

O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional

Vivian Costa Brito*

Marcos Antônio Mattedi**

Gilberto Friedenreich dos Santos***

Resumo

O uso de múltiplas escalas geográficas aplicadas ao planejamento de políticas públicas de desenvolvimento regional é recente no Brasil. Remete à criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003. A ênfase dada na categoria socioespacial reflete uma abordagem de caráter territorialista, que se contrapõe ao planejamento com enfoque estritamente macrorregional e com viés econômico. Este artigo analisa a conformação de estruturação e implementação desse arranjo multiescalar, para compreender a dimensão do planejamento na PNDR I e II. Como eixo central de articulação da política tem-se a relação inter-governamental e extragovernamental com inserção de todos os setores, abarcando estratégias de ação multiescalares. A abordagem multiescalar precisa avançar sobre a questão do ritmo e direção do desenvolvimento. As ferramentas da transversalidade e da intersectorialidade devem refletir em mudança social. Sem isso, o desenvolvimento regional torna-se contraditório, longe de representar uma oportunidade para regiões deprimidas tanto econômica quanto socialmente.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Planejamento; Multiescalar; PNDR.

* Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional de Blumenau (FURB).
E-mail: vivianbritoz@gmail.com

** Professor Titular e Coordenador do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB).
E-mail: mam@furb.br

*** Docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB).
E-mail: gilbertofrieden@gmail.com

Abstract

The use of multiple geographical scales in regional development planning

The use of multiple geographic scales applied to the planning of public policies of regional development is recent in Brazil. It refers to the creation of the National Policy for Regional Development (PNDR) in 2003. The emphasis on the socio-spatial category reflects a territorialist approach, which contrasts to planning with a strict macro-regional and economic bias. This article analyzes the conformation of structuring and implementation of this multiscale arrangement to understand the regional development planning dimension in PNDR I and II. The central to the articulation of politics is the intergovernmental and extra-governmental relationship with the insertion of all sectors, encompassing multi-scale action strategies. The multiscale approach needs to move forward on the issue of the pace and direction of development. The tools of transversality and intersectoriality must reflect social change. Without this, regional development becomes contradictory, far from representing an opportunity for peripheral regions, both economically and socially.

Keywords: Development; Planning; Multiscalar; PNDR.

1. Introdução

As ações de desenvolvimento, e de desenvolvimento regional no Brasil estão embasadas pelo viés do planejamento enquanto política pública de Estado aplicada ao território nacional. Essas políticas se acentuaram após a segunda guerra mundial e com isso diversos planos, programas e políticas foram criados com características distintas. Em primeiro plano foram políticas baseadas num planejamento macrorregional, que trata o território de modo homogêneo, atendendo às premissas do desenvolvimento econômico e muitas vezes com enfoque setorial, denominado paradigma “desde cima”. Dentro desse contexto tem-se a influência de Perroux nas abordagens macroespaciais. A partir da década de 1970 passam a surgir as abordagens microespaciais, exemplificadas pelo *Silicon Valley*, embasadas na ideia de “desenvolvimento local” ou “endógeno” e nos estudos de Marshall sobre a “Terceira Itália”, este definido como paradigma “desde baixo”.

Uma visão de planejamento territorial que vai da escala macrorregional para microrregional é algo recente no planejamento de políticas públicas de desenvolvimento, expressa pela criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003. O planejamento regional remete às ações centralizadas para estruturar as regiões e diminuir as assimetrias regionais, em geral baseadas na dimensão econômica e elaboradas de modo exógeno, no entanto, envolve contextos heterogêneos e distintos territórios, o que acaba gerando conflitos. O planejamento territorial insere novas dimensões na delimitação dos objetivos dos planos e incorpora formas de participação, que perpassam a elaboração, execução e controle, sejam de ações, planos, programas e/ou projetos. Nesse aspecto, envolve, sobretudo, a dimensão política e social. Caso haja confluência em relação do planejamento regional ao âmbito de atuação do planejamento territorial, os conflitos são atenuados. Do contrário, ocorre o aumento de conflitos relativos a elementos de territorialidade, que envolvem a organização do espaço pelo homem, de grupos de poder e dos campos de força que atuam no território.

Isso significa entender que há múltiplas relações escalares envolvidas nos processos de desenvolvimento e que é preciso um planejamento em diversas escalas geográficas a fim de que emergjam as heterogeneidades. Enquanto política pública, a PNDR imbrica relações entre Estado, Sociedade e Desenvolvimento aplicadas a um dado contexto territorial seja ele local, regional, nacional ou global. Por isso, o exame do planejamento dessas ações pelo viés socioespacial é objeto central deste estudo. Parte-se da análise da relação entre Estado, Sociedade e Desenvolvimento numa perspectiva socioespacial para compreender a dimensão do planejamento na PNDR.

Essa discussão sobre a questão regional numa perspectiva multidimensional vai ao encontro do viés multidisciplinar do Programa de Pós-graduação de Desenvolvimento Regional da Universidade Regional de Blumenau (FURB) e os pesquisadores deste artigo aplicam suas análises. Nesse sentido, destacam-se os estudos de Ivo Marcos Theis junto ao Núcleo de Pesquisa de Desenvolvimento

Regional acerca do uso da ferramenta do planejamento através do desenvolvimento desigual (THEIS; BUTZKE, 2010).

O artigo apresenta três partes, além da introdução e considerações finais. A primeira discute a inserção do planejamento regional nas políticas públicas, seu escopo, os limites territoriais em que está assentado e sua abordagem conceitual. Na segunda são discutidos os modelos de planejamento do desenvolvimento aplicados no Brasil enfatizando aqueles com viés de política e plano de desenvolvimento regional, com uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento da PNDR. Uma análise da PNDR, seu planejamento, estrutura e implementação. E por fim, são feitas algumas críticas e recomendações à PNDR.

2. Abordagens socioespaciais para o planejamento de políticas de desenvolvimento regional

A formação socioespacial brasileira assentada desde o período de colonização expõe um território de grandes dimensões e enorme diversidade ambiental, cultural, política, econômica e espacial. Perpassaram diversos ciclos econômicos, com distintos processos e dinâmicas de desenvolvimento que se traduzem na heterogeneidade presente no atual território brasileiro. Conformou-se, uma divisão regional que contém forte herança histórica com traços ímpares e singulares, assentados em distintos modos de ocupação do território. São regiões que tiveram seu desenvolvimento atrelado a ciclos econômicos, e que após esse período apresentaram processo de estagnação e/ou dificuldade de se ajustar à dinâmica nacional, como no caso da região Nordeste, baseada em monocultura com o ciclo da cana-de-açúcar, do café, do gado e do algodão (ARAÚJO, 1997). Como resultado, tem-se uma profunda desigualdade econômica e social, um retrato da assimetria na distribuição dos recursos no interior do Estado-nação (DINIZ, 2013).

Essa desigualdade se traduz na histórica dicotomia entre as regiões do Norte e Nordeste, consideradas periféricas, ou seja, menos desenvolvidas, com as regiões do Sul e Sudeste, tidas como centrais, mais desenvolvidas. Para dar conta dessa assimetria o planejamento no Brasil até meados do século XX voltou-se para as questões que emergiam no contexto do desenvolvimento nacional e regional. Assim, foi dada ênfase à questão da seca no Nordeste, no processo de extração ilegal da borracha na Amazônia, e uma maior relevância ao desenvolvimento das bacias hidrográficas, mormente a do Rio São Francisco (GUIMARÃES NETO, 2010). Assenta-se, portanto, no enfoque de caráter macrorregional a partir da década 1950, que trata o espaço geográfico e o território de modo homogêneo. Ademais, utiliza como indicadores de desenvolvimento, o Produto Interno Bruto (PIB) e a ocupação demográfica, como a base para as primeiras ações de planejamento do desenvolvimento regional no território brasileiro.

Estão dadas as bases para justificar o uso pelo Estado da ferramenta do planejamento como modo de mediar os processos dos sujeitos do desenvolvimento,

com vistas a uma ação racional. Isso significa a racionalização da vida social, pelo viés da industrialização tendo o Estado como agente central e o planejamento como sua ferramenta. Para Furtado (2001), o planejamento seria a grande invenção do capitalismo moderno. Deste modo, sucessivos planos e modelos de desenvolvimento foram planejados no Brasil. No âmbito da dimensão do planejamento cabe destacar as mudanças de abordagem socioespacial no uso das escalas geográficas conformando distintas trajetórias teórico-metodológicas. Dentre as quais se distinguem três abordagens: macrorregional, no período de 1950 a 1980; microrregional, a partir dos anos 1970 e a multiescalar nos anos 2000.

O planejamento macrorregional segundo Guimarães Neto (2010) caracteriza-se como a fase de abordagem desenvolvimentista, ocorrida entre os anos de 1950 e o início da década de 1980. Tinha por base auxiliar na reconstrução econômica e social dos países afetados pela segunda guerra mundial. No Brasil, o planejamento do desenvolvimento para Furtado (1985) tem sua origem no Plano Salte (Saúde, Alimentação e Transporte) criado pelo Governo Dutra em 1948, mas limita-se por focar em questões orçamentárias. O planejamento regional já constava no texto da Constituição de 1946, no qual incluíam ações voltadas para o Rio São Francisco, a região amazônica e a mitigação da seca no Nordeste. Com o governo Getúlio Vargas (1951-1954) ocorre uma profunda mudança da estrutura econômica do país, saindo de uma base agrária para um contexto de industrialização, apoiado em medidas econômicas nacionalistas. Uma ação central do governo de Getúlio Vargas foi a aprovação da Lei 2004 de 3 de outubro de 1953, dando origem à Petrobras, desarticulando a intenção de empresas multinacionais de controlar o petróleo brasileiro.

No governo de Vargas foi criada em 1953 a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que em 1966 deu origem à Superintendência Regional de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). No governo de Juscelino Kubitschek foi instituída em 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Estas tinham o objetivo de diminuir as assimetrias regionais e impulsionar o desenvolvimento dessas regiões. Na década de 1980 essas instituições foram extintas, somente retomadas em 2007, no entanto sem o mesmo poder de atuação exercido anteriormente. São constituídas por fundos que agem como instrumentos de ação e financiamento.¹ A Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), instituída em 2011 apresenta as mesmas características.

Um marco na mudança territorial do País, o Plano de Metas criado em 1956 na gestão de Juscelino Kubitschek pretendia avançar “cinquenta anos em cinco”. Destarte, intensifica o processo de industrialização, a abertura para o capital internacional com a vinda de grandes montadoras de automóvel e investimentos em infraestrutura (rodovias, hidrelétricas e aeroportos). Contudo, limitava-se pela abrangência, pois o plano estava centrado nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, o que o desvirtuava como um plano de desenvolvimento e favorecia a concentração

regional. Para Souza (2004) o Plano de Metas deu origem à primeira experiência de planejamento como política pública do Estado brasileiro. O que para muitos pesquisadores é controverso, pois não resultou em programas e projetos de governo. Todavia, esse feito inspirou a concepção de novos planos.

Na sequência veio o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), elaborado por Celso Furtado. Tinha como finalidade o controle do déficit público e a diminuição do crescimento da inflação, sem ações voltadas para a sociedade. Com o golpe de 1964, o governo militar apresenta o seu primeiro plano econômico para o período de 1964 a 1967, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que apresenta um diagnóstico sobre a origem da inflação, e propõe as políticas e reformas a serem implantadas pela equipe econômica. Em seguida surge o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) que abarca o período de 1968-1970 estabelecendo metas setoriais contidas no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social.² O PED entendia que o Estado precisava preencher os “espaços vazios” da economia, os setores os quais fossem considerados estratégicos para o desenvolvimento. Houve estímulo às exportações com isenções fiscais para empresas que atuassem em mercados externos.

Na primeira metade do século XX, mormente o período de 1930-1960, houve uma forte preocupação do Estado em promover a ocupação do território e a interiorização do desenvolvimento no Brasil, visando à desconcentração urbana nas áreas litorâneas. O projeto “Marcha para o Oeste” criado por Getúlio Vargas teve esse propósito. Outro importante feito foi a criação do Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS), em 1945, cujo objetivo era oferecer infraestrutura para a área do polígono das secas.³ Com foco no desenvolvimento o período de 1950-1980 foi demarcado por inúmeras ações que envolvem os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e Humberto Castelo Branco, com destaque a criação da SUDAM, e a SUDENE; a edificação da Zona Franca de Manaus, uma tentativa de industrialização e povoamento ao Norte; o uso de incentivos fiscais para atração de investimentos; o deslocamento do centro político do Brasil para Brasília; e a elaboração de planos e programas com a finalidade de tentar desconcentrar a industrialização e o desenvolvimento situados, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste.

As ações supracitadas se tipificam pelo viés de políticas macrorregionais de enfoque econômico. Desde a década de 1970 o modelo de desenvolvimento de base macrorregional ganha contornos mais definidos, com a adoção da “Teoria de Polos de Crescimento” de François Perroux, apoiado na ideia de desenvolvimento desequilibrado. Para Perroux (1977, p. 146), “o crescimento não aparece em toda a parte ao mesmo tempo; ele se manifesta em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis; difunde-se por diversos canais e com efeitos terminais variáveis pelo conjunto da economia”. A ideia é de que tudo se volta ao polo, em que uma indústria motriz produz efeitos de impulsão refletindo na economia nacional, elevando as taxas de crescimento. “O fato decisivo é que, em toda estrutura de uma

economia articulada, existem indústrias que constituem pontos privilegiados de aplicação de forças ou dinamismos do crescimento” (PERROUX, 1977, p. 153).

Espacialmente a aglomeração urbana central é polarizadora e, por isso, há uma forte predileção de investimentos de infraestrutura. O modelo francês preconiza a concentração industrial de construção de megapolos industriais, abordagem amplamente difundida por toda a Europa. É seguindo essa cartilha de indústrias motrizes e investimentos em infraestrutura que emergem as ações de planejamento a partir da década de 1970 no Brasil. De acordo com Tavares (2013) essas ideias estavam em conformidade com o pensamento de Furtado e da CEPAL. Com isso foram criados polos industriais no Brasil através do PED, a exemplo das unidades de Salvador, Recife, bem como, em Fortaleza e Maceió. Do mesmo modo como ocorreu na Europa, o Brasil adotou essas políticas regionais como tarefa do Estado-nação, daí surgiram nesse período as superintendências já mencionadas.

As contradições desse modelo de planejamento são suscitadas por Perroux (1964 *apud* TAVARES, 2013, p. 23):

A implantação de um polo de desenvolvimento suscita uma sequência de desequilíbrios econômicos e sociais [...] O polo implantado distribui salários e rendas monetárias adicionais sem aumentar necessariamente a produção local dos bens de consumo; ele desloca a mão de obra e os separa de suas unidades originárias sem lhes proporcionar necessariamente um novo enquadramento social; concentra cumulativamente, em um lugar e em um ramo, o investimento, o tráfego, a inovação técnica e econômica, sem necessariamente recompensar outros lugares, cujo crescimento e desenvolvimento podem ser ao contrário retardados.

Desloca para o Estado a atribuição de lidar através do uso da ferramenta do planejamento com o enraizamento das assimetrias espaciais. Surge então durante o regime militar nos anos de 1970 o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) entre 1970 e 1974, cuja finalidade era ampliar o mercado interno e descentralizar a produção. Havia um viés de “integração nacional” por meio das ações do Estado-nação, consubstanciadas por órgãos e empresas estatais, a exemplo da SUDAM e SUDENE e da sociedade. De acordo com Tavares (2013), essa fase foi marcadamente conhecida pelo crescimento econômico e investimentos em setores mais dinâmicos da economia, com aporte na infraestrutura do país. De um lado, a criação de polos agrícola-industriais no Sul e no Nordeste e do outro, de caráter agrícola-mineral no Planalto Central e na Amazônia, em que pese a ideia de complementariedade das ações desses polos com a região Sudeste brasileira.

Em sua segunda etapa o II PND (1975-1979), já na metade da década de 1970, teve a intenção de difundir o processo de industrialização e pulverizar a ideia de polos de desenvolvimento para as regiões Norte e Nordeste, impulsionados também pela desconcentração da metrópole de São Paulo. No entanto, a este caberia dar conta dos efeitos da crise do petróleo, o que o obriga a voltar-se para

ajustes econômicos. Apesar desse cenário foram criados inúmeros distritos que estão em operação ainda hoje:

O Polo Petroquímico do Nordeste (Camaçari); Complexo Mineral – Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió); Complexo de Fertilizantes do Nordeste; Complexo Metal-Mecânico; e fortalecimento dos polos industriais tradicionais (principalmente confecções e calçados). Nas demais regiões, destacam-se: III Polo Petroquímico, no Rio Grande do Sul, e o Projeto Grande Carajás, na Região Norte (TAVARES, 2013, p. 28).

Em meio à crise fiscal e inflação o enfoque macrorregional ainda persiste nos anos seguintes. O III PND (1980-1985), segundo Souza (2004) tem como foco justamente o equilíbrio das contas públicas e o vislumbre de retomada do crescimento econômico. Esse período é marcado pelo ostracismo das políticas de desenvolvimento regional em função do argumento da incapacidade fiscal e financeira do Estado para desenvolver tais ações. Mesmo com o processo de abertura econômica o cenário permanece e o foco continua sendo a superação do processo inflacionário. Então surgiram diversos planos sem maiores êxitos: o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), e o Plano Verão (1989 e 1990). A mudança macroeconômica de estabilização da economia só veio ocorrer com a instituição do Plano Real em 1993. Desde então, passa a ocorrer um controle inflacionário.

Para atingir tal feito foram tomadas medidas neoliberalistas de abertura da economia nacional para o capital estrangeiro, um intenso processo de privatização e uma nova forma de traçar o planejamento do desenvolvimento. Isso mediado por horizonte de curto prazo e uma profunda dependência da política econômica na definição das políticas públicas, o que reflete em mudança na atuação do setor público. Instala-se, portanto, a crise do planejamento macrorregional, que deixa de ser mediado por horizonte de médio e longo prazos para centrar-se em políticas de curto prazo. Emergem inúmeras críticas a essa política macroeconômica, pois segundo Souza (2004) os juros altos e o câmbio fixo, resultam em diminuição de investimento na produção e um gargalo para o crescimento econômico. Deste modo, restringe as condições para ações de planejamento, pois o Estado passa a depender do capital financeiro e especulativo para alavancar suas políticas públicas.

É preciso considerar algumas ações de caráter territorial vinculadas a um dado contexto regional, que precederam os planos nacionais de desenvolvimento. Em 1909 institui-se a Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS) que em 1945 deu origem ao DNOCS. Foram diversas ações voltadas para o fenômeno da seca no Nordeste, em sua maioria tratando a seca como a causa da pobreza e não como resultante de ausência de política pública. Deste modo, centrou-se em desenvolver novas formas de irrigação, ênfase dada em infraestrutura hídrica e desenvolvimento de pesquisa sobre o desenvolvimento rural. No mesmo ano foi instituída a Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco (CHESF) com o objetivo de fornecer

energia para a região. E em 1948 a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), com ações para o desenvolvimento da bacia do Rio São Francisco.

Ainda na perspectiva de redução das desigualdades regionais foram criados: o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952 e a SUDENE em 1959. A SUDENE surge como resultado do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) que tinha à frente Celso Furtado, e importante papel junto ao programa desenvolvimentista de Juscelino Kubistchek. A SUDENE torna-se a grande referência no planejamento macrorregional brasileiro. Com um escopo bem definido, tinha a proposta de reduzir as desigualdades regionais entre a região Sudeste e a região Nordeste. A primeira região já caracterizada como área de intensa urbanização e concentração industrial, e a segunda região, considerada estagnada pelo “problema” da seca na região do Semiárido, pela fragilidade econômica e processos de subdesenvolvimento se comparada com a região Sudeste. Cabe destacar que a SUDENE auxiliou no processo de “integração” dessa região com a economia nacional.

A SUDENE tem um papel relevante quanto à inserção da estratégia de polos de desenvolvimento no Brasil, é a experiência de planejamento regional mais significativa. Sua atuação após o golpe militar de 1964 esteve voltada para a promoção da industrialização e investimentos em energia e transportes. A ideia era a consolidação de investimentos industriais em diversos pontos na região Nordeste. Assim sendo, os centros de Salvador, Recife e Fortaleza passaram a abarcar a maior parte dos investimentos públicos. Nos anos 1970 emprega-se a estratégia de desenvolvimento polarizado no Nordeste, expandindo-se para as demais regiões periféricas⁴ ou regiões deprimidas⁵ do país. No entanto, havia a ideia de que era preciso integrar a região Nordeste, antes dessa se articular com a região Sudeste, esta última considerada desenvolvida. Destarte, propunha-se criar no Nordeste um “centro autônomo de expansão manufatureira”.

A teoria dos polos de crescimento, segundo Tavares (2013) passou a ser analisada pelo IPEA e IBGE, na década de 1960, como modelo para se estudar a organização espacial brasileira, objetivando a regionalização e o desenvolvimento regional, resultando nos Plano Decenal do Ministério do Planejamento em 1967. O Plano Estratégico (1968-1970) faz menção aos polos industriais a exemplo do Polo Petroquímico de Camaçari e do Centro Industrial de Aratu na Bahia e pelo Complexo Industrial e Portuário de Suape em Pernambuco, inaugurados na década de 1960 e, que podem gerar no futuro processos de crescimento auto impulsionado. Além desses dois polos principais, são citados os polos de Fortaleza e Maceió. Tavares (2013, p. 28) explica que os polos detiveram 41% e 32%, 8% e 7%, respectivamente dos recursos da Sudene no período de 1960-1967. Isto significa que foram aplicados 89% do total disponível para implantação de polos de desenvolvimento.

Na década de 1970 eclodem duas abordagens territoriais de caráter microrregional, ambas voltadas para o planejamento de tecnopolos. De um lado, a

influência do desenvolvimento da região do *Silicon Valley* na Califórnia, Estados Unidos, como experiência empírica de desenvolvimento econômico, produzindo alta tecnologia. E do outro, os distritos industriais da região da “Terceira Itália”, embasados pelos estudos de Marshall e por Piore e Sabel (1984 *apud* TAVARES, 2013). Estes entenderam que o novo processo de produção flexível do trabalho refletia a retomada do artesanato. Esse novo enfoque denominado de “paradigma desde baixo” atrelado ao tecnopolo e com ênfase na escala local tornou-se largamente difundido (CLAVAL, 1990 *apud* TAVARES, 2013). O “desenvolvimento local” ou “endógeno” (FRIEDMAN, 1984 *apud* TAVARES, 2013) aparece então como proposta contrária ao modelo de desenvolvimento hegemônico e de estratégia socioeconômica diante do processo de globalização.

Influenciado por esse novo paradigma vinculado ao desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, o Japão passa a desenvolver tecnopolos em todo seu território. Isso com o objetivo de descentralizar a economia industrial nacional, que até então, adensava-se em Tóquio-Osaka. Aderindo à tendência, a França liderada por François Mitterrand promove em 1980 a descentralização de modo institucional, dotando as localidades e regiões de poder para atuar em processos de desenvolvimento em nível regional e local. Isso fez com que fossem criados complexos regionais de inovação, tendo cada cidade criado o seu tecnopolo, baseado na junção entre “empresas inovadoras + universidade + gestores públicos locais” (TAVARES, 2013, p. 26). São exemplos desse modelo a Cidade Científica de Paris-Sud e do Parque Científico de Sophia-Antípolis, totalizando 20 tecnopolos espalhados na França (TAVARES, 2013).

Na década de 1990 esse modelo começa a perder força mesmo tendo resultado em transferência de tecnologia. Isto ocorreu em função de seu custo elevado e resultados nem tanto expressivos. E pela aparente crise do enfoque de desenvolvimento de longo prazo nas ações de planejamento, sobretudo pela dificuldade dos Estados em atender às demandas imediatas das sucessivas crises macroeconômicas mundiais, decorrente do processo de globalização. Reflete negativamente ainda, a pouca geração de emprego e subemprego, aos moldes de terceirização e quarteirização da produção, sobretudo em países subdesenvolvidos, desse modelo mais flexível, principalmente os efeitos da nova divisão internacional do trabalho e a ampliação das desigualdades regionais. Sendo, portanto, o *Silicon Valley* um caso peculiar de sucesso em função do arranjo regional baseado na *Triple Helix*, que envolve Estado, universidades e empresas vinculadas à eletrônica e à tecnologia da informação.

O Brasil vai seguir esse modelo de desenvolvimento endógeno nos anos de 1980 a partir da política pública de investimento em Ciência e Tecnologia feita pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). No início estava prevista a criação dos polos de Manaus, Campina Grande, Rio de Janeiro (Riotec e Bio-Rio), Santa Rita do Sapucaí, São José dos Campos, Campinas, São Carlos, Curitiba e Porto

Alegre. Contudo, os polos tecnológicos restringiram-se à região Sudeste, alegada a existência de base científica e tecnológica avançada nessa região. Assim, foram feitos polos em São José dos Campos, Campinas e São Carlos situados no Estado de São Paulo. Em Santa Rita do Sapucaí em Minas Gerais e em Campina Grande o projeto de eletrônica. Em 2003, surge o Parque Tecnológico da UFRJ voltado para maior contato entre empresas e universidade e para pesquisas de energia, petróleo e gás.

Destarte, são criados os “polos de modernização tecnológica”, confecções e têxteis de Americana em São Paulo; mármore e granitos de Cachoeiro de Itapemirim no Espírito Santo; calçados em Franca, entre outros. É criado em 2003 o Parque Tecnológico de Itaipu. A noção de distritos industriais italianos vai influenciar ações de planejamento regional na França nos anos de 1990, a partir da criação de uma política territorial de Sistemas Produtivos Locais (SPL), que em 2005 assume a denominação de “*pôles de compétitivité*”. Foram investidos na ordem de 1,5 bilhão de euros, distribuídos em 71 projetos. O “*Centre pour la Recherche Economique et ses Applications*” (DURANTON *et al.*, 2008, *apud* Tavares, 2013, p. 26) expõe que ocorreu pulverização de recursos e de especialização das áreas geográficas dos polos, com efeitos negativos para as localidades ocasionando aumento do custo de vida. No Brasil o SPL é chamado de Arranjo Produtivo Local (APL).

As críticas sobre a polarização de abordagens com ênfase macrorregionais e microrregionais ganham força a partir da década de 1990. Guimarães Neto (2010) propõe que seja dado um tratamento diferenciado para as macrorregiões, meso e microrregiões ou territórios. A necessidade de uso de múltiplas escalas é decorrente das assimetrias regionais. Pois, as desigualdades ao serem expostas para análise de escalas geográficas maiores para escalas geográficas menores se revelam através de uma série de fenômenos endógenos e exógenos. Dentre eles pode-se destacar: a concentração populacional urbana; a concentração de renda; pontos de esvaziamento populacional nas áreas rurais; envelhecimento da população; aumento do grau de urbanização dos municípios e diminuição das áreas rurais; períodos prolongados de secas; entre outros fenômenos. Estes fenômenos carecem de ser analisados em sua escala de ocorrência, com um tratamento adequado sobre a melhor escala de análise e de ação política. Destarte, Castro (1995) questiona qual a melhor escala de observação, mensuração e dimensionamento para o planejamento regional. Com base nesses questionamentos e numa perspectiva de abordagem multiescalar e territorial surge no início do século XXI a PNDR.

Nos anos de 1996 a 2010, as políticas de base territorial e regional foram retomadas gradualmente, essas podem ser compreendidas em dois períodos, o primeiro entre 1996 a 2003, e o segundo, iniciado em 2003. A política de desenvolvimento regional procura estabelecer-se nos anos de 1990 a partir da iniciativa de implantação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID), instituídos em doze eixos.⁶ Uma política de planejamento macrorregional assentada por instrumentos legais baseada em planos orçamentários. Desse modo, entre

1996 e 2003, o ENID implementa uma estratégia de integração regional por meio de plataformas, voltadas para atuação competitiva das regiões no mercado internacional. Isso resulta em maior fragmentação inter-regional, não contribuindo, portanto, para a integração territorial. Em que pese sua atuação incipiente para dirimir as disparidades regionais, em função de entraves logísticos e econômicos.

A partir de 2003, tenta-se construir políticas integradoras com a formulação da PNDR I, implementada em 2007 durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva. Até a criação da PNDR I, as políticas de desenvolvimento tinham uma abordagem macrorregional com grandes investimentos e sem controle social. Consistiam em formas de intervenção Estatal com ações de “cima para baixo”, numa sobreposição de modelos novos sobre os arcaicos. A PNDR I vai inovar o processo de planejamento regional por objetivar uma ação nacional em múltiplas escalas, de “baixo para cima”, explorando potencialidades locais e controle social com foco na diversidade.

Guimarães Neto (2010) cita que, para além das práticas neoliberais e a crise do estado que suscitaram novas abordagens de planejamento territorial, surgem aquelas vinculadas aos processos de democratização e de abertura política, em função da exigência de maior participação da sociedade brasileira nas decisões sobre o território. Trata-se de uma perspectiva de desenvolvimento endógeno, denominada paradigma “desde baixo”, em substituição ao paradigma “desde cima”, calçado em políticas engessadas. É a retomada de instituições de viés territorial, a exemplo da SUDENE. Em 2012, foi elaborada a PNDR II que tem como objetivo manter os projetos de reversão das desigualdades inter e intrarregionais valorizando os recursos endógenos, especificidades culturais, sociais e ambientais. A PNDR II é aplicada aos territórios abrangidos pela SUDAM, SUDENE, SUDECO, a faixa fronteira e todos os demais territórios do sul e sudeste categorizados como média e baixa renda.

As novas abordagens envolvem o desenvolvimento sustentável, os arranjos produtivos locais, a institucionalização da PNDR e o desenvolvimento dos territórios rurais. Esses enfoques trazem contribuições significativas para novo olhar sobre o planejamento territorial. No âmbito do desenvolvimento sustentável, foram desenvolvidos diversos planos estratégicos através do Ministério da Integração Nacional (MIC), principalmente na região Nordeste, que, posteriormente, se estenderam para demais regiões. No que concerne ao enfoque do planejamento territorial via a formação de Arranjos Produtivos Locais, envolveu ações de modo multiorganizacional, instituições públicas e privadas, participação de diversos atores sociais, prevalecendo a análise sistêmica da economia. A ideia é contrapor aos efeitos da globalização como forma de alternativa para o desenvolvimento econômico e social, destacando-se a atuação do SEBRAE, do MIC e dos planos regionais.

A política de desenvolvimento dos territórios rurais talvez seja o mais expressivo avanço no âmbito do planejamento territorial executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Segundo Araújo (2010) há uma valorização da esfera

municipal por meio da descentralização de políticas públicas e da participação da sociedade civil na edificação desses territórios. Desse trabalho, observam-se novas dinâmicas espaciais, com relação de maior proximidade do rural e o urbano. Os avanços dessa política se refletem na fixação dos Territórios da Cidadania criado em 2008, formado por 120 territórios das distintas macrorregiões do país. Pereira (2009, *apud* GUIMARÃES NETO, 2010) compara a estratégia de atuação intersetorial de gestão do governo, com o uso de múltiplas escalas e de integração e articulação interinstitucional através da mobilização de 22 ministérios.

3. O planejamento multiescalar e a política nacional de desenvolvimento regional (2003-2010)

As profundas desigualdades sociais e econômicas que delineiam a sociedade brasileira se traduzem, com maior nitidez, no substrato territorial, provocando alterações que se aprofundaram, de modo cada vez mais intenso, a partir do prelúdio do desenvolvimento industrial do país, em meados do século XX. Distorções essas que têm relação com o aprofundamento do desenvolvimento desigual. A erradicação da pobreza e a superação de tais assimetrias sociais e regionais compõem um dos propósitos essenciais do Estado brasileiro, retratado na Constituição de 1988. Atendendo a essa prerrogativa, foi criada a PNDR, através do Decreto nº. 6.047 em 2007, como prioridade efetiva ao país. Enquanto política pública atua para dar respostas práticas à questão regional, acerca da diminuição das desigualdades regionais, no tocante à disparidade de nível de vida e de igualdade no alcance das oportunidades de desenvolvimento.

O Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2005) entende que a força motriz da Política são os fatores endógenos, econômico, social, cultural e ambiental, presentes no território, que conferem diversidade regional e potencial de desenvolvimento. Atendendo a dois objetivos, a PNDR direciona-se para atenuar as desigualdades regionais, e gerar estratégias capazes de dar impulso às potencialidades de desenvolvimento presentes de modo heterogêneo nas várias regiões do país. Deste modo, procura orientar suas ações para dinamizar as regiões e gerar uma distribuição mais equitativa das atividades produtivas no território. Sua matriz teórico-metodológica está voltada para uma maior integração do território. Assim, propicia que as ações e programas implementados tenham como mediação um referencial nacional comum. Entende-se que este serve como instrumento dotado de condições para produzir os efeitos auferidos na redução das assimetrias regionais.

Não obstante a posição favorável do Brasil no cenário econômico mundial persiste ainda uma profunda lacuna social em âmbito regional. Isso se expressa na contradição da relação população versus PIB, nesse caso, a região Nordeste, detém 28% da população, mas apresenta 13% do PIB (BRASIL, 2012). São evidências presentes na realidade do país a datar desde o processo de colonização, percorrendo os mais variados ciclos econômicos. No contexto hodierno, as possibilidades

situam-se ao redor das metrópoles, com efeitos negativos a economia e o corpo social do país. Alguns temas vêm à tona: a discussão sobre as chances de progresso pessoal e profissional dos indivíduos em regiões que apresentam maiores índices de desenvolvimento econômico e social; o êxodo de pessoas das regiões menos dinâmicas para as regiões mais dinâmicas; e o débil usufruto da capacidade produtiva do Brasil diante de sua imensa estrutura territorial.

Diante do quadro supracitado, inúmeras políticas voltadas para ampliação da oferta de emprego, melhoria da renda e situação social da população foram criadas nas regiões deprimidas. Destacam-se a constituição das Superintendências Regionais, do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM) nos anos 1950-60; os polos industriais em Salvador, Recife, Fortaleza e Maceió nos anos 1960; e a SUDECO. Destarte, nos anos de 1970 emergem os PND's I e II, cuja finalidade era aumentar o mercado interno e desconcentrar a atividade produtiva, a fim de atender a uma política de "integração nacional". Essa concepção de desenvolvimento atendia às orientações da CEPAL para os países latino-americanos. Assim sendo, foram criados polos industriais, sobretudo, nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Entre os anos de 1980 e 1990, surgem as ações de planejamento e desenvolvimento regional alicerçadas por políticas de incentivos fiscais promovidas através de cada estado federativo, orientadas para atração dos investimentos privados, gerando uma "guerra fiscal" entre as regiões.

A PNDR concebida pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CAPR), foi consubstanciada pelos modelos de desenvolvimento aplicado nas regiões como o Vale do Silício, na Califórnia, a Emília Romana, na Itália, e as regiões dinâmicas da Ásia, em 2003. No entanto, apenas foi institucionalizada em 2007 através do Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro. De acordo com este documento, a finalidade da PNDR é suplantiar o curso das desigualdades regionais e trazer à tona a capacidade endógena presente nas distintas realidades regionais brasileiras. A PNDR tem o seu fundamento metodológico de análise multiescalar e de políticas geradas por ações interministeriais. A determinação dos espaços elegíveis para aplicação da PNDR utiliza os seguintes critérios: o nível de renda domiciliar per capita e a variação do PIB, em escala microrregional, estas distribuídas em quatro grandes categorias: Renda Baixa e Pouco Dinâmica; Renda Média e Pouco Dinâmica; Renda Média e Baixa Dinâmica; e Alta Renda, porém ações para as três primeiras categorias são consideradas prioritárias.

A PNDR possui vários instrumentos de financiamento, tais como: o orçamento geral da União e dos entes federativos, assim como os Fundos Constitucionais de Financiamento, os Fundos de Desenvolvimento Regional e os incentivos fiscais. A segunda fase da PNDR (BRASIL, 2012) foi anunciada em 2012. A PNDR II mantém os elementos centrais da PNDR I, e tem como propósito: conservar o curso de diminuição das assimetrias inter e intrarregião, considerando bens e singularidades locais; gerar condições equânimes de acesso aos bens e serviços pú-

blicos em território brasileiro, mitigando as condições desiguais de oportunidades vinculadas ao local de origem e moradia.

A PNDR II é parte do projeto nacional de desenvolvimento, assim sendo, objetiva um desenvolvimento regional econômico e social inclusivo e ambientalmente responsável. Por meio de uma política transversal a PNDR II procura articular às diversas políticas setoriais (Plano de Aceleração do Crescimento, Brasil Maior, Plano Nacional de Logística Integrada e Plano Nacional da Educação, entre outros). A delimitação dos espaços elegíveis na PNDR II passa a ter como preceito as áreas de abrangência da SUDAM, SUDENE e SUDECO, toda a faixa de fronteira e os demais espaços do território brasileiro situados no Sul e Sudeste, categorizados como de Média e Baixa Renda.

A matriz da PNDR II em sua maioria mantém os elementos balizadores do conjunto de Planos Nacionais (Educação, Saúde, Saneamento Básico etc.) elaborados no país. Do mesmo modo atende às prerrogativas das políticas públicas federais de promoção do desenvolvimento socioeconômico, justaposto no Plano Plurianual-PPA Federal (2012-2015). São estes: transparência nos objetivos, processos e resultados; monitoramento e avaliação; competitividade e equidade; participação da sociedade civil; respeito e valorização da diversidade; combinação entre políticas de baixo para cima e políticas de cima para baixo e atenção às transversalidades; parceria público-privada; respeito aos princípios e pactos federativos. Esse olhar multidisciplinar, para além do uso de abordagens especificamente setoriais, reflete o avanço diante de históricos modelos de planejamento cujos resultados expressam as limitações desse enfoque. Entender a dimensão do planejamento no desenvolvimento regional é basilar para alcançar as metas propostas.

Em primeira instância é preciso compreender o planejamento como um instrumento de racionalização da vida social realizado pelo Estado, por meio de políticas públicas de planejamento (FURTADO, 1999). Desse modo, o planejamento vai influir no desempenho dos sujeitos do desenvolvimento e consequentemente no território, visando promover a ação racional. O plano, um dos principais instrumentos do planejamento, é utilizado para lidar com as barreiras fixadas pelo meio. O uso dessa ferramenta deve situar e analisar a escala regional dentro da unidade nacional. Da mesma maneira, deve sair do horizonte de curto prazo para resolver problemas seculares (GUIMARÃES NETO, 1997). A dimensão histórica deve ser pontuada no planejamento para que se possa compreender a região e traçar ações que possam dirimir as assimetrias regionais. O planejamento, portanto, auxilia na determinação do ritmo e direção do desenvolvimento de dada região, do mesmo modo, suas ações são impactadas pelo contexto territorial da região.

Diante de uma conjuntura econômico-política internacional de intensa troca inter-regional, pensar na inserção nacional do Brasil de modo dinâmico requer, em primeira instância, o enfrentamento das abissais desigualdades regionais e o estabelecimento de uma política pública de desenvolvimento regional com esse escopo. Para Leite (2011) as significativas assimetrias, tangíveis a um exame multiescalar,

representa um obstáculo tanto para inserção político-econômica internacional do Brasil, quanto no atingimento de um projeto de desenvolvimento nacional. Destarte, o desenvolvimento regional é desigual, aprofundado pelos efeitos de compressão tempo e espaço dos processos de globalização. Assim sendo, o capital age de modo seletivo no espaço, escolhendo os espaços mais dinâmicos com prejuízo para regiões deprimidas, já que, o rearranjo espacial de suas atividades econômicas produz mudanças geográficas. Assim, as desigualdades regionais se acentuam, nas quais algumas regiões do planeta são dinamizadas, enquanto que outras se encontram em situação de estagnação.

Em uma esfera global econômica alicerçada em um modelo de produção capitalista de acumulação flexível de bens diferenciados, há maior fluidez do capital entre distintas regiões do globo. Isso resulta em agudos processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, imbricados numa era de intensa competitividade inter-regional e de maior fluidez espacial. As relações que se estabelecem pela apropriação do espaço pelo homem geram a “produção do espaço geográfico”. A materialização e a reprodução das relações sociais no espaço constituem os territórios, que são resultantes das relações de poder (SOUZA, 2013). Essa formação de territórios é o que se denomina de territorialização. A desterritorialização é o desenraizamento, seja ele econômico, político, social, espacial ou cultural (HAES-BAERT, 2004). Em função da fluidez de objetos e ações, bem como, da necessidade de “produzir um novo espaço geográfico”, ocorre o processo de reterritorialização.

Assim, o fator de competitividade das regiões passa a estar focado em quem detém e tem capacidade de gerar informação e aprendizado, incidindo, portanto, na questão regional. Exige, para seu desenvolvimento, ações de desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação para a inserção na dinâmica competitiva global. Os processos de inovação são totalmente territorializados, reforçam a carência de planejamento para ampliação dessas ações para as regiões periféricas no interior da unidade nacional. No Brasil, de acordo com a PNDR II, há intensa concentração espacial dos ativos do conhecimento e de pesquisa nas regiões mais dinâmicas, condicionando, dessa forma, o espectro de desigualdade regional e a ampliação de polarização dos espaços que já ocorrem atividades de alta tecnologia e de maior valor agregado.

Leite (2011) aponta para a crescente ampliação das disparidades sociais e regionais no Brasil. Enfatiza que a superação de tais contradições depende de uma política pública voltada para a mitigação dos reveses dos efeitos da globalização e da inserção dos indivíduos das regiões periféricas acerca do crescimento econômico. É com esse espectro que, a partir de 1980, surgem políticas de base endógena, territorialistas, abarcando os elementos internos à região, com foco na redução da fragmentação territorial. A recuperação, em 2003, das políticas de desenvolvimento regional no Brasil significa suplantando a matriz metodológica de planejamento assentada na escala macrorregional. Historicamente esse modelo é atrelado à tradicional dualidade de polarização das regiões dinâmicas no Sul e Sudeste brasileiro e não-dinâmicas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A PNDR I passa para um novo escopo de análise com a inserção de uma abordagem microrregional, em que pese o entendimento de que há, em todas as macrorregiões, a coexistência de sub-regiões dinâmicas competitivas com elevados rendimentos relativos médios, e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação (PNDR I). Para a superação dessas disparidades, foi criada a política pública social para a redução das desigualdades por meio de programas de transferência de renda, de previdência social e de projetos de infraestrutura a exemplo do PAC, voltado à aceleração do crescimento. Um elemento central à retomada da política de desenvolvimento regional é seu caráter de política de Estado, seu financiamento através da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, e sua estrutura de gestão.

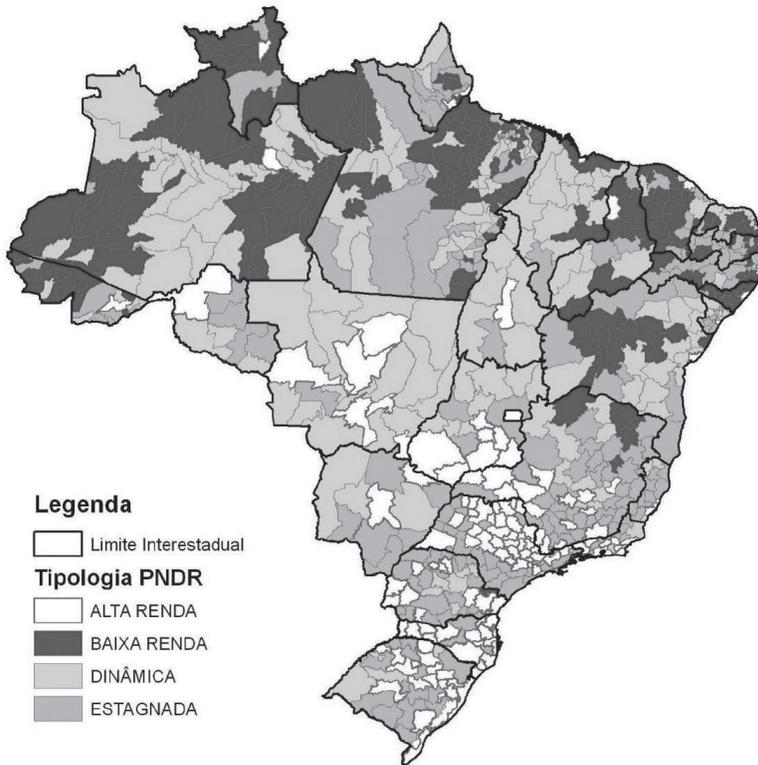
Leite (2011) apresenta três premissas a serem consideradas pela PNDR. A primeira relaciona-se ao caráter de descentralização e de participação de todos os setores da sociedade, recomendando uma coordenação intergovernamental e extragovernamental para dar conta da complexidade da governabilidade à questão regional brasileira. A segunda se assenta no planejamento baseado em estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas. Por fim, a terceira e última premissa, vincula-se à consolidação da PNDR como política do governo, que envolveria os diversos ministérios. Ou seja, uma coordenação intragovernamental, representada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e com a participação de 22 ministérios. Destarte, é um passo para a mitigação das assimetrias regionais ao situar o tema como questão nacional.

Esse enfoque segundo Brandão (2013) situa a questão da desigualdade regional como um problema que abarca de modo absoluto o território nacional. Distinto das óticas anteriores, nas quais a desigualdade regional era atribuída apenas como uma questão macrorregional de regiões periféricas. A PNDR esclarece que as assimetrias regionais constituem um entrave para a unidade e integração territorial do Brasil, com prejuízo nas várias dimensões do desenvolvimento e para a Nação como um todo. Assim sendo, a edificação de uma política de desenvolvimento regional não teria efeitos notáveis se não fosse criada em acordo com toda a sociedade brasileira e as distintas instâncias de governo: local, regional e nacional. Brandão (2013) questiona o lugar do planejamento regional na agenda política brasileira, pois que o mesmo ainda é um tema deslocado para uma agenda periférica, mas devia ter uma posição central na agenda nacional.

Na PNDR I, conforme a Figura 1, foram elegíveis para as ações de planejamento, as microrregiões de baixa e média renda, independente do dinamismo. A referida PNDR estabelece a seguinte tipologia: Alta Renda – microrregiões com alto rendimento domiciliar, independente do dinamismo econômico observado; Estagnadas – microrregiões com médio rendimento domiciliar e médio ou baixo dinamismo econômico; Dinâmicas – microrregiões com baixo ou médio rendimento domiciliar e alto dinamismo econômico; e Baixa Renda – microrregiões com

baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo econômico. Essa classificação foi baseada em duas variáveis: rendimento domiciliar médio e variação do PIB e esse confronto apresenta as contradições entre o crescimento econômico e distribuição de renda. A heterogeneidade territorial emerge quando observada em múltiplas escalas, com maior dinamismo nas regiões Sul e Sudeste em detrimento das regiões Norte e Nordeste.

Figura 1 – Espaços elegíveis na PNDR I (2007): dinamismo e renda

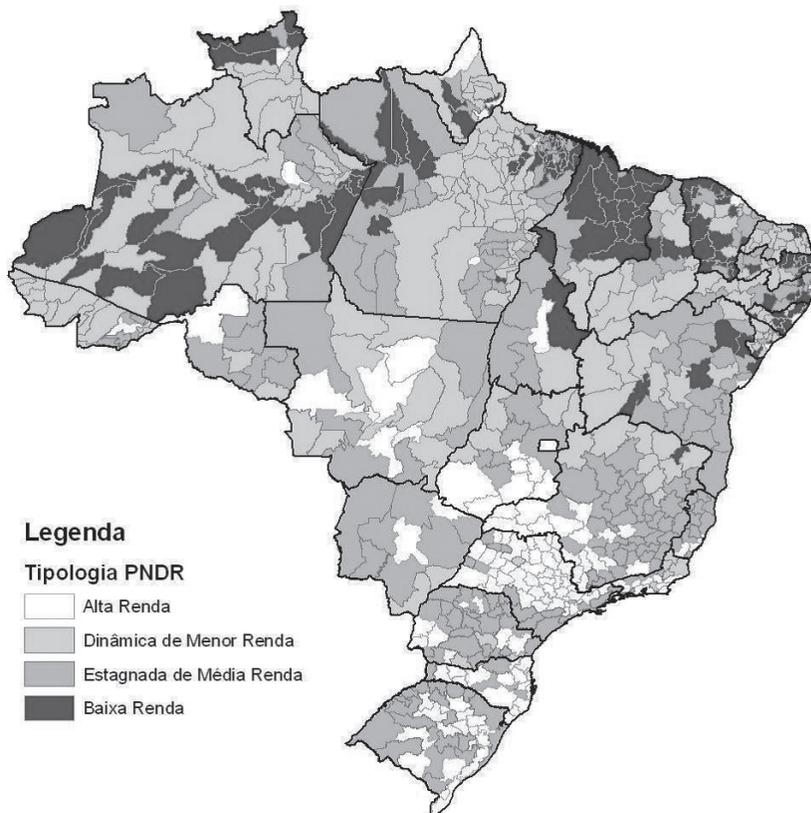


Fonte: Brasil (2005).

Na PNDR II, ainda segundo a Figura 2, há melhor definição territorial das regiões elegíveis, descritas pelas Regiões-Programa (RPs) de caráter multiescalar, compreendendo a totalidade do território pela SUDENE, SUDAM e SUDECO. Apresenta as regiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas Norte, Nordeste e Centro Oeste; toda a Faixa de Fronteira; e demais espaços do território brasileiro, situados nas regiões Sul e Sudeste, agrupados como de Média e Baixa Renda. No âmbito da escala macrorregional, inserem-se as regiões de atuação das superintendências já citadas. Na escala intermediária, estão o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) no entorno de

Brasília, Teresina, e de Petrolina e Juazeiro. Na escala sub-regional, estão as Mesor-regiões Diferenciadas, Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania.

Figura 2 – Espaços elegíveis na PNDR II (2010): dinamismo e renda



Fonte: Leite (2011).

O novo arranjo, para Leite (2011), cria uma terminologia mais adequada ao tipo de ação a ser projetada pela política, representada na Figura 3 por quatro categorias territoriais:

- Grupo 1 – G1: Territórios com padrão consolidado de competitividade – reúne MRGs de alta renda, independente do dinamismo observado. São encontrados predominantemente nas regiões Sul e Sudeste, embora existam também em áreas de fronteira agrícola dinâmica no Centro-Oeste;
- Grupo 2 – G2: Territórios em processo de incorporação econômica à dinâmica nacional – reúne MRGs com dinamismo crescente, acelerado ou emergente nos últimos anos, ainda que com padrões médios ou baixos de rendimento mensal médio por habitante. Concentram-se em partes do Centro-Oeste e do Nordeste e em

pequenas porções das regiões Sul e Sudeste do país. Grupo caracterizado por regiões que experimentaram transformações recentes na estrutura produtiva, em especial na agricultura. O grau de urbanização é baixo (57,9%) e, embora abriguem cerca de 9% da população nacional, são responsáveis por apenas 4% do PIB;

c) Grupo 3 – G3: Territórios com padrão prolongado de estagnação – reúne MRGs que experimentaram um processo contínuo de estagnação econômica, em geral com potencial produtivo ocioso, acompanhados de reduções mais ou menos intensas de dinamismo, e com médio rendimento mensal da renda. Geralmente se caracterizam por territórios que possuíram dinamismo vigoroso em períodos passados. Não há um padrão macrorregional claro, uma vez que se encontram espalhados em todas as grandes regiões brasileiras. O grau de urbanização é relativamente elevado (75,3%). Responsáveis por 18% do PIB nacional, 29% dos brasileiros habitam esses territórios;

d) Grupo 4 – G4: Territórios com fragilidade econômica – reúne MRGs que apresentam características de baixo rendimento e baixo dinamismo econômico. São espaços geográficos tradicionalmente excluídos da dinâmica social e econômica brasileira e que representam desafio extraordinário à PNDR. São territórios, portanto, para os quais convergem, prioritariamente, ações e atividades próprias da política regional, em estreita articulação com estratégias das políticas sociais. Apresentam situações de pobreza, déficit de cidadania e debilidade da base econômica, e estão concentrados, sobretudo, nas regiões Norte e Nordeste do país (LEITE, 2011, p. 12-13).

Figura 3 – Nova denominação da tipologia da PNDR

Tipologia Sub-regional		Rendimento/hab		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB/hab	Alta	Sub-regiões de ALTA RENDA	Sub-Regiões DINÂMICAS	
	Média		Sub-regiões ESTAGNADAS	Sub-regiões de BAIXA RENDA
	Baixa			

Fonte: CASTRO, 2011, p. 21.

As estratégias de planejamento regional no Brasil, historicamente, são alicerçadas por modelos dos países centrais economicamente mais desenvolvidos, a aplicação desses modelos resultou na ampliação da complexidade territorial. A PNDR II em sua matriz de planejamento regional avança de uma abordagem macrorregional que trata as regiões como homogêneas, em direção a uma abordagem microrregional admitindo as heterogeneidades dos subespaços regionais. Esta última, adotada para atender a tais diversidades territoriais. Destarte, apesar das críticas tecidas ao planejamento regional baseado em modelos de países centrais e da alusão em se pensar estratégias de desenvolvimento mais apropriadas para os países periféricos, o enfoque do planejamento, seja de base macroespacial ou microespacial, ainda não são orientados por processos endógenos.

Por conta da complexidade da dinâmica regional brasileira, Tavares (2013) propõe que não se concentrem em uma única estratégia, mas que atendam às particularidades de cada microrregião. Mesmo porque, a adoção de políticas industrial-territoriais baseadas em distritos (“clusters”), aos moldes dos países centrais, exigiu antes, ação orientada para internacionalização do capital e dos processos de globalização. É preciso tomar como base que o processo maciço de “deslocalização” de plantas industriais na França para outros países à procura de mão de obra barata e isenção fiscal, teve como efeito não só o favorecimento da desconcentração regional, mas acabou gerando mais empregos fora do que dentro do país. Do mesmo modo, que é preciso pensar nos efeitos deixados pela aplicação das políticas de desenvolvimento regional macroespaciais, sobretudo nas baseadas na teoria de polarização de François Perroux, que influenciou sobremaneira as ações de planejamento do desenvolvimento regional no Brasil e nos demais países latino-americanos, bem como, diversas regiões no mundo. Sua ênfase em solidificar os polos, favorecia a concentração regional e a disparidade regional. Desse modo, tanto a abordagem microespacial quanto a macroespacial, possuem determinantes e condicionantes do desenvolvimento regional a serem consideradas.

No Brasil, segundo Tavares (2013) a desindustrialização esteve vinculada com a descentralização dos grandes centros, aos moldes da Ford que se instalou no Polo de Camaçari e Azaleia, em Itapetinga. Nas regiões periféricas, os polos permaneceram, contudo experienciaram os efeitos do processo de abertura econômica da década de 1990 e das intensas privatizações, com maior dinamicidade atualmente. E ainda, menciona o papel singular do pré-sal no processo produtivo, por centralizar o foco dos investimentos industriais, com 500 bilhões em três anos, centrado no petróleo e gás, discussão que se torna relevante pelos efeitos para frente e para trás que provocarão na economia. No entanto, em função do seu aspecto de origem da produção na região Sudeste pode resultar em mais concentração regional no País e a ampliação das assimetrias regionais, pois a petroquímica para frente e as indústrias de fornecimento para trás, estão dois terços na região Sudeste.

Cabe sinalizar que o uso da abordagem de planejamento multiescalar não deve ser compreendido como uma hierarquização do território em local, regional e global, ou sub-regional conforme preconiza a PNDR. Este enfoque, segundo Rambo e Filippi (2012), deve pautar-se no entendimento das escalas com uma perspectiva mais relacional e não determinada, fixa, rígida ou preconcebida. A essência do enfoque multiescalar é permitir identificar a melhor escala de análise e de ação política, ou seja, compreender qual a dimensão de ocorrência, de observação e análise mais adequada. Assim, segundo Brandão (2009) pode-se valer das escalas para captar os distintos modos como os mais variados agentes implicam na dinâmica territorial e alteram sua estrutura. Isso posto, a escala “é um resultado contingente das tensões que existem entre as forças estruturais e as práticas dos agentes humanos” (MARTSON, 2000, p. 220). A compreensão de um fenômeno socioespacial não é apenas contê-lo na dimensão espacial.

Fenômeno este que apresenta duas dimensões, conforme explicitam Rambo e Batella (2014). A primeira está centrada na adoção do tempo e espaço, enquanto articulador e delimitador da escala, para compreender e analisar os fenômenos geográficos, seus processos e dinâmicas. Por isso, entende-se a escala numa abordagem socioespacial, na qual “cada escala geográfica é constituída através de sua posição na evolução histórica dentro de uma estrutura relacional mais ampla de processos socioespaciais” (RAMBO; FILIPPI, 2012, p. 705). O segundo abrange a diversidade de estruturas escalares e sua fragmentação territorial, em local, regional, nacional e global, bem como, as relações entre as mesmas, denotando graus e forças distintas.

Silveira (2004) vincula o conceito de escala geográfica ao que Santos (1991) denomina de “rugosidades”, ou seja, a extensão de um feixe de eventos. Nesse sentido, explicita que existem duas escalas, a escala da ação e a escala do império. A escala da ação se refere ao limiar e à aplicação dos vetores em cada totalidade, em cada etapa do mundo, o que faz Santos e Silva (2014, p. 21) inferir que “os agentes geográficos exercem seus poderes a escalas desiguais, nas dimensões das áreas territoriais que eles comandam”. A escala do império é vista como um marco normativo, de caráter material e organizacional, que condiciona o processo de totalização, compreendo, portanto, o prolongamento de um feito funcionalizado.

Enquanto a escala da ação é constituída de tempo: o tempo global, o tempo nacional, o tempo local, a escala de império faz alusão ao tempo empiricizado, um tempo objetivado (H. Isnard, 1985): a escala mundial hoje, a escala da formação socioespacial, a escala do lugar. [...] Escala como possibilidade e como rugosidade, duas faces de um processo complexo de rearranjo das geografias do mundo. A ação cria instabilidade e conflitos entre os agentes e, portanto, novos limites; a materialidade cria inércia e resistência à mudança (SILVEIRA, 2004, p. 92).

Assim, ao utilizar-se de uma escala como referência, significa considerar que ela serve como melhor elemento para compreender a ocorrência, observação e/ou análise do fenômeno. Porém, fenômeno algum pode ser entendido apenas em uma escala. O fenômeno pode se manifestar em uma escala, mas as causas e consequências podem estar presentes em outras escalas. “A complexidade dos processos sócioespaciais demanda a análise de variadas escalas de maneira articulada, ou seja, considerando relações hierárquicas e horizontais, mas também transversais” (RAMBO; BATELLA, 2014, p. 4). Logo, o desenvolvimento regional tem diversos contextos de ação política, que podem ser agrupados em dois vieses: porta de entrada e porta de saída. O primeiro viés é endógeno e busca atender às especificidades de cada microrregião, concebendo o desenvolvimento regional como causa, ou seja, porta de entrada de políticas públicas. O segundo viés é exógeno e abarca o desenvolvimento regional como consequência, por isso é tido como porta de saída de políticas públicas.

Destarte, diante do intenso processo de globalização, as escalas regionais e sub-regionais passam a ser extremamente valorizadas de tal modo que aparente-

mente auferir um empoderamento local. É preciso, portanto questioná-lo, buscar compreender se há a criação de espaços de participação social e democratização política. Se esse empoderamento que ocorre de modo interdependente, situa-se mais no plano individual, grupal ou estrutural. Kleba e Wendausen (2009) explicam que o empoderamento individual gera autonomia e liberdade. No âmbito grupal engendra o respeito recíproco e uma atuação colaborativa entre os membros do grupo, isso acarreta um senso de pertencimento, o desenvolvimento de práticas solidárias e de reciprocidade. O empoderamento estrutural gera o engajamento, a corresponsabilização e a participação social numa perspectiva cidadã que favorece a efetivação das políticas públicas de desenvolvimento regional.

Esse empoderamento local, explicitado pela maior participação na elaboração e discussão de planos, projetos e ações de desenvolvimento, por vezes sobrestima o papel do território e a sua capacidade de autogestão pelos atores locais. Isso denota uma concepção de que as ideias e ações apresentam caráter endógeno, que sequer muitas vezes abrem espaço para reflexão sobre o modelo aplicado. Por isso é preciso questionar até que ponto essas ações são realmente endógenas, atendendo às demandas locais e regionais. É possível por meio de políticas públicas de desenvolvimento regional, a partir de enfoque multiescalar, fazer ativação social necessária para atender aos interesses da comunidade? As fronteiras a serem transpostas para atender a tal finalidade perpassam a criação de redes de saberes comunitário, empírico e científico. Destarte, torna-se factível imprimir uma visão crítica sobre o fenômeno do desenvolvimento, sua origem, modelos, causas e efeitos.

4. Observações e recomendações sobre a PNDR

A PNDR é fundamentada em uma concepção de “múltiplas escalas, partindo de uma abordagem supranacional à escala local, perpassando pelas escalas nacional, macrorregional e sub-regional” (GUIMARÃES NETO, 2010, p. 66). Suplantar as assimetrias regionais requer iniciativa, portanto esforço político. Este deve atender a uma perspectiva nacional, no qual o desenvolvimento deve ser concebido respeitando as particularidades de cada região, para além de uma visão setorial, sobretudo de caráter econômico, e atinja todas as dimensões de estrutura de governo. Muitos foram os programas gerados alicerçados na PNDR que estão presentes no Plano Plurianual (PPA), a saber: os Planos Macrorregionais e Sub-regionais. Ressurgem, em 2007, a SUDENE e a SUDAM através da Lei Complementar nº 125, com aparente nova roupagem institucional atendendo a distintas escalas de atuação, e recursos oriundos de diversos fundos. A crítica que se pode fazer é justamente de uma ausência de um novo arranjo institucional, sem criar instrumentos novos tão pouco dotar de quadro técnico e recursos financeiros, o que limita política e financeiramente as superintendências. Os atores envolvidos não apresentam um maior comprometimento e nem assumem uma postura diferente, o que dificulta a articulação intersetorial e intergovernamental e conseqüentemente a efetivação

da PNDR. Para além de infraestrutura e competitividade, a PNDR precisa ganhar foro de legitimidade social e de um projeto nacional. Destarte, a avaliação feita pela PNDR (BRASIL, 2011) sobre o papel das superintendências sugere que essas saiam de uma função institucional intermediária na execução de política pública de desenvolvimento regional, para atuar amplamente como um órgão federal capaz de promover a descentralização federal, através de duas esferas:

- a) A da supervisão e integração das diversas ações federais de forma a evitar a proliferação de “regiões” de ministérios, sem nenhuma coincidência em campo; b) A da instalação e operação de um ordenamento institucional que permita a articulação das ações comuns de dois ou mais estados ou de estados e municípios nas áreas prioritárias (BRASIL, 2011, p. 146).

Na PNDR, buscou-se integrar ações a fim de eliminar as superposições de programas e projetos oriundos do planejamento regional, e articular o desenvolvimento dos territórios ou regiões vinculados a uma proposta nacional. Guimarães Neto (2010) relata conflitos existentes na estrutura do Estado e nas decisões governamentais, favorecem novas formas de abordagem do território, a exemplo do Programa Bolsa Família e Território da Cidadania. Ainda, o nó górdio desse processo é o desprestígio das instituições tradicionais de desenvolvimento regional, que pode ser medido pelos entraves encontrados para reestruturar as superintendências regionais, a exemplo da SUDENE e SUDAM. Seriam essas instituições, capazes de resgatar a importância de reversão das desigualdades historicamente sedimentadas que envolvem a questão regional? Até que ponto essas instituições conseguiriam refrear a intensa apropriação do território pela economia mundial?

A globalização, segundo Brandão (2007), coloca em destaque o território e a dimensão espacial do desenvolvimento, com uso das potencialidades endógenas. Contudo,

Se, por um lado, houve a revalorização do território... e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento, por outro lado, ocorreu a completa banalização das questões que malgrado a sua natureza estrutural, histórica e dinâmica, foram deslocadas para o lugar comum do voluntarismo, cristalizando um grande consenso, um verdadeiro ‘pensamento único localista’. Quase toda a literatura aborda, e as políticas públicas implementam, ações em alguma medida orientadas por essa concepção teórica e analítica (BRANDÃO, 2007, p. 36).

Prevalece, nessas abordagens, uma redução do papel do Estado, tido como um entrave para o desenvolvimento das economias locais. Nesse sentido, Guimarães Neto (2010) propõe a superação de três desafios no planejamento territorial. O primeiro deles é a institucionalização do planejamento regional e territorial. A barreira criada pelas disputas e conflitos internos na estrutura do Estado dificulta uma ação integrada, pois a abordagem setorial de planejamento não cria o caráter

multissetorial exigido para tais políticas. Atrelado a isso, há ausência de referenciais espaciais ou territoriais comuns. Isso limita o processo de descentralização articulado com objetivos afins. Isso quer dizer, ausência de integração, verificadas, sobretudo, no caso de arranjos produtivos locais. As experiências dos Territórios Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por sua vez, que estão mais articuladas entre si são consideradas um avanço no processo territorial diante de uma visão setorial.

Há uma ausência de estruturas governamentais, dotadas de investimentos e recursos, vinculadas à ciência e tecnologia, bem como de algumas organizações representantes da sociedade. A imbricação desses atores poderia convergir para o rompimento dos limites setoriais de políticas públicas de desenvolvimento, e reverte-se em política social. E ainda constituir-se como um novo processo teórico-metodológico de planejamento regional, não apenas estruturalista. Sobretudo pela conformação de um processo contínuo de planejamento como política estratégica de governo e não apenas de uma gestão. O resgate de abordagens de longo prazo precisa ser recuperado. Do mesmo modo, se torna necessário romper com o viés agrícola das organizações sociais, em direção a um enfoque multissetorial nas ações de desenvolvimento territorial.

O segundo desafio é a superação do localismo, centrado na noção de “crescimento endógeno”, que desconsidera aspectos macro, sejam eles econômicos, sociais ou políticos, em escala nacional ou internacional. Tanto a análise quanto a ação precisam ser multiescalares, pois existem limites na regulação local e de capacidade de engendrar um processo virtuoso do desenvolvimento social e econômico somente centrado em elementos endógenos. Cabe considerar que abordagens de desenvolvimento regional oriundas de experiências alhures não podem servir como metodologia a ser replicada no território sem buscar compreender a base dos problemas regionais, pois existem condicionantes locais e regionais que podem auferir de modo positivo ou negativo na implementação de tais modelos. É preciso confrontar o planejamento territorial ou regional com essas concepções de cenários, para que o território não seja visto isoladamente.

Por fim, o terceiro desafio está justamente caçado na adoção de metodologias que permitam integrar visão geral e local, através da elaboração de conceitos ou procedimentos metodológicos de caráter integrativos, expressando o processo de mobilização, descentralização e democratização das decisões, de planos realizados coletivamente, com interação social para atender aos problemas regionais, sem cair em localismos.

Embora bem delineada no papel, na prática, a PNDR apresenta várias críticas. O próprio Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2012) expõe algumas frustrações da PNDR I, dentre as quais o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (para atuar em todo Brasil) e a Câmara de Políticas de Integração Nacional de Desenvolvimento Regional, que, por falta de base política e consenso federativo, ficaram apenas no papel. Outras críticas feitas pelo Ministério da Integração en-

volvem a histórica concentração regional, ou seja, a limitação no financiamento às macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste. São ações pontuais e difusas, sem capacidade de transformar a dinâmica regional, bem como uma baixa articulação dos programas com as articulações dos estados. Há uma limitada integração dos programas federais de base territorial e com as áreas do Ministério da Integração, além de empresas coligadas.

Brandão (2011) aponta o efeito concentrador regional das inversões no PAC, Pré-Sal, Copa do Mundo, Olimpíadas, e da iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). Trata-se de um contrassenso com a PNDR, pois favorece regiões historicamente desenvolvidas e estruturadas. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) deveria estar inserido num planejamento contínuo para atender ao objetivo de ativar áreas deprimidas econômica e socialmente e gerar a eficiência produtiva. Outrossim, o Plano Brasil Maior de 2011, voltado à inovação e à competitividade industrial, dispõe ações de desenvolvimento regional, restritas ao acesso a bens e serviços. Destarte, verifica-se que os planos e investimentos atuais põem em segundo plano a dimensão regional/espacial. Em função disso, propõe-se uma visão coordenada e integrada nas diversas escalas de governo, a fim de avaliar-se processos, formas de ceder de atribuições e tarefas, além de ser necessário distinguir a tomada de decisão pública da privada.

Quem planeja? Qual a natureza da ação planejada? E qual o seu poder? Qual o objetivo do planejamento? A quem se destina? E quais territórios são contemplados? São perguntas que revelam o controle do ritmo e da direção da mudança social. O desenvolvimento regional pode ser contraditório, negociado ou uma oportunidade. Por isso Brandão (2011) critica o federalismo, que torna o Estado onipresente, uma das causas no fracasso das ações de planejamento regional. A crítica é estendida ao uso da estrutura federativa em seus três níveis “em que o intermediário não possui orientação e capacidade coordenativa de realizar a mediação para cima e para baixo, enquanto o municipalismo localista não logra constituir uma escala supralocal de articulação” (BRANDÃO, 2011, p. 23). Destarte, o maior desafio das políticas de desenvolvimento regional é a superação do caráter setorial das políticas públicas, em direção à transversalidade e à intersetorialidade.

5. Considerações finais

O Brasil, por diversas vezes, instituiu políticas e planos na tentativa de minimizar as desigualdades regionais tais como a criação das Superintendências no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essas políticas, por vezes, não lograram seus objetivos, tendo em vista que acabavam por impor um desenvolvimento regional centralizado em planejamentos e decisões de cima para baixo, sem considerar as questões endógenas e diversidades regionais. A PNDR II, em seus propósitos e objetivos, não visa acabar com a pobreza, mas sim, minimizar as diferenças regionais que perpassam diferentes políticas e governos, através de ações de múltiplas

escalas. Isso envolve diversos atores, sendo eles: público, privado e sociedade civil, e visa fortalecer e/ou favorecer a diversidade e as potencialidades endógenas das regiões deprimidas. Essa lacuna a ser preenchida requer um maior envolvimento da sociedade na discussão do que vem a ser a “questão regional”.

Notadamente a PNDR II apresenta alguns avanços. A transversalidade na busca por um desenvolvimento regional econômico e social inclusivo e ambientalmente sustentável. O desafio de coordenar, de forma estratégica, as diferentes políticas setoriais: PAC, Brasil Maior, Plano Nacional da Educação, entre outros. É na gestão dessas políticas setoriais visando maior transversalidade que está o grande desafio da PNDR. Isso, pela dificuldade de integração entre programas federais, bases territoriais e empresas coligadas. Apesar de seu escopo teórico nas regiões periféricas e do planejamento organizado e voltado para esse fim, a realidade prática da PNDR é discrepante. Acaba, às vezes, retendo investimentos e recursos em regiões historicamente dinamizadas, como é o caso das obras supracitadas, salvo exceção do programa Bolsa Família, que tem escopo maior. Destarte, as experiências exitosas restringem-se ao enfoque agrário, a exemplo dos Territórios da Cidadania.

Notas

- 1 No caso da SUDAM pelo Fundo Constitucional do Norte (FNO) e no caso da SUDENE, pelo Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e a SUDECO, consubstanciada pelo Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FDCO).
- 2 Elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada, o plano tinha como propósito traçar um roteiro de desempenho para o período de 1967 a 1976, entretanto não foi executado.
- 3 Compreendida por nove estados brasileiros (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Norte de Minas Gerais), excetuando-se a área da Bacia do São Francisco, situada nos Estados da Bahia, Alagoas, Sergipe e Minas Gerais.
- 4 As regiões periféricas se referem à integração e à marginalidade econômica de dada região, o modo como ocorre sua inserção geoeconômica, contendo em si uma dimensão histórica, que permite analisar o seu grau de centralidade (FERRÃO; JESSEN-BUTLE, 1988).
- 5 As regiões deprimidas são aquelas em que não ocorre o desenvolvimento econômico e social.
- 6 1 – Eixo de Saída Norte para o Caribe/Rodovia BR 174; 2 – Eixo de Saída para o Atlântico – Hidrovias do Madeira e Amazonas; 3 – Eixo Araguaia – Tocantins/Ferrovia Norte-Sul e Ferrovia Carajás; 4 – Eixo Costeiro do Nordeste; 5 – Eixo do Rio São Francisco; 6 – Eixo Transnordestino; 7 – Eixo do Oeste; 8 – Eixo Centro-Leste; 9 – Eixo de São Paulo; 10 – Eixo Costeiro do Sul; 11- Eixo da Franja de Fronteira; 12 – Eixo da Hidrovia do Paraguai/Paraná.

Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Dossiê Nordeste I: herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, pp. 7-33, 1997.

_____. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *In*: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**. Brasília: Ed IICA, 2010, pp. 197-216. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

BRANDÃO, Carlos. **Território & desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 1. Ed. Editora da UNICAMP Campinas. 2007.

_____. O necessário diálogo entre a economia política do desenvolvimento e a geografia crítica em momento de crise estrutural do capitalismo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14., 2009, São Paulo. **Anais...**, São Paulo: PUC/SP, 2009, pp. 1-23.

_____. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, pp. 11-31, jan/jun. 2011.

_____. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. *In*: RAINER, R; TAVARES, H. M. (Org.). **Política e Planejamento Regional**: uma coletânea. Brasília. Gráfica Movimento, 2013. pp. 32-40.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, p. 292, out. 1988.

_____. Mistério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: texto de Referência. Brasília, DF, 2012. 77 p.

_____. Ministério da Integração Nacional. **PNDR**: avaliação da política nacional de desenvolvimento regional. Brasília, DF, 2011. 296 p.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: sumário executivo. Brasília, 2005. 32 p. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/guest/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. Ministério da Integração Nacional. **PNDR II**: Elegibilidade e Governança. Ministério da Integração. Brasília, junho de 2011. 102 p. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/web/guest/ desenvolvimento-regional/publicacoes>>. Acesso em: 28 out. 2014.

CASTRO Iná Elias de. E. O problema da escala. *In*: CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. pp. 117-140.

DINIZ, Clélio Campolina. **Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro**: Desafios e oportunidades. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013, 29 p. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20471.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

FERRÃO, João; JENSEN-BUTLER, Chris. Existem «regiões periféricas» em Portugal? **Análise Social**, Lisboa, v. 24, n. 100, pp. 355-371, 1988.

FURTADO, Celso. **A fantasia organizada**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 228.

_____. **O longo amanhecer**: reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 117.

_____. Trabalhei como um condenado. **Celso Furtado 80 anos**: homenagem da Paraíba. Ronald de Carvalho (Org.) João Pessoa: Sebrae/PB, 2001.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 15, pp. 41-99, jun. 1997.

_____. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. *In*: FAVARETO, A. *et al.* **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil**: avanços e desafios. Brasília: II CA, 2010, v. 1, pp. 47-77. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 395 p.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 18, n. 4, pp. 733-743, 2009.

LEITE, Ubajara Berocan. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente da política regional no Brasil. *In*: REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE: “POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE”, 2011, Santiago. **Anais eletrônicos**, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 1-171. Disponível em: <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Ubajara_Leite.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2014.

MARSTON, Sallie A. The social construction of scale. **Progress in Human Geography**, Londres, v. 24, n. 2, pp. 219-242, 2000.

PERROUX, François. O conceito de Polo de Crescimento. *In*: SHWARTZMAN, Jaques (Org.) **Economia Regional**: textos Escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. pp. 145-156.

RAMBO, Anelise Graciele; FILIPPI, Eduardo Ernesto. A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica. **Ambiência**, Guarapuava, v. 8, n. 5, pp. 699-719. 2012. Edição Especial 1.

_____. Anelise Graciele; BATELLA, Wagner. Escalas geográficas de poder e gestão: uma análise acerca do território rural oeste catarinense e da região metropolitana de Chapecó. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 12. 2014, Vitória. **Anais...** Vitória: UFES, 2014. pp. 1-12.

SANTOS, Milton. O espaço: sistemas de objetos, sistemas de ações. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 4., 1991, Salvador. **Anais...** Salvador, UFBA, 1991. pp. 35-39.

SANTOS, Elizete de Oliveira; SILVA, Francisco Antonio Carneiro da. Revisitando o conceito de escala na geografia. **Bol. geogr.** Maringá, v. 32, n. 3, pp. 16-27, set/dez. 2014.

SILVEIRA, Maria Laura. Escala geográfica: da ação ao império? **Revista Terra Livre**, Goiânia, ano 20, v. 02, n. 23, pp. 87-96, jul/dez. 2004.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília: DF, ano 55, n. 4, pp. 5-29, out/dez. 2004.

TAVARES, Hermes Magalhães. Estratégias de desenvolvimento regional: abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes. *In*: RAINER, R; TAVARES, H. M. (Org.). **Política e Planejamento Regional**: uma coletânea. Brasília. Gráfica Movimento, 2013. pp. 22-31.

THEIS, Ivo Marcos; BUTZKE, Luciana. Planejamento e Desenvolvimento Desigual em Santa Catarina. *In*: FIRKOWSKI, O. L. C de F. (Org.). **Transformações Territoriais**: Experiências e Desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010, pp. 243-265.