

# A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios

Adriana Melo Alves\*

João Mendes da Rocha Neto\*\*

## 1 Introdução

O debate sobre o tema do desenvolvimento, em suas diferentes abordagens, é permeado por posicionamentos teóricos diversos, refletindo orientações ideológicas que preponderaram em distintos contextos sociais e econômicos da história do Brasil. As políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional não estão imunes a esses vieses. Ao longo do tempo, vêm alternando diferentes formatações e estratégias, muitas vezes vinculadas a regimes de governo e ao cenário internacional, bem como a seus respectivos contextos ideológicos.

Desde o final dos anos 1930, as iniciativas de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento no Brasil estiveram associadas a preocupações com a ocupação dos vazios territoriais e, em alguma medida, com a redução das desigualdades regionais. De forma específica, as políticas regionais estiveram no centro da agenda nacional entre as décadas de 1950 e 1970, passando por um enfraquecimento paulatino durante toda a década de 1980 e culminando com sua derrocada no final dos anos 1990. Embora sempre presente no meio acadêmico, o debate sobre esse tema foi retomado na agenda de governo somente nos primeiros anos da década passada.

Assim, sem a devida maturação (caráter extemporâneo), a política regional brasileira foi institucionalizada em 2007. Havia ausência de consensos nos diversos nichos governamentais (seja horizontalmente, no âmbito dos distintos órgãos do

\* Arquiteta e urbanista, mestre em Planejamento Urbano e doutoranda em Geografia; Secretária Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, Brasília  
E-mail: [adriana.alves@integracao.gov.br](mailto:adriana.alves@integracao.gov.br)

\*\* Dr. em Administração Pública; coordenador-geral de Planos Regionais e Territoriais e Diretor Substituto de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.  
E-mail: [joao.neto@integracao.gov.br](mailto:joao.neto@integracao.gov.br)

governo federal, seja verticalmente, em diferentes níveis federativos) e de estratégias robustas e coordenadas de implementação.

A constatação de que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) ainda carecia de instrumentos mais efetivos e necessitava de um novo desenho motivou a retomada de sua discussão em novas bases, a partir de um debate ampliado, com participação de diferentes segmentos da sociedade, num envolvimento de mais de 13 mil pessoas em um processo conferencial promovido pelo Ministério da Integração Nacional, realizado entre os anos de 2012 e 2013<sup>1</sup>. O resultado desse processo foi a definição de princípios e diretrizes priorizados que fundamentariam a elaboração de uma nova política regional. A meta desta última seria superar os gargalos encontrados e reconhecidos na sua primeira versão, vinculados, especialmente, à fragilidade da governança para uma implementação coordenada e ao fortalecimento dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional. A riqueza de contribuições decorrentes do processo conferencial imprimiu à proposta da PNDR II inovações que ainda precisam ser debatidas, particularmente no meio acadêmico, bem como necessitam ser aprofundados alguns dos estudos técnicos delas derivados, para os quais especialistas no tema podem contribuir de forma decisiva.

A argumentação deste artigo parte de uma revisão teórica sobre o tema, na qual dialogam autores de diversos campos do conhecimento. Em seguida, é-se feita uma explanação acerca da PNDR em sua primeira fase, com base nos documentos oficiais de referência que serviram de subsídio para a construção da política. Também são apresentados os componentes mais importantes do conteúdo da PNDR II, a segunda fase da política. Por fim, o artigo procura trazer algumas questões que ainda permanecem “em aberto” e que se constituem como um possível campo para investigações acadêmicas. Estas, certamente, podem contribuir para ampliar o processo de aproximação e diálogo entre governo e universidade – algo que tem despertado um interesse mútuo, seja por parte das instituições de governo, seja pelas instituições de pesquisa e ensino que tratam do tema.

## **2 Uma introdução histórica ao tema e seu espaço nas políticas públicas**

Atualmente, o Brasil é um dos 15 países mais desiguais do mundo. Suas desigualdades regionais foram constituídas ao longo da história de sua formação socioeconômica. Diversos autores apontam a estreita relação dessas assimetrias com o processo de industrialização regionalmente concentrada iniciado no começo do século XX, com o acelerado processo de urbanização verificado após os anos 1970 e com os deslocamentos populacionais em massa ao longo de décadas. Dentre outras possibilidades analíticas, a persistência do problema denota a inconsistência temporal das iniciativas governamentais direcionadas à superação dos exorbitantes níveis de desigualdade inter e/ou intrarregionais em suas distintas problemáticas, as quais, normalmente, estão associadas à incidência da pobreza em sua manifestação espacial.

Essas desigualdades intensificaram-se (e ampliaram-se) em decorrência de dinâmicas exógenas que repercutiram no território nacional. Considerando isso, a discussão sobre a questão regional brasileira deve considerar a contextualização e complexidade do cenário mundial, assim como o entendimento do multifacetado processo de globalização. Tal aspecto deve ser ressaltado por que o fenômeno da desigualdade manifesta-se em diversas dimensões e relaciona-se com questões estruturais intrínsecas ao modo de produção capitalista. É nessa direção que caminha a argumentação de Lannes Júnior (2006), segundo o qual

[...] [a] existência de desigualdade nos níveis de renda entre as diversas regiões de um mesmo país é um fenômeno que pode ser observado, em maior ou menor grau, em todo o mundo, independentemente do modelo econômico vigente (2006, p. 5).

Recentemente, o cenário global tornou-se mais complexo: a competitividade entre mercados passou a ser o motor da economia internacional, tendo como consequência a formação de diversos blocos econômicos, a disseminação de acordos comerciais bilaterais, a regulação do ambiente econômico por organismos supranacionais e a intensificação das trocas entre nações com diferentes níveis de desenvolvimento. Em tese, essas transformações proporcionariam uma relação mais equitativa entre os países. Entretanto, tal fato não pode ser tomado como verdadeiro, visto que um ciclo de crises nacionais que abalaram o mundo foi observado desde o início da década de 1990, culminando com uma grande crise global no final da primeira década deste século.

Cabe assinalar que esse conjunto de aspectos do mundo globalizado não se constitui de forma dissociada da dimensão territorial. O território é o amálgama das distintas relações de poder entre agentes e atores diversos em múltiplas escalas geográficas. Nesse cenário, cidades e regiões são levadas constantemente a competir. Conforme reflete Santos (2005):

Num mundo globalizado, regiões e cidades são chamadas a competir e, diante das regras atuais da produção e dos imperativos atuais do consumo, [...] a necessidade de competir é, aliás, legitimada por uma ideologia largamente aceita e difundida, na medida em que a desobediência às suas regras implica perder posições e, até mesmo, desaparecer do cenário econômico (2005, p. 57).

Os paradigmas da economia global aprofundaram as desigualdades tanto entre os países quanto dentro dos territórios nacionais, uma vez que frações deles foram selecionadas para que se integrassem às dinâmicas mundiais, em detrimento de porções que permaneceram à margem e que, ainda hoje, encontram dificuldades para a integração. Amim (2007) destaca que

[...] [n]ão se pode mais pensar em regiões como entidades espaciais; elas não são coesas, internamente, como um sistema econômico territorial. Essa constatação impõe

uma limitação importante a estratégias de desenvolvimento regional autóctone que sejam definidas territorialmente. A vida regional está se tornando, cada vez mais, engolfada em um espaço mundial de muitas geografias interligadas (2007, p. 19).

Frente aos novos delineamentos da globalização, que atualmente se pautam no novo paradigma da economia do conhecimento, com produção flexível de bens diferenciados e alta tecnologia, amplia-se a importância do território, visto que o processo de inovação é fortemente dependente de atributos e interações nele enraizadas. Concomitantemente, aumenta-se o desbalanceamento das competições territoriais internas (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012).

Considerando o cenário global apresentado, as estratégias da União Europeia em sua política regional são uma importante referência não apenas para a PNDR, mas também para políticas de diferentes países do mundo – ressalte-se, ademais, que os países ocidentais do velho continente já eram pilares da tríade do capitalismo, com diferenciações de desenvolvimento internas e entre si. A União Europeia tem investido na coesão territorial como estratégia para garantir saltos de competitividade. As esferas de ação de suas políticas territoriais perseguem três objetivos principais:

- (i) um sistema urbano balanceado por meio de múltiplos centros (policentrismo) e de novas formas de relação cidade-campo;
- (ii) igual acessibilidade à infraestrutura e ao conhecimento; e
- (iii) gerenciamento e desenvolvimento cuidadosos da herança natural e cultural (DINIZ, 2007).

Posteriormente, à formação original da União Europeia, foi agrupado um conjunto de nações bastante heterogêneas. Ele foi tornando-se mais complexo à medida que ocorriam ciclos de expansão ou “alargamentos”, os quais sinalizavam a existência de uma realidade cheia de contradições e desafios. Conti (2007) resume esse contexto destacando que

[...] [a] história das políticas territoriais formuladas e praticadas pela União Europeia pode ser entendida como resultado de um processo de tensão dinâmica entre centros de poder em “competição”, dentro de uma estrutura institucionalmente complexa (2007, p. 131).

No caso do Brasil, há traços que correlacionam fortemente a questão regional interna ao cenário europeu, em especial no que diz respeito ao dito tensionamento dinâmico dos centros de poder e da estrutura complexa. Isso se deve, dentre outras razões, aos acontecimentos que reestruturaram o território nos últimos 100 anos e às mudanças no desenho da federação. Tais transformações possibilitaram que o debate do tema regional fosse abordado em forma de ondas ou ciclos que se referenciavam nas áreas *core* para relativizar o problema das demais regiões.

Em seu trabalho, Cargnin (2012) faz uma digressão histórica e evidencia como esses ciclos se institucionalizaram. Segundo o autor, no período varguista

houve uma relação intensa do rol de planejadores brasileiros com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Ele menciona o *Niemeyer Report* como um documento pioneiro sobre a estrutura econômica do país, além de destacar a importância do Plano Geral de Viação para o período e da criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Esse primeiro momento atinge seu ápice com a Missão liderada por Morris Llewellyn Cooke:

[...] entre as conclusões [dela] [...] estavam a identificação de deficiências na infraestrutura e a manifestação da preocupação com o desenvolvimento regional, tendo recomendado o desenvolvimento do sul do país (CARGNIN, 2012, p. 17).

Cargnin (2012) aponta um segundo ciclo iniciado no pós-guerra, mencionando o Plano SALTE, de 1947, o qual incorporava setores como saúde, alimentação, transportes e energia. Nos anos subsequentes, empresas estatais importantes para a estruturação da economia nacional foram criadas, como a PETROBRAS e o BNDE, então Banco de Desenvolvimento Econômico. No início dos anos 1950, a CEPAL e o BNDE elaboraram estudos que influenciaram o Plano de Metas. Este buscou a aproximação entre o Estado e a iniciativa privada em diversos setores da vida produtiva do país, sendo destacado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão como “a primeira ação sistemática do Estado para o planejamento territorial” (BRASIL, 2002, p. 12).

Na segunda metade da década de 1950 também foi criado o embrião da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, que entendia o processo de desenvolvimento do Nordeste como “um centro industrial complementar ao centro desenvolvido brasileiro, assentado na substituição de importações, na introdução de modificações estruturais no meio rural” (CARGNIN, 2012, p. 18).

Nas décadas seguintes, foram centralizados os processos e, por conseguinte, as políticas de desenvolvimento. Isso se manifestou nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, o I e o II PND – um pesado bloco de investimentos em infraestrutura básica e expansão da indústria de insumos básicos e bens de capital, como a construção da Usina de Itaipu (I PND), do Polo Petroquímico de Camaçari, do Projeto Carajás e da Zona Franca de Manaus, dentre outros investimentos do II PND. De acordo com Cargnin (2012), a crise do petróleo “marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil e, também, esvaziamento das políticas governamentais relacionadas ao território, tornando as iniciativas posteriores meramente formais” (CARGNIN, 2012, p. 19).

Os anos 1990 veem esse quadro agravado com as políticas de orientação neoliberal, inclusive para a dimensão territorial. Alves e Rocha Neto (2014) destacam que

[...] [e]sse processo de enfraquecimento do sistema deu-se paulatinamente, mas o ápice de sua crise se manifestou concomitantemente aos escândalos de corrupção e à

finalização de alguns instrumentos de incentivos que eram considerados fundamentais (ALVES; ROCHA NETO, 2014, p. 61).

O desfecho desse período deu-se quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso editou duas Medidas Provisórias extinguindo a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e criando as agências Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), completamente esvaziadas de poder e de mandato institucional sobre o desenvolvimento regional, seja da perspectiva do planejamento, seja da ótica da gestão. Como assinalam Alves e Rocha Neto (2014):

Percebe-se que a trajetória desse sistema foi marcada por expectativas, que logo começaram a se frustrar. [...] As superintendências se viram reduzidas a meras operadoras de recursos destinados a projetos que, muitas vezes, estavam completamente dissociados das questões regionais (p. 61).

Esse ambiente complexo, externa e internamente, também se configurou, de forma paradoxal, como palco de experimentações que referenciaram os documentos-base de retomada do tema do desenvolvimento regional por parte do governo brasileiro entre os anos de 2003 e 2007. Ressalte-se que tal aporte não foi de todo incorporado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que acabou por absorver da Política Europeia apenas a adoção da tipologia para elegibilidade dos territórios prioritários.

No entanto, a herança de funções programáticas do orçamento federal anteriores à institucionalização da PNDR e a proposta de um sistema de governança bastante fragilizado acabaram por possibilitar uma entrada frágil do tema na agenda de governo. Em 2007, as superintendências de desenvolvimento regional estavam em plena recriação e o conteúdo do decreto de instituição da PNDR não havia incorporado a participação dos governos estaduais no processo de implementação da política. Kingdon (2007) traz um debate interessante acerca desse momento:

Previsíveis ou imprevisíveis, janelas abertas são pequenas e escassas [...]. As janelas não ficam abertas por muito tempo [...]. A escassez e a curta duração da abertura de uma janela de oportunidades criam um poderoso imã para problemas e respostas [...]. Como consequência, o sistema acaba ficando saturado de problemas e propostas [...]. Outros problemas e propostas ficam à deriva, uma vez que não há suficiente mobilização de recursos para a sua implementação (p. 237).

A lacuna deixada pela ausência de uma política regional durante as décadas de 1980 e 1990 pode ter-se constituído como um dos problemas que levaram, em 2007, à institucionalização de uma PNDR bem menos robusta do que os estudos e trabalhos acadêmicos propunham. Como o desenvolvimento regional retornou

à agenda com um bom aporte teórico, mas com bases frágeis do ponto de vista estratégico, as propostas apresentadas para o enfrentamento da questão careciam, naturalmente, de articulação. As soluções vieram, pois, fragmentadas em vários aspectos: tanto no âmbito da recriação dos órgãos macrorregionais de planejamento e desenvolvimento, quanto no âmbito da extinção e consequente reformulação de funções programáticas no orçamento federal; ou ainda devido à institucionalização de fóruns colegiados em diversos níveis, mas com atuação fragmentada ou descontinuada, a exemplo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional<sup>2</sup>, composta por secretários executivos de ministérios e coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, criada com o objetivo de articular ações setoriais em territórios prioritários. Frise-se, ainda, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto também não foi aprovado, dada sua vinculação à proposta de Reforma Tributária, que também não logrou êxito.

Nesse período, o ciclo virtuoso da economia e a janela de oportunidades na agenda de políticas públicas, ao menos teoricamente, consistiram em um momento ímpar para a PNDR; todavia, os problemas relatados no parágrafo anterior sobrepueram-se e levaram a um quadro de baixo comprometimento de instituições que atuavam transversalmente com o tema do desenvolvimento regional. O Relatório de Avaliação da PNDR (2011) é contundente ao sublinhar que “a Política Regional caracterizou-se como um conjunto de ‘instrumentos sem uma política’” (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011a, p. 89). Apesar disso, a PNDR foi, acima de tudo, a materialização do primeiro esforço de instituição de uma política nacional de desenvolvimento regional no país.

Abaixo, são elencadas algumas características da primeira PNDR. Muitas delas foram relevantes para a formulação da PNDR II:

- a) A PNDR representou uma mudança de paradigma nas ações de desenvolvimento, na medida em que visava a superar uma abordagem exclusivamente macrorregional, identificando que as problemáticas regionais apresentavam-se em múltiplas escalas geográficas e que sua atuação deveria ser necessariamente nacional;
- b) Superou a abordagem exógena, do tipo *top-down*, caracterizada pelas ações de implantação de grandes investimentos e sem o devido controle social, e propôs a valorização do desenvolvimento endógeno, do tipo *bottom-up*, com empoderamento, participação e controle social;
- c) Avançou na apuração do olhar sobre as regiões, superando a equivocada associação de que o “moderno” estaria atrelado às regiões mais desenvolvidas e o “arcaico” às menos desenvolvidas. Nesse sentido, a diversidade regional devia ser apreendida como um ativo a ser bem explorado economicamente;
- d) Por outro lado, apresentou fragilidade institucional por encontrar-se vinculada unicamente a um Ministério de linha e não a uma instância de coordenação estratégica, já que se tratava de uma política transversal por natureza;

- e) Apresentou limitações relativas ao financiamento do desenvolvimento regional, cujos instrumentos ainda eram macrorregionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e restritos ao setor privado, com uma lacuna percebida fortemente naquilo que se referia aos recursos voltados para o setor público, sobretudo para projetos complementares;
- f) Sua implementação foi prejudicada: a participação e o empoderamento da sociedade mostraram-se insuficientes, pois se restringiram às instâncias colegiadas associadas aos programas, com lacunas importantes do ponto de vista tático e estratégico, o que lhe conferiu pouca visibilidade e transparência;
- g) Sua avaliação – um velho dilema para a maior parte das políticas públicas – adquiriu contornos de enorme desafio, uma vez que, por sua natureza transversal, não houve aprofundamento das conexões existentes entre as diferentes ações programáticas do governo federal e as ações estaduais que dialogavam com o tema.

Sobre tais itens, Souza (2012) argumenta:

O balanço das iniciativas analisadas mostra que tão significativa quanto a confirmação da coexistência de distintos diagnósticos, prioridades, modelos de gestão e instrumentos de intervenção foi a constatação da ausência de instâncias efetivas de pactuação e coordenação (p. 49).

Outros aspectos foram sinalizados no Relatório de Avaliação mencionado e serviram de subsídio para a elaboração da proposta da PNDR II. De forma convergente, os textos de referência e as deliberações do processo de consulta à sociedade<sup>3</sup> evidenciaram uma preocupação em superar os gargalos da primeira versão da política. O tópico seguinte propõe-se a trazer esclarecimentos sobre a natureza e o conteúdo da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR II.

### **3 Pontuações relevantes para um debate sobre a PNDR II**

Apesar de não ser fator determinante, a natureza jurídica da PNDR II é basilar para o desdobramento e implementação de seus instrumentos. A vontade coletiva de institucionalizar uma política de Estado surgiu como uma “mensagem-força” resultante do processo conferencial para reformulação da política e adequou-se ao que afirma Bucci (2006): “[...] há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas ‘políticas de Estado’ –, e há outras que se realizam como parte de um programa, são as políticas de governo” (p. 19).

A PNDR II adquire um *status* de política de Estado em face da profundidade do problema que deseja atacar – a desigualdade – e do longo caminho que deve percorrer para reverter tendências que foram historicamente forjadas e incorporadas à sociedade e ao território nacional. Trata-se de uma política que, inexoravelmente,

está vinculada a um projeto maior de desenvolvimento para o país, pois objetiva a coesão territorial como parte da coesão social, econômica e política. Isso significa a interrupção do ciclo vicioso do modelo vigente de reprodução de desigualdades, que subordina certos territórios e regiões àqueles que se hegemonomizam em face de suas relações com economias já consolidadas e internacionalizadas.

A PNDR II procura contemplar um conjunto de princípios que irrompem no contexto da democracia brasileira, como a *transparência* e a *participação social*. Tais princípios não devem ser vistos como uma concessão do Estado, mas como uma construção reivindicada pela sociedade civil, fundamental para que, nas duas últimas décadas, o Brasil fosse transformado “em um país democrático e com uma impressionante diversidade de práticas participativas, as quais vinculam Estado e sociedade ao processo de formulação de políticas públicas e redistribuição de bens e serviços” (ALMEIDA, 2013, p. 11).

Outros princípios são a *transescalaridade*, a *multidimensionalidade* e a *transversalidade de políticas*. Neles, prepondera a aceção da terceira geração de políticas regionais, fruto das avaliações sobre o processo de desenvolvimento endógeno. Essas avaliações conduziram ao entendimento de que o processo de globalização impunha uma competição entre sistemas industriais regionais; em consequência disso, as políticas de desenvolvimento regional não podiam ser exclusivamente locais. A coordenação horizontal de vários atores (*bottom-up*) devia ser complementada pela coordenação vertical entre os diversos níveis de ação (*top-down*) (CROCCO; DINIZ, 2006, p. 14-15). A terceira geração de políticas regionais, dessa forma, propõe uma síntese de ações exógenas e endógenas.

Essa forma integrada de atuação tende, em tese, a potencializar os resultados da PNDR II, pois a superação das desigualdades não está limitada à dimensão estritamente econômica e social, e sim a um conjunto de vetores que impulsiona o desenvolvimento em dado território, sendo considerado, inclusive, o fortalecimento institucional. Grau (2005) destaca o caráter intersetorial das políticas públicas. Segundo ela,

[...] la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente (GRAU, 2005, p. 1).

A *solidariedade regional* é também um outro importante princípio da PNDR II. Ele está ancorado em mais uma “mensagem-força” resultante da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, a partir da qual se aponta a necessidade da *redistribuição territorial das atividades estruturantes do desenvolvimento* – um grande desafio a ser enfrentado. O próprio contexto da globalização impôs uma cultura de competição entre estados nacionais e entre as frações territoriais de um mesmo país, o que vem dificultando sobremaneira as iniciativas de cooperação. Os resquícios do

ideário neoliberal em diversas políticas públicas agravam ainda mais esse aspecto. Santos (2005) contribui para pensar a respeito dessa questão ao afirmar que

[...] [q]uando o sistema político formado pelos governos e pelas empresas utiliza os sistemas técnicos contemporâneos e seu imaginário para produzir a atual globalização, aponta-nos para formas de relações econômicas implacáveis que não aceitam discussão e exigem obediência imediata (p. 44).

Do raciocínio do autor, depreende-se que a política pública que tenha pretensão de reverter tal situação, amparada em mecanismos de promoção e estímulo à solidariedade regional, encontrará complexos obstáculos gerados pelo próprio aparelho governamental, que tende a operar a partir de lógicas setoriais e com prioridades geográficas que nem sempre favorecem a equidade.

A PNDR II propõe como princípio, igualmente, a *valorização da diversidade territorial, ambiental, social, cultural e econômica*. Essa política, além de reconhecer devidamente o que sempre foi visto como parte de nossa complexidade, destaca um elemento favorável para que o país se torne atrativo e, por assim dizer, competitivo. A diversidade é um ativo das regiões e, ao mesmo tempo, um fator-chave para a promoção de seu desenvolvimento. Juntamente da *combinação de competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo*, pretende-se com esse princípio ratificar e valorizar, como vantagem competitiva para o país, as potencialidades das capacidades produtiva e criativa de cada território, do patrimônio natural e cultural e da diversidade local e regional.

A *sustentabilidade* é de fundamental importância para a PNDR II, e não se restringe à dimensão ambiental. A preocupação maior de tal política é garantir a possibilidade de ciclos virtuosos longos, capazes de assegurar para as regiões a construção de uma sociedade diversa à atual, na qual haja uma efetiva redução das desigualdades de oportunidades em razão do lugar de nascimento ou de moradia dos seus cidadãos.

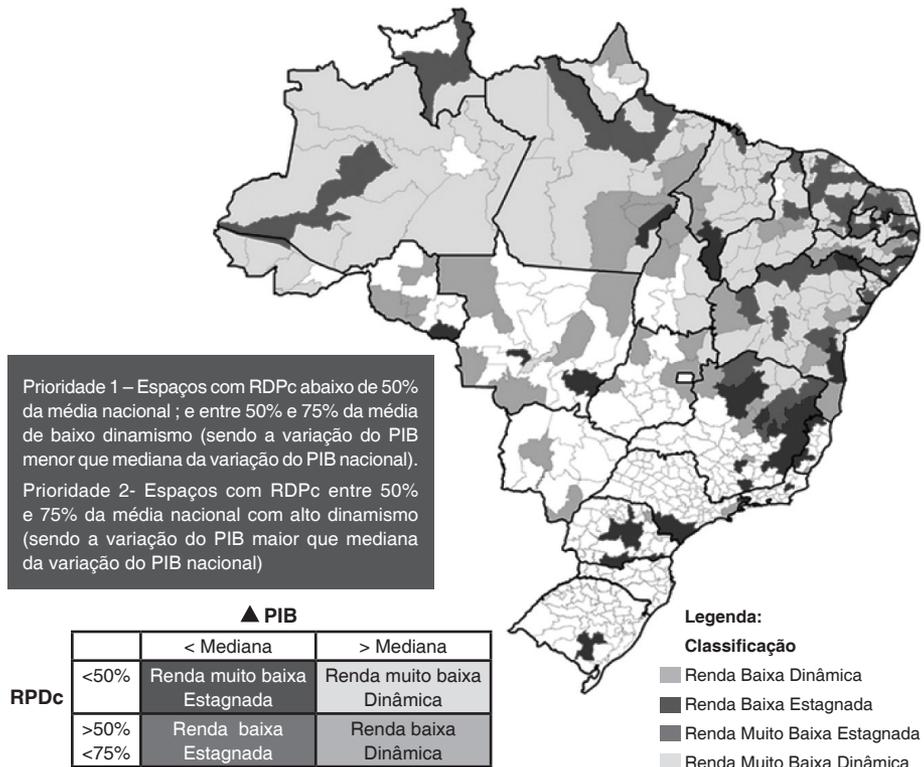
A Nova Política procura recolocar na agenda de governo um tema complexo, mas atualmente em evidência: o pacto da federação brasileira. Com o *respeito ao federalismo cooperativo*, ela reconhece a persistência da tensão entre entes federados – problema de origem que vem se agravando nas últimas décadas e que a Constituição Federal de 1988, apesar de seus avanços, não conseguiu solucionar –, bem como da concentração de receitas no âmbito da União. Quando a PNDR II confere centralidade ao tema, está conclamando, na verdade, o governo central a fazer uma reflexão acerca do desenho e da prática do atual pacto federativo, propondo seu fortalecimento, ainda que em outras bases, e a valorização das potencialidades de cada um de seus entes, integrando-os ao sistema de governança.

Com o que foi indicado, nota-se que a proposta de PNDR II traz em seu bojo uma visão complexa (e nacionalizada) da questão regional brasileira, com ênfases em problemáticas que se manifestam, distintamente, em cada uma das regiões. Ela parte do pressuposto de que, no Brasil, as desigualdades possuem múltiplas manifestações e que o quadro de assimetrias é dinâmico tanto no tempo quanto no espaço.

Para abordar e enfrentar as particularidades dessas complexas problemáticas, a PNDR II baseia-se em quatro objetivos específicos. O primeiro deles é a *convergência*, objetivo fundamental em qualquer política regional. Por meio dele, visa-se a [...] reduzir as diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre regiões e intrarregionalmente e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento [...] para os territórios e às pessoas que neles vivem. Deve-se observar que pela convergência não se propõe a igualdade dos níveis de desenvolvimento das regiões – isso não seria possível diante de nosso sistema econômico –, mas a diminuição das exorbitantes discrepâncias que fragmentam o território brasileiro e condena à exclusão parcelas significativas da sociedade, deixadas à margem dos processos de desenvolvimento.

Os indicadores selecionados para esse objetivo são rendimento domiciliar *per capita* nas microrregiões do IBGE (destinado à elegibilidade de microrregiões) e variação do Produto Interno Bruto (PIB) em 10 anos (destinado à priorização de microrregiões elegíveis). À política regional brasileira interessa verificar o nível de produção de riqueza nas regiões e, principalmente, como esta é distribuída e apropriada pela sociedade (Figura 1).

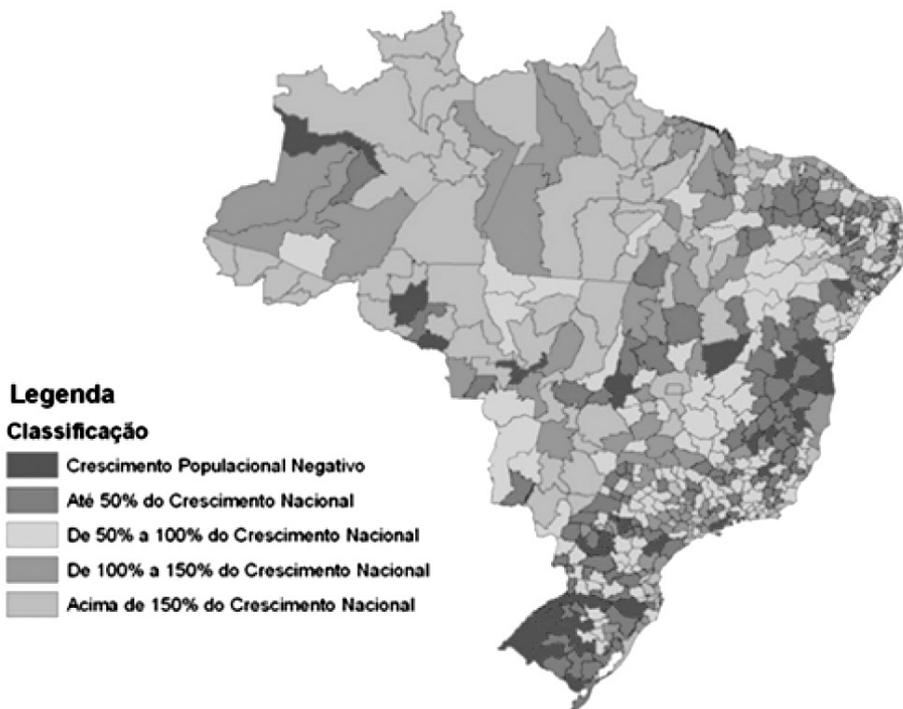
**Figura 1 – Brasil: Classificação das Microrregiões segundo RDPc x Var PIB (2000-2010)**



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional, 2014.

O segundo é intentar *promover a competitividade em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração* decorrentes de sua baixa capacidade de geração de oportunidades de emprego e renda e oferta de serviços. Tais regiões, ainda que não sejam caracterizadas como de baixa renda, vêm perdendo dinamismo ao longo do tempo. De forma surpreendente, esse objetivo atinge, por um lado, todas as macrorregiões do país, particularmente a Região Sul, que, vinte anos atrás, desconhecia tal processo, conforme pode ser verificado na Figura 2. Por outro, as tradicionais áreas de expulsão populacional, como o Nordeste e o Semiárido, reverterem essas tendências e já se constituem como focos de atração, sobretudo as sub-regiões que apresentaram forte crescimento nos últimos anos, como os vales dos rios nordestinos e/ou as capitais de porte médio que se “metropolizaram”. De modo semelhante, existem microrregiões na Região Norte que possuem crescimento populacional a taxas chinesas, isto é, muito acima da média nacional, principalmente aquelas que são receptoras de grandes obras estruturantes.

**Figura 2 – Brasil: Taxa de Crescimento Populacional por Microrregiões (2000-2010)**



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional, 2014.

A atuação da PNDR II, com base nesses aspectos, oportuniza o enfrentamento das questões que levam determinadas regiões a perderem população e focaliza áreas receptoras de grandes contingentes migratórios, as quais, igualmente, necessitam de uma atuação coordenada para evitar o agravamento de problemas sociais e o

estancamento do processo de desenvolvimento econômico. A isso, assinala-se que as áreas onde se situam projetos estruturantes têm tratamento diferenciado no âmbito da Nova Política ao se constituírem, automaticamente, como regiões-programa.

*A agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de commodities agrícolas e/ou minerais*, com baixo valor agregado nas exportações, baixa diversificação econômica, elevada desigualdade social e elevado risco ambiental, é o terceiro objetivo da PNDR II. Ele atinge as áreas que se encontram suscetíveis às forças do mercado mundial. As ações voltadas para tais regiões centram-se na agregação de valor aos produtos *in natura* e na diversificação produtiva. Nesse sentido, trata-se de construir uma base econômica e um tecido produtivo mais complexo e denso, com alto grau de inovação tecnológica, alta capilaridade e grande potencial de inclusão.

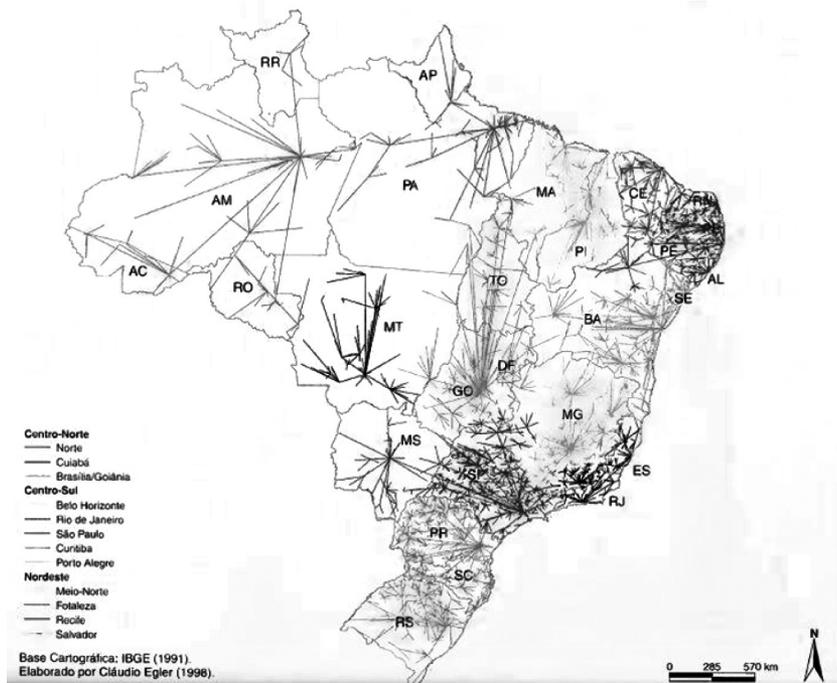
O quarto e último objetivo alcança todo o território nacional e está relacionado ao fortalecimento da rede de cidades médias, a saber: construir uma rede de cidades com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo as centralidades que possam operar, em variadas escalas, como vértices de uma rede policêntrica, com vistas a contribuir, ademais, para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento.

Estudos recentes identificam mudanças na rede brasileira de cidades, resultantes de transformações socioeconômicas nos anos 1980 e 1990, tais como a proliferação de “ilhas” dinâmicas industriais para além do centro-sul (embora fragmentadas), a redução do movimento de migração rumo às grandes metrópoles, com ampliação das migrações intrarregionais, e o crescimento das cidades médias. Percebe-se que as conexões entre as regiões de influência não apresentam articulação, verificando-se ausência de níveis hierárquicos intermediários nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde as capitais continuam assumindo a concentração dos equipamentos e serviços.

Segundo Correa (1995), no território de um país, a rede de cidades reflete o nível de integração dos sistemas produtivo, financeiro e sociocultural e influencia a forma como esses mesmos sistemas configuram-se por meio do papel das cidades como polos organizadores de processos econômicos e sociais e como lócus de tomada de decisão. Considerando a importância do tema e sua interface com as políticas públicas, órgãos diversos do governo desenvolveram estudos sobre a rede de cidades a partir de distintas metodologias, como o IBGE, o IPEA e o MPOG/CEDEPLAR (Figuras 3 a 5). A PNDR II toma esses estudos como ponto de partida para a negociação política e institucional, a fim de estruturar uma rede de cidades mais harmônica, sem desconsiderar o papel que os pequenos núcleos ou os municípios rurais e as porções ruralizadas das cidades desempenham nas relações com as cidades médias e metrópoles. Nisso, é-se levado em conta que a dimensão do rural incorpora não apenas áreas dispersas, mas também concentrações urbanas que se explicam por sua relação com recursos naturais (CAMPOS; KRAHL, 2006:87).



**Figura 5 – Rede Urbana Brasileira segundo o IPEA**



Fonte: IPEA, 2002.

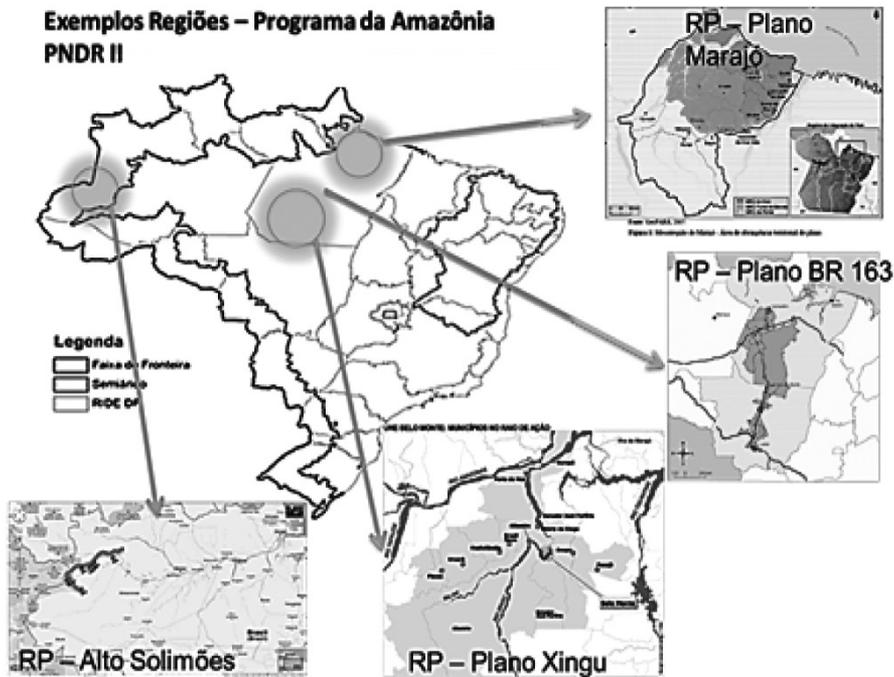
A PNDR II não desconsidera as contribuições já existentes, mas sinaliza um mapa estratégico para o governo federal, para as superintendências de desenvolvimento e para os governos estaduais, com o intuito de que os investimentos em oferta de serviços de qualidade, a estruturação de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais e a provisão de infraestrutura de conexão converjam para e complementem a constituição de novas centralidades.

Além dos objetivos que indicam, explicitamente, as áreas de atuação, determinadas regiões são, por natureza, consideradas prioritárias pela PNDR II, quais sejam: a Faixa de Fronteira, o Semiárido e a RIDE-DF. Cada uma delas apresenta problemáticas regionais de ordem diferenciada, conquanto possuam um quadro de assimetrias comum. A Faixa de Fronteira é caracterizada pelos baixos indicadores sociais e por ser porta de entrada de diversos “materiais” ilícitos; no entanto, a posição estratégica de seu território para a integração sul-americana e sua grande diversidade tornam-na especial para a PNDR II. O Semiárido ainda é marcado pela vulnerabilidade das populações rurais de mais baixa renda em função da incidência de fenômenos ambientais extremos, como as secas. Recentemente, vê-se nessa região um incipiente processo de dinamização econômica, distribuída de forma pouco equitativa no território, devido à proliferação das chamadas “ilhas” de dinamismo, com baixa articulação com

as economias regional e nacional e, por isso, com tendências à concentração intrarregional. A RIDE – DF apresenta alto grau de desigualdade, sendo também ponto nevrálgico de integração logística do território nacional. É um aglomerado urbano fortemente conurbado, com características metropolitanas e assimetrias, especialmente na oferta de postos de trabalho com melhor remuneração e de serviços públicos, o que ocasiona uma forte centralização de Brasília frente aos demais integrantes da região.

Destaque-se que os projetos da PNDR II ultrapassam os recortes prioritários acima explicitados. A política proposta institui as Regiões Programa Natas e aquelas que podem ser criadas por tempo determinado, em função das demandas advindas da sociedade e com anuência das instâncias de governança da PNDR II ou, ainda, das áreas receptoras de grandes projetos estruturantes, como mostra a figura abaixo, que sugere algumas dessas regiões para a Amazônia.

**Figura 6 – Exemplos de Regiões Programa da Amazônia na PNDR II**



Fonte: Os autores, 2014.

Uma importante inovação trazida pela PNDR II é o sistema de governança multinível e participativo. Um sistema orgânico, com instâncias de diálogo horizontais e verticais, que pretende potencializar ações do governo federal em direção às regiões prioritárias da política por meio da integração e coordenação, atuando

de forma complementar ao que vem sendo desenvolvido pelos governos estaduais e pelas municipalidades.

O desenho desejado é feito a partir de acordos multilaterais em torno de temas ou “vetores de desenvolvimento” compreendidos como prioritários, como educação, ciência e tecnologia, inovação, infraestrutura, acesso a serviços públicos, estruturação e dinamização de setores produtivos, saúde e sustentabilidade. Esses temas são objeto de pactos de compromissos mútuos – os chamados Pactos de Metas –, firmados entre o Ministério da Integração Nacional e os ministérios que implementam planos setoriais que impactam diretamente o desenvolvimento de territórios e regiões, como o Plano de Aceleração do Crescimento, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Plano Nacional de Educação, o Plano Brasil Maior, dentre outros. Os pactos são realizados estrategicamente, com o objetivo de regionalizar os grandes planos setoriais e, em consequência, reverter os indicadores das regiões-programa, tendo como base carteiras de projetos previamente definidas.

Outro recurso de grande importância para a legitimação da PNDR é a rede de instâncias colegiadas – isto é, o Sistema Nacional de Governança para o Desenvolvimento Regional, que aproxima governo e diversos segmentos da sociedade civil organizada. Com ele, propõe-se a estruturação dos Conselhos Nacional, Macrorregional e Estaduais, assim como a integração das Instâncias Sub-Regionais que atuam em escalas diversas e que hoje representam o esforço de articulação e cooperação voluntária de entes da federação e representantes da sociedade, como os consórcios públicos, as agências de desenvolvimento, os comitês de bacias, os colegiados territoriais e/ou os fóruns mesorregionais. Sublinhe-se que, no âmbito da proposta da PNDR II, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional será reativada, mantendo sua coordenação a cargo da Casa Civil da Presidência da República (Figura 7).

Dessa forma, objetiva-se que o sistema seja integrado verticalmente, sem que haja hierarquização nem sobreposição de atribuições e/ou competências. Em todas as instâncias busca-se o compartilhamento das decisões, de modo que inexista imposição. Estimula-se, ao mesmo tempo, o diálogo com os instrumentos de planejamento (PPAs) em todos os níveis de governo, aproveitando o momento em que se pretende institucionalizar a participação na elaboração dos Planos Plurianuais a fim de se potencializar os resultados das iniciativas governamentais.

O exercício da regionalização pode ser o ponto de partida onde se “encontrarão” o governo central, as superintendências macrorregionais, os governos estaduais e as municipalidades. Essa delimitação espacial possibilitará um processo de avaliação e monitoramento mais aperfeiçoado, considerando, por exemplo, indicadores de efetividade das políticas públicas implementadas nos limites de uma região.

**Figura 7 – Proposta do Sistema de Governança Multinível da PNDR II**



Fonte: Os autores, 2014.

#### 4 Questões que ainda persistem no âmbito da PNDR II

Apesar dos avanços da PNDR em sua primeira e segunda fase, ainda existem questões abertas ao debate. A fonte e garantia dos aportes ao pretendido Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) são alvo de incertezas para a política, uma vez que, nos últimos anos, a insuficiência dos recursos orçamentários foi um fator limitante para a PNDR I. Isso é reconhecido no documento de Referência da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, no qual se afirma: “os recursos disponíveis foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares; as ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional” (BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2012, p. 13).

Convém pontuar que os recursos de um fundo específico não são uma demanda do Ministério da Integração Nacional, mas um reclame dos governos subnacionais que ainda encontram no financiamento (ou na ausência dele) um grande obstáculo para o desenvolvimento regional. Com relação à Região Sul, Cargnin (2014) destaca:

Um dos principais fatores limitantes para a potencialização das ações da PNDR [...] é a inexistência de fontes de financiamento para a política, especialmente devido à ausência dos fundos constitucionais. Desse modo, as ações ficam, em sua grande maioria, condicionadas à aprovação de emendas constitucionais que, normalmente, não estão articuladas a um projeto de desenvolvimento (CARGNIN, 2014, p. 34).

Embora a criação do FNDR seja uma proposta explícita na PNDR II, os impactos orçamentários e/ou financeiros para o Tesouro Nacional ainda demandam longo ciclo de negociações nos mais altos níveis de governo. O FNDR deve, igualmente, ser disciplinado por um conjunto de outros normativos, uma vez que os instrumentos atualmente disponíveis – os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento – são destinados ao setor privado e objeto de determinados setores produtivos, conforme se verifica nos diplomas legais que os criaram. Como um fundo complementar, endereçado, pois, ao setor público e voltado para a elaboração de projetos, estruturação de sistemas produtivos e inovativos, capacitação, provisão de infraestrutura complementar, dentre outras destinações, sua garantia de acesso a recursos públicos passa, necessariamente, pela articulação dos governos subnacionais, no sentido de sensibilizá-los para a proposição de projetos articulados ao desenvolvimento regional.

Outro aspecto que merece atenção são as questões ainda não sanadas da relação entre os entes federados. Estas podem transformar-se em um obstáculo ao andamento da PNDR II, porquanto não basta reconhecer as diversas composições organizacionais e associativas que conformam as Instâncias Sub-Regionais para superar aspectos que têm marcado a interação dos governos subnacionais. A esse respeito, destaque-se a persistência da guerra fiscal, que já não se limita aos estados, ao contrário, tem sido amplamente vivenciada nos municípios. Brandão (2008) argumenta que

[...] o pacto federativo brasileiro está esgarçado, carente de mecanismos de coordenação federativa e marcado antes por ações competitivas do que cooperativas. Sua manifestação mais evidente foi o acirramento da guerra fiscal na década de 1990, que explicitou uma disputa ferrenha, uma verdadeira “guerra” dos lugares, pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana (p. 148).

Apesar de a PNDR II ter o federalismo cooperativo dentre seus princípios, há um debate que alcança as cláusulas basilares da Constituição Federal de 1988, sobretudo aquelas que estão no seu Capítulo II, cujo conteúdo trata da organização da União, atribuindo competências, concorrentes e exclusivas, aos entes federados.

A articulação horizontal no âmbito do Governo Federal também é condição para o sucesso da PNDR II. A excessiva setorialização e as dificuldades do exercício de um planejamento de mais longo prazo que demonstre claramente a estratégia e o modelo de desenvolvimento que se almeja para o Brasil são fatores que desafiam sua implementação. A baixa integração é recorrente nos discursos dos órgãos de governo, porém é ainda mais evidente nos documentos emanados dos órgãos de controle e fiscalização que, de forma reiterada, chamam a atenção para o problema, como se pode averiguar nos fragmentos de textos de Acórdãos do Tribunal de Contas da União que compõem o Quadro 1.

**Quadro 1 – A ausência de coordenação na perspectiva dos órgãos de controle**

Acórdão	Programa Avaliado	Recomendação
2.781/2011	Bolsa Família	Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Bolsa-Família [...] com as seguintes propostas: d) se articule com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e o Programa Saúde da Família – a PSF, visando promover o cumprimento e acompanhamento das condicionalidades do Bolsa-Família [...].
117/2011	Saneamento	Entende-se pertinente recomendar à Funasa e à Sedu que desenvolvam, em articulação com os demais órgãos federais executores de ações de saneamento, um sistema informatizado integrado que contemple informações de saneamento em bases municipais e de acesso possível a órgãos públicos interessados e a entidades de pesquisa.
182/2011	Assistência Farmacêutica	Agrava ainda mais o problema a desarticulação entre os órgãos do Ministério da Saúde no que se refere ao monitoramento e avaliação. A falta de uma política que direcione as ações, defina diretrizes, estabeleça instrumentos e formas de cooperação entre as unidades resulta na fragmentação das ações, sendo observadas sobreposições em algumas áreas [...].
357/2011	Esporte de Alto Rendimento	Ficou demonstrado que não há definição de responsabilidades no sistema esportivo no que tange ao processo de formação de atletas. Tal situação já fora constatada [em considerações sobre] a ausência de políticas governamentais integradas nas três esferas do poder público federal, estadual e municipal, [...] indefinição das atribuições e responsabilidades dos agentes responsáveis pelo desenvolvimento da base esportiva nacional [...].
1.781/2011	Prevenção a Desastres	Uma das evidências da baixa institucionalização é a falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Ficou evidente a necessidade de que órgãos que executem programas afins à defesa civil passem a interagir na busca de soluções para problemas comuns.

Fonte: Brasil. Tribunal de Contas da União (2011b-2011f).

Verifica-se a necessidade de um alinhamento institucional que não pretenda subverter as lógicas das demais políticas públicas, mas que, ao mesmo tempo, garanta em cada uma destas últimas um olhar cuidadoso para a questão das desigualdades regionais.

Isso requer um esforço de compreender a questão regional de uma perspectiva transversal e, portanto, integradora de agências governamentais, bem como um exercício constante de negociação e estabelecimento de consensos e pactos mútuos – o que exige, por sua vez, maturidade institucional.

Outro ponto a ser considerado quando da implementação da PNDR II é a compreensão da complexidade do território brasileiro e sua dinâmica, materializada na tipologia espacial dos quatro objetivos analisados anteriormente. As problemáticas que levam à atuação da política em cada uma das porções do território não são excludentes; na verdade, elas podem até mesmo ocorrer simultaneamente. Assim, por exemplo, territórios que apresentam excessiva especialização em *commodities* podem ser áreas de imigração e, de algum modo, necessitar de atenção especial, dado o rápido crescimento da população e a pressão exercida sobre os serviços públicos. Há também a possibilidade de que elas sejam cidades que caminham para um processo de transformação em centros de atração regional e, por isso, podem vir a requerer investimentos públicos em bens e serviços, já que estão integrando-se à proposta da rede de cidades com foco em cidades médias. O fragmento seguinte, retirado de um estudo feito pelo IPEA sobre as cidades médias brasileiras, aponta o papel desses centros urbanos no contexto nacional:

[...] as cidades médias aparecem como os postos avançados de expansão do sistema socioeconômico nacional [...]. Seja por meio de uma produção própria, seja, sobretudo, funcionando como redistribuidora, a cidade média representa um ponto de difusão da produção e dos valores do sistema socioeconômico de que faz parte (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p. 19).

Esse excerto demonstra que as cidades médias funcionam como elos de transmissão entre os centros nacionais de decisão e o restante do território. Suas funções tornam-se complexas ao se subordinarem à primazia metropolitana e, concomitantemente, ao interagirem com espaços exteriores ao território nacional, em especial onde existem atividades econômicas voltadas para esses mercados. No caso do Brasil, um fator tem-se mostrado como um importante dinamizador desses centros: as grandes obras estruturantes. Como exemplo podem ser citadas as hidrelétricas, os complexos industriais, os portos, as plataformas multimodais de transporte, dentre outros projetos que têm carreado para cidades grandes contingentes populacionais. O cenário atual pode ser tomado como um momento estratégico para a implementação da PNDR II. Contudo, a dinâmica global em que o Brasil se insere vai reclamar no futuro o adensamento de suas redes e, conseqüentemente, outros grandes projetos deverão surgir. Os atores da arena do desenvolvimento regional devem, portanto, estar atentos às alterações de cenário – o que nem sempre é algo de fácil percepção e/ou avaliação.

Nesse ponto, aparece um tema relevante: o debate em torno das metodologias de avaliação para aferição dos resultados de políticas públicas de uma forma em geral. Trata-se de um problema recorrente no âmbito do governo e ainda bastante controverso no meio acadêmico, embora já bastante estudado. Talvez a principal questão que se tem hoje é saber o que avaliar. As políticas? Os programas? As ações? Os projetos? As instituições? Ou, enfim, o conjunto? Se somente a avaliação de

uma política evidencia um enorme desafio, calcule-se o nível da tarefa quando se pretende abarcar todo o sistema.

Concernente à PNDR, seu caráter transversal traz um enorme desafio para sua avaliação: nela atuam políticas públicas de natureza diversas. Tal cenário torna-se mais complexo se se considera que seu desenho realiza elos entre o governo central e os demais níveis federados. Para uma política com esses contornos, os elementos que a compõem devem ser pensados sempre de forma conjunta para que os resultados não fiquem compartimentados nem sejam obscurecidos, e, assim, possibilitem subsidiar decisões futuras.

Como a PNDR é uma política que possui horizontes temporais diversos e lida, como dito, com problemas complexos e dinâmicos relacionados com o território, é importante que seu sistema de monitoramento considere essas particularidades. Os indicadores que evidenciam seus resultados necessitam, do mesmo modo, adequar-se no tempo e no espaço, bem como precisam ser analisados em escalas diversas, a partir das quais seja possível relativizar as mudanças de realidade de cada fração territorial. Além de medidas relativas aos resultados, ressalte-se que há uma crescente necessidade de indicadores intermediários, já que algumas ações tendem a mostrar efeitos robustos apenas em longo prazo, sobretudo aquelas que são realizadas em áreas mais pauperizadas.

Acrescente-se que, para se chegar a uma leitura mais próxima dos resultados da PNDR II, isto é, em conformidade com seus objetivos e com a “real” complexidade das assimetrias multidimensionais existentes no Brasil, é necessário que seja feito o esforço de se utilizar os indicadores disponibilizados a partir de cruzamentos e qualificações de análises. Nesse sentido, o monitoramento e a avaliação da PNDR precisam ser, em alguma medida, flexíveis, de modo a possibilitar atualizações constantes.

A celeridade de aprovação, ainda que fuja dos aspectos técnicos da PNDR II, é um ponto de grande relevância para pensá-la, isto porque diversos elementos estão envolvidos na sua tramitação no Congresso Nacional, seja nos ritos das casas legislativas, seja no processo de tramitação de propostas de leis, que, com raras exceções, saem normalmente bastante modificadas pelas emendas. Um estudo realizado por Geraldo de Moraes Rodrigues aponta que o período médio para tramitação de uma lei no Congresso Nacional atinge 350 dias. O autor postula, entretanto, que “este dado, por si só, não permite se ter noção perfeita dos tempos de tramitação” (RODRIGUES, 2004, p. 36). De fato, alguns Projetos de Lei chegam a permanecer nas casas legislativas por 9,7 mil dias. A resolução dessa questão foge à governança do Ministério da Integração Nacional, alcançando lideranças políticas dos poderes executivo e legislativo. A forma de se acelerar esse processo pode estar nos canais democráticos, caso o Congresso Nacional estabeleça formas de dialogar com a sociedade civil organizada, por exemplo, por meio de audiências públicas e de outros instrumentos de aproximação com os atores envolvidos no processo de construção da PNDR, principalmente com aqueles que, anteriormente, participaram do processo conferencial.

Ainda no aspecto político, é importante que o tema seja alçado à condição de prioritário pelos futuros governantes: integrar a agenda é fácil, o difícil é garantir capacidades (financeiras e técnicas) para implementar uma política pública em um contexto de competição por recursos. A teoria de John Kingdon dos *multiple streams* parece ser aquela que mais se adéqua à situação da PNDR II, uma vez que, de acordo com o autor, os formuladores de políticas não conseguem atuar e decidir sobre todos os temas ao mesmo tempo. Quando se observa a classificação de Kingdon para as agendas, nota-se que o desenvolvimento regional esteve presente em cada uma delas em determinado tempo:

- a) Agenda sistêmica ou não governamental: corresponde à lista de assuntos e problemas do país postos na sociedade, os quais, por algum motivo, não despertaram a atenção do governo e dos formuladores de política em certo momento e ficaram aguardando oportunidade e/ou disputando espaço para entrar na agenda governamental. Pode-se dizer que, no Brasil, essa agenda do desenvolvimento regional é permanente e difusa na sociedade civil organizada, dado que o modelo de econômico adotado pelo país funciona como uma espécie de retrato da discussão de Trotsky (1930) sobre o capitalismo como um modo de produção em que a desigualdade é algo inerente ao seu desenvolvimento, naturalizando também as desigualdades espaciais;
- b) Agenda institucional ou governamental: inclui os problemas que obtêm a atenção do governo, mas que não se apresentaram, por ora, na mesa de decisão. Essa classificação poderia estar situada na contemporaneidade, já que, ainda hoje, os governos optam por um conjunto de políticas que se hegemonizam frente às demais, relegando estas últimas a um plano secundário na tomada de decisão;
- c) Agenda decisória ou política: corresponde à lista de problemas que estão sendo considerados e que serão trabalhados nos processos decisórios. Trata-se de uma característica muito restrita a determinados governos, como o de Juscelino Kubitschek, que conferiu um espaço privilegiado para o tema, trazendo-o inclusive para dentro do gabinete da presidência.

Por último, existe uma questão que está acima de todas as anteriores: a política macroeconômica do país e seus fundamentos, juntamente do contexto internacional. Esses fatores são determinantes para assegurar espaço e recursos para a PNDR II, isto porque, em conjunturas de restrição, as prioridades são asseguradas, em geral, para as políticas de assistência, como saúde e educação. Em momentos de crise, a retomada do crescimento dá-se nas regiões com maior capacidade de competir no mercado mundial, isto é, naquelas que já possuem infraestrutura consolidada. Consequentemente, é em tais áreas que, para permitir o reestabelecimento da atividade econômica e a integração produtiva do país no cenário global, se concentra o investimento público. Um exemplo disso

é a atual instabilidade econômica mundial, na qual, desde 2008, um conjunto extenso de países (não circunscritos apenas àqueles que pertencem ao capitalismo central) vem se debatendo entre taxas de crescimento, às vezes, razoáveis e, em outras, bastante tímidas, chegando a alcançar cenários recessivos. Essa grave crise mundial implicou (e vem implicando) contínuos ajustamentos na agenda de políticas públicas e hierarquização cada vez maior de prioridades. O Brasil, mais especificamente, apesar de ter resistido aos seus primeiros impactos, já se encontra, semelhante a outros países, em um terreno instável. Conforme observa Pochmann (2009):

No caso brasileiro, destacam-se três principais vetores de transmissão da crise externa. O primeiro refere-se à drástica contenção do crédito internacional que atingiu fortemente o setor produtivo doméstico, especialmente as empresas produtoras de mercadorias de maior valor unitário e dependentes de financiamentos (bens de consumo durável e de capitais). O segundo vetor diz respeito ao encolhimento do comércio externo que impacta diretamente parcela do setor produtivo comprometido com o atendimento da demanda oriunda de exportações. O terceiro vetor de transmissão da crise internacional deriva das decisões das matrizes das grandes corporações transnacionais, responsáveis pelo reposicionamento mais contido das filiais em operação no Brasil (p. 63).

A partir do que foi considerado, se aprovada no Congresso Nacional, a PNDR ainda necessitará de aportes orçamentários e financeiros, além de disponibilidade de quadros técnicos qualificados, dependentes, fortemente, de cenários mais amplos e complexos.

Não se pretendeu aqui esgotar as questões relativas ao futuro da PNDR. Objetivou-se, sim, trazer à tona reflexões que podem servir de esclarecimento na construção de uma política dessa natureza, tendo em vista tanto aspectos técnicos e institucionais quanto o que se refere aos ritos de tramitação no âmbito político.

## **5 Considerações Finais**

A discussão sobre o desenvolvimento regional no Brasil antecede sua institucionalização, pois o problema das desigualdades foi um companheiro histórico da formação do território nacional. No entanto, oficialmente, o tema ganha espaço na agenda de governo apenas no final dos anos 1950, sendo que, ao longo das últimas cinco décadas, vem alternando-se, com maior ou menor visibilidade, nos processos de instituição de políticas públicas.

A PNDR já tinha sido destacada no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, com desdobramentos tanto na sua institucionalização, por meio do Decreto nº 6.047/2007, quanto na recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDENE e SUDAM), realizada no mesmo ano. Se, por um lado, houve sinais positivos para essa política, em função da sensibilidade declarada ao tema

no instrumento de planejamento do orçamento federal, por outro, o conjunto de heranças de períodos anteriores fez com que seus resultados fossem tímidos e suas estratégias e intenções, questionáveis.

Esse arcabouço foi aqui analisado a partir de um olhar crítico, resultando na constatação de que a PNDR de 2007 foi importante como um marco de retomada da questão do desenvolvimento regional em novas bases, todavia, não enfrentou o problema de forma completamente adequada, haja vista os limitados instrumentos que possuía. Diante desse quadro, foi preciso avaliar profundamente o que se tinha disponível e, juntamente, pensar a respeito do que se desejava para uma política regional mais robusta.

Evidenciou-se, além disso, a necessidade de se levar ao conhecimento da sociedade as razões pelas quais a PNDR não lograra êxito na sua primeira fase, a fim de que fosse construída, de forma participativa, uma proposta que buscasse superar tais problemas. Esse foi o ponto de partida do processo conferencial que reuniu 13 mil pessoas em 33 conferências (27 estaduais, cinco macrorregionais e uma nacional), cujo resultado foi um conjunto de propostas sistematizadas em temas diversos e sugestões de instrumentos para a PNDR, todos retratados em documentos oficiais.

As deliberações do processo conferencial, por sua vez, serviram de subsídio para a elaboração do Projeto de Lei de uma nova política regional, denominada PNDR II, que procura suplementar as lacunas deixadas anteriormente e avançar na sua legitimação como política de Estado, sendo chancelada por um amplo conjunto de atores.

Essa participação facultou à PNDR II os seguintes elementos: inovações na atuação territorial, na forma de dialogar com governos subnacionais e no arranjo entre organizações do governo federal, estabelecendo compromissos multilaterais direcionados a uma atuação convergente e coordenada; criação de uma fonte exclusiva de recursos para o desenvolvimento regional; instituição de um sistema de governança multinível, com participação da sociedade civil; proposição de um alinhamento com os instrumentos de planejamento nos níveis federal e estadual; constituição de regiões que devem receber tratamento especial temporária ou permanentemente; estabelecimento (e valorização) de instrumentos de monitoramento e avaliação. Enfim, pelo que se observa, ela é uma proposta arrojada de política pública que busca enfrentar o problema do desenvolvimento regional em toda sua dimensão.

A complexidade do tema é, ainda, um fator que traz para a PNDR II inquietações, muitas delas expostas ao longo do texto, mas estas não devem ser compreendidas como obstáculos intransponíveis para sua implementação. São, na realidade, pontos que carecem de amadurecimento – algo que é inerente a toda política pública, principalmente àquelas que lidam com objetos dinâmicos, como é o caso do espaço geográfico, e que pretendem resolver problemas de ordem estrutural, foco da PNDR II.

Adicionalmente, existem também as questões que visam a ultrapassar o caráter meramente técnico da discussão sobre a PNDR II e sua institucionalização, dando ênfase, por exemplo, aos aspectos propriamente políticos presentes nas políticas públicas, sobretudo naquelas que almejam ser políticas de Estado. Esse é um *trade-off* com o qual os atores envolvidos, direta e indiretamente, com o tema devem arcar, pois é parte do jogo da democracia e da participação.

Para concluir, é preciso ratificar que a PNDR II resulta de uma intenção coletiva, e, portanto, é uma idealização. Não é, contudo, uma utopia, haja vista a maturidade de todo o processo que a envolveu e da qualidade dos atores que dela participaram, além da capacidade técnica relacionada ao processo, aspectos que lhe conferem legitimidade para tornar-se uma política de Estado com a estatura que merece.

## Notas

---

1. Esse processo refere-se à realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional.
2. Instituída pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.
3. O processo conferencial voltado para a reformulação da PNDR II envolveu, entre os anos de 2012 e 2013, aproximadamente de 13 mil pessoas em 27 Conferências Estaduais, cinco Macrorregionais e uma Conferência Nacional.

## Referências

---

ALMEIDA, Débora Rezende de. Dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, Eduardo Moreira; BARROS, Leonardo Soares (Org.). In: **Experiência de participação institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes. Superação das desigualdades regional: o salto de qualidade no processo de desenvolvimento nacional. **Revista Respublica**: especial eleições. Brasília, DF, v. 13, n. 2, jul./dez. 2014.

AMIM, Ash. Política regional em uma economia global. In: DINIZ, Clélio campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: EDUNB, 2007.

AMORIM FILHO, Osvaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente (Org.). **Cidades médias brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2011a.

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

BRANDÃO, Carlos. Pactos em territórios: escalas de abordagem e ações pelo desenvolvimento. **Revista Organizações & Sociedade**, Campinas, SP, v. 15, n. 45, p. 145-157, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: \_\_\_\_\_. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Neio; KRAHL, Maria Flora Lottici. Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano. In: STEINBERGER, Marília (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília, DF: Paralelo 15, 2006. p. 83-100.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. In: SEMINÁRIO REFORMA DO ESTADO E TERRITÓRIO: Integração Sul-Americana e Gestão do Território, 1., 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS/POSGEA, 2007.

\_\_\_\_\_. Política nacional de desenvolvimento regional e repercussões no Rio Grande do Sul. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 19-35, jan./abr. 2014.

CONTI, Sérgio. Políticas espaciais europeias. In: DINIZ, Clélio campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, DF: EDUNB, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Recife, PE, v. 57, n. 1, p. 83-102, 1995.

DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, DF: Ed. Da UnB, 2007. 400 p.

GRAU, Nuria Cunill Grau. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, Chile, 2005.

KARAM, Ricardo Antonio de Souza. A questão regional brasileira no século XXI: um olhar sobre o dissenso. **Revista Inclusão Social**, Brasília, DF, 2013.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2007. p. 225-246.

LANNES JÚNIOR, Osmar Perazzo. **Desigualdades regionais: a situação do Nordeste**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006.

POCHMANN, Márcio. A crise internacional e seus efeitos no Brasil. In: BISPO, Carlos Roberto; MUSSE, Juliano Sander; VAZ, Flávio Tonelli (Org.). **Crise financeira mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília, DF: ANFIP, 2009.

RODRIGUES, Geraldo de Moraes. **Produção legislativa: poder executivo & congresso nacional**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 12 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 117**. Brasília: TCU, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Acórdão n. 182**. Brasília: TCU, 2011c.

\_\_\_\_\_. **Acórdão n. 357**. Brasília: TCU, 2011d.

\_\_\_\_\_. **Acórdão n. 1.781**. Brasília: TCU, 2011e.

\_\_\_\_\_. **Acórdão n. 2.781**. Brasília: TCU, 2011f.

TROTSKY, Leon. **A história da Revolução Russa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1930.