vez, Furtado (2007; 2009a; 2009b) e Cano (2002; 2007; 2008) compreendem a emergência da questão regional brasileira sob a ótica dos desequilíbrios regionais, ou seja, sob o viés das crescentes disparidades socioeconômicas entre as regiões do país, que teriam surgido no arcabouço da dinâmica interna de cada região, ainda que relacionadas às diferenciações no âmbito espacial dos processos de industrialização do país e de formação do mercado nacional.

Os autores brasileiros destacaram o fenômeno das disparidades regionais no território nacional, mas vale ressaltar que esse foi um fenômeno também recorrente nas estratégias de desenvolvimento dos países da América Latina. Segundo Ocampo (2011, p. 4), o projeto nacional-desenvolvimentista latino-americano foi uma combinação de industrialização e intervenção estatal, ao mesmo tempo em que foi de integração econômica nacional, ou seja, o Brasil e a América Latina participaram de movimentos similares de integração de mercados regionais.



## O MODELO CLÁSSICO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### 1 INTRODUÇÃO

O modelo clássico das políticas regionais foi moldado a partir dos anos 1950, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e normalmente é mais debatido pelos estudos sobre políticas públicas de cunho regional no Brasil.

### 2 A CRIAÇÃO DA SUDENE

O Nordeste era o caso emblemático dos problemas econômico-regionais. Para fazer um diagnóstico sobre a região e seus problemas, foi criado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1958, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado.

O estudo foi um pouco mais aprofundado que aquele realizado por Rômulo de Almeida em 1950 e já dispunha de duas instituições financeiras, criadas para promover o desenvolvimento: o BNDE, de 1953, e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), de 1952, além de uma massa crítica sobre os problemas regionais, sob o viés da industrialização, desde os anos 1940.

Segundo o relatório do GTDN de 1959 (Furtado, 2009b), o problema do Nordeste era dado pela concentração fundiária secular na região, o que criou uma economia de subsistência, com baixa produtividade e baixa industrialização, levando a uma exacerbação das desigualdades regionais com o Centro-Sul. Enquanto esta região se tornava industrial, o Nordeste ainda estava preso às antigas elites agroexportadoras.

Oliveira (1987) adiciona ao argumento o fato de as instituições criadas pelo governo federal, como a Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), posteriormente transformada em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), terem sido historicamente capturadas pelas oligarquias regionais, a exemplo da construção de açudes dentro de propriedades particulares de grandes proprietários rurais, contribuindo, assim, para a reprodução da pobreza local. Mesmo o recente BNB já havia sido capturado pelos oligarcas locais, fato evidenciado por sua sede ter sido criada em Fortaleza, principal reduto da oligarquia agrária algodoeira pecuária, o que fez com que o financiamento fosse destinado a atividades agropecuárias e ao polígono das secas (Oliveira, 1987, p. 95).

Mesmo com tais características, a economia de subsistência nordestina havia criado um excedente de mão de obra, que poderia ser distribuída pela região nas iniciativas de desenvolvimento. O plano de ação do GTDN mirava no aumento da produtividade rural, com um melhor aproveitamento dos solos do semiárido, na abertura de frentes de colonização, a exemplo do Maranhão, na intensificação tecnológica e na industrialização. O objetivo era aumentar a produção, fornecer alimentos para as áreas litorâneas e formar uma massa de consumidores no interior da região, bem como, ao mesmo tempo, quebrar com a concentração de terras e o coronelismo, que perpetuavam a economia de subsistência (Furtado, 2009b).

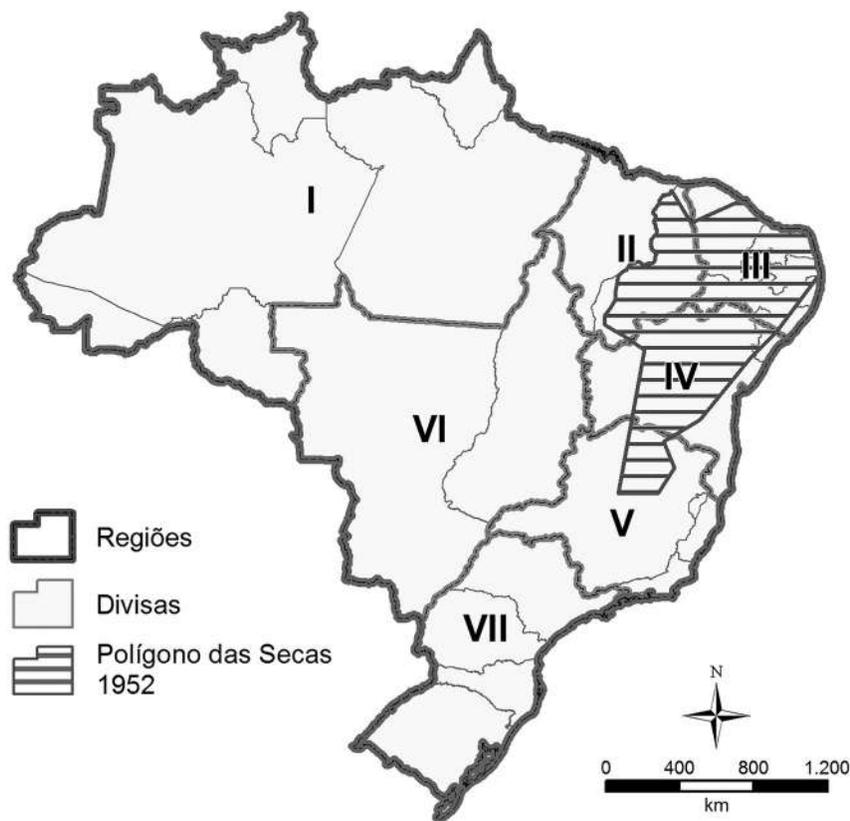
O GTDN diagnosticou esses problemas e propôs uma estratégia que tentaria “(...) modificar o curso dos acontecimentos, pelo ataque simultâneo em um conjunto de frentes consideradas vitais” (Sudene, 1967, p. 91). E quem seria responsável pela execução do plano? O estado articulador, primeiro na forma de Grupo do Nordeste e depois na forma de uma instituição regional que coordenasse os interesses econômicos e políticos em prol do desenvolvimento, inclusive ações dos estados, municípios e outros órgãos do governo federal na região. É nesse contexto que é lançada a Operação Nordeste e surge a Sudene, em 1959, criada pelo governo de Juscelino Kubitschek (JK), se constituindo em um marco institucional para o modelo de política de desenvolvimento regional no Brasil.

A industrialização que vinha ocorrendo no Brasil, de forma mais intensa a partir de 1930, aliada ao processo de substituição de importações, possibilitou uma nova interpretação da questão regional. A partir das contribuições de Celso Furtado coordenando o GTDN, o Nordeste ganhou *status* de problema nacional, uma instituição desenvolvimentista e um esforço estratégico para solucionar seus problemas no âmbito do governo federal, que iam além das secas. O problema regional deixou de ser meramente uma questão de integração do mercado nacional e das secas para se transformar em um problema de desenvolvimento, ou melhor, no problema do subdesenvolvimento.

Ainda que a interpretação sobre o problema das secas tenha ganhado um viés econômico e político, transformando-se num debate sobre o desenvolvimento regional e nacional, a Sudene atuaria praticamente na mesma área do polígono das secas, segundo a delimitação estabelecida em 1952, conforme exibem os mapas 13 e 14.

Dessa forma, embora se verifique uma ampliação da compreensão sobre o problema das secas e das desigualdades regionais, a partir da inclusão das dimensões econômica, política e social das secas e do subdesenvolvimento no arcabouço da criação da Sudene, esta manteve uma delimitação regional baseada mormente em critérios naturais, evidenciando os constrangimentos políticos e técnico-administrativos da atuação do Estado, e na conformação da regionalização do espaço brasileiro.

MAPA 13  
Delimitação do polígono das secas (1952)

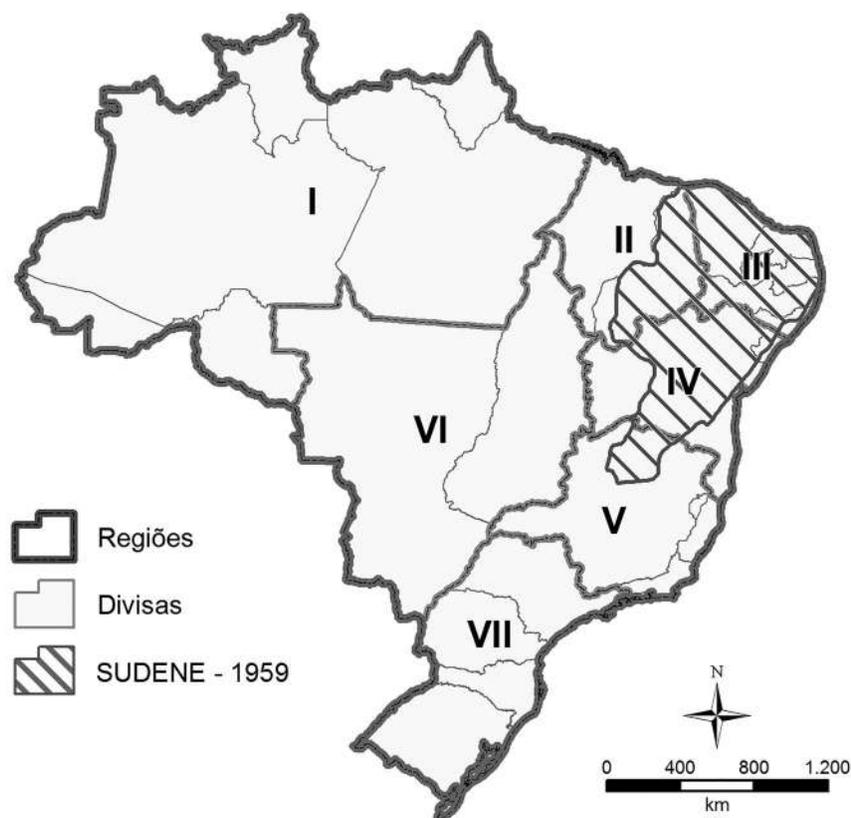


I - Norte	Estados	Amazonas e Pará
	Territórios	Amapá, Rio Branco, Acre e Guaporé
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro
	Outros	Distrito Federal e Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás e Mato Grosso
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2014, p. 396, com adaptação).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 14  
Delimitação da área de atuação da Sudene (1959)



I - Norte	Estados	Amazonas e Pará
	Territórios	Amapá, Rio Branco, Acre e Rondônia
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro
	Outros	Distrito Federal e Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás e Mato Grosso
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 73).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A conjuntura e a estrutura foram importantes para a criação da política de desenvolvimento regional, nos moldes da Sudene, porém a ação de Celso Furtado também foi determinante. Ele havia sido técnico do Departamento Administrativo

do Serviço Público (Dasp) nos anos 1940 e integrante da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) de 1949 até 1957, inclusive presidindo em 1953 o grupo Cepal-BNDE, cujo relatório foi a base para a formulação do plano de metas de JK. Em 1958 assumiu uma diretoria no BNDE, onde foi designado por JK para elaborar a Operação Nordeste, sendo o primeiro superintendente da Sudene, no mesmo ano em que o seu livro *Formação econômica do Brasil* foi publicado pela primeira vez, o qual se tornaria um clássico. Em 1962 foi o primeiro ministro do Planejamento do Brasil, cargo que ocupou até 1963, quando retorna para a Sudene, até o golpe militar de 1964, quando foi exilado do país. Ou seja, Celso Furtado não foi apenas um intelectual, mas um indivíduo que participou de importantes tomadas de decisão sobre o Brasil e assumiu diversos postos no âmbito do Estado, o que lhe possibilitou colocar em prática a sua teoria.

Do mesmo modo, a Cepal teve um papel fundamental na formulação teórica para o desenvolvimento nacional e regional. *Grosso modo*, para Prebisch (2000), países periféricos, como na América Latina, se especializavam em matérias-primas de baixo valor agregado, enquanto os países centrais, em produtos industriais de maior valor. A teoria tradicional de comércio exterior (lei das vantagens comparativas de David Ricardo) propunha que, ao longo do tempo, a diferença de progresso técnico diminuiria, pois os países se especializariam, aumentando a produtividade e a oferta, reduzindo os preços e beneficiando a todos. Porém, para os “cepalinos”, isso não ocorria, e as desigualdades de preços só aumentavam, prejudicando os países periféricos, o que reproduzia e fazia crescer ainda mais as relações desiguais. Portanto, para dirimir esse hiato, a solução seria a industrialização da periferia, com a participação ativa do Estado.

A formulação inicial do argentino Raul Prebisch (2000) inspirou diversos teóricos sobre o problema estrutural da América Latina, dando base para Celso Furtado reformulá-la para o Nordeste, uma vez que as relações de centro e periferia ocorridas no mundo também se mostravam na relação São Paulo-Nordeste, em que São Paulo se beneficiava da estrutura agrária nordestina, reproduzindo as relações econômicas desiguais. A solução, assim como para o Brasil, passaria pela industrialização, num processo que promovesse os setores industriais mais modernos e internalizadores de renda, em contrapartida às oligarquias latifundiárias, que concentravam terra, renda e reproduziam a pobreza.

A Sudene seria o órgão catalisador do desenvolvimento nordestino, um verdadeiro “Ministério do Nordeste”, com um corpo de funcionários especializados, estrutura que ganhava espaço no âmbito do Estado brasileiro, no modelo mais sofisticado para tratar os problemas regionais até então.

A Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959 (Brasil, 1959), propôs a organização de uma instância regional vinculada diretamente ao presidente da República por meio do Conselho Deliberativo (Condel), órgão propositivo

às ações do presidente, que reunia representantes dos estados, dos ministérios e dos bancos de desenvolvimento, além dos órgãos que já tratavam a questão nordestina, como o BNB, o DNOCS e a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). O superintendente da Sudene não seria o presidente do conselho, mas, sim, o secretário executivo. O propósito do arranjo federativo era compartilhar as decisões e coordenar investimentos para o Nordeste, retirando-os do controle das tradicionais elites rurais e patrimonialistas.

As proposições do Condell seriam orientadas por um plano diretor, formulado pelo corpo técnico da Sudene e aprovado no Congresso Nacional (Brasil, 1961), o que dava legitimidade a ele. Os planos diretores do nível regional seriam alinhados com o planejamento dos estados para não haver sobreposição de esforços, o que é lógico e debatido até hoje na formulação dos planos de desenvolvimento regionais. Juracy Magalhães, então governador da Bahia, lembrou esse fato na Quinta Reunião do Condell, do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno),<sup>1</sup> em 2 de dezembro de 1959, quando proferiu que a Comissão de Planejamento da Bahia, que anos depois seria presidida por Rômulo de Almeida, estava realizando um plano estadual de forma que “(...) haja um perfeito enquadramento do plano estadual com o plano regional” (Codeno, 1959, p. 2).

Em outras palavras, montou-se um arranjo federativo para tratar o problema nordestino com certa autonomia ao órgão regional (*a priori* acima das oligarquias), representando a União em vários assuntos, como criação de empresas e sociedades de economia mista.

O principal instrumento para o desenvolvimento do Nordeste não seria a ação direta do Estado por investimentos públicos, que seriam complementares, mas os subsídios às empresas que realizassem investimentos produtivos. São Paulo era o centro industrial do país; então era necessário atrair investimentos, em um processo de desconcentração produtiva, para reduzir os desequilíbrios regionais. Para tanto, foram criados incentivos fiscais e financeiros.

O I Plano Diretor da Sudene, aprovado pela Lei nº 3.995/1961 (Brasil, 1961), trazia no art. 34 que empresas teriam dedução de 50% nas declarações de Imposto de Renda (IR) se reinvestissem ou aplicassem em indústrias consideradas prioritárias pela autarquia. Em 1963, estes incentivos foram estendidos para projetos agrícolas pelo art. 18 do II Plano Diretor, podendo-se descontar até 75% do IR para aplicação no Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (Fidene), que seriam recolhidos para uma conta bloqueada no BNB e serviriam para financiar atividades sob a égide da Sudene, desde a cobertura de risco cambial até a construção de habitações populares.

---

1. Conselho que funcionou antes da criação da Sudene, em 1959, para tratar do planejamento e dos desdobramentos do GTDN.

Esse sistema de incentivos fiscais ficou conhecido como “Sistema 34/18”, pelo número dos artigos das leis, e se constituiu no principal instrumento de atração de investimentos para o Nordeste, cujo modelo, posteriormente, seria utilizado em outras regiões do Brasil.

O relatório das atividades da Sudene de 1965<sup>2</sup> (Sudene, 1966, p. 8), já no período militar, mostra alguns resultados dos seis primeiros anos da autarquia. Entre 1960 e 1965, foram mobilizados para a formação de capital na região Cr\$ 1,383 trilhão, dos quais 54,6% do setor privado, 30,5% do setor externo e 14,9% de origens orçamentárias.

Era sem dúvida um grande negócio, pois o Brasil, no início dos anos 1960, vivia uma crise econômica e política com o findar do período JK. Assim, a Sudene propunha investimentos não diretos do Estado, estimulando a iniciativa privada e o capital estrangeiro a produzirem no Brasil, e melhor, em uma região subdesenvolvida.

No entanto, o mesmo relatório mostra que os 398 projetos aprovados para o setor privado investiram Cr\$ 755 bilhões (54,6% do total), mas que quase 50% desse valor tinha fontes públicas. Os subsídios correspondiam a 7%; os incentivos do Sistema 34/18, a 13; e fontes oficiais de financiamento, como o BNDE, a 28%. O investimento com recursos próprios chegava a 52%, mas a participação de bancos privados não foi mencionada (Sudene, 1966, p. 26).

Característica similar se encontra nos financiamentos externos. A maioria era proveniente de governos e organismos internacionais de países ricos. À época, a Sudene havia celebrado convênios com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com o governo alemão e com a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). É importante ressaltar que a assistência financeira não era assinada pela instituição, que apenas intermediava o contrato, como nos termos e laudos periciais, para a entidade assistida, ao contrário da assistência técnica, que era assinada diretamente pela Sudene.

No que tange aos recursos orçamentários, o relatório mostra que 40% dos recursos aplicados pelo governo federal no Nordeste passavam pela Sudene, e estes eram realizados basicamente em infraestrutura (66%) de energia, transporte e saneamento básico (Sudene, 1966, p. 27).

As fontes de recursos mostram o poder adquirido pela Sudene na gestão destes. Praticamente todos os convênios, contratos e financiamentos para o Nordeste deveriam passar por ali, demonstrando a relativa autonomia que o órgão regional possuía.

A construção da política de desenvolvimento regional brasileira teve grande influência de Celso Furtado, que foi superintendente da Sudene entre 1959 e 1964, porém, com o golpe militar de 1964, alguns aspectos foram consolidados

---

2. Esse foi o relatório de atividades mais antigo disponibilizado em forma digital pela Sudene, por intermédio da plataforma Procondel.

e outros, esquecidos. Segundo Bercovici (2003, p. 133) “(...) a industrialização regional se tornou o novo eixo da nova política de desenvolvimento, mas totalmente desvinculada de reformas sociais”.

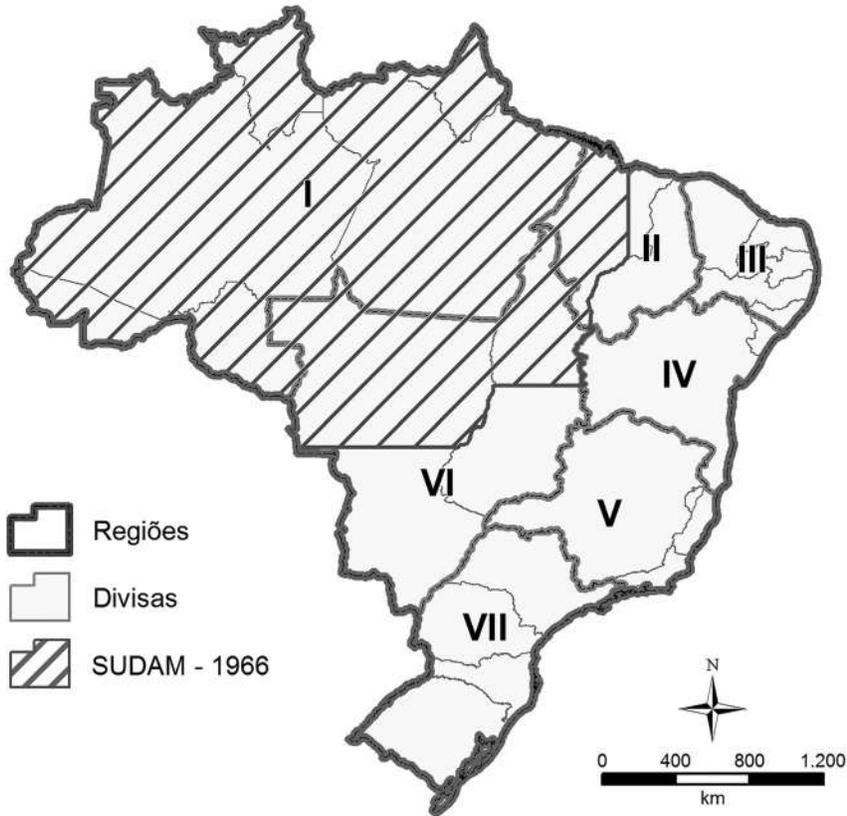
### 3 O MODELO REPRODUZIDO E MODIFICADO NO REGIME MILITAR

O modelo de superintendências foi reproduzido para outras macrorregiões de forma relativamente homogênea entre 1966 e 1967, constituindo uma verdadeira “sopa de letras” no Estado. Novas instituições regionais foram criadas, como a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), para a parte ocidental da Amazônia, e instituições pré-existentes foram modificadas, como:

- a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), que foi transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), segundo a Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966;
- o Banco de Crédito da Amazônia (BCA), que passou a se chamar Banco da Amazônia S/A (Basa), segundo a Lei nº 5.122, de 28 de setembro de 1966;
- a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do país (SPVSUD), que passou a denominar-se Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), conforme o Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967;
- a Fundação Brasil Central, que se transformou em Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), de acordo com a Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967; e
- a CVSF, transformada em Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale), segundo o Decreto-Lei nº 292, de 28 de fevereiro de 1967.

A área geográfica de abrangência da Suvale não foi alterada, mas, conforme exibem os mapas 15 e 16, houve alterações na área de abrangência das demais autarquias, inclusive com superposição das áreas da Sudam e da Sudeco. Note-se que gradativamente os recortes regionais vão se aproximando das divisões político-administrativas, ou seja, se conformando aos limites estaduais e à Divisão Regional do Brasil, estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principalmente no que se refere à região Sul.

MAPA 15  
 Delimitação da área de atuação da Sudam (1966)

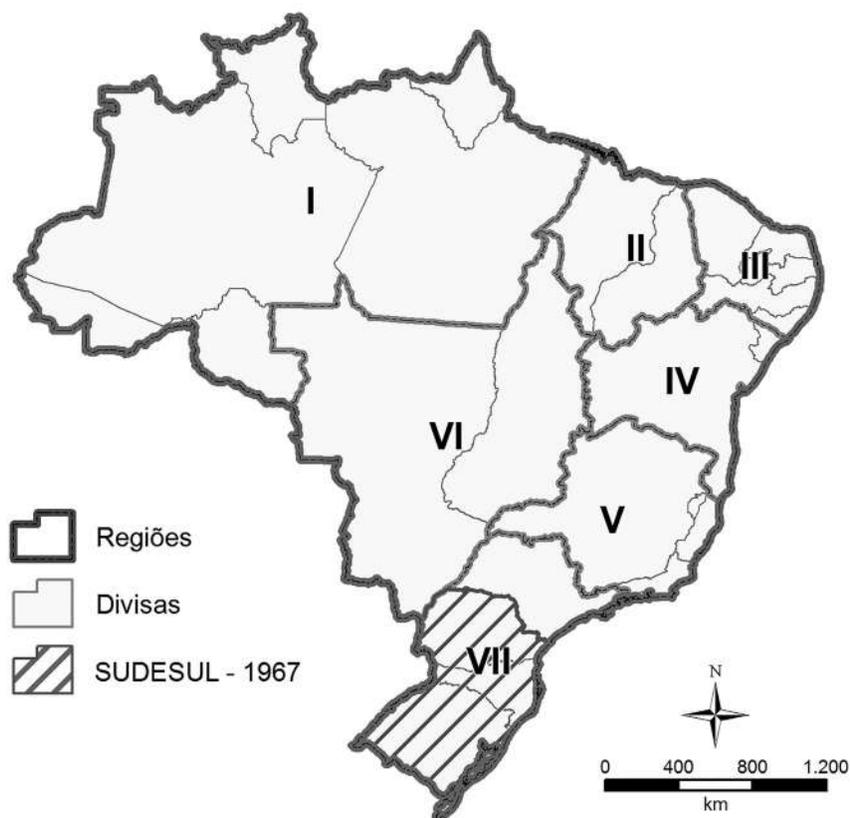


I - Norte	Estados	Amazonas, Pará e Acre
	Territórios	Amapá, Roraima e Rondônia
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara
	Outros	Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 85).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 16  
Delimitação da área de atuação da Sudesul (1967)

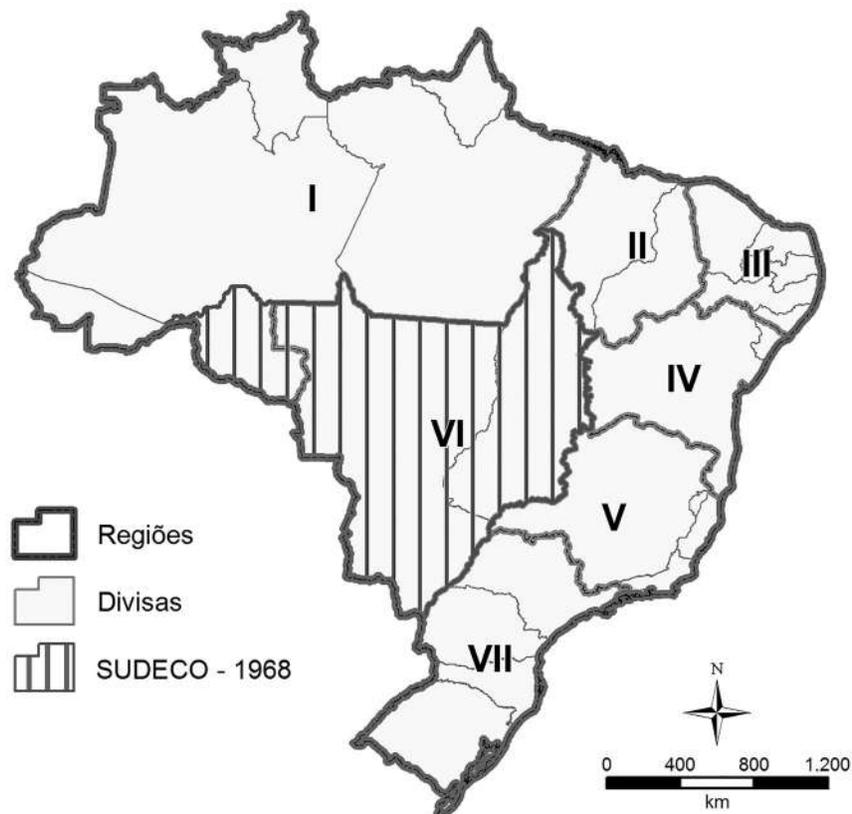


I - Norte	Estados	Amazonas, Pará e Acre
	Territórios	Amapá, Roraima e Rondônia
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara
	Outros	Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 90).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 17  
 Delimitação da área de atuação da Sudeco (1968)



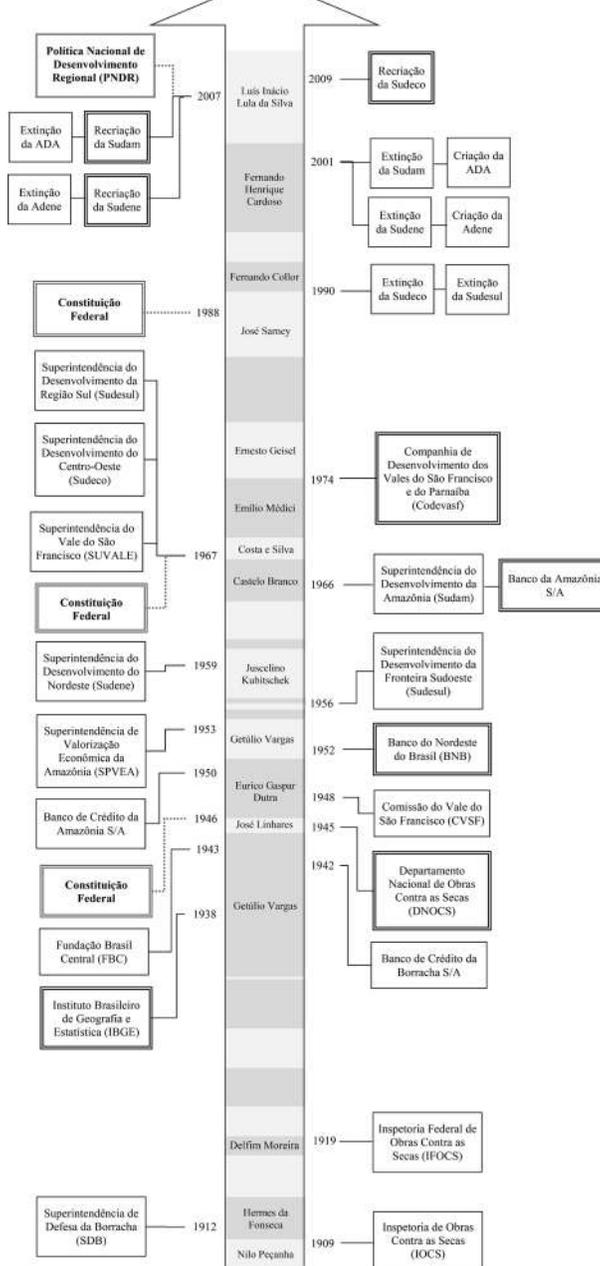
I - Norte	Estados	Amazonas, Pará e Acre
	Territórios	Amapá, Roraima e Rondônia
II - Nordeste Ocidental	Estados	Maranhão e Piauí
III - Nordeste Oriental	Estados	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas
IV - Leste Setentrional	Estados	Sergipe e Bahia
V - Leste Meridional	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Guanabara
	Outros	Litígio
VI - Centro-Oeste	Estados	Goiás, Mato Grosso e Distrito Federal
VII - Sul	Estados	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 92).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3

**Linha do tempo: criações e alterações de autarquias e empresas públicas voltadas ao desenvolvimento regional no Brasil**



Fonte: Silva (2014, p. 5, com adaptação).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A figura 3 identifica as principais alterações na estrutura da administração pública federal entre 1909 e 2009 no que concerne às instituições voltadas ao desenvolvimento regional.

Nabuco (2007, p. 67) argumenta que a intervenção do Estado brasileiro nas regiões menos desenvolvidas buscava não apenas reduzir as disparidades regionais, mas também criar infraestruturas para atrair investimentos, tornando tais regiões mais atraentes para o mercado capitalista.

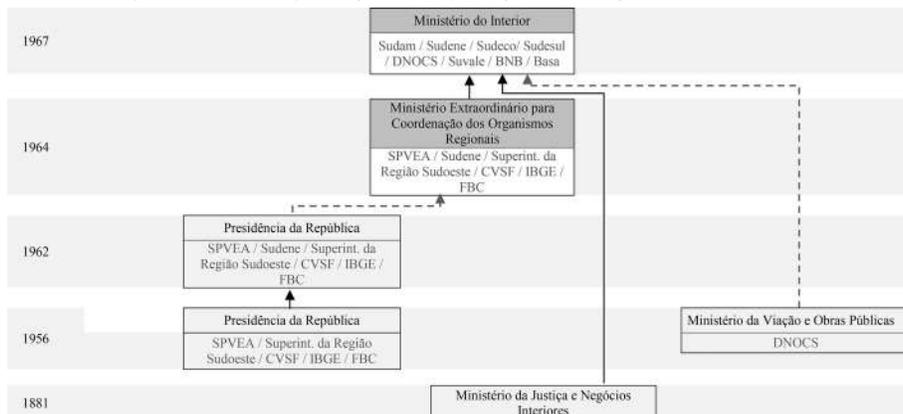
Desenvolver significava industrializar, que impulsionaria investimentos privados para elevar o produto interno bruto (PIB) regional, gerando emprego e renda, cujos principais instrumentos eram os incentivos fiscais e financeiros (Sistema 34/18), que atrairiam empresas concentradas no Sudeste, mais precisamente em São Paulo, não somente para o Nordeste, mas agora para outras regiões do Brasil, como corrobora Bercovici (2003).

O período militar foi marcado pela centralização das decisões no Poder Executivo federal, que alterou a estrutura da administração pública a fim de ter maior controle político e financeiro sobre as instituições. Nesse contexto, as instituições voltadas ao desenvolvimento regional foram vinculadas, num primeiro momento, ao Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, criado em 1964, transformado posteriormente em Ministério do Interior, em 1967.

Silva (2014, p. 74-75) destaca que, durante os governos militares, houve um grande incremento das políticas voltadas ao ordenamento territorial e um declínio das políticas regionais pautadas em diagnósticos mais próximos das especificidades e dos interesses regionais. A reforma administrativa de 1967 teria reforçado a visão do planejamento governamental como um instrumento de governo para se atingir o desenvolvimento. Essa reforma teria sido o apogeu do projeto de modernização do Estado e da economia, inaugurado na década de 1930, caracterizado pela economia industrial, pela substituição de importações, pela estatização da economia e pelo estabelecimento dos princípios de administração científica no setor público (Ribeiro, 2002, p. 16).

A figura 4 exhibe as principais alterações na estrutura administrativa do Estado brasileiro até 1967 nas instituições relacionadas ao planejamento regional.

FIGURA 4

**Alterações nas instituições ligadas ao planejamento regional brasileiro (1881-1967)**

Fonte: Silva (2014, p. 20, com adaptação).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com essas alterações, as instituições voltadas ao desenvolvimento regional perderam parte de sua autonomia política e administrativa, assinala Silva (2014, p. 92-93). As superintendências possuíam significativos recursos orçamentários para aplicação, além de incentivos fiscais e financeiros para atração de investimentos privados, o que atraía o interesse dos governadores e empresários para as suas decisões. Contudo, por manterem-se responsáveis pela coordenação das políticas federais nas suas respectivas áreas geográficas de abrangência e por gerir a aplicação dos recursos financeiros, as superintendências dispunham de certo poder ante estados e municípios, suscitando a ideia de que as regiões poderiam se tornar um novo ente federado (Bonavides, 1980, p. 121).

#### 4 O PLANEJAMENTO REGIONAL NOS PLANOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Se, por um lado, os planos diretores das superintendências deixaram de ser elaborados fundamentalmente no âmbito dos respectivos conselhos deliberativos, em consonância com os interesses dos governos estaduais, por outro lado, eles se tornaram capítulos de planos econômicos nacionais. Nos anos 1970, foram realizados três planos nacionais de desenvolvimento (PNDs), nos quais as “regiões-problema” tinham funções específicas, considerando-se uma estratégia mais ampla para o país.

O Brasil experimentou, entre 1969 e 1974, um período de grande crescimento, conhecido como “milagre econômico”, o que intensificou o processo de substituição de importações e a integração econômica das regiões. A ideia era de que “(...) as disparidades regionais seriam diminuídas naturalmente com

o crescimento econômico nacional e a expansão incentivada do setor privado” (Bercovici, 2003, p. 119).

Assim, Gremaud e Pires (1999, p. 47-48) ressaltam a busca pela criação de um “modelo brasileiro de capitalismo industrial” no contexto do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), elaborado para os anos de 1972-1974, pautado na criação e no apoio à grande empresa nacional, destacando-se as empresas estatais, que, por meio de incentivos fiscais, fusões e incorporação de empresas, promoveriam a concentração de capitais e seriam capazes de competir com as empresas multinacionais, reforçando a tentativa de firmar o “Brasil Potência”.

Note-se que o I PND elencou como política territorial o Programa de Integração Nacional (PIN), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, baseado na “(...) disseminação dos resultados do progresso econômico a partir de centros de crescimento regional e de seus efeitos multiplicadores, baseando-se nas vantagens comparativas do país” (Kon, 1999, p. 22). O PIN compreendia como projetos prioritários a construção de sistemas rodoviários de interligação do Nordeste e da Amazônia e de corredores de transporte, inclusive para exportação; os levantamentos geográficos, por meio do Projeto Radam (Radar da Amazônia); os programas de colonização e de estabelecimento de infraestrutura na Amazônia; e o Plano de Irrigação do Nordeste (Gremaud e Pires, 1999, p. 57).

Manteve-se em destaque a questão da integração nacional e surgiram apontamentos sobre a necessidade de criar “polos de desenvolvimento”.<sup>3</sup> A esse respeito, foram incorporadas ao planejamento governamental outras teorias sobre o desenvolvimento regional, especialmente aquelas formuladas por Perroux, por Myrdal e por Hirschmann. Em Mantega (1984) são mostradas essas vertentes, sendo que Perroux teria se baseado nos polos de crescimento, nos quais investimentos estratégicos concentrados em polos atrairiam indústrias complementares, que se interligariam e contribuiriam para o desenvolvimento da região. Para Myrdal, deveria haver uma causação circular cumulativa, em que o crescimento das regiões desenvolvidas causaria efeitos propulsores para as regiões periféricas, de forma conectada e complementar. Para Hirschmann, a escolha dos setores era fundamental, pois a seleção das indústrias com maiores efeitos para frente e para trás seria mais benéfico para a ampliação da renda.

No arcabouço do projeto nacional dos governos militares, atingir a condição de nação desenvolvida demandaria intensos investimentos, mas não de maneira dispersa. Assim, além da escolha de setores industriais e agropecuários com maior potencial de aumento da produtividade e de ganhos tecnológicos, a localização geográfica dos investimentos e a concentração espacial destes passaram a ser primordiais

3. Apesar de François Perroux ter formulado a teoria de polos de crescimento, a aplicação da referida teoria no Brasil, por parte do Estado, resultou na criação de estruturas econômicas denominadas de polos de desenvolvimento.

na estratégia de desenvolvimento do país. É nesse contexto que, para se atingirem os antigos objetivos de ocupar e povoar as regiões amazônica e Centro-Oeste e de dinamizar a economia do Nordeste, se elencou como caminho prioritário para o desenvolvimento regional e nacional a criação de polos de desenvolvimento.

No entanto, embora as teorias de Perroux, de Myrdal e de Hirschmann se referissem ao setor industrial, como ressalta Bomfim (2007, p. 175), o uso do conceito de polos de desenvolvimento no Brasil nem sempre se associava à indústria como “atividade motriz”, havendo também programas regionais de polos agrícolas. Assim, foram criados no âmbito dos PNDs I e II:

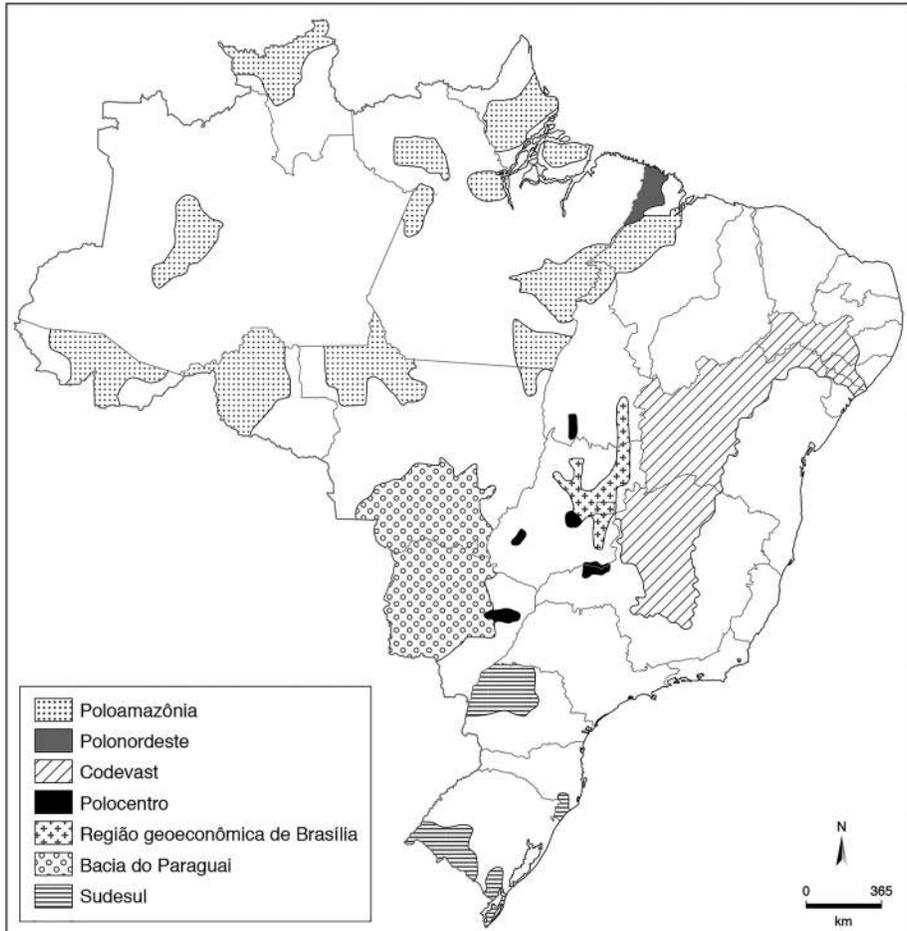
- o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste), pelo Decreto-Lei nº 1.192, de 8 de novembro de 1971;
- o Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale), de acordo com o Decreto-Lei nº 1.207, de 7 de fevereiro de 1972;
- o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), conforme o Decreto nº 74.607, de 25 de setembro de 1974;
- o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), pelo Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974; e
- o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), segundo o Decreto nº 75.320, de 29 de janeiro de 1975.

Para Bomfim (2007), a noção de polos de desenvolvimento utilizada no arcabouço do PIN e a busca pela urbanização e industrialização de áreas “atrasadas” pautaram as políticas públicas, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, indicando, mais uma vez, a presença dos paradigmas da industrialização, conforme assinala Silva (2014, p. 98). Uderman (2008a, p. 246) também assinala a estreita relação da teoria dos polos de crescimento com os pressupostos do modelo de Estado desenvolvimentista e com o paradigma técnico-econômico fordista, que apresentava como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais capazes de gerar economias de escala.

Segundo Gremaud e Pires (1999, p. 57), além do PIN, a política de integração nacional do I PND incluía o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.179, de 6 de julho de 1971. Este buscava apoiar a agroindustrialização do Nordeste e a expansão da empresa agrícola e dar suporte ao pequeno produtor, principalmente o desprovido de terra. Apesar de alguma intenção social, estes projetos, por meio de uma série de incentivos, “serviriam para financiar a modernização, dentro da concepção geral de apoiar as grandes empresas, industriais e agrícolas, que eram mais eficientes e, portanto, competitivas” (Vermulm, 1985, p. 146 *apud* Gremaud e Pires, 1999, p. 57).

MAPA 18

“Polos de desenvolvimento” e programas econômicos de integração nacional durante a ditadura militar



Fonte: Théry e Mello (2009, p. 269).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O II PND, relativo aos anos de 1975 a 1979, foi o mais ambicioso em matéria de investimentos e aprofundou o modelo nacional-desenvolvimentista, mas representou uma mudança na direção do Estado em relação às principais regiões-problema. Conforme assinala o próprio documento, no capítulo voltado às questões territoriais e regionais – *Capítulo V – Integração nacional e ocupação do universo brasileiro* –, as ações do Estado não se pautariam na proposição de uma nova regionalização, mas, sim, numa atuação mais circunscrita no território, ou seja, na criação de polos de desenvolvimento, com vistas a integrar as macrorregiões da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste ao Centro-Sul do país, no contexto de uma política de escopo nacional (Brasil, 1974).

A modernização da agropecuária ganhou destaque, especialmente no Nordeste e Centro-Oeste, e a Amazônia se transformou na fronteira de expansão. Rica em minérios e com um vasto terreno para explorar, a sua integração passou a ser fundamental para: consolidar interesses geopolíticos do Estado na região, e não apenas de integração de mercados (Becker, 1982); avançar em grandes projetos hidrelétricos, de agricultura, pecuária e mineração; e acalmar interesses sobre a reforma agrária ao intensificar o PIN e o Proterra: o primeiro como estímulo para a colonização da Amazônia – “Uma terra sem homens para homens sem terra” – e o segundo para promover a melhoria da produtividade das agroindústrias instaladas nas regiões (Oliveira, 2007, p. 122-124).

Para Costa (1995), a estratégia governamental adotada para o II PND voltou-se para o grande empreendimento da fase monopolista do capitalismo, privilegiando os capitais privados (nacionais e estrangeiros) com estímulos governamentais de todo tipo, destinados principalmente a investimentos em infraestrutura.

A mudança de direção do governo federal, que detinha o poder de decisão ante as superintendências, reconfigurou os instrumentos de ação, pois 30% dos recursos do Sistema 34/18 foram destinados ao PIN e 20%, ao Proterra, além de terem sido ampliados para políticas setoriais, como turismo, pesca e reflorestamento, não necessariamente nas macrorregiões Norte e Nordeste (Carvalho, 1996, p. 5-6).

Para reverter o quadro de escassez, o sistema foi reformulado e deu lugar aos fundos de investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), no qual o Decreto-Lei nº 1.374, de 12 de dezembro de 1974, refinava a lógica do antigo Fidene. As pessoas jurídicas poderiam optar por deduzir até 50% do IR, e em troca receberiam cotas de participação do fundo. Aquelas que desejassem investir na Amazônia e no Nordeste teriam acesso aos recursos, emitindo ações e/ou debêntures. Esses títulos eram trocados em um mercado de ações paralelo, podendo financiar projetos próprios ou de terceiros em diversas áreas. Era um intrincado sistema fiscal e financeiro que beneficiou muitas pessoas físicas e jurídicas, não necessariamente produtivas e idôneas.

O modelo de fundo de investimento já tinha sido testado com o Fundo de Recuperação Econômica do Espírito Santo (Funres), criado pelo Decreto-Lei nº 880, de 18 de setembro de 1969. Segundo Macedo (2012, p. 58), foi o único instrumento de política regional do governo federal direcionado para um estado, uma vez que os demais foram direcionados para macrorregiões.

Dada a força do II PND, dos fundos de investimento e do governo federal, as decisões se afunilaram para níveis nacionais, a ponto de Silva (2014, p. 74-75) e muitos outros autores afirmarem que a crise do planejamento regional, verificada a partir do golpe militar de 1964, teria se intensificado ao longo dos anos 1970, uma vez que caberia às agências de desenvolvimento regional (Sudam, Sudene,

Sudeco, Sudesul, DNOCS e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf) apenas executarem as ações definidas nas escalas decisórias superiores. Portanto, o controle sobre a política de desenvolvimento regional teria passado a ser nacional.

O que se destaca é que, à época, os problemas regionais foram vistos como nacionais pelo Estado, e pode-se considerar que este foi o período de amplo planejamento e aplicação de recursos para as políticas econômicas de caráter nacional, com destaque para aquelas com um viés de ordenamento territorial. Embora diversas políticas de cunho regional tenham sido concretizadas, elas permaneceram subordinadas, no âmbito político, administrativo e financeiro, aos interesses do Poder Executivo federal, pouco sensível às demandas e particularidades regionais.

Houve grandes investimentos em infraestrutura, agricultura e indústria que modificaram a configuração socioeconômico-espacial, sobretudo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, foco de algumas ações do Estado brasileiro. Monteiro (2004) destaca a construção das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Manaus-Porto Velho e da Usina Hidrelétrica de Tucuruí; e os projetos Grande Carajás (PGC) e Calha Norte, para a Amazônia; assim como Monteiro Neto (2005, p. 94) apontou a construção de um complexo petroquímico no Nordeste, entre os quais fábricas de metal-mecânica, em Pernambuco, e a siderurgia, no Maranhão, as quais, entre outros estímulos, aumentaram a participação nordestina em relação ao PIB nacional.



## A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO E DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### 1 INTRODUÇÃO

Os anos 1980 foram marcados pelo fim do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro, e pela saída da questão regional do centro de decisões do governo federal, com consequente redução dos recursos diretamente voltados para as políticas de desenvolvimento regional. Os gastos do Estado brasileiro sofreram um choque no âmbito do financiamento com as crises do petróleo em 1974 e 1979 e a elevação das taxas de juros norte-americanas em 1979. O agravamento da crise gerou pressões inflacionárias e elevou a dívida pública do país. A matriz Keynesiana de participação do Estado na economia mostrava sinais de esgotamento e começaram a ressurgir as concepções nas quais os mecanismos de mercado seriam mais capazes de garantir o crescimento (Diniz e Crocco, 2006, p. 13).

Primeiramente adotado pelo Chile e pelo Reino Unido nos anos 1980, o ajustamento do Estado pressupunha um pacote de medidas que iam desde o ajuste fiscal, passando pela abertura comercial, até a desregulação financeira (Ocampo, 2011, p. 10-11). Era uma primeira rodada de neoliberalização que se espalhou pelo mundo e iniciou processos de abertura das economias nacionais, o que Brandão (2017, p. 50) aponta como processos ofensivos em que se desmantelam instituições e se desorganizam centros de poder e espaços burocráticos.

Do ponto de vista mais teórico, ganharam espaço as ideias da teoria da escolha pública (Brennan e Buchanan, 1980), na qual os agentes públicos atuavam com a mesma racionalidade dos agentes privados, mas sem a necessária restrição orçamentária, o que causaria *deficit* e crise financeira nos estados nacionais. O ideal seria combater o Leviatã estatal e aumentar a economia de mercado, o que autores como Brandão (2017) e Peck e Theodore (2015) denominaram de *roll-back*.

Naim (1996<sup>1</sup> *apud* Pereira, 2010, p. 372) mostra que o primeiro estágio de neoliberalização tinha como estratégia reduzir o tamanho e o âmbito de ação do Estado e desmantelar instrumentos tradicionais de intervenção na economia, receitando para os países cortes orçamentários drásticos, reformas fiscais, liberalização comercial e financeira, privatizações e desregulamentação do setor privado.

---

1. NAIM, Moises. Transição para o regime de mercado na América Latina: dos choques macroeconômicos à terapia institucional. In: LANGONI, Carlos (Org.). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 211-263.

Todo esse rol de medidas foi sintetizado no Consenso de Washington de 1989, formulado por organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos para promover o ajustamento macroeconômico de países que passavam por dificuldades financeiras. De lá saíram dez regras básicas, entre elas a disciplina fiscal, a redução dos gastos públicos, a abertura comercial e a privatização de estatais, objetivando diminuir o tamanho do Estado e inserir uma economia de mercado mais “dinâmica” nesses países (Pereira, 2010, p. 276).

No Brasil, a abertura foi intensa e truncada, provocando queda em vários indicadores econômicos. Oreiro e Feijó (2010, p. 224) mostram vários trabalhos que confirmam a “desindustrialização” brasileira, referenciada pela queda do investimento, do emprego e da participação da indústria no valor adicionado, principalmente da indústria de transformação, e reafirmam que esse movimento foi causado pelo aumento da competição interna e externa, pela abertura comercial e financeira e pela privatização em diversos segmentos industriais.

Setores importantes, antes protegidos pelo Estado nacional-desenvolvimentista, foram abertos à competição internacional e, aos poucos, os objetivos de estabilidade econômica e combate à inflação foram se sobrepondo aos do desenvolvimento, refletindo nas políticas de desenvolvimento regional do Estado brasileiro.

Segundo apontam Diniz e Crocco (2006, p. 13-14), a concepção de desenvolvimento regional se modificou no campo teórico e prático, gravitando dos aportes keynesianos, os quais focavam estimular a demanda através do emprego, da renda e dos investimentos, para os aportes neoliberais, que enfatizavam o lado da flexibilização do trabalho, da redução de encargos pagos pelas empresas e da melhoria do capital humano. Para os autores, foi incorporado ao discurso das políticas regionais aspectos institucionais que influenciam o processo produtivo, como conhecimento, rotina, capital social, além da valorização da capacidade local e da ênfase na competitividade para redução das desigualdades. Inovação e conhecimento seriam elementos centrais para as regiões se diferenciarem e competirem entre si, gerando eficiência e, assim, desenvolvimento.

Os pequenos e médios empreendedores com grande capacidade de inovação substituiriam os grandes investimentos industriais. Palavras como redes, *clusters*, arranjos produtivos locais (APLs) e logística começaram a aparecer no vocabulário do Estado, culminando em ações voltadas à capacitação das regiões para a competição internacional, com incentivos à inovação e ao aproveitamento das vocações locais em uma nova geografia econômica, terminologia criada por Fujita, Krugman e Venables (1999).

Além disso, a nosso ver, haveria uma razão prática para a mudança, pois o suporte estatal a pequenos empreendimentos privados seria muito mais viável financeiramente que o apoio a grandes investimentos públicos e privados.

O próprio desenvolvimento econômico começou a ser questionado, já que a produção e o consumo em massa, que eram a tônica até então, geravam efeitos cada vez mais adversos para o meio ambiente, como o aumento da poluição do ar, da água e da terra. O desenvolvimento sustentável surge, então, como uma contestação ao modelo vigente, trazendo a dimensão ambiental para o debate.

## 2 A CRISE DO MODELO TRADICIONAL DE POLÍTICAS REGIONAIS

Nesse contexto, o Estado brasileiro foi se reconfigurando, bem como a sua política de desenvolvimento regional. O governo federal diversificou nas últimas duas décadas os seus investimentos, extrapolando a questão da infraestrutura econômica que marcou os anos 1950 a 1970. As instituições regionais, fortes no período anterior, passaram por um processo de enfraquecimento mais acentuado, os fundos de investimentos foram revistos e a ideia de desenvolvimento pela industrialização perdeu força relativa em face da complexificação da noção de desenvolvimento.

Steinberger (1988, p. 126) caracteriza bem essa mudança de paradigma. Para a autora, a política de desenvolvimento regional mudou não mais de foco – como no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que enfatizou a Amazônia e o Nordeste –, mas de concepção. O problema regional não poderia mais ser visto como a função das regiões no processo e no modelo dirigido pelo Estado nacional desenvolvimentista, mas sim em como as regiões poderiam contribuir para o Brasil. Era preferível avistar as particularidades e incorporá-las à política macroeconômica e setorial, ao invés de incluir as regiões em um plano nacional imposto. A redução dos desequilíbrios regionais como um projeto nacional havia mudado para o entendimento das regiões como *coparticipes do desenvolvimento nacional*, ou seja, respeitando as diferenças, estimulando as economias regionais e a incorporação dos segmentos sociais. A nosso ver, ela acreditava na passagem de um processo de formulação de políticas públicas de cima para baixo (*top-down*) para um processo de baixo para cima (*bottom-up*).

O enfraquecimento financeiro e institucional dos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento regional, além de outros fatores, também contribuiu para a volta da discussão federativa, principalmente nas macrorregiões Norte e Nordeste. Durante o período militar, de 1964 a 1985, a questão ficou em segundo plano pela centralização imposta. A partir da anistia de 1979, das eleições para governadores em 1982, da redemocratização em 1985 e da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ocorreu uma pulverização maior de poder entre os entes federados,

que depois da CF/1988 ficaram definidos como União, estados e municípios.<sup>2</sup> O país, já uma economia industrial, agora tinha uma estrutura estatal mais complexa, com mais agentes para permear as ações governamentais a serem implantadas.

As superintendências, mesmo que tivessem perdido autonomia no planejamento desde o início da ditadura, eram importantes palcos da distribuição de recursos entre os estados com assento nos seus conselhos deliberativos (Condel), o que as fazia representar o governo federal, forte e investidor. Quando este se reconfigura, perdendo recursos e poder, as superintendências perdem força também. Na CF/1988, os estados e os municípios aumentam sua participação na arrecadação total do Estado, não necessitando mais da intermediação das instituições regionais. Assim, enquanto os estados e os municípios ganharam autonomia político-administrativa e financeira, as instituições regionais perderam parte do já escasso poder que possuíam.

Na ata da Reunião nº 225, do Condel, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 30 de março de 1979 (Sudene, 1979) – que contou com a presença de todos os governadores da região e de Delfim Netto, por muitos dito como responsável pelo *milagre econômico* brasileiro entre 1969 e 1974 e na época Ministro da Agricultura –, o então ministro do Interior, Mario David Andreazza, proferiu medidas que fortaleceram a instituição, como a quase duplicação do orçamento do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), de Cr\$ 7,3 bilhões, em 1978, para Cr\$ 13,6 bilhões, em 1979; a redução do percentual destinado ao Programa de Integração Nacional (PIN) e ao Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra), de 50% para 30%;<sup>3</sup> a coordenação dos programas regionais de desenvolvimento e da política regional de desenvolvimento urbano; e, o que é considerado por muitos *um dos aspectos mais importantes no debate federativo fiscal*, a administração das transferências fiscais aos estados referentes ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo Especial, enquanto os estados ficariam responsáveis pelas transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Além disso, todas as operações de repasse do governo federal deveriam passar pelo Banco do Nordeste (BNB), o braço financeiro das operações envolvendo a Sudene, com exceção daquelas destinadas aos estados, que poderiam ser depositadas nos bancos estaduais (Sudene, 1979, p. 5-7).

Da fala do ministro nota-se uma clara divisão hierárquica entre as escalas de instituições. O governo federal repassa recursos para a instituição regional, que repassa para os estados, que, por sua vez, repassam recursos federais para os

2. Os municípios como entes federados são uma inovação brasileira, pois a maioria das Federações é dividida apenas em dois entes: governo central e governo local.

3. Promessa essa que não se concretizou.

municípios. Após a CF/1988, a divisão hierárquica se modifica, pois os recursos dos fundos de participação seguem diretamente para os entes federados (estados e municípios) sem intermediação.

A ata da Reunião nº 346, do Condel/Sudene, de 30 de junho de 1989 (Sudene, 1989a), mostra claramente a diferença naqueles dez anos transcorridos. Em primeiro lugar, apenas o governador do Rio Grande do Norte estava presente, enquanto o restante dos participantes eram representantes dos estados, assim como a maioria das instituições com assento no Condel enviou apenas representantes e não seus mandatários.

Em segundo lugar, são debatidos problemas do Finor, no qual alguns projetos aprovados ultrapassavam o limite de participação do fundo, a época de 50%, ou seja, o que antes era visto majoritariamente pelo lado positivo de instrumento do desenvolvimento, começa a ser contestado. Na ata da Reunião nº 351, do Condel/Sudene, de 24 de novembro de 1989, o superintendente chega a defender que o Nordeste não é “sumidouro” dos recursos do país (Sudene, 1989b, p. 3).

E, em terceiro lugar, destaca-se o espaço cedido aos deputados para mostrar seus esforços nas comissões parlamentares em apoio ao desenvolvimento regional, o que revela uma mudança política nas instituições. Com o vácuo de poder deixado pelo Executivo federal pela crise dos anos 1980 e pelas primeiras rodadas de neoliberalização, mas ainda com instituições e recursos disponíveis, os grupos regionais representados na figura dos parlamentares e reconfigurados pelas transformações industriais das décadas anteriores voltaram a exercer influência nos organismos regionais de forma mais efetiva, apoiando investimentos privados, já que havia poucos recursos disponíveis para investimentos públicos. E a sua participação nas decisões quanto aos recursos foi crescendo gradativamente.

No início dos anos 1990, a maior parte das instituições regionais foram extintas – é o caso da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) e do Ministério do Interior. Além dessas, outras ficaram restritas a gerenciar os fundos de investimento – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Sudene – direcionados para a iniciativa privada, ou seja, a sua participação dentro do Executivo diminuiu e a capacidade de coordenar outras instituições e recursos se tornou cada vez mais escassa. Gerenciar no sentido de trâmites burocráticos, pois, mesmo no auge das políticas de desenvolvimento regional, as decisões estratégicas sobre os fundos eram tomadas no âmbito da Presidência da República, com auxílio dos ministérios e secretarias.

Segundo Steinberger (1988, p. 124-125), nesse período, os programas passaram a ser utilizados para suprir carências de toda ordem, não se sabia ao certo se as áreas atendidas eram de interesse prioritário. Ademais, as regiões passaram a ser

um somatório de ações dos estados, as entidades regionais ficavam imprensadas entre a União e os estados no novo arranjo federativo, e *os instrumentos de financiamento passaram a ser a própria política*, o que entendemos ser uma característica até os dias atuais.

### 3 O CREPÚSCULO DOS FUNDOS DE INVESTIMENTO E A EMERGÊNCIA DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

Os fundos de investimento sofreram alterações significativas. Nas normas antigas, vários investimentos foram realizados a fundo perdido, o que gerou escândalos de recursos públicos gastos indevidamente, fazendo com que, ainda nos anos 1980, eles começassem a ser avaliados para medir seus resultados, sendo que o primeiro trabalho dessa natureza foi realizado em 1985 pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (Comif).

Segundo Bezerra (1990, p. 18), a intenção era aumentar a eficácia das aplicações, efetuando uma avaliação econômica e financeira do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), do Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset), do Finor e daqueles administrados pelo Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Geres). O Decreto nº 91.158/1985, da Presidência da República, designou para esta tarefa os secretários gerais dos ministérios do Interior, da Agricultura, da Indústria e Comércio, da Secretária de Planejamento da Presidência da República (Seplan), entre outros, assessorados pelas superintendências, pelo Instituto de Planejamento (Iplan) e pelo Ipea.

A Comif tinha a envergadura de uma supercomissão e os resultados foram apresentados logo no ano seguinte, 1986. Bezerra (1990, p. 23-24) aponta que a comissão concluiu que os incentivos eram eficazes como indutores de atividades econômicas – na criação de empresas, na expansão do emprego, na atividade produtiva e tributária, com destaque para o setor industrial –, mas ainda insuficientes para reverter as desigualdades regionais. Porém, muitas deficiências foram detectadas, como a aprovação de projetos que não estavam de acordo com uma estratégia de desenvolvimento regional, o acompanhamento precário ou inexistente da execução, a inexistência de avaliações posteriores, as recorrentes interferências políticas nas decisões e a visão por parte dos empresários e das agências de que se tratava meramente de aplicações a fundo perdido.

Os resultados da Comif provocaram mudanças normativas ainda em 1986,<sup>4</sup> contudo, o debate sobre a sistemática dos fundos se estendeu pelo resto dos anos 1980, como ressalta Lira (2005, p. 195). Nos anos 1990, os fundos chegaram a ser suspensos por tempo indeterminado pela Lei nº 8.034/1990, mas, no ano

---

4. Decreto nº 93.607 e Decreto-lei nº 2.304, ambos de 21 de novembro de 1986.

seguinte, foram reintroduzidos pela Lei nº 8.167/1991,<sup>5</sup> devido a pressões das bancadas regionais no Congresso Nacional, com uma série de mudanças gerenciais e administrativas que visavam ao fortalecimento no mercado financeiro e “ao resgate da credibilidade da Sudam” (Carvalho, 1996, p. 30).

Em 1997, em mais uma etapa da crise fiscal pela qual o Brasil passava na primeira rodada de neoliberalização – no caso, a crise da Ásia –, ocorreu uma mudança mais severa ainda, agora estipulada pela Lei nº 9.532/1997. A partir daquele ano, os incentivos fiscais, que alimentavam os fundos de investimento, teriam suas alíquotas reduzidas gradativamente até 2013, quando chegariam a zero, o que sinalizava, em outras palavras, que os incentivos fiscais e financeiros para o desenvolvimento regional seriam extintos no longo prazo.

Um pouco mais atrás no tempo, o clima de incerteza, marcado pela fragilização financeira e institucional das superintendências e dos fundos de investimento nos anos 1980, influenciou as discussões da nova Constituição, que seria promulgada em 1988.

Em 1987, chegou a ser proposto no Substitutivo I da Comissão de Sistematização que, no art. nº 64 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), fosse criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – ideia que voltaria vinte anos mais tarde com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) –, recurso que seria partilhado entre várias regiões de desenvolvimento<sup>6</sup> e gerenciado por conselhos constituídos por estas, com receitas provenientes de deduções do Imposto de Renda (IR) e outros tributos (Lima, Passos e Nicola 2013, p. 462).

No mesmo documento foi proposto ainda que a União entregaria 46% do produto da arrecadação do IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), dos quais 2% seriam destinados para financiamentos de investimentos nas regiões Norte e Nordeste, *através dos governos estaduais*, além de 21,5% para o FPE e 22,5% para o FPM (Lima, Passos e Nicola, 2013, p. 284). Em ambas as proposições, não foram citadas a participação das instituições regionais. No entanto, o texto aprovado e promulgado pela CF/1988 foi a seguinte:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, *quarenta e sete por cento*<sup>7</sup> na seguinte forma:

5. Segundo Lira (2005, p. 196), foram reintroduzidos o Finam, o Finor e o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres), mas não o Fiset.

6. Definidos pelo art. 61 da ADCT como aqueles estados e territórios que apresentassem indicadores econômicos e sociais característicos de situações de subdesenvolvimento, inferiores às médias nacionais (Lima, Passos e Nicola, 2013, p. 461).

7. Em 2014, esse percentual aumentou para 49%.

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) *três por cento*, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas *instituições financeiras de caráter regional*, de acordo com os *planos regionais de desenvolvimento*, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer. (Brasil, 1988, grifos nossos).

Portanto, na alínea “c” do art. 159 da CF/1988 foram criados os fundos constitucionais de financiamento para as regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) do Brasil, e três importantes conclusões podem ser tiradas, conforme a seguir descrito.

- 1) Os bancos de desenvolvimento regional (BNB e Banco da Amazônia – Basa),<sup>8</sup> antes braços financeiros das superintendências para operacionalização dos fundos de investimento e dos recursos orçamentários federais, ganham uma nova função ao assumir a gestão dos fundos constitucionais e não os estados, como estava na primeira proposta.
- 2) As superintendências ganham sobrevida, uma vez que a nova fonte de financiamento ficou vinculada aos planos regionais de desenvolvimento.
- 3) Os recursos para os estados e municípios se destinariam diretamente para os entes federados, sem passar pela intermediação das instituições regionais.

A Lei Complementar nº 7.827, de 27 de setembro de 1989 (Brasil, 1989), regulamentou o artigo da Constituição e *direcionou o crédito para os setores produtivos*, preferencialmente para mini e pequenos produtores, além de deixar os fundos a salvo dos controles monetários conjunturais, já que seu recurso era vinculado.

A repartição dos 3% ficou em: 1,8% para o FNE, dos quais metade (0,9%) deveria ser aplicado no semiárido nordestino; 0,6% para a região Norte; e 0,6% para o Centro-Oeste. Lembramos que há uma diferença em relação aos fundos de investimento, pois a área de atuação dos fundos constitucionais é menor que a área de atuação da Sudam (Amazônia Legal: todos os estados da região norte mais o Mato Grosso e a metade oeste do estado do Maranhão) e Sudene (todos os estados do Nordeste mais a parte norte de Minas Gerais).

A lei estipulou características que os fundos constitucionais deveriam apresentar, as quais destacamos: *i*) crédito subsidiado (prazos e carência, limites de

---

8. O Banco do Brasil (BB) ficou responsável pela gestão do fundo constitucional no Centro-Oeste.

financiamento, juros e outros encargos), conjugado com assistência técnica em função das fragilidades dos empreendimentos; *ii*) tratamento preferencial a pequenos e miniprodutores rurais, pequenas e microempresas, empresas que utilizam matérias-primas e mão de obra locais, empresas que produzam alimentos básicos para consumo, bem como a projetos de irrigação pertencentes a estes, suas associações e cooperativas; *iii*) limitada responsabilidade de crédito a clientes ou grupos econômicos de forma a atender a um universo maior de beneficiários; *iv*) apoio a novos centros, atividades e polos dinâmicos que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda; e *v*) proibição de aplicação de recursos a fundo perdido (Brasil, 1989).

Para ressaltar ainda mais a mudança das superintendências, a Lei Complementar nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, destacava no art. 7º que os recursos saíam diretamente para as instituições financeiras de caráter regional, sem passar pelas superintendências, cabendo a elas administrá-los através dos conselhos deliberativos, que aprovaria os programas de financiamento e avaliariam os resultados. Ou seja, os recursos e a aprovação dos projetos não transitavam mais pelas superintendências, como nos fundos de investimento, que ficariam sob responsabilidade, dos bancos regionais e, posteriormente, também do Ministério da Integração Nacional (MIN), criado em 1999.

Nesse sentido, vale destacar também a inclusão de instrumentos financeiros para a região Centro-Oeste, algo que não havia nas constituições anteriores. Conforme assinalou Macedo (2014, p. 29), tal fato é o que melhor sintetizaria o esforço de inserção comercial do país no mercado internacional, demonstrando como as modernas atividades comandadas por grandes empresas globais vinham modificando o território brasileiro, adaptando-o às suas necessidades de acumulação, e promovendo a substituição de antigas atividades baseadas em subsistência e economia natural por modernas produções do agronegócio internacionalizado.

Sem dúvida, os fundos constitucionais foram uma inovação surgida das discussões da CF/1988, que modificou o financiamento das políticas de desenvolvimento regional a partir de então.<sup>9</sup> Eles são o exemplo mais singular da mudança de direção que marcou a crise do modelo de políticas de desenvolvimento regional focado nas superintendências e nos incentivos fiscais, inaugurado pela Sudene em 1959 e aperfeiçoado/alterado pelos militares nos anos 1960 e 1970.

Por esse ângulo, *o instrumento se tornou maior que as políticas de desenvolvimento regional*. Tomemos por exemplo a PNDR, que deveria ter resguardado o seu caráter estratégico e sua abrangência temporal de longo prazo, mas que foi instituída por decreto presidencial em 2007. Tal fato demonstra o seu baixo *status*

9. Mendes e Monteiro Neto (2012, p. 47) afirmam que os fundos constitucionais atuam com lógica diferenciada de estímulo ao capital privado, o que os fez concorrer com os mecanismos anteriores, que se tornaram disfuncionais.

normativo, uma vez que os decretos presidenciais, por sua natureza, representam políticas de governo e não políticas de Estado, que são instituídas após tramitação no Congresso Nacional e que, geralmente, dispõem de instrumentos financeiros e maiores períodos para sua implementação e execução.

No caso da PNDR, seus principais programas e ações foram inseridos no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, sob responsabilidade do MIN. Havia a expectativa de que um projeto de lei fosse enviado ao Congresso Nacional ao final deste período, a fim de que sua aprovação pelas casas legislativas elevasse o seu *status* normativo e propiciasse melhores condições para sua consecução. No entanto, a maioria dos programas e das ações concernentes à PNDR foram descontinuados com o final do referido PPA (Silva, 2014), sendo que apenas em 2015 foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 375, que ainda se encontra em tramitação.

A figura 5 clarifica a hierarquia jurídica dos dispositivos normativos, além de exibir alguns exemplos de normas recentes relativas à questão regional. A pirâmide à esquerda representa a importância das normas, partindo da base (dispositivo constitucional, mais relevante) para o topo (decreto, menos vinculante); e ao contrário da pirâmide invertida, que indica a estrutura organizacional das políticas de desenvolvimento regional, na qual a PNDR e a Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR), da Casa Civil da Presidência da República, existente no governo Lula, estão na base, já que são mais amplas e estratégicas, enquanto os instrumentos (FNO, FNE e FCO) estão no topo, uma vez que correspondem a execução das políticas regionais. Portanto, há um descompasso entre o ordenamento jurídico e organizacional do Estado e a política pública. Ambas deveriam ser pirâmides normais, com as faixas paralelas em correspondência.

FIGURA 5  
O "desbalanceamento legal" da PNDR



Fonte: Brasil (2011, p. 88).

Obs.: Ride = região integrada de desenvolvimento. PRDNE = Plano Regional de desenvolvimento do Nordeste. PRDA = Plano regional de desenvolvimento da Amazônia.

O modelo dos fundos de investimento, fragilizados pela crise, agora tem companhia de um recurso de apoio a pequenos empresários rurais e urbanos, que não requer incentivo fiscal e muda o discurso sobre o público-alvo para o desenvolvimento regional. O *foco em produtores de menor porte*, corroborado pela Constituição Federal, traz consigo mudanças em relação aos grandes investimentos industriais e de infraestrutura apoiados pelo Estado como via privilegiada para induzir o desenvolvimento, demonstrando uma tentativa de pulverizar o acesso aos recursos dentro da lógica do desenvolvimento regional.

Para efeitos de comparação, os fundos constitucionais e os fundos de investimento coexistiram por doze anos, recebendo novos projetos e contratações, tempo suficiente para medir sua capilaridade. Em 1995, o Finor contava com 640 projetos em implantação (na carteira), na maioria para o setor industrial (265), com contrapartida de R\$ 6,95 milhões (Sudene, 1996, p. 14), ao passo que o FNE teve 67.882 contratações somente em 1995 (Brasil, 2009, p. 49), que representaram R\$ 636 milhões em valores da época (BNB, 2001, p. 12). *Em síntese, foram dez vezes mais recursos dispendidos pelo FNE, mas que atingiram cem vezes mais operações em relação ao Finor.*

#### 4 O SUPOSTO FIM DO MODELO

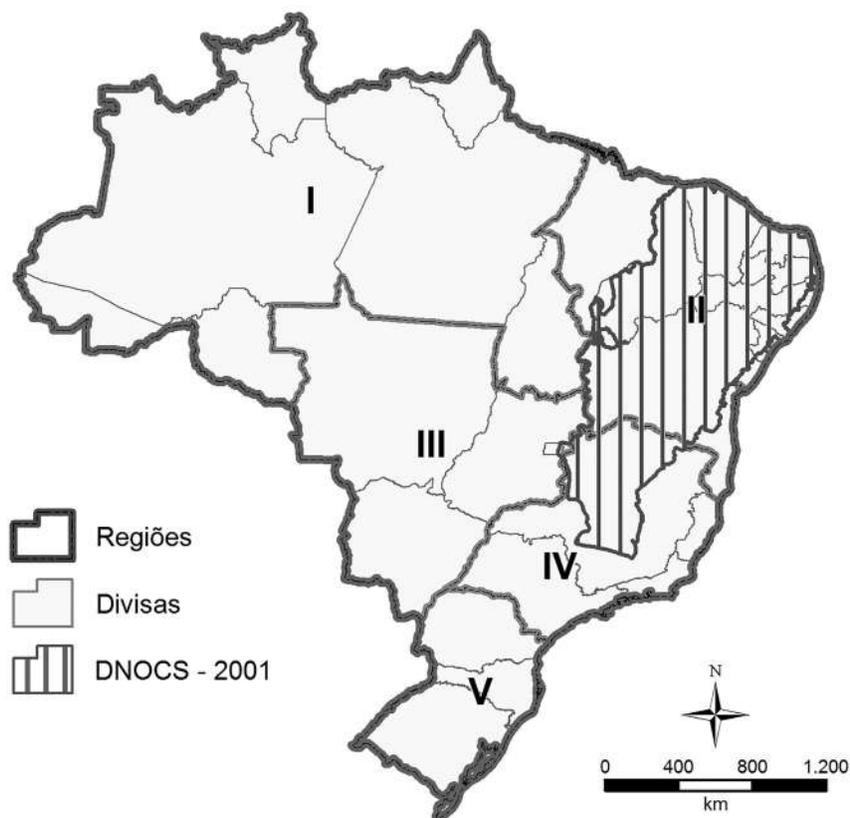
Em meio às críticas acerca da eficiência das superintendências de desenvolvimento regional, surgiu a discussão sobre a necessidade de reestruturá-las. A primeira medida foi a extinção do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1999, que teve suas ações em curso simplesmente interrompidas. A extinção da autarquia teria sido revogada semanas depois por não haver outro órgão capaz de gerir seu patrimônio e suas ações.

Note-se que o DNOCS já havia sido extinto em 1990 no governo Collor junto com a Sudeco, mas, diferentemente desta, foi reativado alguns meses depois, assim como ocorreu em 1999. Em seguida, a Lei nº 10.204, de 22 de fevereiro de 2001, alterou as atribuições da autarquia e a sua área de abrangência, conforme exhibe o mapa 19.

A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) também sofreu ameaças de extinção nesse período. No entanto, a autarquia foi mantida na estrutura administrativa, sendo que a Lei nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000, alterou a razão social para Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba, mantendo a sigla e ampliando a sua área de atuação, como exhibe o mapa 20.

MAPA 19

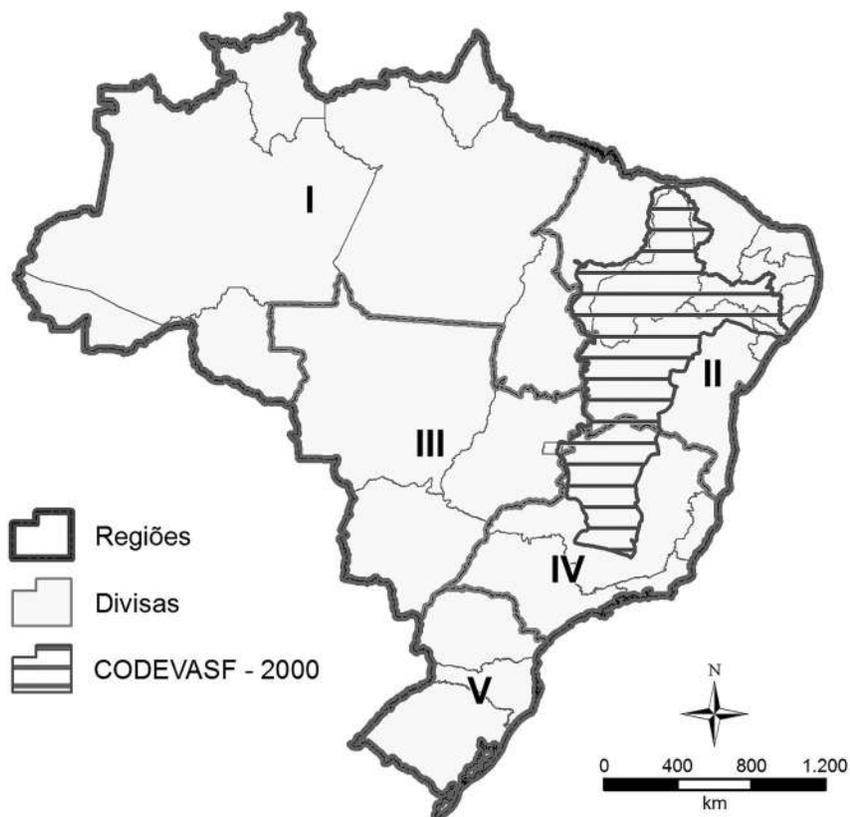
Delimitação da área de atuação do DNOCS, desde 2001



I - Norte	Estados	Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins
II - Nordeste	Estados	Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia
III - Centro-Oeste	Estados/DF	Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal
IV - Sudeste	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo
V - Sul	Estados	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 163).

MAPA 20  
 Delimitação da área de atuação da Codevasf (2000)



I - Norte	Estados	Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins
II - Nordeste	Estados	Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia
III - Centro-Oeste	Estados/DF	Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal
IV - Sudeste	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo
V - Sul	Estados	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

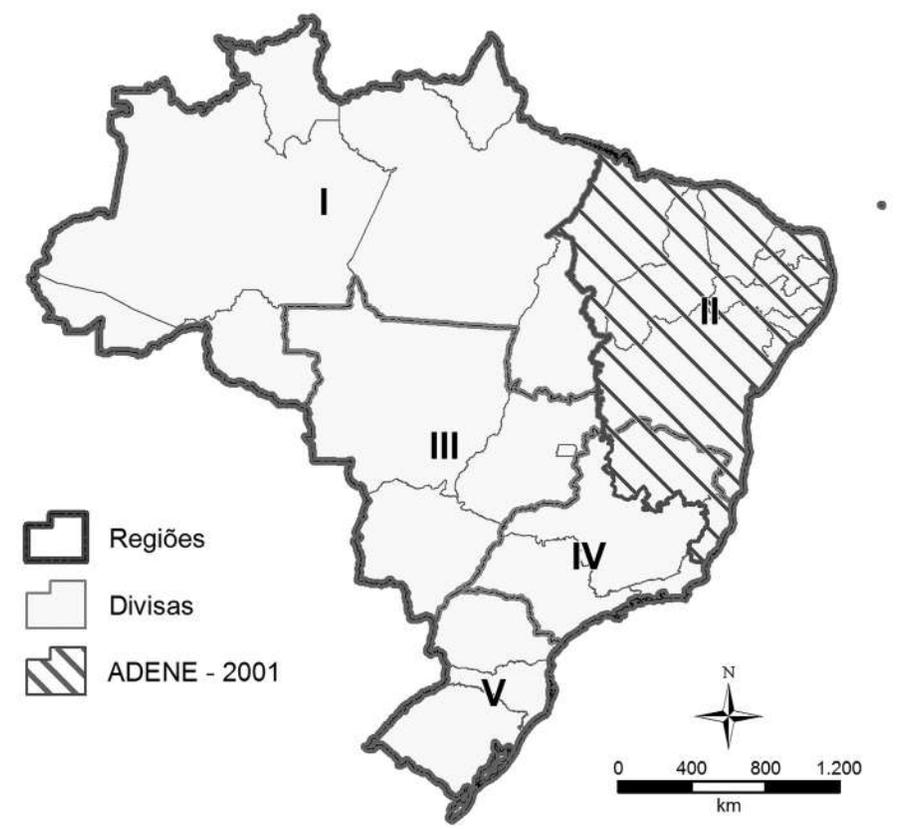
Fonte: Silva (2017a, p. 164).

Entretanto, o símbolo do ocaso do modelo das superintendências e dos fundos de investimento foi a extinção das duas últimas superintendências, Sudam e Sude-ne, em 2001, e a proibição, no mesmo ano, de novas operações para os fundos de investimento, marcando o fim do modelo de políticas de desenvolvimento regional e, ao menos circunstancialmente, do padrão institucional e de financiamento que perdurou por mais de quarenta anos no Brasil.

A Sudam e a Sude-ne foram substituídas, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene). Estas iniciativas foram autorizadas pela Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001, que também criou os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) para ocupar o lugar do Finam e do Finor.

Nesse processo de mudança institucional, houve alterações na delimitação da área de atuação da Adene em relação à sua predecessora – foi incorporado todo o Maranhão e a Bahia, além de uma parte maior do norte de Minas e parte do Espírito Santo, como mostra o mapa 21 –, ao passo que a ADA manteve a mesma área em relação à sua antecessora, que, por conseguinte, tinha a mesma área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA): a Amazônia Legal (mapa 22). O que mudou ao longo dos anos foi a divisão estadual, especialmente no que se refere à delimitação ou ao *status* jurídico dos atuais estados: Mato Grosso, Tocantins, Acre, Rondônia, Amapá e Roraima, porém a área correspondente à Amazônia Legal continua a mesma.

MAPA 21  
 Delimitação da área de atuação da Adene (2001)

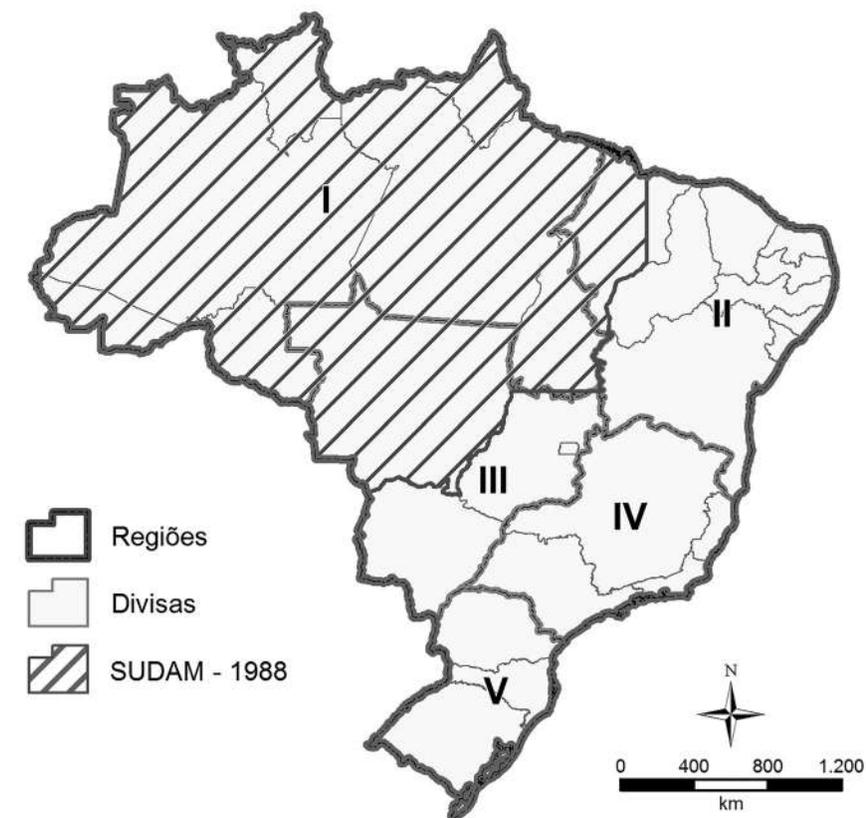


I - Norte	Estados	Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins
II - Nordeste	Estados	Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia
III - Centro-Oeste	Estados/DF	Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal
IV - Sudeste	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo
V - Sul	Estados	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 165).

MAPA 22

Delimitação da área de atuação da Sudam, a partir de 1988, e da ADA, em 2001



I - Norte	Estados	Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins
II - Nordeste	Estados	Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia
III - Centro-Oeste	Estados/DF	Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal
IV - Sudeste	Estados	Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo
V - Sul	Estados	Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Fonte: Silva (2017a, p. 122).

A decisão de extinguir a Sudam e a Sudene foi tomada após várias críticas quanto à corrupção e à ineficiência dessas autarquias, e a interrupção do Finam e do Finor, para a implantação do FDA e do FNDE, ocorreu em meio a diversas denúncias de fraudes no sistema de incentivos fiscais (Moreira, 2003).

A ADA e a Adene tinham por objetivo implementar políticas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento regional, entretanto, as competências atribuídas

pela legislação às extintas Sudam e Sudene e aos seus conselhos deliberativos foram transferidas à União.

Ambas as autarquias possuíam o mesmo desenho institucional e atribuições, e a frustração do modelo clássico é demonstrada na relação entre atribuições e financiamento das agências. Elas tinham grandes funções, conforme Silva (2017a, p. 166), como propor e coordenar a implantação do Plano de Desenvolvimento Regional, realizar estudos, pesquisas e capacitação de pessoal, que seriam financiados por parcos recursos orçamentários ou 2% das liberações dos novos fundos, que só foram regulamentados anos depois.

A partir dos esclarecimentos de Mazza (2011) e Queiroz e Santos (2006), Silva (2014, p. 163) assinala que a ADA e a Adene correspondiam a autarquias criadas com *status* de agências reguladoras, diferenciando-se das demais apenas por possuírem dirigentes protegidos de exoneração imotivada e com mandatos de prazo determinado.

A criação de agências reguladoras no Brasil se relacionou diretamente com o processo de privatizações e com a reforma do Estado pela denominada Reforma Bresser. A origem das agências reguladoras estaria ligada ao paradigma neoliberal, visto que tais instituições foram introduzidas no direito brasileiro para fiscalizar e controlar a atuação da iniciativa privada, que passou a exercer tarefas que antes eram desempenhadas pelo próprio Estado. Tais entidades relacionar-se-iam à diminuição das características burocráticas do Estado e à ampliação de seu caráter negociador, que marcaram a tentativa de superar o modelo de administração burocrática pela implementação do modelo de administração gerencial nos anos 1990.

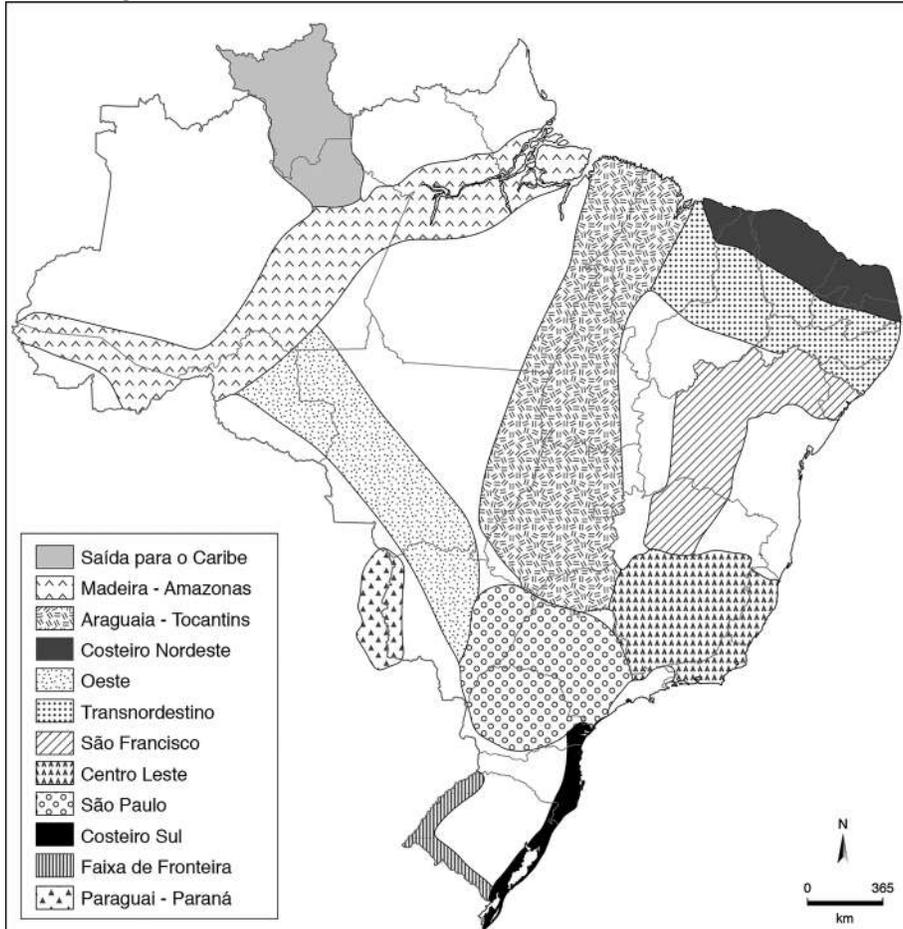
Silva (2014, p. 163) assinala que a ADA e a Adene surgiram como órgãos de execução e não de formulação de políticas ligadas ao desenvolvimento regional. Para Uderman (2008b, p. 116), tais agências não possuíam prestígio nem recursos financeiros necessários para viabilizar uma intervenção relevante, indicando a perda de importância e de influência das instituições e das políticas federais de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a crise do Estado e o esvaziamento das políticas regionais tradicionais nos anos 1990 culminaram na ascensão de outras políticas de caráter territorial que traziam em si o discurso do desenvolvimento regional. Este foi o caso dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS), criados para orientar a alocação de investimentos dos setores público e privado no âmbito dos PPPs 1996-1999 e 2000-2003.

O foco dos ENIDS foram os investimentos em infraestrutura econômica, uma vez que um dos principais obstáculos para o desenvolvimento do Brasil seria as deficiências relacionadas ao transporte de cargas (daí a busca por aprimoramentos nas redes rodoviária, hidroviária, ferroviária e nos portos) e ao abastecimento

de energia (destacando-se os investimentos em linhas elétricas e em gasodutos). O objetivo principal seria incrementar as exportações e integrar de maneira mais eficiente o Brasil ao comércio internacional (Ablas, 2003, p. 173).

MAPA 23

**Cartograma dos ENIDS: PPA 1996-1999**

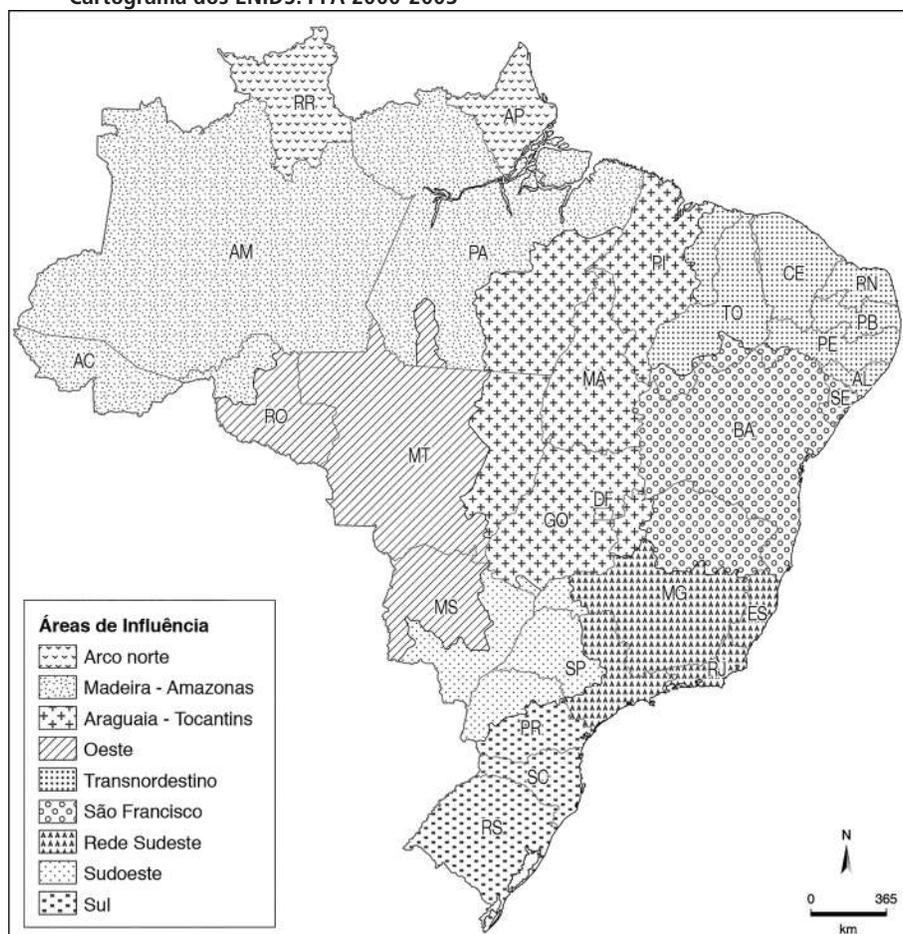
Fonte: Freitas (2012).  
Elaboração dos autores.

Conforme podemos verificar no mapa 23, extensas porções do território nacional não foram incluídas nos ENIDS, sendo que estes receberiam a maior parte dos investimentos do governo federal ao longo do PPA 1996-1999. Por conseguinte, diversas críticas foram feitas ao recorte regional utilizado, tanto no que se refere aos critérios de regionalização utilizados, à delimitação das regiões em si, como no que se refere ao perfil das ações que seriam realizadas, reascendendo os

debates sobre a questão regional brasileira e sobre as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento regional.

Uma das consequências foi a revisão da delimitação dos ENIDS para o PPA 2000-2003. Assim, os eixos passaram a incluir as áreas de influência que correspondiam à polaridade da respectiva via de comunicação (rodovia, ferrovia ou hidrovia) que o compunha, segundo a hierarquia urbana e a funcionalidade das cidades presentes nas proximidades dessas vias (Ablas, 2003, p. 177), conforme exhibe o mapa 24.

MAPA 24

**Cartograma dos ENIDS: PPA 2000-2003**

Fonte: Théry e Mello (2009, p. 286).

Elaboração dos autores.



## O ESTADO E AS POLÍTICAS REGIONAIS NO PERÍODO RECENTE

### 1 INTRODUÇÃO

Conforme apontado anteriormente, a primeira rodada de neoliberalização teve foco no ajuste fiscal e foi intensa no que diz respeito ao Estado, o que, segundo Ocampo (2011, p. 15), provocou algumas reformas estruturais na América Latina, como abertura comercial, liberalização financeira, processo de privatizações, e inicialmente pulverização de poderes no Brasil, antes concentrados no nível federal.<sup>1</sup>

Em meados dos anos 1990, o debate sobre a reforma do Estado se intensificou no mundo, sendo criado no Brasil, inclusive, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), dando início à segunda rodada de neoliberalização. Como disse o ministro à época, “nos anos 1990 se verificou a inviabilidade da proposta conservadora do Estado mínimo” (Bresser-Pereira, 1998, p. 49). De acordo com Affonso (2003, p. 87), foi percebido que os ajustes liberais teriam “‘ido longe demais’ comprometendo alguns fundamentos da economia de mercado, tais como funções essenciais do Estado e sua base de apoio social e político”.

No contexto do fim dos anos 1990 e início dos 2000, a corrente neoliberal advogava que o Estado ainda era necessário para determinadas atividades, não mais de fornecimento de serviços públicos, pois era visto como ineficiente, devendo transferir para a iniciativa privada muitas de suas responsabilidades, reduzindo o seu papel de produtor direto através das empresas públicas, o que ia de encontro à sua atuação no período nacional-desenvolvimentista.<sup>2</sup> O seu novo papel na segunda rodada, que autores como Brandão (2017) e Peck e Theodore (2015) chamam de *roll-out*, seria de regulamentar e fiscalizar as atividades econômicas prestadas pelo setor privado no sentido de salvaguardar os interesses do país. Pereira (2010, p. 403) argumenta que esse período partiu de um consenso de Washington ampliado, que inseriu itens como governança, combate à corrupção, metas de redução da pobreza, entre outras ao consenso original do fim dos anos 1980.

É desse período que ganham espaço as agências reguladoras, a exemplo da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), e o setor público não estatal (organizações não governamentais – ONGs) para gerenciar atividades que antes eram de responsabilidade direta do

---

1. Tese defendida por Abrucio (1998) quando escreveu que os governadores viraram os “barões da Federação” após as reformas constitucionais de 1988.

2. Prado (1981), na sua dissertação de mestrado, faz uma análise extensa de como as empresas públicas foram fundamentais para os investimentos do Estado brasileiro no período nacional-desenvolvimentista.

Estado, além de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), que existe desde o século XIX, e a Controladoria-Geral da União, criada em 2003.

Toda essa forma de organização administrativa do Estado teve o Banco Mundial como grande incentivador. Segundo Bresser-Pereira (1998, p. 17), o banco tornou prioritários os empréstimos para a reforma do Estado ao redor do mundo, o que se refletiu na sua principal publicação em 1997, a *World Development Report*, que, entre outros temas, tratava o Estado como um agente catalisador e facilitador do desenvolvimento econômico e social, em vez de garantidor.

A corrente teórica na economia que ganha fôlego com a segunda rodada de neoliberalização e influencia essa nova versão do Estado, sem dúvida, é o neoinstitucionalismo – “neo” porque já havia institucionalistas no fim do século XIX, como Thorsten Veblen. Affonso (2003, p. 95) inclusive cita que o relatório do Banco Mundial de 1997<sup>3</sup> teve essa influência teórica.

Os novos institucionalistas, inspirados fortemente na teoria de Douglass North, que ganhou o Prêmio Nobel de economia em 1993, baseiam-se no fato de a economia ser cercada por incertezas que aumentam os custos das transações, sendo necessárias instituições sólidas que diminuam esses riscos (North, 1990). Gala (2003, p. 98-100) sintetiza bem os escritos de North, nos quais a garantia do direito de propriedade privada é o cerne das relações econômicas, e, para que sejam transacionadas no mercado de forma sadia e com menos incertezas, são necessárias *instituições* – regras ou normas que regem a interação entre os indivíduos – para garantir (*enforcement*) que os contratos sejam cumpridos. Por isso são essenciais instituições sólidas para preservar os mercados privados.

Conforme Gala (2003, p. 96), o Estado é central nessa teoria, pois cuida do *enforcement* das regras formais, da sua manutenção e formação. A forma como ele lida com isso define a estrutura da propriedade e condiciona o desempenho das economias. Desse modo, pode-se perceber que no neoinstitucionalismo o Estado importa – diferentemente dos anos 1980, quando foi execrado pela primeira rodada de neoliberalização –, mas ele é complementar aos mercados, para garantir o direito de propriedade e reduzir o custo das transações. O Estado, portanto, na sua função jurídica, influencia significativamente a economia nessa segunda rodada de neoliberalização.

Essa matriz teórica também influenciou o federalismo, enquanto forma de organização do Estado, pois Affonso (2003, p. 172) lembra o alerta do Banco Mundial no seu relatório de 1997, no qual os governos centrais deveriam propor regras que tornassem os governos subnacionais *accountables*, ou seja, com capacidade de prestar contas de forma transparente a qualquer momento. Nesse ponto, fica clara a

---

3. Ver The World Bank (1997).

opinião do banco, que tem bastante influência na formulação de políticas dos estados nacionais, de que o Estado é composto por uma miríade de instituições, que devem ser reguladas por um governo central com capacidade gerencial e de governança.

A pulverização de poderes entre os agentes e as instituições tornou o processo de decisão mais complexo. A governança, que, de acordo com o Banco Mundial (The World Bank, 1992, p. 58), seria a capacidade de formular, planejar, programar e cumprir as políticas, teria se tornado essencial para o funcionamento do Estado. Assim, a função de coordenador de investimentos que marcou o período keynesiano agora se contrapõe a uma de regulador de instituições, isto é, o foco que recaía sobre o Executivo, planejamento e investimentos, agora recai também sobre o Judiciário enquanto função do Estado na economia.

Portanto, o Estado começou a focar mais sua atuação na governança e nas políticas públicas,<sup>4</sup> cada vez mais sujeitas ao *controle, monitoramento e avaliação*, seja por parte da sociedade, seja por parte do Estado, mediante órgãos de controle. Elas tendem a não ser mais desenhadas e executadas de forma centralizada, e, dada a pulverização de poder dentro e fora do Estado, o federalismo importa. Os governos estaduais e municipais, segundo o modelo, participam de forma ativa, autônoma e cooperativa, e as decisões são compartilhadas em sistemas de governança democráticos.

A ação do Estado se confronta com um ambiente que deve ser pensado de maneira transversal: verticalmente nos governos (entre União, estados e municípios); horizontalmente nos poderes do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário e entre os órgãos que compõem cada uma dessas esferas de poder); e em toda a paraestatalidade que se encontra ao redor (movimentos sociais, ONGs, sindicatos e empresas privadas).

O próprio conceito de política regional vai se modificando. O modelo padrão de apoio ao capital privado – que, ao se desenvolver, traria consigo o aprimoramento das dimensões sociais – encontra críticas quanto à sua eficácia de dirimir as desigualdades regionais. A indústria, sempre vista como paradigma principal do processo de desenvolvimento, depara-se na atualidade com uma perspectiva de desenvolvimento também pautado em outras atividades econômicas e dimensões do desenvolvimento. O apoio estatal ao crescimento da produção é necessário, mas não suficiente para criar melhoria na qualidade de vida das pessoas nas diferentes regiões.

---

4. A política pública pode ser interpretada como um conjunto de ações dos governos que irão produzir efeitos específicos (Lynn, 1980 *apud* Souza, 2006, p. 24), mas nem toda ação do Estado compreende uma política pública. Rúa (1997, p. 4) coloca que ela depende de decisão política, mas não só dela, também depende de decretos, leis, resoluções etc. Ao passo que Marques Neto e Queiroz (2006, p. 67) assinalam que a fase do planejamento mostra a visão de mundo dos atores políticos envolvidos e, à medida que vão sendo executadas, as políticas públicas perdem certa originalidade. Logo, elas não são apenas decisões, visto que os estágios de implementação/execução influenciam nos resultados.

A nosso ver, o Estado deve agir direta e concomitantemente sobre aspectos sociais (saneamento, saúde, educação básica etc.), ambientais (preservação do meio ambiente e redução da poluição) e políticos (democratização das instituições, cooperação governamental, redistribuição de recursos e capacitação da administração pública), uma vez que essas são variáveis importantes para o desenvolvimento social e econômico, na medida em que influenciam significativamente na reprodução social, na qualidade de vida da população, no uso racional dos recursos naturais do planeta e na conformação de uma sociedade mais justa e igualitária, entre outros aspectos.

Mesmo no que tange à economia, o emprego deixa de ser a única variável social do desenvolvimento citado no discurso econômico. O acesso ao crédito, a pavimentação de ruas e rodovias e a segurança jurídica, serviços comumente identificados como meios para o crescimento produtivo, também podem ser vistos como fins para garantia de direitos. Asfaltar vias pode levar dignidade, ser um caminho para o acesso ao saneamento básico e não apenas uma conexão entre produtor e consumidor. Conceder microcrédito pode levar à redução da pobreza extrema e à melhoria de indicadores sociais, mesmo que isso não signifique crescimento do produto interno bruto (PIB), um indicador de riqueza. E segurança jurídica resguarda o direito não somente da propriedade privada para o livre comércio, mas também para reequilibrar relações desiguais territoriais ou de poder. Da mesma maneira, o acesso a serviços públicos básicos passa a contar com a questão da qualidade de tais serviços e como melhorar a distribuição de poder e de riquezas entre os diferentes grupos sociais, o que interfere nos níveis de igualdade socioeconômica.

O Estado começa a ser visto de forma mais ampla nas suas ações para o desenvolvimento socioeconômico. Ele é um ofertante de serviços públicos, é um regulador da iniciativa privada e, no aspecto federativo, regula e coopera com as ações de estados e municípios. Esse modo de agir se acumula de maneira mais branda com o papel de grande produtor de outrora, no entanto suas competências continuam essenciais para a melhoria de qualidade de vida dos habitantes de uma região.

## **2 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)**

Nesse contexto, em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o governo federal com intenções de retomar o protagonismo do Estado em alguns setores, que haviam ficado em segundo plano diante da busca por estabilização macroeconômica. Para alguns autores, foi o início de uma fase neodesenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2016), enquanto para outros foi o início da segunda rodada de neoliberalização (Brandão, 2017).

Nesse período foram criadas várias políticas públicas para o enfrentamento dos problemas brasileiros, desde o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) até a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que, a nosso ver, buscaram reafirmar o

protagonismo do Estado no capitalismo brasileiro. Na perspectiva regional, o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de reduzir as desigualdades socioespaciais que historicamente têm marcado a configuração do território brasileiro.

A PNDR admitiu que vários aspectos deveriam ser enfrentados pela política, sendo a renda uma condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento – daí a intenção de promover a articulação das políticas setoriais com vistas a superar as desigualdades na dimensão regional. Conforme argumenta Silva (2014, p. 382-383), com a emergência da PNDR, o planejamento regional recente retomou alguns aspectos dos anos 1960 e 1970, mas também ressignificou outros, além de incorporar novos elementos.

Entre os aspectos que marcaram o planejamento regional no período anterior, alguns problemas e conceitos persistiram, entre eles: a retomada de paradigmas, como o do agronegócio e o da polarização econômica; o resgate das superintendências, dos recortes macrorregionais e dos incentivos fiscais como o tripé do modelo de planejamento regional; o fracasso da cooperação intergovernamental e, consequentemente, o predomínio das políticas fragmentadas e setORIZADAS; a separação entre elaboração e implementação/execução de políticas públicas; e a falta de controle do processo por parte do Estado.

Quanto à ressignificação, Silva (2014) argumenta que houve mudanças de paradigmas norteadores, como a complexificação da noção de desenvolvimento, que, além da esfera econômica, passou a abranger as esferas social, ambiental e a escala local; o arrefecimento da administração gerencialista, além da emergência do neodesenvolvimentismo, todos associados ao papel do Estado e das políticas públicas; o predomínio do modelo *top-down* (políticas elaboradas no topo da hierarquia administrativa do Poder Executivo federal), embora se tenha buscado a conjunção com o modelo *bottom-up* (políticas elaboradas pelos governos locais); a complexificação das teorias centro-periferia em face do novo contexto da globalização; e a nova conotação da urbanização, agora transmutada no fato urbano.

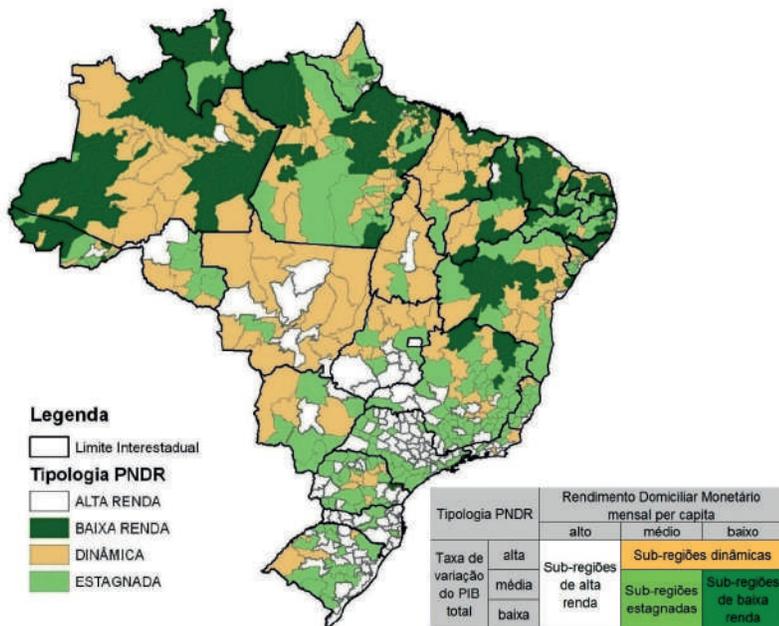
No que se refere à inovação, Silva (2014) destaca alguns aspectos adicionados ao panorama das políticas regionais, decorrentes, sobretudo, da emergência dos paradigmas da globalização, do meio ambiente, do planejamento participativo, do turismo e do desenvolvimento local, além da abordagem multiescalar. No entanto, a autora adverte que tais inovações não se concretizaram plenamente.

Consideramos que o principal aspecto abordado por Silva (2014) diz respeito à complexificação da noção de desenvolvimento, fato que a nosso ver se relaciona com os novos atributos que passaram a compor o planejamento regional. O foco mudou para uma natureza multidimensional, ou seja, para a concepção de que várias dimensões afetam a qualidade de vida e diferenciam as regiões, em uma

abordagem que inclui tanto os fatores ligados à inclusão social e à sustentabilidade ambiental como aqueles associados à competitividade e à produtividade econômica.<sup>5</sup>

Assim, ao menos no plano do discurso, a PNDR buscou superar a restrição dos modelos macrorregionais para Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste, anunciando o imperativo de se adotarem ações em múltiplas dimensões e uma regionalização em diversas escalas geográficas. A compreensão do território seria vital, uma vez que o mero reconhecimento de problemas que perpassavam vários estados não diz respeito, necessariamente, à questão regional. Micro, meso e macrorregiões onde houvesse desigualdade seriam alvos da política de desenvolvimento regional. Ademais, a PNDR teria como parâmetro a tipologia regional criada no âmbito microrregional para auxiliar no diagnóstico e na proposição de ações a serem adotadas pelas políticas regionais e setoriais, conforme destaca o mapa 25.

MAPA 25

**Tipologia da PNDR (2007)**

Fonte: Brasil (2012).

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5. Note-se que outras interpretações sobre o desenvolvimento passaram a se destacar no panorama internacional, como as discussões de Sen (1999, p. 56-59) sobre o acesso a oportunidades em consonância com o desenvolvimento, sendo este compreendido como liberdade. Assim, além de capacidade econômica, as pessoas precisariam de outras capacidades elementares, como saber ler e evitar a fome extrema, para impedir a privação de direitos básicos de todo ser humano. Na visão desse autor, os indivíduos precisariam de "intitulentamentos" (direito de acesso aos bens), como liberdades políticas, facilidades econômicas e oportunidades sociais, transversalmente dependentes, para alcançar o desenvolvimento.

O mapa 25 mostra que, além de manter a macrorregionalização oficial e de elaborar a tipologia regional com base nas microrregiões estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a PNDR adotou como recortes prioritários:

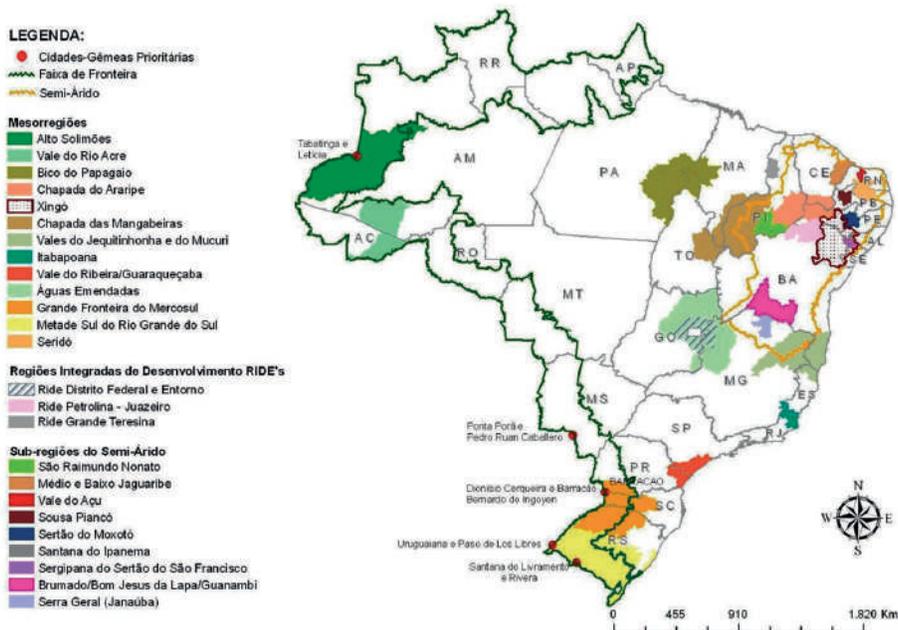
- a faixa de fronteira, que possui largura de 150 km e já havia sido indicada pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como espaço a ser considerado pelas políticas de desenvolvimento regional;
- o semiárido, segundo a delimitação elaborada pelo Ministério da Integração Nacional (MI) em 2005;
- as regiões integradas de desenvolvimento (Rides) no Entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro, criadas entre 1998 e 2001; e
- as mesorregiões diferenciadas, criadas no âmbito do MI no início dos anos 2000.

Ademais, a PNDR dialogaria com outros recortes regionais utilizados por órgãos da administração pública em âmbito federal, especialmente:

- os territórios rurais, criados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar em áreas rurais com estagnação econômica e problemas sociais e ambientais; e
- os territórios da cidadania, criados em 2008 e vinculados ao MDA, os quais visam promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável (Silva, 2014, p. 183-184).

No entanto, é importante ressaltar que tanto as microrregiões da tipologia da PNDR (com exceção daquelas classificadas como alta renda, que não seriam objeto da política) como os demais recortes pré-existentes adotados como referência seriam apenas elegíveis, ou seja, eles poderiam ser incluídos nas políticas públicas formuladas no âmbito da PNDR, sem que houvesse a sua inclusão automática, destaca Silva (2014, p. 186).

## MAPA 26 Espaços prioritários da PNDR (2007)



Fonte: Brasil (2012).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A mudança para uma base territorial da PNDR teve forte inspiração da política de coesão da União Europeia, que visa convergir regiões “atrasadas” ou estagnadas para o mesmo patamar de desenvolvimento das mais avançadas. Nela, foram criadas políticas de fomento em áreas menos dinâmicas ou submetidas a processos de reestruturação econômica, as Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS, sigla em inglês), para balizar os gastos dos dois principais instrumentos: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), direcionado para a iniciativa privada, e o fundo de coesão, destinado aos estados-membros mais pobres (Coelho, 2014, p. 64).

Os princípios e as prioridades da política são decididos a cada sete anos pelo conselho e pelo parlamento europeu da União Europeia com base na proposta de uma comissão, formada por várias escalas (representantes de municípios, províncias e ministérios). Cada um tem autonomia de implementar os projetos aprovados, que são monitorados e avaliados pela comissão. O sistema, em teoria, é motivado pela cooperação e por um articulado sistema de governança.

Galvão (2004, p. 186) destacou a importância que a política deu à inovação e à distribuição mais pragmática de recursos, uma vez que as regiões “retardatárias”

não se beneficiaram tanto de recursos de política científica e tecnológica, por lhes faltar maior capacidade de absorção, preferindo recursos para a constituição de meios físicos e humanos.

No Brasil, a responsabilidade pela PNDR dentro do governo federal ficou com o MI, criado em 1999, e com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – recriadas em 2007 – e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), recriada em 2009. Essas instituições ficaram encarregadas pela gestão e articulação com políticas públicas existentes, seja da União, de estados ou de municípios, visando convergir as ações estatais. A política teria três instrumentos principais para o seu financiamento: os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais; e um a ser criado: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Ademais, foram elaborados planos de desenvolvimento não somente para as macrorregiões da Amazônia e do Nordeste, mas também para as mesorregiões diferenciadas, para a faixa de fronteira e para o semiárido. Destacaram-se o Plano Amazônia Sustentável (PAS), elaborado pelo MI e pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), assim como o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA).

As superintendências ficaram encarregadas – pelas leis complementares que as recriaram – de, a cada quatro anos, junto com o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) dos entes federativos, formular os planos regionais de desenvolvimento para as macrorregiões de sua competência: o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

### **3 BALANÇO DAS POLÍTICAS REGIONAIS (2007-2018)**

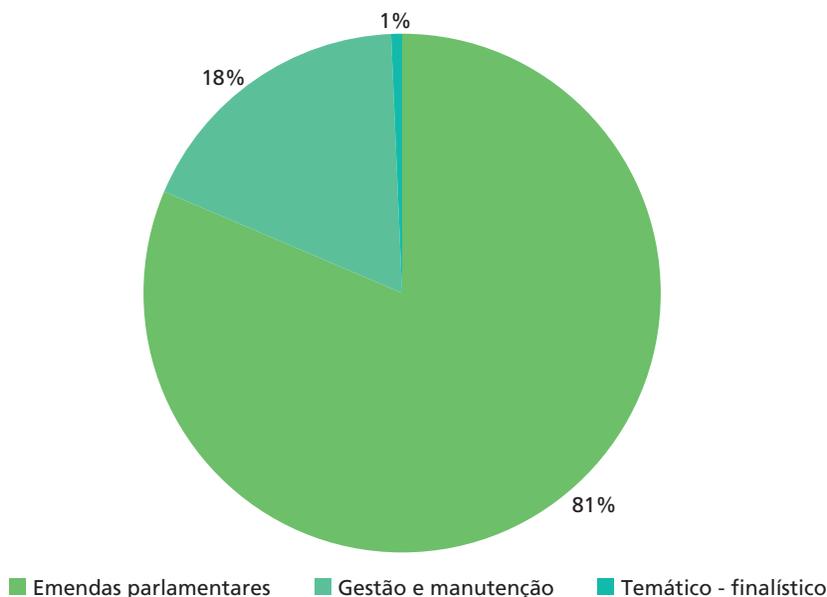
Pouco mais de dez anos após o decreto que instituiu a PNDR, a maior parte da literatura destaca que a política falhou em seus objetivos, visto que:

- não houve sua consolidação por meio de um marco normativo com maiores vínculos jurídicos, como uma lei;
- não se constituiu em uma política nacional, dada a incipiente governança constituída em um ambiente de competição, baixa coordenação e não cooperação entre entes federados e ministérios; e
- a questão regional não entrou na agenda de prioridades do governo federal, e os planos regionais de desenvolvimento, que deveriam guiar o processo, não foram instituídos, uma vez que os documentos elaborados não percorreram os caminhos determinados pelas leis complementares, ou seja, não passaram para tramitação no Congresso Nacional.

Porém, é preciso analisar as peculiaridades nacionais. Desde os anos 1980, as superintendências de desenvolvimento regional têm sido controladas pelo Poder Legislativo. Os parlamentares têm nas superintendências importante forma de aplicação de suas emendas e o poder de decisão mais próximo está no Legislativo e não no Executivo, mesmo após as recriações da Sudam e da Sudene em 2007 e da Sudeco em 2009. O gráfico 1 mostra essa afirmação com base no orçamento da Sudam, no qual 80% dos recursos são oriundos de emendas parlamentares.

GRÁFICO 1

**Orçamento Sudam 2018: previsão para recursos por programa**  
(Em R\$ mil)



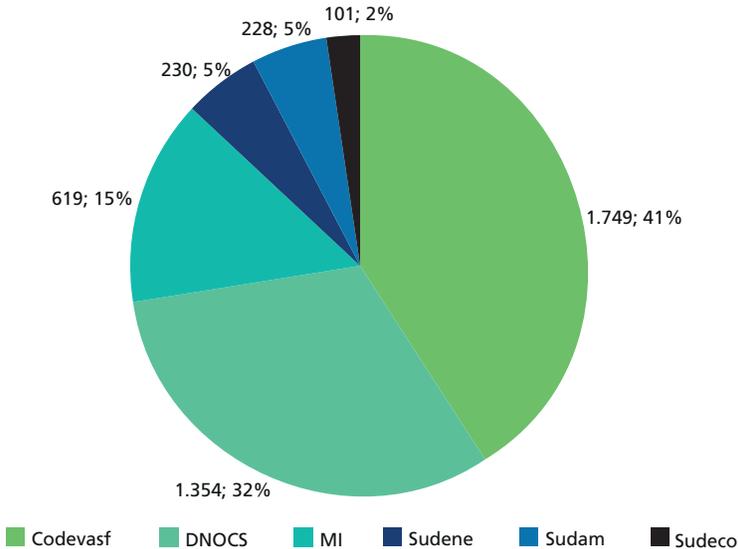
Fonte: Sudam (2018, p. 10).

Nesse processo, cada instituição encontrou um lugar no Estado. O MI ficou responsável pela transposição do rio São Francisco, grande obra dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff para minimização dos problemas das secas nordestinas, além de ser encarregado de ações nas áreas de defesa civil decorrentes de desastres naturais. Do mesmo modo, outras instituições regionais do Nordeste, como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), vinculados ao ministério, mantêm-se direcionadas para o problema das secas e nota-se que a seca continua como um imbróglgio da região Nordeste.

O gráfico 2 expõe o número de funcionários das instituições, destacando a relevância das secas em comparação ao problema do desenvolvimento regional mais amplo – uma vez que a Codevasf tem 1.749 servidores, o DNOCS conta com 1.354 e a soma da Sudam, da Sudene, da Sudeco e do MI chega a 1.178. Isso sem contar os 6.941 funcionários do Banco do Nordeste (BNB)<sup>6</sup> e os 2.981 do Banco da Amazônia.<sup>7</sup>

GRÁFICO 2

Servidores em exercício em 21 de março de 2018



Fonte: Brasil (2018b).  
Elaboração dos autores.

O modelo clássico de política de desenvolvimento regional ainda perdura nas instituições regionais, com isso outras instituições do Estado passam a concorrer com o MI para formulação, financiamento e implementação de novas políticas de cunho regional. Como exemplo, temos o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que, desde meados dos anos 2000, tem atuado segundo critérios próprios em sua linha de financiamento denominada “desenvolvimento regional e territorial”.<sup>8</sup> O pano de fundo é a mudança na concepção do que é o desenvolvimento regional. Assim, as instituições que se mantêm nos moldes clássicos gradativamente estão perdendo espaço.

6. Informações de 28 de fevereiro de 2018 disponibilizadas no *site* do BNB. Disponível em: <<https://bit.ly/2ymukQL>>.

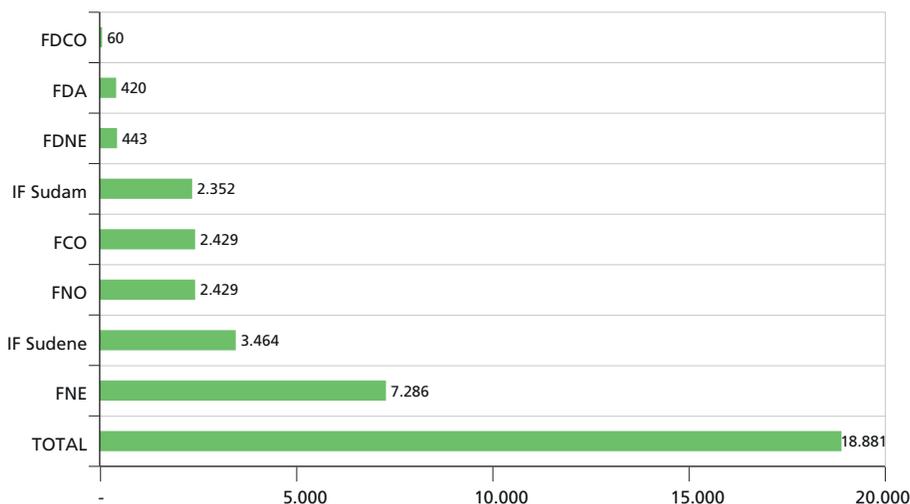
7. Informações de fevereiro de 2018 disponibilizadas no *site* do Banco da Amazônia. Disponível em: <<http://bit.ly/2HHB0di>>.

8. A visão do BNDES está exposta na coletânea *Um olhar territorial para o desenvolvimento*, das regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Amazônia e Nordeste, disponível no repositório institucional do banco: <<https://bit.ly/2zhX39K>>.

No que se refere ao financiamento da política de desenvolvimento regional, o FNDR, que seria similar aos fundos de coesão da União Europeia, não chegou a ser aprovado. O Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), que deixaram de receber novos projetos em 2001, deram origem a dois incentivos, um fiscal e outro financeiro, e esse desdobramento foi utilizado para o financiamento da PNDR. Foram criados os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais, ambos direcionados para a iniciativa privada. O primeiro foi estabelecido para financiar, a juros subsidiados, grandes investimentos em infraestrutura e obras com “grande poder germinativo”, como dispõe o decreto que regulamenta os fundos;<sup>9</sup> e o segundo, para desonerar 75% de alíquota de imposto de renda para pessoa jurídica em investimentos prioritários determinados pelos decretos nºs 4.212 (Amazônia) e 4.213 (Nordeste), ambos de 2002.

Os fundos constitucionais são os instrumentos mais robustos entre os recursos destinados à política regional explícita e em 2018 contaram com R\$ 12,1 bilhões principalmente para o financiamento de atividades rurais de micro, pequeno e médio porte. Juntos, os instrumentos explícitos somaram R\$ 18,8 bilhões no orçamento de 2018, uma quantia inferior aos outros anos visto a retração orçamentária causada pela instabilidade econômica brasileira nos últimos anos. Em 2013, esse valor chegou a R\$ 22,5 bilhões, em valores daquele ano.

GRÁFICO 3  
Instrumentos explícitos em 2018  
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2018a) e RFB (2018).  
Elaboração dos autores.

9. Decreto nº 10.053/2019 (FDA); Decreto nº 7.838/2012 (FDNE); e Decreto nº 10.052/2019 (FDCO).

Assim como as instituições, os instrumentos da política de desenvolvimento regional também encontraram seu lugar dentro do financiamento do Estado e das políticas públicas. Os fundos de desenvolvimento regional foram complementares ao financiamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) para projetos de energia na Amazônia e para projetos industriais e de infraestrutura no Nordeste. Os incentivos fiscais sofreram influência do PAC, mas também dos resquícios das políticas de desenvolvimento regional do passado, pois o grande demandante de incentivos concedidos pela Sudam historicamente tem sido as empresas da Zona Franca de Manaus e as indústrias incentivadas pela antiga Sudene.

Os fundos constitucionais encontraram o seu lugar no financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) ligado aos empreendimentos rurais e aos ministérios envolvidos com a questão rural, como o MDA, que atuou de 2003 até 2016. Esse também é um resquício do II PND nos anos 1970, que mudou o foco da indústria para a produtividade rural, criando inúmeros assentamentos no Norte e no Nordeste e que hoje são os principais demandantes dos fundos constitucionais, apesar de ainda ser grande o número de empréstimos concedidos para o setor industrial.

Os instrumentos da PNDR são constituídos de marcas importantes do passado que tornam complexa a adequação a uma nova fase da política de desenvolvimento regional. As sombras do passado são intensas e os fundos de desenvolvimento regional e os incentivos fiscais têm objetivos similares aos fundos de investimento, ou seja, são pautados na ideia de promover o desenvolvimento por meio do aumento da renda e da consecução de grandes obras. Por sua vez, os fundos constitucionais estão ligados aos anos 1990, na ideia de competitividade, criação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) e apoio aos micro e pequenos empreendedores, geridos por bancos regionais, que tiveram sua atuação como banco de desenvolvimento reconfiguradas pelo Acordo de Basileia II em 2004, que parametrizou normas de risco de crédito para bancos ao redor do mundo, não importando sua natureza. Com isso, os bancos regionais se aproximaram cada vez mais de processos operacionais e do formato dos bancos comerciais.

Portugal (2017), ao fazer um levantamento das avaliações dos instrumentos, aponta que os fundos constitucionais: *i*) tiveram efeitos positivos sobre o emprego e a massa salarial nas regiões; *ii*) possuem efeito mais local; e *iii*) impactam impostos e o valor adicionado, mas não têm grande repercussão sobre indicadores ambientais e sociais. Por sua vez, os incentivos fiscais ajudaram a sustentar empregos no Amazonas e os fundos de desenvolvimento regional apresentam baixíssima taxa de aplicação.

Diretamente em relação às tipologias da PNDR, Resende, Silva e Silva Filho (2018) encontraram impacto positivo dos fundos constitucionais no PIB *per capita*

municipal nas três regiões. No Nordeste, houve impactos positivos nas microrregiões de baixa renda e dinâmicas; no Norte, nas dinâmicas e de alta renda; e no Centro-Oeste, apenas na alta renda.

Todos os instrumentos explícitos da PNDR são voltados para a iniciativa privada; e as instituições regionais, que antes eram palco de decisões de investimentos para os estados, já não o são. A CF/1988 retirou do nível regional a característica de “ministério das regiões”, em que a maioria dos investimentos federais deveria ser chancelada pelas superintendências. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são exemplos disso, pois eram liberados primeiro para as superintendências, que faziam a repartição do recurso. Com a Constituição, os recursos vão direto do Tesouro Nacional para estados e municípios, que são entes federados.

O governo federal deu prioridade para outras fontes de financiamento para a iniciativa privada, como os gastos do BNDES, deixando os instrumentos da PNDR com uma pequena participação, diferente do que ocorrera no passado com os fundos de investimentos. A multiplicidade de políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal, principalmente a partir de 2007, deixou um caráter residual para a PNDR. A principal política do período, o PAC, mais parecido com o II PND – que marcou o auge do planejamento econômico nacional –, não levou em conta o planejamento realizado pela referida política de desenvolvimento regional.

O governo federal capitalizou o BNDES, a partir de 2008, para atuar como instrumento de crédito no enfrentamento da crise econômica internacional que se avizinhava, dando capacidade para financiar setores nas regiões brasileiras, especialmente a agropecuária e obras de infraestrutura, como hidrelétricas, rodovias e ferrovias, mesmo que a um custo ambiental e social elevado, como apontou Romeiro (2017).

Programas temáticos sem a perspectiva regional, como o Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida, realizados pelos ministérios setoriais, em alguns casos com participação de estados e municípios, atingiram indiretamente dimensões do desenvolvimento e territórios alvos da PNDR, sem atentar às diretrizes desta política (Araújo, 2013).

Ser o paradigma para o desenvolvimento nacional necessitava mais do que um bom desenho institucional e discussões abertas, necessitava de poder entre as políticas públicas, ao contrário da ideia de governança neutra e articuladora.

Nesse contexto, as duas primeiras décadas do século XXI marcaram o fortalecimento dos órgãos de controle dentro do Estado, que realizam fiscalizações e avaliações periódicas sobre as políticas públicas com amplo acesso a informações e

visão geral sobre elas. A nosso ver, o TCU é um exemplo de organismo que detém maior capacidade de análise do Estado através do acesso à informação para emissão de acórdãos, que visam recomendar punições ou direções ao Executivo federal, caso descumpram suas metas ou até mesmo a legislação. No auge do período de planejamento nos anos 1970, o Poder Executivo detinha boa parte das informações para planejamento e acompanhamento de suas ações, porém defasadas pela tecnologia da época. Hoje, as instituições de controle têm maior acesso à informação, mas suas atuações podem causar certo desarranjo entre as funções de cada poder dentro do Estado.

Desde 2009, o TCU escolheu a temática regional para fiscalizações sistemáticas da atuação do governo federal, entre eles o financiamento de políticas públicas como a regional. Destacam-se os acórdãos nºs 2.919/2009, que sinalizou problemas e recomendou reavaliação da PNDR, realizada em 2012 pelo MI; 1.204/2012, que avaliou temas transversais, como política econômica, infraestrutura, PAC, Copa do Mundo de 2014, desenvolvimento regional, e ciência, tecnologia e inovação, expondo suas fragilidades e avanços; e 1.655/2017, que fez um estudo detalhado de todas as fontes de financiamento para o desenvolvimento regional que envolve o governo federal e não só as instituições envolvidas com a PNDR.

Assim, a capacidade de atuação possibilitada pelo livre acesso às instituições governamentais deixa os órgãos controladores em posição privilegiada para pensar o desenvolvimento brasileiro, seja a partir das regiões ou não.

O Estado seguiu caminhos que deixaram a PNDR como política pública marginalizada, porém, se visto de forma integral, as ações governamentais contribuíram para a melhoria de vida nas regiões brasileiras, enfrentando múltiplas dimensões do problema. A industrialização não pôde mais ser o foco do Estado, dado o ambiente de desindustrialização que as rodadas de neoliberalização iniciaram quase quatro décadas atrás e devido à concorrência com a China, a maior economia emergente das últimas décadas ofertante de boa parte da produção mundial.

O *impeachment* ocorrido no Brasil em 2016 trouxe ideias similares às dos anos 1990 no que tange à atuação do Estado sobre os problemas regionais: a tendência ao incentivo de projetos de logística e parcerias com a iniciativa privada. Porém ainda não é claro o posicionamento como tal, pois o ajuste macroeconômico e a instabilidade atual deixam para segundo plano as ações de Estado relativas ao desenvolvimento regional.

No momento, o país passa por uma séria instabilidade política e econômica, o que Pinto *et al.* (2017) chamaram de uma guerra de todos contra todos, trazendo inúmeras mudanças institucionais para as políticas públicas, em geral, e para a política regional, em particular. Entre elas, a discussão sobre a consolidação da PNDR,

o papel das superintendências no contexto do governo federal e a instituição de uma nova tipologia regional, sacramentada pela Portaria do MI nº 34/2018, que adotou a proposta apresentada na Nota Técnica nº 52/2017.

### QUADRO 1

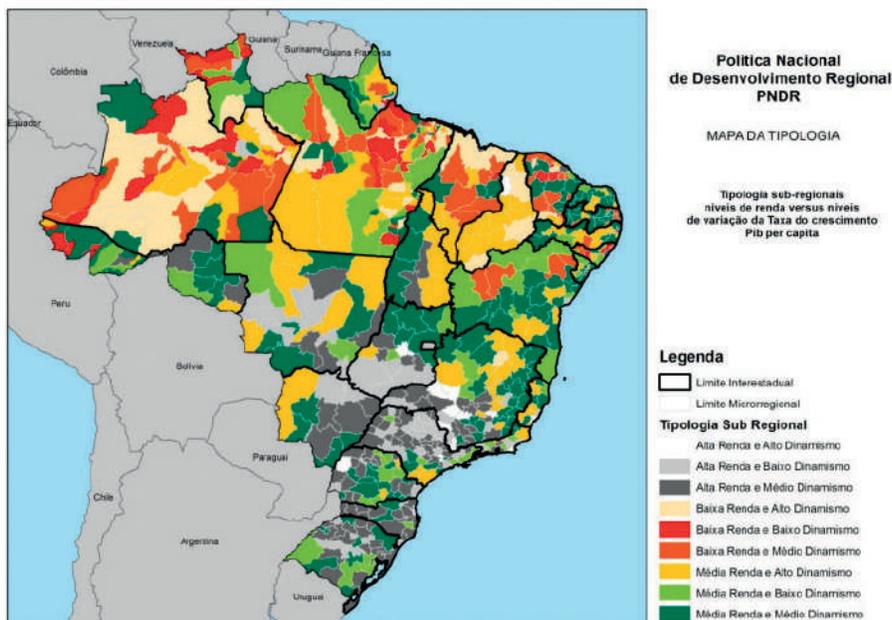
#### Tipologia sub-regional: situações típicas identificadas

Tipologia sub-regional Alto		Rendimento/habitante		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB/habitante	Alta	Alta renda e alto dinamismo	Média renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo
	Média	Alta renda e médio dinamismo	Média renda e médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo
	Baixa	Alta renda e baixo dinamismo	Média renda e baixo dinamismo	Baixa renda e baixo dinamismo

Fonte: Brasil (2017).

### FIGURA 6

#### Tipologia da PNDR (2017)



Fonte: Brasil (2017).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Segundo a Nota Técnica nº 52 (Brasil, 2017), o objetivo teria sido atualizar a tipologia da PNDR com dados recentes disponibilizados pelo IBGE, possibilitando à tipologia servir de parâmetro a vários instrumentos voltados para a redução das desigualdades, como os fundos constitucionais e os fundos de desenvolvimento regional, bem como outros fundos para o desenvolvimento regional que venham a ser criados.<sup>10</sup>

Nesse contexto, é importante destacar que, pelo lado do financiamento, foi direcionada parte dos recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento regional para outro fundo, o de financiamento estudantil (Fundo de Financiamento Estudantil – Fies), voltado para bolsas a estudantes de universidades particulares, mudança instituída pela Lei nº 13.530/2017. Ressalta-se que o presidente à época, Michel Temer, proferiu que a medida era uma mudança de paradigma, saindo de uma visão voltada para setores econômicos para uma que incorpora a educação, uma vez que “educação é desenvolvimento” (Brandão e Aquino, 2017). Uma mudança importante no discurso, mas influenciada, sobretudo, pelo ajuste fiscal e pelas medidas de austeridade propostas no seu governo.

O principal *funding* da política regional – os fundos constitucionais, vinculados à arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – teve seu orçamento reduzido por aspectos conjunturais. Como são administrados pelos bancos públicos regionais, eles também foram impactados pela mudança na Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) para a Taxa de Longo Prazo (TLP), que vincula os juros dos bancos ao rendimento dos títulos públicos, o que acaba com os subsídios creditícios dados pelo Tesouro Nacional, uma vez que o governo federal cobria a diferença entre a taxa de juros Selic e as taxas dos fundos constitucionais no crédito de fomento.

A Lei nº 13.682, de 19 de junho de 2018, consolidou essa modificação para as operações de crédito não rural e introduziu um fator novo: o coeficiente de desequilíbrio regional (CDR). De acordo com a lei, ele vem a ser um indicador utilizado para calcular os encargos financeiros dos bancos, *grasso modo*, a taxa de juros que será cobrada, definido pela razão entre o rendimento domiciliar *per capita* da região de abrangência do respectivo fundo e o rendimento domiciliar *per capita* do país.

---

10. A tipologia anterior foi elaborada com base no cruzamento das variáveis *rendimento médio mensal por habitante* (ajustados em termos de paridade de poder de compra por meio de ponderação pelo custo relativo da cesta básica da capital do estado considerado) e *taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais* por habitante (trênios 1990-1993 e 1999-2002), posteriormente agregados em microrregiões, conforme definidas pelo IBGE. Os dados básicos, a partir dos quais se construíram as variáveis, foram extraídos dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de PIB municipais, realizadas pelo Ipea (Brasil, 2010). A nova tipologia foi construída a partir de variáveis de distribuição de riqueza (rendimento domiciliar monetário mensal *per capita*, obtido do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2010, elaborado pelo Ipea, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e pela Fundação João Pinheiro – FJP) e de riqueza gerada em bens e serviços (taxa de variação geométrica do PIB *per capita*, obtida segundo médias trienais dos períodos 2002-2004 e 2012-2014, conforme dados do IBGE e do Diário Oficial da União – DOU) aplicada em microrregiões geográficas do IBGE (Brasil, 2017).

Em outras palavras, ele calcula a diferença de rendimento, uma variável econômica, como fator preponderante para dirimir os desequilíbrios regionais. Uma verdadeira marca do passado se inserindo no futuro.

Diante do exposto, o futuro das políticas de desenvolvimento regional deve olhar para o passado mirando os acertos e corrigindo os erros. Ser uma política nacional de referência como foi no passado já não é mais possível no contexto atual pela própria reconfiguração do Estado, que modificou as instituições regionais. O planejamento para o desenvolvimento deixou de ser o foco do serviço público e são comuns as afirmações de que os planos viraram peças de ficção. As mudanças estruturais pelas quais o Estado brasileiro tem passado, cada vez mais, o levam a oferecer serviços públicos de forma regulada por órgãos de controle, no entanto muitas regiões e territórios brasileiros continuam demandando uma atuação incisiva do Estado. Portanto, é imprescindível modificar essa situação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro passou por diversas modificações ao longo de sua atuação sobre a problemática regional. Nos primeiros anos, a ordem era interligar o Brasil e combater as secas. No início da República federativa, as oligarquias dos estados mais importantes detinham poder sobre o governo federal em detrimento de outros; porém, reconheceu-se que havia problemas que perpassavam mais de um estado e estavam espalhados por uma região, como o semiárido nordestino. Com o passar do tempo e o avanço da industrialização brasileira, os problemas regionais expressaram-se na economia, e a redução dos desequilíbrios de ritmos de crescimento entre as regiões era um objetivo nacional.

A partir dos anos 1950, pode-se dizer que o Estado se estruturou para enfrentar os problemas regionais, criando uma legítima política de desenvolvimento regional. A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, marcou uma época de fortalecimento de instituições regionais e respectivos instrumentos no Estado, com o objetivo de enfrentar a questão das desigualdades regionais – em especial na Amazônia e no Nordeste –, notadamente com auge na década de 1970 no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Esse período durou até os anos 1980, quando o Estado brasileiro se reconfigurou e saiu de uma visão nacional-desenvolvimentista para um contexto de rodadas de neoliberalização, no qual, no primeiro momento, este teve seu aparato reduzido a qualquer custo e, no segundo, se adequou à conjuntura.

De políticas de desenvolvimento regional voltadas para industrialização das regiões, exploração de recursos naturais (Amazônia) e expansão da agricultura moderna (Centro-Oeste e, mais recentemente, Amazônia e Nordeste), a ação do Estado passou a ser de enfrentamento das diversas dimensões relativas ao processo de desenvolvimento – não restritas a elevação da renda – e inserida em ambiente de instituições, escalas de decisão, poderes e democracia, diferentemente do período centralizado anterior.

Assim, governança, gestão e federalismo são questões a ser consideradas pelas políticas públicas, inclusive as regionais, que não encontraram espaço adequado no Estado brasileiro no século XXI, seja porque a redução das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento regional não seriam mais um objetivo nacional, seja pela adequação de instituições e instrumentos criados para outras políticas, seja por um jogo federativo mais complexo, que não mais envolve apenas os diferentes níveis de governo do Poder Executivo, mas também os poderes Legislativo e Judiciário para a consecução de ações estatais, ou melhor, de políticas públicas – sem contar com a miríade de atores sociais e econômicos que demandam ações do Estado.

Dessa forma, o Estado brasileiro, ao longo do tempo, reconfigurou-se e tratou os problemas regionais de diferentes formas, com instrumentos e processos que marcaram sua história e sua formação. Por sua vez, as políticas regionais vêm se modificando junto com o Estado e a sociedade, mas sempre atuando no processo de produção do espaço, seja no sentido de reforçar a configuração espacial vigente, seja no de criar novas formas de uso e ocupação do território.

Refletindo sobre essa dinâmica, acreditamos que diversos aspectos se relacionariam com o desenvolvimento social e econômico, bem como, em maior ou menor grau, participariam das ações do Estado no que tange ao desenvolvimento regional no panorama recente. Não obstante, três dimensões nos parecem mais relevantes; motivo pelo qual julgamos que deveriam ser profundamente consideradas no escopo das ações do Estado brasileiro com cunho regional.

- 1) Dimensão econômica: concernente, entre outros fatores, à distribuição e ao encadeamento das atividades produtivas pelo território nacional, além do aprimoramento do tecido produtivo, considerando os diversos segmentos da atividade econômica; inclui as dinâmicas internas e externas que afetam as economias regionais e a economia nacional.
- 2) Dimensão social: relativa, entre outros aspectos, à expansão da cobertura de serviços básicos para a população, bem como à melhoria de sua qualidade, à geração de emprego e ao incremento da renda, sobretudo das classes sociais mais fragilizadas. Também tem relevância a inserção social de parcelas marginalizadas da população nos benefícios propiciados pelas modificações socioeconômicas.
- 3) Dimensão política: compreende, mas não se limita às, as características do pacto federativo; o diferencial de capacidade administrativa entre os entes federados para elaborar e implementar políticas; a cooperação e a coordenação governamental; e os mecanismos de participação social no processo de políticas públicas.

Em conformidade com o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), acreditamos que, para diminuir as desigualdades no Brasil, é preciso “*modificar o curso dos acontecimentos pelo ataque simultâneo em um conjunto de frentes consideradas vitais*” (Sudene, 1967, p. 91, grifos nossos). E o Estado é um ator relevante desse processo.

Ademais, além de contemplar as três dimensões supracitadas, as políticas regionais poderiam conferir especial atenção aos recortes espaciais adotados, de forma que estes contemplassem uma leitura mais fidedigna das diferenciações e das desigualdades regionais, considerando as abordagens multiescalar e transversal. Outro aspecto que merece maior cuidado são os recortes temporais, uma vez

que o desenvolvimento regional demanda tanto mudanças estruturais no longo prazo quanto ações conjunturais no médio e curto prazos, das quais destacamos a inserção das finanças públicas no debate. Planejar o futuro é imprescindível, mas também se vive o hoje.

Reconhecemos que o planejamento governamental é um processo social; portanto, portador de tensões, conflitos, disputas e contradições. No entanto, entendemos que o Estado também corresponde a uma arena de negociações e pactuações entre diferentes grupos de interesse, que poderiam atuar no sentido de propiciar maior igualdade social e justiça espacial. Dessa forma, as políticas regionais não seriam vistas como uma colcha de retalhos, mas, sim, como uma estratégia que envolve a redução das históricas desigualdades regionais, uma das cláusulas pétreas de nossa atual Constituição Federal.



## REFERÊNCIAS

- ABLAS, Luiz. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional. *In*: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira (Orgs.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003. p. 171-186.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- AFFONSO, Ruy de Britto Alvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 2003. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- ALMEIDA, Romulo de. Experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia. **Estudos Econômicos**, ano I, n. 2, 1950.
- ARAÚJO, Christianne Evaristo de. **A partir das águas: argumentações midiaticizadas, resistência popular e a transposição do Rio São Francisco**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. *In*: BRANDÃO, Carlos. Antônio; SIQUEIRA, Hipólita. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 39-52, 2013.
- BECKER, Bertha. **Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BEZERRA, Agostinho Fernandes. Os incentivos fiscais regionais: Finam e Finor. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 21, n. 1, p. 9-66, 1990.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000.
- BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de gestão: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 2001.
- BOMFIM, Paulo Roberto de Albuquerque. **A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: estado e planejamento no período pós-64)**. 2007. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, v. 17, n. 65, p. 115-126. 1980.

BRANDÃO, Carlos. Prefácio. In: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, p. 19-31, 2013.

\_\_\_\_\_. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 38, p. 45-69, 2017.

BRANDÃO, Marcelo; AQUINO, Yara. Temer sanciona novo Fies e diz que medida é exemplo de educação para o século 21. **Agência Brasil**, Brasília, 7 dez. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2vsRSBx>>. Acesso em: 17 set. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://is.gd/p1ZgAl>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.396, de 10 de outubro de 1905. Dispõe sobre as despesas a fazer com a construção de obras preventivas dos efeitos das secas que periodicamente assolam alguns Estados do Norte. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, p. 5107, 10 out. 1905. Disponível em: <<https://is.gd/xAOflv>> Acesso em: 16 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 541, de 15 de dezembro de 1948. Cria a Comissão do Vale do São Francisco, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 17 fev. 1948. Disponível em: <<https://bit.ly/31SE7lu>>. Acesso em: 14 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, p. 276, 7 jan. 1953. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2woXCge>>. Acesso em: 3 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.976, de 26 de novembro de 1956. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Região da fronteira sudoeste do País. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, p. 22321, 29 nov. 1956. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2u9imrA>>. Acesso em: 1º abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, p. 26185, 16 dez. 1959. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2UXeYuT>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº **3.995, de 14 de dezembro de 1961**. Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, p. 11261, 21 dez. 1961. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2V4WuZc>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério dos Transportes. **Planos de viação**: evolução histórica, 1808-1973. Rio de Janeiro: MT, 1974.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Presidência da República, 1975. Disponível em: <<https://bit.ly/31XW1d2>>. Acesso em 10 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 7.827 de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, p. 17361, 27 set. 1989. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2HxF0gk>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Relatório final**: grupo de trabalho interministerial para redelimitação do semiárido nordestino e do polígono das secas. Brasília: MI, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **20 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO – FNE – FNO)**. Brasília: MI, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos**: a experiência apreendida e o olhar pós 2010. Brasília: MI, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **PNDR**: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: texto de referência. Brasília: MI, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Nota Técnica nº 52 – CGMA/DPDR/SDR/MI**. Brasília: MI, 30 nov. 2017. Disponível em: <<https://is.gd/Z3m1JI>>. Acesso em: 9 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orçamento Geral da União**. v. I. Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/36h3sOp>>. Acesso em 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Servidores civis e militares do Poder Executivo Federal - por órgão de exercício do servidor. **Portal da Transparência**, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3cuf7Mo>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRENNAN, Geoffrey; BUCHANAN, James McGill. **The power to tax**: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 45, p. 49-95, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2, p. 237-265, 2016.

CAMARGO, Angelina Ricci; PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. **Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas (1891-1930)**. Brasília: MAPA, 2017. Disponível em: <<https://is.gd/jXtDol>>. Acesso em: 27 set. 2018.

CAMPOS, José Nilson; STUDART, Ticiania Marinho de Carvalho. Secas no Nordeste do Brasil: origens, causas e soluções. *In*: DIÁLOGO INTERAMERICANO DE GERENCIAMENTO DE ÁGUAS, 4., 2001, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais Foz do Iguaçu**: ABRH, 2001.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995**. Campinas: Global, 1985.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre a formação regional econômica do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.

\_\_\_\_\_. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

\_\_\_\_\_. **Desconcentração produtiva regional no Brasil: 1970-2010**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

CANO, Wilson; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A questão regional no Brasil: traços gerais e sua evolução histórica. **Revista de Economia Política**, n. 10, p. 167-184, jul./dez. 1986.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Celso Furtado e a questão regional. *In*: FURTADO, Celso *et al.* **O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste**. Rio de Janeiro: Contraponto; Cicef; BNB, p. 45-68, 2009.

CARVALHO, David de Ferreira. A queda da renúncia fiscal e a crise recente do padrão de financiamento da Amazônia. **Papers do NAEA**, n. 66, p. 1-30, 1996.

CODATO, Adriano. Estado Novo no Brasil: um estudo da dinâmica das elites políticas regionais em contexto autoritário. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 305-330, 2015.

CODENO – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Ata da quinta reunião extraordinária do Conselho de Desenvolvimento do Nordeste, realizada no dia 2 de dezembro de 1959**. Salvador, 2 dez. 1959. Disponível em: <<https://bit.ly/2HsNZiT>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1995. (Coleção Repensando a Geografia).

DANDARO, Fernanda Massaroto; MARCONDES, Renato Leite. Obras públicas no contexto regional: secas e gastos no Nordeste brasileiro (1860-1940). **Revista Econômica do Nordeste**, v. 49, n. 3, p. 113-127, 2018.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. (Org.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 9-31.

DNOCS – DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **História**. Fortaleza, 24. nov. 2016. Disponível em: <<http://www2.dnocs.gov.br/historia>>. Acesso em: 21. jun. 2018.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. Tradução de Roberto Luis Troster. 5. ed. Rio de Janeiro: Pearson Education do Brasil, 2005.

DRAIBE, Sonia. **Rumos e metamorfoses**: estado e industrialização no Brasil 1930/1980. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

FERNANDES, Danilo Araújo. **A questão regional e a formação do discurso desenvolvimentista na Amazônia**. 2010. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

FERNANDES, Florestan. **Circuito fechado**: quatro ensaios sobre o poder institucional. São Paulo: Globo, 2010.

FIEB – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA. **Rômulo**: desenvolvimento regional e industrialização. Salvador: Sistema FIEB, 2013.

FREITAS, Weder David de. O planejamento regional brasileiro no fim do século XX: os eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista Territorial**, v. 1, n. 1, p. 47-72, jul./dez. 2012.

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony James. **The spatial economy**: cities, regions, and international trade. London: MIT Press, 1999.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. A operação Nordeste. *In*: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto; Cicef, p. 29-71, 2009a. (Arquivos Celso Furtado, v. 3).

\_\_\_\_\_. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. *In*: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto; Cicef, 2009b. p. 83-164. (Arquivos Celso Furtado, v. 3).

\_\_\_\_\_. Nova concepção de federalismo. *In*: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Essencial Celso Furtado**. 1. ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, p. 377-385, 2013.

\_\_\_\_\_. A fantasia desfeita. *In*: D'ÁGUIAR, Rosa Freire (Org.). **Obra autobiográfica**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, p. 207-398, 2014.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, p. 89-105, 2003.

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. **Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência europeia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

GALVÃO, Olímpio José de Arroxelas. Desenvolvimento dos transportes e a integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 183-214, 1996.

GABLER, Louise. **A Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e a modernização do Império (1860-1891)**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2012. Disponível em: <<https://is.gd/aYpFdd>>.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). *In*: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva, p. 41-66, 1999.

GUERRA, Paulo de Brito. **A civilização da seca**. Fortaleza: DNOCS, 1981.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. O Brasil do século XX: entrevista com Celso Furtado. *In*: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, p. 11-24, 2003.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. *In*: KON, Anita. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva, p. 15-39, 1999.

LESSA, Carlos. Infraestrutura e logística. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, p. 77-100, 2009.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LIMA, Marcos Costa. O conselho deliberativo da Sudene. *In*: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a Saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, p. 223-266, 2009. (Arquivos Celso Furtado, v. 3).

LIMA FILHO, Manuel Ferreira. Aragarças: a cidade encantada no sertão de Goiás. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v. 6, n. 13, p. 65-87, jun. 2000.

LIRA, Sergio Roberto Bacury. **Morte e ressurreição da Sudam**: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. 2005. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

LOPES, Marcio Augusto Falcão. **O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo governo Vargas (1951-54)**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, **São Paulo, 2009**.

LOVE, Joseph; WIRTH, John; LEVINE, Robert. O poder dos estados: análise regional. *In*: FAUSTO, Boris. (Org.). **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, v. 8, p. 58-171, 2006. t. 3.

MACEDO, Fernando Cezar de. O papel do Funres na transição da economia capixaba. **História econômica & história das empresas**, v. 15, n. 1, p. 39-70, 2012.

\_\_\_\_\_. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-47, 2014.

MACIEL, Dulce Portilho. Estado e território no Centro-Oeste brasileiro (1943-1967). Fundação Brasil Central (FBC): a instituição e inserção regional no contexto sociocultural e econômico nacional. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2011.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Macroeconomia**. Tradução de Teresa Cristina Padilha de Souza. 7. ed. São Paulo: LTC, 2009.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. São Paulo: Petrópolis: Vozes, 1984.

MARQUES, Gilberto de Souza. **Estado e desenvolvimento na Amazônia**: a inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. 2007. Tese. (Doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. *In*: CARDOSO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Marcia Walquíria Batista dos. **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 40-127.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. 621 p.

MENDES, Constantino Cronemberger; MONTEIRO NETO, Aristides. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 7, n. 10, p. 43-82, jan./jun. 2012.

MENEZES, Adriano S. Bezerra de; SALMITO FILHO, João. O GTDN e as exigências da atualidade. Entrevista com Celso Furtado. *In*: FURTADO, Celso. **O Nordeste e a saga da Sudene**. Rio de Janeiro: Contraponto; Cicef, p. 267-283, 2009. (Arquivos Celso Furtado, v. 3)

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Amazônia: mineração, tributação e desenvolvimento regional. **Novos Cadernos do NAEA**, v. 7, n. 2, p. 159-186, 2004.

MONTEIRO NETO, Aristides. Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

MORAES, Kleiton de Sousa. O olhar em viagem: a inspetoria de obras contra as secas e os a(u)tores do sertão (1909-1914). *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPUH, 2009.

MOREIRA, Claudia Cristina Pacheco. A extinção da Sudam e da Sudene. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 157, p. 209-221, jan./mar. 2003.

MOREIRA, Ruy. **A formação espacial brasileira**: contribuição crítica aos fundamentos espaciais da geografia do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

NABUCO, Maria Regina. A (des)institucionalização das políticas regionais no Brasil. **Etc..., espaço, tempo e crítica**, v. 1, n. 2 (6), 15 set. 2007.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OCAMPO, Jose Antonio. **Seis décadas de debates económicos latinoamericanos**. Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2UOVt7w>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: Labur Edições, 2007. 184 p.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re(li)gião**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Crítica à razão dualista; O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. As contradições do ao: globalização, nação, região, metropolização. *In*: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 33-60, 2006.

\_\_\_\_\_. **Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Wesley Pereira; TRINDADE, José Raimundo Barreto; FERNANDES, Danilo Araújo. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro. **Ensaio FEE**, v. 35, n. 1, p. 201-230, 2014.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem Aparecida. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, 2010.

PECK, Jamie; THEODORE, Nick. **Fast policy**: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.

PEREIRA, João Marcio Mendes. **O Banco mundial como ator político, intelectual e financeiro: 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PINTO, Eduardo Costa *et al.* **A guerra de todos contra todos: a crise brasileira**. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, fev. 2017 (Texto para Discussão, n. 006)

PORTUGAL, Rodrigo. O que dizem as avaliações da política de desenvolvimento regional no Brasil? **Revista Econômica do Nordeste**, v. 48, n. 3, p. 157-170, 2017.

PRADO, Sergio. **Descentralização do aparelho de Estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro**. 1981. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1981.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. (1949). *In*: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Marcia Walquiria Batista. O setor público. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Marcia Walquiria Batista (Orgs.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O Coronelismo numa interpretação sociológica. *In*: FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, v. 8, p. 172-214, 2006. t. 3.

RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativos dos gastos tributários PLOA 2018**. Brasília: RFB, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/37pbDY8>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

RESENDE, Guilherme Mendes; SILVA, Diego Firmino Costa; SILVA FILHO, Luis Abel. Evaluation of the Brazilian regional development funds. **Review of Regional Research**, v. 13, p. 1-27, 2018.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa, Portugal. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2OU2bWm>>. Acesso em: 12 abr. 2012.

ROMEIRO, Juliana Ferreira. BNDES, meio ambiente e Fundo Amazônia. *In*: VAINER, Carlos; VIEIRA, Flavia Braga (Orgs.). **BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil. Brasília: BID, 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. São Paulo: Annablume, 2017a.

\_\_\_\_\_. Interpretações sobre a origem das desigualdades regionais e da questão regional brasileira. *In*: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 16., 2017, La Paz, Bolívia. **Anais...** La Paz: EGAL, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/3bitOR6>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Projeto nacional e políticas territoriais no Brasil. *In*: COSTA, Wanderley Messias da; VASCONCELOS, Daniel Bruno (Orgs.). **Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos**. São Paulo: Humanitas, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STEINBERGER, Marília. Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 22, n. 2, p. 117-129, 1988.

SUDAM – SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano de Programação Orçamentária SUDAM 2018**: plano de ação. Belém: Sudam, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2Sr44M2>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SUDENE – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Resolução nº 2.777 de 21 de dezembro de 1966**: relatório de atividades da Sudene 1965. Recife: Sudene, 1966. Disponível em: <<https://bit.ly/2LMgrOU>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: Sudene, 1967. Disponível em: <<https://bit.ly/2WM0IFQ>>.

\_\_\_\_\_. **Ata da 225ª reunião ordinária do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, realizada no dia 30 de março de 1979**. Recife: Sudene, 1979. Disponível em: <<https://bit.ly/39tFgZA>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ata da 346ª reunião ordinária do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, realizada no dia 30 de junho de 1989**. Recife: Sudene, 1989a. Disponível em: <<https://bit.ly/3bJitLb>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ata da 351ª reunião ordinária do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, realizada no dia 24 de novembro de 1989**. Recife: Sudene, 1989b. Disponível em: <<https://bit.ly/2wp7CpK>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Secretaria Executiva para a 398ª Reunião do Conselho Deliberativo**: 28 de fevereiro de 1996. Recife: Sudene, 1996. Disponível em: <<https://bit.ly/2uKvTWN>>. Acesso em: 21 jan. 2018.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira**: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TAVARES, Hermes Magalhães. Desenvolvimento, região e poder regional: a visão de Celso Furtado. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 13, n. 2, p. 11-26, 2011.

THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida de. **Atlas do Brasil**: disparidades e dinâmicas do território. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

THE WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992.

\_\_\_\_\_. **World development report 1997**: the state in a changing world. New York: Oxford University Press, 1997.

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 232-250, abr./jun. 2008a.

\_\_\_\_\_. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: limites de uma nova agenda para o Nordeste. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 2, n. 2, p. 104-12, out. 2008b.



# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

### Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

### Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### Revisão

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

### Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### Capa

Herllyson da Silva Souza

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







## MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

*História das Políticas Regionais no Brasil* atualiza temas e discussões pertinentes e necessários para se compreenderem os desdobramentos das políticas de desenvolvimento regional no país, hoje envoltas em dilemas já muito conhecidos: privatização *versus* uso social do território, competitividade *versus* cooperação entre lugares, perspectiva de lucro *versus* promoção de justiça socioespacial, homogeneização econômica *versus* desigualdades sociais e regionais.

Na obra, os autores revisitam as origens das políticas regionais, trazendo à tona o reconhecimento institucional dos problemas da região. Estimulam também discussões sobre a concepção do nacional-desenvolvimentismo, a partir de um posicionamento crítico do modelo clássico de desenvolvimento regional implantado no Brasil, para, ao final, reservarem atenção à reconfiguração atual do Estado e ao perfil das políticas regionais, que passam, por meio dele, a ser delineadas. Nesse percurso, busca-se não apenas recuperar para o leitor a história de uma política de planejamento, mas também situá-lo diante das orientações das políticas ao longo do tempo, identificando as perspectivas que se colocam para o futuro a partir do momento presente.

Das regiões de planejamento do passado às unidades de conservação e aos territórios de cidadania atuais, há uma substancial mudança na geometria e na geografia do desenvolvimento regional; mudança esta que é muito bem abordada no livro por Rodrigo Portugal (economista) e Simone Affonso da Silva (geógrafa). E é dessa forma que os autores brindam, com esta publicação, não somente os jovens acadêmicos de diferentes disciplinas, mas igualmente os pesquisadores sêniores e os policymakers de forma geral.

Além de oferecer uma importante sistematização que situa as ações e as concepções de planejamento e de região na história política do país, este livro é uma importante referência de reflexão e de inspiração para análises críticas e comprometidas com o desenvolvimento e o ordenamento do território a partir da escala regional. Por isso, constitui-se uma obra oportuna e necessária, especialmente para o atual momento de nossa história, que exige, mais do que nunca, o exercício do pensar e do fazer críticos e esclarecidos.

**Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior**

Professor titular do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos,  
da Universidade Federal do Pará

ISBN 978-65-5635-006-6



9 786556 350066 >