

HISTÓRIA DA POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL

Rodrigo Portugal (SUDAM)

Resumo

Os problemas regionais tiveram seu espaço dentro do Estado brasileiro desde o império. Já atuou sobre a seca, a integração nacional, a industrialização, produtividade rural, pequenos empreendedores e em múltiplas dimensões. A atuação Estatal passou de ações pontuais sobre as regiões, para Políticas de Desenvolvimento Regional focadas na industrialização e crescimento da renda até chegar à Políticas Regionais em ambientes de governança e múltiplas dimensões. Dessa forma, o texto busca analisar as reconfigurações do Estado brasileiro na ação sobre as regiões até chegar à atual Política Regional, utilizando uma metodologia que entende a história enquanto um processo de construções contínuas.

Palavras-chave: Estado; Política Regional; História.

Abstract

The regional problems exists in State's brazilian bureaucracy since the empire. It has operated on drought, national integration, industrialization, rural productivity, small entrepreneurs and in multiple dimensions. The State evolved from singular actions on the regions to structured regional policies focused on industrialization and income growth, until governance and multiple dimensions of development. Thus, the text seeks to analyze how Brazilian state reconfigure itself to act on regions and how it reach to current Regional Policy, using a methodology which the history consists in a process of continuous change.

Keywords: State; Regional Policy; History.

JEL: O21; N9; R5.

Introdução

Falar em Política Regional no Brasil logo nos remete às políticas que tiveram início nos anos 1950 com Celso Furtado. É falar na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), nas secas e nos Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos militares na década de 1970. Todo o imaginário sobre o início da ação do Estado brasileiro sobre alguma região específica é ligada intuitivamente a este período da história, o que pode obscurecer ações desde o início da república velha (1889) ou até mesmo no império.

A seca no Nordeste já era algo que permeava 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 das ações do Estado. Com o passar dos anos, foram criadas instituições, foi constitucionalizada a problemática regional, foi cunhado o termo desequilíbrios regionais, criados planos e instrumentos para diminuí-los, microempreendedores ganharam espaço, a redução das desigualdades foram confrontadas com a coesão regional em prática na União Europeia e outras dimensões (meio ambiente, política e sociedade) foram incorporadas à política regional.

Assim, a distinção entre Política de Desenvolvimento Regional e Política Regional se torna necessária para conceituar ações estatais nas regiões brasileiras nos diferentes períodos históricos. A Política de Desenvolvimento Regional é a clássica, econômica, criada pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) liderado por Celso Furtado com o intuito de redução dos desequilíbrios regionais através da industrialização. É a que permeia todo o imaginário sobre a ação regional do Estado brasileiro a partir dos anos 1950. Galvão (2013, p. 60) atentou para o conceito ao definir o objetivo das Políticas de Desenvolvimento Regional na acepção clássica de diminuir as “[...] desigualdades de níveis e ritmos de crescimentos das economias”. Por outro lado, para ele Políticas Regionais tem uma concepção mais moderna de incorporar dimensões sociais, ambientais, políticas e espaciais na ação do Estado para diminuir as desigualdades entre regiões.

Para efeito da pesquisa, foram incorporados os conceitos de Galvão (2013) para um melhor enquadramento metodológico das ações estatais desde a formação do Estado-Nação até a segunda década do século XXI. A mudança conceitual desloca o foco da análise do período pós-Sudene e a partir de uma metodologia baseada na narrativa enquanto um processo permite estudar quase 200 anos de ações estatais com olhar regional, as mudanças de pensamento que permearam o Estado brasileiro, os instrumentos e a forma como ele incorpora e se estrutura para tratar o tema.

A pré-história das Políticas Regionais: Os planos viários e a seca.

Os primeiros indícios de uma preocupação por parte do Estado sobre as regiões do Brasil se deu nos planos viários. Elaborados por um corpo técnico próximo ao Império, engenheiros, em alguns casos militares, os planos viários foram apresentados ao Império no século XIX com o objetivo de interligar, promover o aproveitamento das potencialidades do interior e, como proferiu o engenheiro Ramos de Queiroz “[...] disseminar a civilização pelo interior do nosso país” (GALVÃO, 1996, p. 190).

Ao todo foram elaborados 07 planos no período monárquico, nem todos levados a operação, mas com o objetivo de interligar a então capital do Brasil, o Rio de Janeiro, às demais regiões, seja por fatores econômicos, políticos ou civilizatórios, como disse Ramos de Queiroz. O primeiro deles foi o Plano Rebelo (1838), um projeto que pressupunha a construção de três estradas reais que ligariam a capital ao então sudeste, noroeste e norte do Brasil. Mais um esboço de ideias, porém o traçado das estradas foi muito similar aos construídos mais de cem anos depois pelo Estado brasileiro (Galvão, 1996).

O plano Moraes (1869) foi o segundo deles e teve o intuito de interligar o país pelas bacias hidrográficas formando uma ampla rede de navegação fluvial, diferentemente dos demais que tiveram um viés de ligação ferroviária com forte influência do modelo implantado nos Estados Unidos (Plano Queiroz - 1874 e 1882, Plano Rebouças - 1874, Plano Bicalho - 1881 e Plano Bulhões - 1882).

Outros planos foram elaborados posteriormente no período republicano e Galvão (1996) cita dois fatores que contribuíram para a não efetivação de todos eles: a falta de recursos financeiros do Império para bancar as empreitadas, na maioria sem grande retorno econômico o que não atraía o capital britânico; e a resistência das elites agrárias brasileiras, pois o maior acesso representava uma ameaça ao seu poder político, isto é, poderia representar a entrada do Estado, na época império, na região de domínio das oligarquias.

Outro problema que abrangia mais de um estado, só que dessa vez em uma região específica, era a seca do Nordeste. De 1877 a 1879 ocorreu uma grande seca na região, o que obrigou o Governo imperial a enviar engenheiros para realização de estudos e perfuração de poços para amenizar seus efeitos, o que sem dúvida foi uma solução pontual.

O reconhecimento dos problemas regionais

Em 1889, o Brasil sai de um Estado unitário na forma de Império para uma República Federativa, que nos seus primeiros anos foi marcada pelo domínio das elites regionais sobre o

Governo Federal. As regiões eram dominadas pelas oligarquias (coronéis) que impunham seu poder pessoal através da posse, clientelismo, relações de amizade, de trocas e pelo patrimonialismo no trato da coisa pública, como bem lembrado por Cardoso (2006) de que não havia distinção entre o público e o privado no Estado brasileiro.

No livro a história da civilização brasileira, Love, Wirth e Levine (2006) destacaram a importância de São Paulo na república velha, pelo peso da economia cafeeira na arrecadação do Governo Federal e da sua pouca dependência financeira na instalação de portos e ferrovias, o que era essencial na época. Segundo os autores, existia um “federalismo desigual” no Brasil que beneficiava as elites paulistas e dos estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais no acesso ao Governo Federal (Rio de Janeiro), ao passo que estados como Pernambuco, que apresentava 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, pulverizadas entre as oligarquias locais e que não compunham uma unidade territorial conectada economicamente.

Desde o império, ou como preferia Florestan Fernandes, 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” (apud LESSA, 2009, p. 83). E nesse período foram construídas ferrovias e estradas próximas aos centros exportadores, mas nenhuma que conectasse todo o Brasil, como ocorreu na Rússia com a Transiberiana. Diferentemente do passado, quando o motivo podia ser político, econômico ou “civilizatório”, na federação o crescimento da economia paulista trouxe o econômico cada vez mais para a ponta. No entanto, estados afetados por esse “federalismo desigual” demandavam o Governo Federal, pois muitos de seus problemas eram recorrentes e extrapolavam os limites estaduais, como as secas no semiárido nordestino e o isolamento da Amazônia.

Assim, o Governo Federal era pressionado a reconhecer problemas regionais e agir sobre regiões específicas, mesmo que de forma pontual. Dos dois problemas apontados desde o império como regionais (seca e a inteligência) apenas a seca teve um reconhecimento institucional e constitucional na república velha e nos primeiros anos de Vargas.

O marco institucional de reconhecimento dos problemas regionais foi a criação em 1909 da Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS) para realização de estudos e obras de combate as secas entre o Piauí e norte de Minas Gerais, como perfuração de poços, construção de estradas de rodagem, açudes públicos e reservatórios. O discurso era de amenizar os

flagelos trazidos pelas secas, o que foi logo desmistificado, pois pouco tempo após sua criação o órgão foi capturado pelas elites locais para interesses pessoais (OLIVEIRA, 1987).

Nos anos 1930, o governo Vargas marcou uma mudança importante no Estado brasileiro, pois: no aspecto político, ele quebrou com a sequência de presidentes diretamente apoiados pelas oligarquias paulistas e mineiras; no âmbito federativo, o poder antes pulverizado pelas oligarquias se tornou cada vez mais centralizado na figura do presidente; no âmbito econômico, as incipientes indústrias surgidas da renda gerada pelo café em São Paulo veem a sua demanda aumentada pelo estrangulamento da oferta externa de produtos e aumentam sua produção num processo de substituição de importações, que levaria o país a um novo ciclo econômico e de atuação do Estado na economia.

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

A fragilidade do Governo Federal, junto com a força das oligarquias regionais, não produziu uma ação estatal estratégica e estruturada, mesmo que reconhecida pela Constituição de 1934 e criação do IFOCS em 1909, até porque não se tinha a dimensão de um projeto de desenvolvimento que englobasse os problemas regionais como nacionais e nem o formato de uma região problema específica, como foi visto a partir dos anos 1950, com o Nordeste.

O Estado Nacional-Desenvolvimentista e o advento dos desequilíbrios regionais

A crise de 1929 e a segunda guerra mundial criaram contextos em que os países industrializados tiveram dificuldades em manter o ritmo de produção e oferta de mercadorias, ao mesmo tempo em que diminuiriam a demanda por café, o principal produto de exportação brasileiro. Com isso, surgiram mecanismos para a economia do país se modificar estruturalmente, substituindo importações e formando um parque industrial, em torno de São Paulo, com recursos deslocados da produção cafeeira.

A partir daí se inicia a fase de maior industrialização do Brasil, chamada nacional-desenvolvimentista que perdurou por mais de 50 anos no país, cujo sentido precisava de um Estado forte, empresário, planejador e financiador (DRAIBE, 1985), encontrando na centralização no Governo Federal uma forma de comandar o processo, que se personificou na figura de 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. A criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) em 1934 e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938 mostrava a preocupação em qualificar o corpo técnico para planejar o processo que se descortinava pela industrialização (IANNI, 1971).

As elites 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, mas que terminaram integradas por políticos profissionais, de forma a apaziguar as tensões com as elites locais, o que transformou os órgãos em verdadeiras assembleias legislativas que balanceavam o poder do interventor designado por Vargas (CODATO, 2011).

Nos anos logo após a segunda guerra mundial, Vargas sai do poder e nesse período, o então reeleito presidente dos Estados Unidos, Harry Truman propõe no ponto IV do seu discurso de posse a possibilidade de um apoio técnico norte americano aos países pobres, o que na prática, possibilitou a sua industrialização como forma de combate à ameaça comunista da União Soviética.

Entre vários desdobramentos do Ponto IV para o Brasil, um deles foi a criação em 1950 da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que formulou projetos, que iam de infraestrutura, administração pública até a criação de um Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Foi a primeira forma de planejamento mais sistematizada do Estado brasileiro com apoio externo no contexto da industrialização por substituição de importações.

Esse período também é marcado pelo crescimento da teoria keynesiana no mundo, que pressupunha uma maior ação do Estado na economia. Para os keynesianos, as crises eram causadas por quedas na demanda efetiva, que por sua vez afetavam os investimentos e a renda da economia. A solução seria o uso de políticas fiscais, cambiais e monetárias pelo Estado para manter ou até mesmo expandir a renda. Na América Latina, pressupostos keynesianos foram incorporados na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) a partir de 1949 para formular propostas de desenvolvimento, entre as quais estruturar o Estado para promover um avanço no patamar das rendas pela industrialização.

Na questão regional, a integração do Brasil, antes interligação, passa a ter um sentido mais forte de segurança nacional e de integrar mercados. Ainda no período Vargas, a fundação de Goiânia em 1933, o discurso do Rio Amazonas em 1940 e da Fundação Brasil

Central em 1943 são mostras iniciais do objetivo de integrar o Brasil, tanto de forma econômica quanto de proteção.

Com relação à seca, o IOCS passou por modificações de nomenclatura (IFOCS e depois DNOCS em 1945) e adquiriu mais competências. Além dos estudos e construções de açudes, participou da construção de estradas, ferrovias, pontes e campos de pouso, contudo, sem nunca deixar de atender aos interesses oligárquicos. Importante notar que o Ministério da Agricultura já havia sido criado desde o império, o que ocasionou conflitos de competência no Nordeste, como na modernização da agricultura (GUERRA, 1981).

Com a volta de Vargas em 1950 o projeto de integração (no sentido de segurança nacional e mercados) das regiões mais distantes se revigora e se materializa. A constituição de 1946 já previa um plano de valorização e ocupação da Amazônia, porém somente em 1950 foram realizados estudos e em 1953 foi instituído o Plano de Valorização da Amazônia, com uma instituição para geri-lo, a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), e um orçamento de 3% da renda tributária nacional para inversões na região. Marques (2014) afirma que assim como no Nordeste, a SPVEA também foi capturada pelas elites regionais, sem grandes ações modificadoras da estrutura regional. Da mesma maneira, na região sul foi criado em 1956 a Superintendência do Plano de Valorização da Região da Fronteira Sul e Sudoeste do País (SPVERFSP) que na lei de criação já trazia o objetivo de integrar a região a economia nacional (Lei nº 2.976/1956).

A região Nordeste também contou com esse orçamento para a solução das secas e com o DNOCS como órgão responsável. Ademais, foi criada em 1948 a Comissão do Vale do São Francisco (CSVF), para uma região específica no Nordeste e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952 para ofertar crédito aos atingidos pela seca, cujo primeiro presidente, Romulo de Almeida, intelectual que havia trabalhado na comissão CMBEU, já havia identificado o problema do Nordeste não apenas de seca, mas também de industrialização. No entanto, é importante ressaltar que começa a ganhar forma a definição das 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. De posse dos projetos da CMBEU, foi formulado um plano de metas que consolidou um parque industrial e modificou a estrutura produtiva do país. De um país agrário, populacional e economicamente, o Brasil se transformou em uma economia com grande valor adicionado pela indústria e uma população cada vez mais concentrada nas cidades. Em 5 anos o país se transformou e o problema regional se tornou explícito. As indústrias apoiadas pelo Estado se concentraram no sudeste, o

que gerou um crescimento econômico desequilibrado e uma concentração de renda em comparação às outras regiões do país.

O problema das regiões passou a ser econômico, ou melhor, de desequilíbrio econômico-regional dada a velocidade de crescimento do Sudeste brasileiro e a concentração espacial de renda naquela macrorregião. Ocampo (2008) cita que o projeto nacional-desenvolvimentista latino-americano foi uma combinação de industrialização e intervenção estatal, ao mesmo tempo em que foi de integração econômica nacional. A produção de São Paulo precisava de mercados para se manter sustentada e o mercado estava dentro do Brasil. A integração e as secas, até então problemas de múltiplas naturezas, ganharam um viés mais forte de integrar os arquipélagos econômicos e formar um mercado nacional, o que traria o problema das regiões para um patamar nacional.

A Política de Desenvolvimento Regional

O Nordeste era o caso emblemático dos problemas econômico-regionais. Além do histórico problema da seca, ele tinha uma economia rudimentar, uma elite latifundiária e decadente e um elevado contingente populacional. A renda proveniente da industrialização seria uma forma de combater o atraso econômico, mas também as estruturas que condenavam o Nordeste ao subdesenvolvimento, distribuindo renda e aumentando o patamar de vida local.

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) criado pelo BNDE e coordenado por Celso Furtado em 1958 diagnosticou estes problemas e propôs uma estratégia, via industrialização, que pressupunha a participação do Estado através de uma instituição regional que coordenasse os interesses econômicos e políticos em prol do desenvolvimento. A Sudene foi criada em 1959 com esse intuito e foi o marco institucional para o modelo de Política de Desenvolvimento Regional no Brasil.

A industrialização que vinha ocorrendo no Brasil desde 1930 no processo de substituição de importações possibilitou a revelação da questão regional em sua forma mais acabada. O Nordeste ganhou um 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 saiu da integração e das secas para se transformar em um problema de desenvolvimento.

A CEPAL teve um papel fundamental na formulação teórica para o desenvolvimento nacional e regional. Para eles, países periféricos, como o Brasil, 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)

propunha que ao longo do tempo essa diferença diminuiria, pois os países se especializariam, aumentando a produtividade, a oferta e reduzindo preços, beneficiando a todos. Porém, para os “cepalinos” isso não ocorria e as desigualdades de preços só aumentavam, prejudicando os países periféricos, só aumentando e reproduzindo as relações desiguais. Portanto, para dirimir esse hiato a solução seria a industrialização da periferia com a participação ativa do Estado.

A formulação inicial foi do argentino Raul Prebisch e deu base para Celso Furtado reformulá-la para o Nordeste, pois as relações de centro e periferia ocorridas no mundo também se mostravam na relação São Paulo-Nordeste, onde 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 catalizador do desenvolvimento nordestino, um verdadeiro “Ministério do Nordeste” com um corpo de funcionários especializados, estrutura que ganhava espaço dentro do Estado Brasileiro, no modelo mais sofisticado para tratar os problemas regionais até então.

A ideia era se desvincular das elites oligárquicas e organizar uma instância regional vinculada diretamente ao Presidente da República através do Conselho Deliberativo (CONDEL), órgão propositivo às ações do Presidente, que reunia representantes dos estados, ministérios, bancos de desenvolvimento, além dos órgãos que já tratavam a questão nordestina, como o BNB, o DNOCS e o CVSF (Lei nº 3.692/1959).

As proposições do CONDEL seriam orientadas por um plano diretor, formulado pelo corpo técnico da SUDENE e aprovado no Congresso Nacional, dando legitimidade ao plano. 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 subsídios à 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 em 1961 trazia no seu artigo 34 que empresas teriam dedução de 50% nas declarações de Imposto de Renda (IR) se reinvestissem ou aplicassem em indústrias consideradas prioritárias pela autarquia, ao passo que em 1963 estes

incentivos foram estendidos para projetos agrícolas pelo artigo 18 do II Plano Diretor, podendo 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 cobertura de risco cambial até construção de habitações populares.

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, e depois para outras regiões do Brasil.

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 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”.

O modelo foi reproduzido para outras macrorregiões de forma homogênea entre 1966 e 1967, constituindo uma verdadeira “sopa de letras” no Estado. Antigas instituições regionais foram modificadas: a SPVEA para Sudam na Amazônia, a Fundação Brasil Central se transformou em Sudeco no Centro-Oeste, a SPVERFSP em Sudesul, no sul do país e a CVSF em SUVALE; e novas foram criadas, como a Suframa para a parte ocidental da Amazônia.

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.

Na forma de governo, o período militar foi marcado por centralizações nas decisões e as superintendências foram vinculadas ao Ministério do Interior, o que gerou mecanismos de centralização federativa peculiares. O CONDEL e as superintendências possuíam grandes 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. Mesmo vinculados a uma pasta do Governo Federal, os órgãos regionais coordenavam as políticas federais nas suas regiões e era por eles que passavam os recursos, o que os dava poder frente a estados e municípios, suscitando ideias como a que as regiões poderiam se tornar um novo ente federativo (BONAVIDES, 1980).

Os Planos Diretores das superintendências perderam a autonomia pensada, mas por outro lado se tornaram capítulos de Planos Nacionais. Nos anos 1970, foram realizados três

Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) com uma concepção nacional de desenvolvimento e as regiões-problema tinham as suas funções dentro dessa estratégia. 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).

O II PND 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. 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 a 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, criados em 1970/1971, o primeiro como estímulo para colonização da Amazônia “Uma terra sem homens para homens sem terra” e o segundo para melhoria da produtividade das agroindústrias instaladas nas regiões.

A mudança de direção do Governo Federal, que detinha o poder de decisão frente 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 ter sido ampliadas para políticas setoriais como turismo, pesca e reflorestamento, não necessariamente nas macrorregiões Norte e Nordeste (CARVALHO, 1996).

Para reverter o quadro de escassez, o sistema foi reformulado e deu lugar aos Fundos de Investimentos: FINAM (Amazônia) e FINOR (Nordeste). A lógica deles refinava o 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 Nordeste tinham acesso aos recursos, emitindo ações e/ou debêntures. Esses títulos eram trocados no mercado de ações, podendo financiar projetos próprios ou de terceiros em diversas áreas. Era um intrincado sistema fiscal e financeiro que beneficiou a muitas pessoas físicas e jurídicas, não necessariamente produtivas e idôneas.

Dada a força do II PND, dos Fundos de Investimento e do Governo Federal, as decisões se afunilaram para níveis nacionais, no qual muitos autores sugerem que foi o início da crise dos órgãos regionais, pois por eles apenas passavam as decisões. É dessa época a

criação de Programas Especiais para o II PND, coordenados por grupos formados pelos ministérios do Planejamento, Interior, Agricultura, Transportes e Energia sem a participação dos organismos regionais. Portanto, o controle sobre a Política de Desenvolvimento Regional era nacional.

Nesse período foram incorporados outros pensamentos sobre o desenvolvimento regional dentro do Estado. Segundo Mantega (1984) Perroux, Myrdal e Hirschmann influenciaram as políticas adotadas, o primeiro se baseou nos polos de crescimento, no qual 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, onde o crescimento das regiões desenvolvidas causaria efeitos propulsores para as regiões periféricas com uma conexão e complementariedade, ou seja, transformaria o problema regional em nacional. 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.

A própria visão de Celso Furtado começou a ser problematizada quando Francisco de Oliveira criticou que o Nordeste estava a ponto de uma revolução popular em 1959, abafada pela criação da Sudene pelo capitalismo do sudeste para preservar a rentabilidade obtida (OLIVEIRA, 1987). Wilson Cano também critica a posição de centro e periferia de Furtado quando diz que São Paulo ao invés de exercer um capitalismo sanguessuga no Nordeste espalhou a indústria dando início a uma desconcentração virtuosa das regiões (CANO, 1985).

O que se destaca é que na época, os problemas regionais foram vistos como nacionais pelo Estado e pode-se considerar que este foi o período áureo das Políticas de Desenvolvimento Regional. Foram grandes investimentos em infraestrutura, agricultura, indústria que modificaram configurações sociais e econômicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as principais macrorregiões foco das ações de Desenvolvimento Regional do Estado brasileiro, mesmo que isso não tenha modificado as estruturas do subdesenvolvimento e trazido melhoria de vida para a maior parte da população.

A reconfiguração do Estado e o ocaso das Políticas de Desenvolvimento Regional

Os anos 1980 iniciam o fim do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro e ocaso das Políticas de Desenvolvimento Regional. Os gastos do Estado brasileiro tiveram um choque no financiamento com as crises do petróleo em 1974 e 1979, tornando os recursos do exterior, que financiaram boa parte do crescimento brasileiro, escassos. O agravamento da crise gerou pressões inflacionárias e elevaram a dívida pública brasileira. A matriz

Keynesiana de participação do Estado na economia mostrava sinais de esgotamento e começaram a surgir concepções nas quais os mecanismos de mercado eram mais capazes de garantir o crescimento (DINIZ; AFONSO, 2006).

A princípio adotado pelo Chile e 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. Era uma primeira rodada de neoliberalização que se espalhou pelo mundo e iniciou processos de abertura das economias nacionais. No Brasil, a abertura foi intensa e truncada, provocando desemprego e queda de setores importantes, antes protegidas pelo Estado nacional-desenvolvimentista. O objetivo do desenvolvimento nacional foi substituído pela estabilidade econômica e combate à inflação e as Políticas de Desenvolvimento Regional refletiram as mudanças de direção e sentido do Estado Brasileiro se modificando paulatinamente para Políticas Regionais.

A concepção de desenvolvimento regional se modificou no campo teórico, gravitando dos aportes keynesianos com foco no emprego, renda e investimentos, para aquelas que enfatizavam flexibilização do trabalho, redução de encargos e melhoria do capital humano. Para Diniz e Afonso (2006, p. 14) as principais alterações foram a incorporação de aspectos institucionais, como conhecimento, rotina e capital social; valorização da capacidade local para redução das desigualdades e a ênfase na competitividade. A inovação e o conhecimento eram elementos centrais para as regiões se diferenciarem e competirem entre si, gerando eficiência e assim desenvolvimento.

Os empreendedores individuais com grande capacidade de inovação substituiriam os grandes investimentos industriais. Palavras como redes, clusters, Arranjos Produtivos Locais (APLs), logística começaram a aparecer no vocabulário do Estado e as suas ações seriam voltadas para preparar as regiões para a competição internacional, com incentivo a inovação e aproveitamento das vocações locais numa nova geografia econômica (FUJITA; KRUGMAN; VENABLES, 1999). Ademais, havia uma razão prática para a mudança, pois o suporte estatal à pequenos empreendimentos privados eram muito mais viáveis financeiramente – e politicamente – que o apoio à 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.

Nesse contexto, o Estado brasileiro foi se reconfigurando, bem como a sua Política de Desenvolvimento Regional. O Governo Federal reduziu investimentos em infraestrutura, que marcaram os anos 1970, os organismos regionais passaram por um processo de enfraquecimento mais acentuado, os Fundos de Investimentos foram revistos e a ideia de desenvolvimento pela industrialização entrou na penumbra.

Steinberger (1988) cita bem essa mudança de paradigma. Para ela, a Política de Desenvolvimento Regional mudou não mais de foco como no II PND, mas de concepção. O problema regional não poderia mais ser visto como a função das regiões no processo nacional desenvolvimentista, mas sim em como as regiões poderiam contribuir para o Brasil. A redução dos desequilíbrios regionais como um projeto nacional havia mudado para uma fase posterior de entender as regiões como “coparticipes do desenvolvimento nacional”. Sai de uma estrutura de cima para baixo (*top down*) para uma de baixo para cima (*bottom-up*).

O fim da era dourada das Políticas de Desenvolvimento Regional provocou a volta da discussão federativa. Durante o período militar a questão ficou em segundo plano pela centralização imposta. A partir da anistia de 1979, eleições para governadores em 1982, redemocratização em 1985 e Constituição de 1988, ocorre uma pulverização maior de poder entre os entes federativos, agora União, estados e municípios. O país, já uma economia industrial, agora tem uma estrutura estatal mais complexa e mais agentes para permear as ações governamentais a serem implantadas nos anos seguintes.

As superintendências, mesmo que tivessem perdido autonomia desde o início da ditadura, eram importantes palcos da distribuição de recursos entre os estados com assento no CONDEL, o que a fazia representar o Governo Federal, forte e investidor. Quando este se reconfigura, perdendo recursos e poder, as superintendências perdem força também. Na constituição de 1988, os estados e municípios aumentam a sua participação na arrecadação total do Estado, não necessitando mais da intermediação dos organismos regionais, num processo em que enquanto um ganhou autonomia de recursos, o outro perdeu poder.

A maior parte dos organismos regionais ou foram extintos, Sudeco, Sudesul e Ministério do Interior em 1990, ou ficaram restritas a gerenciar os fundos de investimento (Sudam e Sudene) direcionados para a iniciativa privada, ou seja, a sua participação dentro do Estado diminuiu. Gerenciar, no sentido de trâmites, pois mesmo no auge das Políticas de Desenvolvimento Regional, as decisões estratégicas ficavam no nível federal. Com o vácuo de poder deixado pelo Governo Federal, mas ainda com instituições e recursos disponíveis, as elites regionais, também reconfiguradas pelas transformações das décadas anteriores,

voltaram a exercer influencia nos organismos regionais de forma mais efetiva e apoiando investimentos privados, sem grandes disponibilidades para investimentos públicos.

Steinberger (1988) fez uma boa exposição sobre esse período quando diz que 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, 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.

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 os seus resultados e o primeiro trabalho dessa natureza foi realizado em 1986 na Amazônia por Fernando Rezende, Hamilton Tolosa e Thompson Andrade intitulado “Incentivos Fiscais na Amazônia: Aspectos institucionais e tributários”.

Nos anos 1990, eles chegaram a ser suspensos por tempo indeterminado (lei nº 8.034/90), mas logo no ano seguinte foram reintroduzidos devido a pressões das bancadas regionais, com uma série de mudanças gerenciais e administrativas que visavam o fortalecimento no mercado financeiro e “[...] o resgate da credibilidade da Sudam” (Carvalho, 1996, p. 30).

Em 1997, em mais uma etapa da crise fiscal que o Brasil passava na primeira rodada de neoliberalização, ocorreu outra mudança, mais severa ainda, onde 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 (Lei nº 9.532/97).

Com a decadência das Superintendências e dos Fundos de Investimento, os Bancos Regionais (BNB e Basa)¹ ganham uma nova função ao assumir a gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento criados pela Constituição de 1988 para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil com o objetivo de ser um crédito subsidiado (em prazos, limites, juros e carência) para mini e micro produtores rurais, micro e pequenas empresas, associações, cooperativas, conjugado com assistência técnica e atendimento aos setores de comércio e serviços, grandes demandantes de crédito. Uma inovação surgida das discussões da Constituição de 1988 que modificou o financiamento da Política.

¹ O Banco do Brasil ficou responsável pela gestão do Fundo constitucional no centro-oeste.

Os Fundos Constitucionais são o exemplo mais singular da mudança de direção que marca a crise das Políticas de Desenvolvimento Regional e o início dessa nova fase da Política Regional. 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.

Porém, o símbolo do ocaso das Políticas de Desenvolvimento Regional, que se iniciaram no fim dos anos 1950, foi a extinção das duas últimas Superintendências, Sudam e Sudene, em 2001 e a proibição, no mesmo ano, de novas operações para os Fundos de Investimento, marcando o fim do padrão de financiamento da época de ouro.

O Estado e as Políticas Regionais

A primeira rodada de neoliberalização teve foco no ajuste fiscal e foi intensa no que diz respeito ao Estado, pois provocou venda de ativos, privatizações, abertura de mercados e pulverização de poderes, antes concentrados no nível Federal. 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 a segunda rodada de neoliberalização. Como disse o Ministro à época “[...] nos anos 90 se verificou a inviabilidade da proposta conservadora do Estado mínimo” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 49).

É desse período que ganham espaço as Agências Reguladoras, o setor público não estatal (terceiro setor) (organizações não governamentais e sem fins lucrativos) para gerenciar atividades antes do Estado e ganham mais relevância os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União.

Toda essa forma de organização administrativa do Estado, que teve o Banco Mundial como grande incentivador e o neoinstitucionalismo como influência², causou uma pulverização de poderes entre os agentes e instituições, o que tornou a decisão mais complexa. A governança – capacidade de formular, planejar, programar e cumprir as políticas – se tornou essencial para as ações do Estado.

A ação do Estado começou a focar mais os governos e as políticas públicas – um conjunto de ações dos governos que irão produzir efeitos específicos – cada vez mais sujeitas ao controle, monitoramento e avaliação, seja por parte da sociedade ou de dentro do Estado, pelos órgãos de controle. Elas tendem a não ser mais desenhadas e executadas de forma

² No neoinstitucionalismo, o Estado importa, é complementar aos mercados e composto por uma miríade de instituições, que devem ser coordenadas por um governo central com capacidade gerencial e de governança.

centralizada e, dada a pulverização de poder dentro e fora do Estado, o que Jessop (2015) chama de Estatalidade, o federalismo importa. Os governos estaduais e municipais, segundo o modelo, participam de forma ativa, autônoma, 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 forma transversal: verticalmente nos Governos (União, Estados e Municípios), horizontalmente na República (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em toda a paraestatalidade que se encontra ao redor (movimentos sociais, ONGs, sindicatos, mercado financeiro).

Nesse contexto, em 2003 o Partido dos Trabalhadores (PT) assume o Governo Federal com concepções de retomar o protagonismo do Estado nas políticas públicas, que haviam ficado em segundo plano frente a 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).

Na perspectiva regional, alguns planos foram tentados nos anos 1990, mas que não foram muito adiante, como o programa Eixos Nacionais de Integração incluído nos Planos Plurianuais Federais (PPA), forma mais recente de planejamento do Estado, entre 1996 e 2003. Segundo Coelho (2014), a logística, competitividade e a redução dos custos eram a tônica para gerar melhores fluxos nas empresas conectadas internacionalmente com o mercado. No entanto, em 2003 foi criada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – normatizada pelo Decreto nº 6.047/2007 – com o objetivo de reduzir as desigualdades do nível de vida entre as regiões e equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento. Na assertiva surgem duas importantes diferenças em relação ao passado: Enfoque na vida e não na renda e o acesso a oportunidades.

A PNDR não é mais de Desenvolvimento Regional, na concepção clássica, apesar de ainda possuir o termo no nome, pois admite que várias frentes deveriam ser enfrentadas pela política e a renda é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento. O foco mudou para uma natureza multidimensional, ou seja, várias dimensões afetam a qualidade de vida e diferenciam as regiões e fatores como inclusão social e sustentabilidade ambiental estão ao lado de competitividade e produtividade.

Do mesmo modo, o acesso a oportunidades estava em consonância com a forma de enxergar o desenvolvimento como liberdade, no qual, as pessoas além de capacidade econômica precisavam de outras capacidades elementares, como saber ler e evitar a fome extrema, para não haver privação de direitos. Os indivíduos precisam de “Entitamentos”,

como liberdades políticas, facilidades econômicas e oportunidades sociais, transversalmente dependentes, para alcançar o desenvolvimento (SEN, 1999).

A PNDR deveria ser ampla ao sair dos modelos macrorregionais para Amazônia, Nordeste e Centro-oeste baseada na industrialização e focar em múltiplas dimensões e escalas. A compreensão do território era vital e problemas regionais não eram somente aqueles que perpassavam vários estados. Micro, meso e macrorregiões onde houvesse desigualdade seriam alvos da Política Regional e foram criadas tipologias para a ação nos territórios. Mesorregiões brasileiras que recebessem a classificação Dinâmica, Estagnada e de Baixa renda seriam o alvo da Política Regional.

A mudança para uma base territorial da PNDR teve forte inspiração da Política de coesão da União Europeia. Nela, foram criadas políticas de fomento em áreas menos dinâmicas ou submetidas a processos de reestruturação econômica, as NUTS (Unidades Territoriais para fins estatísticos) 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, direcionado para os estados membros mais pobres (COELHO, 2014).

Os princípios e as prioridades da política são decididos a cada 7 anos pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu com base na proposta de uma comissão, formada por várias escalas de Estados. 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.

No Brasil, a responsabilidade pela PNDR dentro do Governo Federal ficou com o Ministério da Integração Nacional, criado em 1999, e com as Superintendências regionais da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste, recriadas em 2007. Estes organismos ficaram responsáveis pela gestão e articulação com políticas públicas existentes, de ministérios, estados ou 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 realizados planos de desenvolvimento não somente para o Norte e Nordeste, mas também para várias mesorregiões alvos da PNDR

No entanto, 10 anos após o decreto que normatizou a PNDR a maior parte da literatura fala que a política falhou em seus objetivos seja porque não se tornou lei, seja porque não se constituiu em uma política nacional, pela não cooperação dos entes federativos e ministérios, seja pela fragilidade institucional dos órgãos criados, ou porque não entrou na agenda de prioridades do Governo Federal. Porém, é preciso analisar as peculiaridades nacionais.

As superintendências da Amazônia e do Nordeste foram extintas em 2001, mas isso não quis dizer que fora seu fim. No lugar delas, foram criadas Agências de Desenvolvimento, que grosso modo, ficaram responsáveis pelos espólios dos antigos Fundos de Investimento e dos seus desdobramentos. Porém, no espaço de 30 anos desde os anos 1980, o que era um organismo regional diretamente ligado ao Executivo Federal foi passando para o legislativo e elites regionais. Os parlamentares tem 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 em 2007.

Nesse processo, cada órgão encontrou o seu lugar no Estado. O Ministério da Integração ficou responsável pela defesa civil em desastres naturais e pela transposição do rio São Francisco, grande obra dos governos do PT, para minimizar os problemas das secas nordestinas, o que concentrou o seu foco de ação. Outros organismos regionais do Nordeste como DNOCS e CVRSF, vinculados ao Ministério, também se direcionaram para o problema das secas, enquanto a Suframa, nas reformas dos anos 1990 passou para o Ministério de Ciência e Tecnologia e ficou responsável pela administração da Zona Franca de Manaus e apuração de mercadorias e incentivos fiscais na área. Nota-se que estes três organismos regionais não foram extintos no decorrer dos anos e a seca continua como um problema da região Nordeste.

No que tange ao financiamento da Política Regional, o FNDR que seria similar aos Fundos de coesão da União Europeia não chegou a ser aprovado. Os Fundos de Investimentos, incentivo fiscal e financeiro que deixou de receber novos projetos em 2001 deu origem a dois incentivos, um fiscal e outro financeiro, e esse desdobramento foi utilizado para o financiamento da Política Regional de 2007. Foram criados os Fundos de Desenvolvimento Regional e os Incentivos Fiscais, ambos direcionados para a iniciativa privada, o primeiro para financiamento a juros subsidiados de grandes investimentos em infraestrutura e obras com “grande poder germinativo” e o segundo desonerando 75% de alíquota de imposto de renda para investimentos prioritários, sem a criação de um fundo.

Assim como as instituições, os instrumentos da Política regional também encontraram o 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 influencia do PAC, mas também dos resquícios da Políticas de Desenvolvimento Regional do passado, pois o grande demandante de incentivos concedidos pela Sudam são 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 a ministérios envolvidos com a questão rural, como o Desenvolvimento Agrário 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 nordeste e que hoje são os principais demandantes dos Fundos Constitucionais.

Os instrumentos da PNDR são constituídos de marcas importantes do passado que tornam complexa a adequação à Política Regional. A penumbra das Políticas de Desenvolvimento Regional é intensa e os Fundos de Desenvolvimento Regional e os Incentivos Fiscais têm objetivos similares aos Fundos de Investimento com a ideia do desenvolvimento pela renda e grandes obras. Por outro lado, os Fundos Constitucionais estão ligados aos anos 1990, na ideia de competitividade, APLs e apoio aos micro e pequenos empreendedores, geridos por bancos regionais, que tiveram sua atuação como banco de desenvolvimento reconfiguradas pelo Acordo de Basiléia II em 2004, se aproximando cada vez mais de processos operacionais mais atinentes aos bancos comerciais.

Os instrumentos são voltados para a iniciativa privada e o nível regional, que antes era palco de decisões de investimentos para os estados, não é mais. Os estados e municípios têm fontes de financiamento diretas mais fortes que antes, via impostos, ou indiretas pela Constituição via mecanismos de partilha, e pelos ministérios via convênios.

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 dos Fundos de Investimentos. A multiplicidade de políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal, principalmente a partir de 2007, deixou um caráter residual para a Política Regional. A principal delas, o PAC, mais parecido com o II PND que marcou o auge das Políticas de Desenvolvimento Regional, não levou em conta o planejamento realizado pela PNDR.

Programas temáticos sem a perspectiva regional, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, apoio à universidades e institutos federais no interior do país, realizados pelos Ministérios, em alguns casos com participação de estados e municípios, atingiram indiretamente dimensões do desenvolvimento e territórios alvos da PNDR, sem atentar à Política Regional (ARAÚJO, 2013), que na sua formulação deveria ser o paradigma para o desenvolvimento nacional, como no passado, o que necessitava de poder político entre as políticas públicas do Estado e não de governança “neutra” e articuladora.

Todavia, 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. O Tribunal de Contas da União (TCU) é um exemplo de organismo que detêm maior capacidade de análise do Estado através do acesso à informação para emissão de acórdãos, que visam recomendar ao Legislativo, direções ou sanções ao Executivo Federal. No período de ouro, o poder Executivo detinha boa parte das informações para planejamento e acompanhamento de suas ações, porém defasadas pela tecnologia da época.

Desde 2009, o TCU escolheu a temática regional para fiscalizações sistemáticas da atuação do Governo Federal, o financiamento e aponta alternativas para a Política Regional, dos quais se destacam os acórdãos nº 2.919/2009 que sinalizou problemas e recomendou reavaliação da PNDR, realizada em 2012 pelo Ministério da Integração; o nº 1.204/2012 que avaliou temas transversais, como política econômica; infraestrutura; PAC; Copa do Mundo de 2014; desenvolvimento regional; ciência, tecnologia e inovação expondo suas fragilidades e avanços; e o nº 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.

O Estado, nos processos transversais, seguiu caminhos que deixaram a PNDR, enquanto política pública marginalizada, porém se visto de forma integral, as suas ações 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 das rodadas de neoliberalização que se iniciaram quase quatro décadas atrás e da concorrência da China, a maior economia emergente das últimas décadas e ofertante de boa parte da produção mundial.

A mudança de governo no Brasil em 2016 trouxe ideias similares à dos anos 1990 e no que tange a atuação do Estado sobre os problemas regionais, a tendência é incentivo a 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 política atual deixam para segundo plano, ações do Estado como a Política Regional.

O futuro da Política Regional deve olhar para o passado mirando os acertos e corrigindo os erros. Ser uma política nacional como foi na época de ouro já não é mais possível pela própria reconfiguração do Estado, que modificou instituições regionais. Atuar como um cobertor em espaços não ocupados por outras políticas públicas ou naquelas em que são insuficientes pode ser um futuro para uma Política Regional própria, que se prometeu

abrangente, mas não encontrou o seu espaço dentro do Estado na última década diante dos conflitos e disputas intra e paraestatais.

Considerações finais

O Estado brasileiro passou por várias etapas para atuar sobre problemas regionais. 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 foram reconhecidos que existiam 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 se expressaram 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 Sudene em 1959 marcou uma época dourada de fortalecimento de órgãos regionais, instrumentos e instituições dentro do Estado para enfrentar os problemas regionais, em especial na Amazônia e no Nordeste, notadamente com auge na década de 1970 no II 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, ele teve de diminuir a qualquer custo e no segundo ele se adequou à conjuntura.

De uma Política de Desenvolvimento Regional voltada para a industrialização das regiões a ação do Estado passou para uma Política Regional que deveria enfrentar diversas dimensões do desenvolvimento, não só a renda, e inserida num ambiente de instituições, escalas de decisão, poderes e democracia, diferente do período centralizado anterior. A governança, gestão e federalismo são palavras que as políticas públicas deveriam se adequar, inclusive a Política Regional explícita, que não encontrou o seu espaço dentro do Estado no século XXI, seja porque não é mais um objetivo nacional, pela adequação das instituições e instrumentos criados com outras políticas ou por um jogo federativo mais complexo, que envolve não mais apenas os níveis de governo, mas também o Legislativo e Judiciário para realização de ações estatais, ou melhor, de políticas públicas.

Dessa forma, o Estado brasileiro ao longo do tempo se reconfigura e trata os problemas regionais de diferentes formas, instrumentos e processos que marcam a sua história e sua formação.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A; SIQUEIRA, H. (org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 39-52, 2013.
- BECKER, B. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BERCOVICI, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BONAVIDES, P. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, v. 17, n. 65, p. 115-126. 1980.
- BRANDÃO, C. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, v. 19, p. 45-69, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, v. 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.
- CANO, W. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1995*. Campinas: Global, 1985.
- CARDOSO, F.H. Dos governos militares a Prudente-Campos Sales. In.: FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III*, v. 8. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 17-57.
- CARVALHO, D. F. 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, A. Intervenção estatal, centralização política e reforma burocrática: o significado dos departamentos administrativos no Estado Novo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 62, n. 3, p. 321-339, 2011.
- _____. 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.
- COELHO, V. L. P. *A Esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Campinas, 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. (Org.). *Economia regional e urbana - contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 9-31.

DRAIBE, s. m. *Rumos e Metamorfoses - Estado e industrialização no Brasil: 1930/1980*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1985.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A.J. *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. London: MIT Press, 1999.

GALVÃO, A. C. F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento. In.: BRANDÃO, C. A; SIQUEIRA, H. (orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 53-72. 2013.

GALVÃO, O. J. A. Desenvolvimento dos transportes e a integração regional no Brasil – Uma perspectiva histórica. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 13, p. 183-214, 1996.

GUERRA, P. B. *A civilização da seca*. Fortaleza: DNOCS, 1981.

IANNI, O. *Estado e planejamento no Brasil (1930 – 1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JESSOP, B. *The State*. Cambridge: Polity Press, 2015.

LESSA, C. Infraestrutura e logística. In.: CARDOSO JR, J. C. *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*, Brasília: IPEA, 2009. P. 77-100.

LOVE, J.; WIRTH, J.; LEVINE, R. O poder dos estados: Análise regional. In.: FAUSTO, B.(org.) *História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, v. 8*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 58-171.

MACEDO, F. C. 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.

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

MARQUES, G. S. SPVEA: Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). In: TRINDADE, J. R. (Org.). *Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a SPVEA, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro*. Belém: Paka-Tatu, 2014. p. 61-96.

OCAMPO, J. A. Los paradigmas del desarrollo en la historia latino-americana. In: ALTIMIR, O.; IGLESIAS, E. V.; MACHINEA, J. L. (orgs.). *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Santiago: CEPAL. 2008.

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

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

STEINBERGER, M. Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 22, n.3, p. 117-129, 1988.