

O Planejamento regional e urbano no Brasil

Bernardo Campolina*

Histórico das políticas regionais

O processo de ocupação do Brasil e os ciclos econômicos refletem a história de um país em que a desigualdade regional aparece como uma das características mais marcantes. Com efeito, historicamente, tal processo ocorreu de forma fragmentada e regionalizada. Isso é o que Furtado (1980) demonstra em seu clássico livro *Formação Econômica do Brasil*. Nele, o autor argumenta que os ciclos econômicos brasileiros reproduzem ciclos regionais. Assim, os ciclos do pau Brasil, da cana de açúcar, mineração, do mate e das charqueadas no sul, do café e da borracha são todos econômicos regionais. Apenas no século XX, com o Governo Vargas (1930-1945), passou a haver a preocupação de promover-se um processo de integração nacional mais efetivo.

Enquanto a preocupação com a integração nacional figura como uma política tardia, a questão regional remonta à época do Brasil Império. Em 1877, por exemplo, foi criada uma Comissão Imperial para analisar o problema das secas, questão relevante para o Nordeste. Ela propunha, dentre outras ações, o desenvolvimento dos transportes, a construção de barragens e a transposição do Rio São Francisco, porém, devido à Proclamação da República, seus desdobramentos foram pequenos.

No início do século XX, o problema da seca voltou a ser objeto de discussão. Foram, então, fundadas comissões no Ceará e Rio Grande do Norte, resultando, por conseguinte, na criação da Inspetoria de Obras contra a Seca (IOCS), em 1906. Esta foi transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (FOCS) e, por fim, deu origem ao Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), estabelecido em 1945, atualmente ligado ao Ministério da Integração. Em 1920, foi criada a Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste Brasileiro, com 2% do Orçamento da União. Em 1923, a Constituição Federal fixou em 4% o Orçamento Federal para o controle das secas. Em 1945, pela atuação do Ministério das Minas e Energia, fundou-se a Companhia Hidrelétrica do São

* Dr. em Geografia pela Universidade de São Paulo, Prof. do Departamento de Ciências Econômicas e do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDPLAR) da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. E-mail: bcampolina@cedepplar.ufmg.br

Francisco (CHESF), cujo objetivo era aproveitar o potencial hidráulico da Bacia do Rio São Francisco.

A partir disso, foi construído um conjunto de usinas hidrelétricas (UHE) ao longo de tal bacia, sendo o Complexo de Paulo Afonso (Paulo Afonso, I, II, III e IV), Sobradinho e Xingó as mais importantes. Em 1948, sob forte inspiração do *Tennessee Valley Authority* (TVA), foi criada a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF). Com ela, pretendia-se impulsionar o desenvolvimento econômico e, tal qual o da CHESF, valer-se do potencial do Rio São Francisco. Hoje, a CODEVASF é uma empresa vinculada ao Ministério da Integração.

Em 1951, surge o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), todavia, seu funcionamento inicia-se em 1954. No âmbito do BNB, foi constituído um braço técnico, denominado ETENE. Ao lado deste, estava o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Esse grupo teve Celso Furtado como um de seus principais expoentes e, além disso, serviu de base para a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que apareceu no cenário político brasileiro em 1959. Ainda em 1951 foi proposta uma nova regionalização para o país, com a criação do “polígono das secas”.

Em direção à outra problemática (isto é, para além da questão da seca nordestina), foi estabelecida, em 1912, a Superintendência de Defesa da Borracha, revelando, de certo modo, a preocupação brasileira com a competição asiática. Em 1942, criou-se o Banco de Crédito da Borracha (Acordos de Washington), transformado, em 1957, em Banco de Crédito da Amazônia, o qual originou o Banco da Amazônia (BASA), fundado em 1966.

A Constituição Federal de 1946, com a dotação de 3% do Orçamento da União para o desenvolvimento da Amazônia, deu os primeiros passos no intuito de estabelecer um fundo de desenvolvimento regional. Em 1953, foi efetivada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), transformada em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966.

Em 1957, criou-se a Zona Franca de Manaus, a qual foi implementada em 1967 com a fundação da SUFRAMA. Na década de 1960, foram estabelecidas as superintendências de desenvolvimento regionais SUDECO, SUDESUL, SUDESTE.

A Constituição Federal de 1988 instituiu os Fundos Constitucionais para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste, operados, respectivamente, pelo BASA, BNB e Banco do Brasil. Entretanto, o que se assistiu na década de 1980 e 1990 foi o desmantelamento das políticas regionais, com a extinção da SUDENE e da SUDAM, recriadas, posteriormente, como agências. Os fundos constitucionais, por sua vez, ficaram subordinados à necessidade de controle fiscal, não sendo aplicados em sua totalidade. Importante salientar que, hoje, ainda lhes falta um planejamento para ordenar sua aplicação.

O resgate da política de desenvolvimento regional e seus desafios

No Governo Lula (2003-2010), a questão regional foi resgatada. O Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 estabeleceu as bases da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Por diversas razões, apesar dos avanços teóricos que deram sustentação à PNDR, houve falhas em sua concepção e articulação. Alves e Rocha Neto (2014, p. 1) pontuam que, dentre outros problemas, “[h]avia ausência de consensos nos diversos nichos governamentais (seja horizontalmente, no âmbito dos distintos órgãos do governo federal, seja verticalmente, em diferentes níveis federativos) e de estratégias robustas e coordenadas de implementação”.

Levando em consideração esses aspectos, o Ministério da Integração Regional, junto da Secretaria de Desenvolvimento Regional, propôs a segunda fase da PNDR. Esta se baseou, segundo Alves e Rocha Neto (2014), nos princípios da transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade de políticas, solidariedade, valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica, sustentabilidade, federalismo cooperativo.

Pelo que se observa, a II PNDR possui uma visão da questão regional bastante abrangente. São quatro os objetivos dela: a) convergência; b) aumento da competitividade de regiões com declínio populacional e elevadas taxas de crescimento; c) agregação de valor e diversificação; d) construção de uma rede de cidades com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo as centralidades que possam operar, em diferentes escalas, como vértices de uma rede policêntrica, com vistas a contribuir para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento.

A segunda fase da PNDR representa, pois, um avanço e uma atualização de um processo de construção histórica iniciada em princípios dos anos 2000, quando a questão regional foi retomada como objeto de política pública. A despeito disso, algumas questões persistem e precisam ser equacionadas. O financiamento da política por meio de um fundo único para o desenvolvimento regional ainda é, por exemplo, uma questão pendente. Realmente, como levar a cabo uma política nacional sem um fundo direcionado especificamente para essa finalidade é algo que chama a atenção. Um outro ponto diz respeito à centralidade da questão regional. É necessário conceber o planejamento do Estado brasileiro a partir de uma visão territorializada. É certo que, em 2008, o Ministério do Planejamento esforçou-se para alcançar tal intento. Seus resultados e aplicações foram postos, porém, em segundo plano.

Bibliografia

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília, DF: MP, 2008. v. 1.

DINIZ, Clélio Campolina. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Revista ANPEC**, Brasília, DF, v. 7, p. 1-18, 2007.

DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Política de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. 1. ed. Brasília, DF: Ed. da UnB, 2007. v. 1.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Org.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 17. ed. São Paulo: Nacional, 1980.

Normas para Publicação

Normas

- 1) São publicados apenas textos inéditos. Todos os artigos recebidos são submetidos a dois pareceristas (e a um terceiro em caso de discordância entre os dois primeiros), que recomendam ou não a publicação ou solicitam modificações no texto.
- 2) As contribuições precisam ser encaminhadas por meio do sistema de submissão eletrônica do site da RPPR no seguinte endereço: <http://www.revistappr.com.br/submissao.php>.
- 3) Conforme será indicado neste endereço, autores sem registro no sistema vão ser solicitados a preencher uma ficha que vai lhes conferir um login e uma senha. Com este nome de login e senha vão poder depositar seus textos e os respectivos resumos através de um formulário próprio que permite também o registro de co-autorias.
- 4) Detalhamento:
 - Os textos para Artigos devem ter, no máximo, 20 (vinte) páginas, incluindo tabelas, gráficos, figuras e referências bibliográficas. Fonte Arial tamanho 11, margens 2,5, espaço 1,5. Tabelas e gráficos em Excel. Os textos para Resenhas devem ter, no máximo, 05 (cinco) páginas.
 - O título e os subtítulos devem ser ordenados da seguinte maneira: Título 1: Arial, tamanho 14, normal, negrito; Título 2: Arial, tamanho 12, normal, negrito; Título 3: Arial, tamanho 11, itálico, negrito.
 - Todas as figuras devem ser enviadas em grayscale em formato EPS ou TIF, com resolução de 300 dpi (figuras coloridas devem ser readequadas a esse padrão).

Foco e Escopo

A Revista Política e Planejamento Regional pretende complementar e ampliar, dentro da sua linha editorial específica, as possibilidades de divulgação de uma parte crescente da produção intelectual do campo do planejamento e desenvolvimento regional, que está se tornando cada vez mais significativa no Brasil. Acredita-se que haja espaço para essa revista que se dedica, principalmente, a um debate da política e do planejamento regional em uma perspectiva interdisciplinar, na qual a atuação do poder público e de outros agentes políticos e sociais pode ser apresentada através de relatos de experiências que serão analisados e, criticamente, apreciados. Mas que pode ser também um veículo para reflexões conceituais e questionamentos

fundantes em relação a pressupostos epistemológicos e metodológicos, bem como de proposições de novas ideias a partir de uma perspectiva mesmo da gestão e do envolvimento de novos atores na formulação de políticas regionais. Todo assunto voltado para o debate crítico acerca da redução das desigualdades sociais e territoriais é possível de ser publicado na revista.

O foco territorial não está exclusivamente limitado ao Brasil e à América Latina; a linha de edição da PPR está voltada também para experiências e discussões em outros países e continentes onde os problemas das desigualdades regionais foram objeto de reflexão dos intelectuais e intervenção dos governantes ou da sociedade; sendo apreciada a apreensão crítica junto a características diversas de outros países ou análises comparativas entre essas experiências com a realidade brasileira.

A PPR tem como públicos-alvo acadêmicos e pesquisadores da área, gestores públicos, representantes de instituições e profissionais envolvidos na formulação e implementação de políticas e planos regionais, bem como na aplicação de instrumentos de planejamento, desenvolvimento regional e gestão territorial. Assim sendo, pretende contribuir com os trabalhos publicados para estabelecimento e manutenção de cooperação e intercâmbio de informações e experiências com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, bem como acadêmicos, pesquisadores e atores relacionados ao campo de estudo e pesquisa do periódico.

Crítérios Bibliográficos

5) As referências bibliográficas devem seguir as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

- As referências bibliográficas deverão ser colocadas no final do texto, em ordem alfabética, de acordo com os exemplos abaixo para LIVRO e ARTIGO:

BENEVOLO, L. **História da arquitetura moderna**. São Paulo: Perspectiva, 1981.

GODARD, O. Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de lacatégorie de patrimoinenaturel. **RevueEconomique**, Paris, n.2, p.215-42, mars 1990.

6) Se houver até três autores, todos devem ser citados; se mais de três, devem ser citados os coordenadores, organizadores ou editores da obra, por exemplo: SOUZA, J. C. (Ed.). *A experiência*. São Paulo: Vozes, 1979; ou ainda, a expressão “et al.” (SOUZA, P. S. et al.).

7) As menções a autores, no correr do texto, seguem a forma (Autor, data) ou (Autor, data, página), como nos exemplos: (Harvey, 1983) ou (Harvey, 1983, p.15). Se houver mais de um título do mesmo autor no mesmo ano, eles são diferenciados por uma letra após a data: (Harvey, 1983a) (Harvey, 1983b) etc.

8) Quando não houver a informação, utilizar “s.n.,” “s.l.” e “s.d.” para, respectivamente, sine nomine (sem editora), sine loco (sem o local de edição) e sine data (sem referência de data).

- 9) Colocar como notas de rodapé apenas informações complementares e de natureza substantiva, sem ultrapassar 3 linhas, em fonte Arial, tamanho 9.
- 10) Os editores se reservam o direito de não publicar artigos que, mesmo selecionados, não estejam rigorosamente de acordo com estas normas.

Declaração do Direito Autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.
- b. Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja O Efeito do Acesso Livre).

