

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -
CURITIBA**

**DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL III**

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

JOANA STELZER

MAGNO FEDERICI GOMES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNICURITIBA;

Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Joana Stelzer, Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-332-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Economia. 3. Desenvolvimento Sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL III

Apresentação

O XXV Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado em Curitiba, nos dias 7 a 10 de dezembro de 2016, foi promovido em parceria com o Curso de Pós-graduação em Direito (Mestrado Empresarial e Cidadania), da UNICURITIBA – Centro Universitário de Curitiba, tendo como tema geral CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

O grupo de trabalho DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL III teve bastante êxito, tanto pela excelente qualidade dos artigos, quanto pelas discussões empreendidas pelos investigadores presentes. Foram defendidos dezessete trabalhos, efetivamente debatidos e que integram esta obra, a partir dos seguintes eixos temáticos: Direito e Economia em geral; Direito, Desenvolvimento Sustentável e Ensino Jurídico; Direito socioambiental; e, Desenvolvimento econômico e a questão social.

No primeiro bloco, denominado Direito e Economia em geral, iniciaram-se os trabalhos com o texto: O APPROACH DA COMPLEXIDADE AO DIREITO E ECONOMIA: UMA NECESSÁRIA INTERAÇÃO, de autoria de Lara Bonemer Azevedo da Rocha e Antonio Bazilio Floriani Neto, que aproxima o direito, a economia e o método da complexidade como instrumento analítico indispensável, superando a visão reducionista e estanque de situações sociais, dentro da nova economia institucional (neoinstitucionalismo). Ao final, propõem a interação como instrumento para desenvolver o ferramental econômico.

O segundo artigo, REFLEXÃO SOBRE ORTODOXIA ECONÔMICA E ESTADO DE EXCEÇÃO ENQUANTO AMEAÇAS AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, elaborado por Matheus Fernando de Arruda e Silva e Mirta Gladys Lerena Manzo de Misailidis, possui o fito de demonstrar que, ante a premência econômica, os direitos fundamentais das pessoas são relativizados pela utilização do paradigma econômico ortodoxo neoliberal em conflito com o capitalismo humanista, fazendo ressaltar a ideologia governamental que outorga prioridade a economia, prejudicando o social.

O terceiro, denominado O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICO-SOCIAL: UMA PROPOSTA DE VETOR DO FREE TRADE AO FAIR TRADE, de Joana Stelzer, uma das coordenadoras deste Grupo de Trabalho, e Daniel Rocha Chaves, avaliou o emprego do

princípio da eficiência econômico-social como matriz interpretativa, dentro do comércio internacional, para migrar do modelo de Free Trade para Fair Trade, a partir de uma ótica sob a análise econômica do direito.

Após, O NÍVEL TOLERÁVEL DE INFRAÇÕES COMO DEFINIDOR DA ATUAÇÃO ÓTIMA DO DIREITO, de autoria de Guilherme Perussolo e Tiago Costa Alfredo, estudou a proporcionalidade inversa entre o reforço de uma norma e a perda da eficiência procedimental, sugerindo como solução um nível tolerável de infração.

Em quinto lugar, O CONTEÚDO LOCAL COMO MECANISMO PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL, de Flávio Pansieri, cujo objetivo foi estudar a política de conteúdo local para efetivar o desenvolvimento nacional, bem como os rumos estabelecidos pelo governo para superar a crise instalada no setor petrolífero.

No segundo eixo, chamado Direito, Desenvolvimento Sustentável e Ensino Jurídico, apresentaram-se cinco artigos científicos.

O primeiro, DIREITO AO DESENVOLVIMENTO – DAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS AOS DIREITOS HUMANOS, elaborado por Pedro Ernesto Celestino Pascoal Sanjuan e Henrique Ribeiro Cardoso, analisou a evolução histórica das teorias econômicas para criar um novo modelo ético, ressignificando a reconstrução dos direitos humanos no âmbito internacional no pós guerra mundial, considerando, ainda, o desenvolvimento político, cultural, econômico e social.

Logo depois, o trabalho MULTIDIMENSIONALIDADE E REGULAMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria do também coordenador Magno Federici Gomes e Ariel Augusto Pinheiro dos Santos, investigou a locução desenvolvimento sustentável e suas dimensões no ordenamento positivo. Em síntese, inaugurou-se uma ressignificação do termo desenvolvimento sustentável na legislação, a partir de 2000, instituindo um verdadeiro princípio orçamentário.

O terceiro texto, PODER ECONÔMICO PRIVADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Marcos Cardoso Atalla, objetivou, a partir de conteúdos históricos até o marco da revolução industrial, sugerir modalidades de conciliação do poder econômico privado com o meio ambiente. Apoiado na doutrina neoliberal, pautou suas respostas na regulação do poder econômico privado, na mudança de postura da sociedade e no consumo consciente dos bens de produção.

Em quarto lugar, A IMPORTÂNCIA DA DISCIPLINA DE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO PARA O DESENVOLVIMENTO DA INTERDISCIPLINARIDADE INDISPENSÁVEL AOS CURSOS DE DIREITO NO BRASIL, do coordenador, Everton das Neves Gonçalves, e Márcia Luisa da Silva. O texto, que objetiva superar a crise do ensino jurídico, demonstrou a relevância de disciplinas que extrapolam a dogmática jurídica pura e simples, como a matéria Análise Econômica do Direito, para formar discentes críticos e com competências para sobrepujar os problemas atuais.

O quinto, ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SEU RETROSPECTO HISTÓRICO: UM PANORAMA PARA A COMPREENSÃO DA IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA PARA O ESTUDO E PRÁTICA JURÍDICA, de autoria Nathália Augusta de Lima Pires e Karen Beltrame Becker Fritz, tratou do pequeno desenvolvimento da matéria Análise Econômica do Direito na maioria das Instituições de Ensino Superior. A partir de um retrospecto histórico e do estudo das teorias econômicas sob os sistemas jurídicos, a finalidade foi demonstrar que a economia é extremamente importante, tanto para prática quanto para a dogmática jurídica, bem como para compreensão de regras e decisões judiciais.

Na terceira fase temática, intitulada Direito socioambiental, o primeiro artigo foi: PROPOSTAS DE SIMPLIFICAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, de Maria Helena da Costa Chianca. Nele analisou-se a função e o papel do licenciamento burocratizado para mensurar o impacto gerado por empreendimentos, com ênfase nos aspectos favoráveis e desfavoráveis, sejam eles econômicos, sociais e ambientais. Assim, estudaram-se as propostas de modificação legislativa no Congresso Nacional e no CONAMA, que transferem ao empreendedor os ônus de prevenção e precaução sobre o empreendimento.

Por sua vez, o trabalho intitulado A SOCIEDADE CONSUMOCENTRISTA E SEUS REFLEXOS SOCIOAMBIENTAIS: A COOPERAÇÃO SOCIAL E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PARA A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL, escrito por Agostinho Oli Koppe Pereira e Cleide Calgaro, estuda a sociedade consumocentrista e os problemas socioambientais decorrentes do descarte de produtos de consumo. Concluiu-se que a democracia participativa, as políticas públicas e a cooperação social podem assegurar a preservação ambiental e a melhoria social, afastando os efeitos negativos da sociedade hiperconsumista.

Nesse íterim, passou-se ao TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DE FORMA SUSTENTÁVEL, de Patrícia Leal Miranda de Aguiar e Ana Luiza Novais Cabral, que elaborou uma crítica técnica e econômica sobre as modalidades de

tratamento e dispensa de resíduos sólidos do país, bem como o consumo exacerbado, empregando como marco teórico a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) e o desenvolvimento sustentável.

O quarto texto dessa temática foi MEIO AMBIENTE DO TRABALHO: A PREVENÇÃO DE SITUAÇÕES DE RISCO À SAÚDE DO TRABALHADOR EM OBSERVÂNCIA AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, escrito por Marcelo Kokke Gomes e Daiana Felix de Oliveira, que tratou do panorama nacional da ausência de efetividade e implementação de medidas que protejam o meio ambiente laboral, afetando os cidadãos e a coletividade como um todo. Concluiu pela indispensabilidade de práticas sociais que implementem ações preventivas contra situações de risco à saúde do trabalhador, para efetivar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A parte final, cujo eixo foi Desenvolvimento econômico e a questão social, começou com a exposição de DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE REGIONAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA, escrito por José Henrique Specie, que, a partir da Constituição da República de 1988, apresenta o dilema do desenvolvimento nacional pela sobreposição das desigualdades regionais e os instrumentos que intentam materializar os comandos constitucionais para superação de tal problema. Concluiu pela indispensabilidade de um Plano Nacional de Desenvolvimento Científico e Social, para se alcançar o progresso social e econômico no país.

A seu turno, o trabalho BOLSA FAMÍLIA: UMA ARMADILHA DA POBREZA, de autoria de Márcio José Alves de Sousa, versou sobre o assistencialismo implementado pelo Governo brasileiro, por meio da política pública social de Bolsa Família, perpassando pelo orçamento, pelo seu desenvolvimento e pelas teorias de pobreza.

Finalmente, o artigo A MAZELA DA ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA ANALISADA SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL, de Danieli Aparecida Cristina Leite Faquim e Renato Bernardi, analisa a escravidão contemporânea sob o paradigma do constitucional Estado Democrático de Direito. Buscou-se demonstrar a função do Direito laboral que certamente pode melhorar a qualidade de vida e as condições de trabalho, fomentando a dignidade da pessoa humana.

Como conclusão, a coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade.

Os artigos, ora publicados, pretendem fomentar a investigação interdisciplinar entre o Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável. Assim, convida-se o leitor a uma leitura atenta desta obra.

Prof. Dr. Magno Federici Gomes - ESDHC e PUC Minas

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves - UFSC

Profa. Dra. Joana Stelzer - UFSC

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE REGIONAL NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

ECONOMIC DEVELOPMENT AND REGIONAL INEQUALITY IN THE BRAZILIAN FEDERATION

José Henrique Specie

Resumo

O fenômeno do desenvolvimento no Brasil tem como relevante característica o regionalismo. Determinadas regiões territoriais superam outras, obtendo meios materiais e financeiros e assim marcando o país com vastas áreas subutilizadas, tanto em recursos humanos como em materiais. O desafio do desenvolvimento nacional, necessariamente perpassa pela superação das desigualdades regionais como impõe a Constituição de 1988. O presente artigo trata de analisar a questão regional no Brasil e os instrumentos que buscam materializar os mandamentos constitucionais visando à superação das desigualdades regionais e o desenvolvimento social e econômico nacional.

Palavras-chave: Federalismo, Desenvolvimento econômico e social, Desenvolvimento regional

Abstract/Resumen/Résumé

The phenomenon of development in Brazil has as relevant characteristic regionalism. Certain territorial regions outperform others, obtaining financial and material means and so marking the country with vast underutilized areas, both in human and material resources. The challenge of national development, necessarily pervades by overcoming regional inequalities as enforces the Constitution of 1988. This article comes to analyze the issue in Brazil and the instruments that seek to materialize the constitutional commandments aimed at overcoming regional inequalities and the national economic and social development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federalism, Economic and social development, Regional development

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno do desenvolvimento no Brasil tem como relevante característica o regionalismo. Determinadas regiões territoriais superam outras, obtendo meios materiais e financeiros e assim marcando o país com vastas áreas subutilizadas, tanto em recursos humanos como em materiais.

Do período colonial até a consolidação da república, a dependência externa de nossa economia determinou um desenho territorial predominantemente voltado ao litoral. Havia necessária condição para o desempenho da economia a exportação de mercadorias para os países centrais, como o açúcar, o algodão, a borracha, o café, o ouro e outras pedras preciosas que eram os principais produtos de nossas terras.

O desafio do desenvolvimento nacional, necessariamente perpassa pela superação das desigualdades regionais como impõe a Constituição de 1988. O presente artigo trata de analisar a questão regional no Brasil e os instrumentos que buscam materializar os mandamentos constitucionais visando à superação das desigualdades regionais e o desenvolvimento social e econômico nacional.

2. AS REGIÕES NA FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A história do Brasil, inicialmente por sua condição de colônia, e depois, mesmo independente, dada a subordinação de nossas relações comerciais, estivemos sempre acompanhando a iniciativa de outras nações de quem dependíamos economicamente.

Ao verificar a concepção da sociedade brasileira, marcada hoje por grandes desigualdades sociais e regionais, o componente que se destaca é a extensão continental do território nacional e sua a disparidade demográfica, como descrito por Gilberto Bercovici:

Dentro de sua especificidade histórica, o Estado brasileiro, ao tornar-se o principal promotor do desenvolvimento, terá que se confrontar também com um sério problema, ligado à formação do Estado nacional: as desigualdades regionais. O processo de desenvolvimento, que é desigual e combinado, no caso brasileiro, é agravado pela “herança regional”, determinada pela nossa evolução histórica (2003, p. 62).

As desigualdades regionais configuram um problema de toda a sociedade e não apenas daqueles atingidos diretamente por suas consequências, pois a superação dessa situação, que no Brasil é antiga e somente aparecerá quando estiver envolvido todo o povo, como ressaltado por Celso Furtado:

[...] voltemos ao problema mais geral, que consiste em considerar a economia brasileira, em uma política de desenvolvimento, como um complexo de sistemas mais ou menos autônomos. A medula dessa questão é a seguinte: o Brasil é um extenso território ocupado de modo irregular, apresentando combinações diversas de fatores e recursos, em sistemas econômicos com distintas potencialidades; desenvolver simultaneamente esses sistemas significa dividir em demasia os recursos e reduzir a intensidade média de crescimento do conjunto. Verifica-se assim, que é necessário concentrar os recursos escassos nas regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo suficientemente poderoso que sirva de base ao desenvolvimento das outras regiões. Mesmo reconhecendo alguma verdade nessa idéia, a formulação geral do problema me parece incorreta. Abandonar regiões de escassos recursos e com rápido crescimento da população é permitir que se criem graves problemas para o futuro do país. Em um plano de desenvolvimento é necessário considerar em conjunto toda a economia nacional (2006, p. 213-214).

Em busca da superação dessas apresentadas desigualdades, as iniciativas estatais de desenvolvimento regional ainda são marcadas por complexas vicissitudes como iremos abordar nos capítulos seguintes, ainda muito se volta a um arquétipo passado e seus principais instrumentos não privilegiam esforços no campo das inovações com base atualizada, que entendemos ser o campo da inovação tecnológica.

Não se verifica uma iniciativa nacional estruturada para essa perspectiva, mas apenas se identificam experiências específicas no âmbito local ou ações nacionais não organizadas sistematicamente, sendo grande parte de ações setoriais.

Por um período recente a economia brasileira contribuiu para a apreciação da moeda e para o acréscimo de bens importados no mercado nacional, sendo que nos países que alcançam mais eficientemente o desenvolvimento buscam induzir e incentivar, por meio de políticas públicas (BUCCI, 1997, p. 1-2), sobretudo a instalação de seus parques industriais voltados para as atividades tecnológicas, assim permitindo aprimorar a cultura no âmbito de induzindo o desenvolvimento e a competitividade.

Desse modo, a inovação, entendida como a capacidade de transformar boas práticas e ideias para o desenvolvimento constitui um fator primordial para o crescimento do país.

O desenvolvimento econômico, social e regional somente será alcançado e será consolidado quando existir um cenário onde a competência científica e tecnológica com a necessária inovação de suas práticas e produtos for uma realidade para o país.

A sociedade brasileira contemporânea, bastante distinta dos padrões políticos e culturais profundamente conservadores que sempre marcou nossa história, permite convergir para uma atitude mais oportuna e aberta às inovações no âmbito do desenvolvimento econômico com vistas à superação das desigualdades sociais e regionais.

3. O DESAFIO DA “QUESTÃO REGIONAL” NO ESTADO BRASILEIRO.

A complexidade dos desequilíbrios regionais como equação a ser superada e que deve ser melhor compreendida para análise da formação do Estado brasileiro, foi ressaltada do Gilberto Bercovici (2003, p. 62), destacando a importância do pensamento furtadiano que então apresentava a “Questão Regional” como um dos eixos principais para o desenvolvimento nacional.

A partir desse enfoque, Gilberto Bercovici adverte que no processo do desenvolvimento do Estado brasileiro, nossa evolução histórica gerou uma “herança regional” agravando a questão das desigualdades nas diversas regiões do país, como aquele autor sintetizou a questão com as palavras de Celso Furtado:

A medula dessa questão é a seguinte: o Brasil é um extenso território ocupado de modo irregular, apresentando combinações diversas de fatores e recursos, em sistemas econômicos com distintas potencialidades; desenvolver simultaneamente esses sistemas significa dividir em demasia os recursos e reduzir a intensidade média de crescimento do conjunto. Verifica-se, assim, que é necessário concentrar os recursos escassos nas regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo suficientemente poderoso que sirva de base do desenvolvimento das outras regiões. Mesmo reconhecendo alguma verdade nessa ideia, a formulação geral do problema me parece incorreta. Abandonar regiões de escassos recursos e com rápido crescimento da população é permitir que se criem graves problemas para o futuro do país. Em um plano de desenvolvimento é necessário considerar em conjunto toda a economia nacional (2003, p. 62).

Como enunciado, é primordial para a superação das desigualdades econômicas e sociais no Estado brasileiro, enfrentar a problemática que se passou a chamar de “Questão Regional”, originalmente assim avocada por Celso Furtado, onde necessariamente se deve considerar a natureza política-jurídica do tema.

São por meio de perenes decisões políticas que, em consequência, alcançaremos um projeto de desenvolvimento nacional, adotando forma jurídica, e que considere a persistência das desigualdades regionais um problema inserido conjuntamente com os grandes problemas nacionais a serem superados conjuntamente.

4. O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A superação das desigualdades regionais no Brasil, ao nosso entender, somente será efetivada mediante a formulação e a implementação de uma política de

desenvolvimento regional, que por sua vez, para alcançar êxito, deve ser inserida em uma política nacional para o desenvolvimento econômico e social, inspirada nos ditames da Constituição de 1988, que é determinante na construção de um instrumento nesse sentido.

Entendemos que, uma política nacional para o desenvolvimento, ao obedecer ao constituinte de 1988, deve traçar tanto os grandes objetivos nacionais gerais, como o desenvolvimento da saúde, da educação, do trabalho, etc., como as preocupações setoriais específicas como a agricultura, pecuária, indústria, tecnologia, serviços, etc., ambos os objetivos inseridos no contexto do desenvolvimento regional.

No entanto, essa possibilidade somente será viável ao contarmos com uma configuração política voltada aos autênticos interesses nacionais comprometida com o desenvolvimento.

Nesse sentido temos que ressaltar o pensamento de Celso Furtado, em especial sua obra *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1977), que o autor observa a contribuição de três outros economistas para a análise do desenvolvimento econômico das nações e que foram, influentes teóricos para a formulação das decisões e ações políticas dos países latino-americanos: Gunnar Myrdal, François Perroux e Albert Hirschman.

Para Celso Furtado, as teorias do crescimento econômico são formuladas com base no modelo tradicional que, a partir da identificação dos pontos de equilíbrio de um sistema, formula-se um mecanismo para equilíbrio estrutural e gerando, em tese, uma estabilidade, formada por variáveis emanadas do mercado.

Celso Furtado sinaliza a necessidade de certos agentes de decisões com poderes privilegiados sobre uma coletividade, como o Estado, poder condicionar os aspectos estruturais da sociedade, portanto influenciando nas variáveis do sistema a partir de uma análise estrutural, defendendo assim, a possibilidade da intervenção do Estado para garantir o desenvolvimento econômico.

As contribuições de Furtado são relevantes na medida em que mostram que o desenvolvimento econômico pode ser alcançado com ações tomadas a partir da análise das relações de poder e das estruturas sociais, extraídas da leitura da realidade de uma nação.

Como ressaltou Wilson Cano, na sua obra *Soberania e política econômica na América Latina* (2000), a “crise de 1929” gerou uma profunda transformação no Brasil no âmbito do desenvolvimento econômico, deixando o modelo de economia primária e exportadora e uma característica de Estado mínimo que dividia o poder com as oligarquias provinciais, dando início ao novo ciclo de desenvolvimento coincidindo com a Revolução de 1930, marcantemente de cunho nacionalista.

Nesse momento histórico o país passa a implantar as indústrias, cresce a urbanização e o setor terciário, com o surgimento de uma burguesia industrial e do operariado.

Com a crise de 1929, o governo central, após a Revolução de 1930, cria uma política de defesa para o café com compras de excedentes e determinando uma política nacional para esse setor econômico, passando o Estado a intervir, desde então, diretamente no âmbito do desenvolvimento econômico nacional, por meio de ações anticíclicas como operada por países desenvolvidos.

Caio Prado Júnior, destacou a inapetência estatal até esse momento histórico, na condução da política econômica nacional e da participação do Estado como eixo necessário do desenvolvimento econômico:

É preciso aqui lembrar a participação da iniciativa estatal no desenvolvimento da indústria brasileira. Embora a potencialidade dessa iniciativa ainda esteja longe de adequado aproveitamento em face dos imperativos da conjuntura atual da economia brasileira, a ação do Estado se tem marcado por empreendimentos que não somente demonstram a improcedência da tese da incapacidade do poder público como gestor de atividades econômicas, mas ainda, o que é mais importante, comprovam decisivamente que a iniciativa estatal constitui elemento da maior importância e frequentemente insubstituível na estruturação da nossa economia. Isso é particularmente sensível no que diz respeito a setores fundamentais e essenciais em que, por um ou outro motivo, a iniciativa privada nacional se mostra deficiente. Setores esses, portanto, que ou retardariam grandemente em face das necessidades do país, como efetivamente retardam quando falta a intervenção estatal, ou ficam expostos à penetração e dominação imperialistas em suas mais graves e lesivas formas (2006, p. 320-321).

A partir da década de 1930, com o governo Vargas, passa o Estado brasileiro a apresentar um papel mais estrutural no âmbito do desenvolvimento econômico, com ações que de certa forma permitiram dar início a integração do mercado nacional, como a revisão do modelo tributário e a colocação na pauta das políticas nacionais alguns dos antigos problemas regionais como a questão do café, do cacau, do açúcar, sendo criados os Institutos, sob a órbita do governo federal, que viriam a conduzir as políticas para tais questões, permitindo afirmar que somente com o primeiro governo de Getúlio Vargas dá-se início ao que posteriormente viria a ser entendido como um modelo de desenvolvimento nacional.

Não menos importante para essa marca do desenvolvimento nacional, foi o segundo governo de Vargas (1951-1954), após o hiato no período do governo Dutra (1946-1951), Getúlio Vargas, dessa vez, retorna ao comando nacional pelo voto popular, retomando a inspiração nacionalista para alcançar um padrão de desenvolvimento, sendo instituídos

inúmeros projetos nesse sentido, como a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e da Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.).

Nesse momento o governo central volta-se ao necessário estabelecimento de infraestruturas que posteriormente seriam cruciais para a implantação de um parque industrial mais robusto, somente viabilizado em definitivo com o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e a institucionalização de um grande plano nacional para consolidar o desenvolvimento econômico de forma nacionalmente integrado, o chamado *Plano de Metas*.

Ao viabilizar, com o *Plano de Metas*, uma profunda transformação com a expansão industrial, essa realidade não se registrou de forma difundida em todo o território nacional, pois apesar do mercado nacional ter se integrado, sobretudo, a partir dos anos 1930, simultaneamente se observou o avanço das desigualdades regionais.

Liderado por São Paulo, o avanço da industrialização se agrupa no Sudeste e a desigualdade entre as regiões se aprofunda, tendo a concentração industrial registrado altos graus no final da década de, onde o Sudeste em 1968 correspondia a mais de 80% (oitenta por cento) da riqueza proveniente do setor industrial brasileiro e o Estado de São Paulo sozinho preenchia cerca de 60% (sessenta por cento) desse indicador privilegiado no âmbito do desenvolvimento econômico (BRASIL, 2012, p. 12-13).

Nesse momento histórico, cresce também a urbanização, alavancada pela industrialização, mas esse novo contingente populacional que as cidades acolheram não acompanhou o vertiginoso crescimento econômico compreendido no período governado pelos militares (1964-1985), que não permitiam com um governo autoritário, a organização e os movimentos sociais e de trabalhadores, passando o Brasil a notar um movimento de profunda concentração de renda.

Essa característica na industrialização brasileira gerou, necessariamente que, as dinâmicas econômicas regionais passassem a relacionar-se diretamente com a região Sudeste, sobretudo, com o Estado de São Paulo, que por longo período concentrou a industrialização no país.

Entendemos que, esse processo histórico suscitou a “Questão Regional” como caminho inexorável para quaisquer reflexões sobre a busca do desenvolvimento regional e a superação das duradouras desigualdades existentes nas diversas regiões do país.

5. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A “Questão Regional”, como vimos, surgiu, sobretudo, da relação que se estabeleceu em cada dinâmica econômica regional e o desempenho alcançado por ela com o Sudeste do país, moldando a característica de desigualdades que ficaram eloquentes com a democratização do país.

Durante o século XX as políticas emanadas pelo governo central no país, ao nosso entender, preocuparam mais na questão econômica em si, deixando de lado a questão política dessa complexa realidade nacional.

Essa perspectiva fica mais bem desenhada ao entendermos a questão regional a partir das complexidades da região Nordeste, onde as políticas estatais, eminentemente eram voltadas para a situação da seca e suas consequências.

O sempre recorrente problema hídrico na região Nordeste foi alvo de um grande número de ações estatais em busca de soluções para a questão, mas que sempre tinham efeitos paliativos, gerando em consequência uma “indústria da seca”, formando um viciado mecanismo para garantir interesses políticos-eleitorais do que efetivamente voltado para uma resolução dessa aflição do povo nordestino.

Esse cenário foi alvo de aprofundados estudos de Celso Furtado na década de 1950, trazendo a “questão do Nordeste” para o quadro nacional, defendendo tratar o antigo problema da seca e suas mazelas não mais com políticas de características assistencialistas, que mais agravavam o quadro daquela região, mas tratar a questão como carente de planejamento para que se permitisse alcançar um padrão de crescimento econômico e social como um todo para a região e demonstrando que o problema do Nordeste não se encerrava essencialmente na questão da seca, mas na ausência de uma política estatal que fosse voltada para o seu desenvolvimento em uma perspectiva regional.

A defesa dessa ideia foi apresentada com o Relatório do *Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste* (GTDN), coordenado por Celso Furtado, criado pelo Decreto n. 40.554/56, durante o governo de Juscelino Kubitschek.

O Relatório do GTDN apresentado em 1959, intitulado “*Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*”, além de prestar-se a colocar a questão nordestina para a pauta nacional, também serviu de parâmetro para que as demais políticas públicas de desenvolvimento regional fossem elaboradas, daí sua grande importância para entender a complexidade da “Questão Regional” no país.

O Relatório GTDN apontou que a superação da desigualdade regional nordestina, frente às regiões mais desenvolvidas do país, jamais se daria a partir das costumeiras ações e

políticas estatais que depositavam no problema da seca a grande preocupação, mostrando ainda que a então política estatal para a questão somente vinha a agravar o problema.

Essa realidade apresentada pelo Relatório GTDN é destacada por Gilberto Bercovici:

Um dos principais problemas apontados pelo Relatório era o fato de a política nacional de desenvolvimento estar agravando as desigualdades regionais. De acordo com os argumentos expostos no documento, as relações econômicas do Nordeste com o Centro-Sul seriam caracterizadas por um duplo fluxo de renda: o setor privado transferiria recursos para o Centro-Sul em busca de melhores oportunidades de aplicação e o Governo Federal atuaria no sentido inverso, com as transferências federais para a região. Teoricamente, as transferências do setor público compensariam as do setor privado. O problema era constatação de que as inversões federais dirigiam-se, essencialmente, para o assistencialismo, o que, embora não reduzisse o volume de atividades no Centro-Sul, também não alterava a estrutura produtiva nordestina. Já em relação às transferências privadas de recursos para o Centro-Sul, além de reduzirem o volume de atividades no Nordeste, poderiam, se fossem aplicados na região, criar oportunidades de emprego para a população (2003, p. 98-99).

A partir da divulgação do Relatório GTDN o governo federal, passa a enfrentar a “Questão Regional” sob nova perspectiva, verificando que não produziria os efeitos concretos um projeto de desenvolvimento nacional que não contemplasse as problemáticas regionais e as relações de dependência e interdependência que estavam sendo perpetuadas.

Um projeto de desenvolvimento nacional que gerasse a superação de desigualdades sociais e econômicas somente seria eficiente na medida em que fosse compreendia as questões regionais e integradas essas variáveis em um âmbito geral.

O Relatório GTDN demonstrou que as políticas estatais para o desenvolvimento nacional seria de fato eficaz na medida em que, compreendias as questões regionais, como a do Nordeste, o governo central implantasse um padrão desenvolvimentista transformando as estruturas então existentes com a industrialização, investimentos em infraestrutura e reformas agrárias e fundiárias.

Nesse sentido, Gilberto Bercovici ressalta o papel do Relatório GTDN:

O Relatório do GTDN via o Nordeste inserido no processo de desenvolvimento nacional, propondo uma política regional conjugada com a política nacional de desenvolvimento. O GTDN elaborou um diagnóstico e uma proposta de política econômica de grande profundidade, pensando em industrializar o Nordeste e transformar suas estruturas econômicas e sociais. O documento partia do pressuposto que uma política de desenvolvimento regional, para ser bem-sucedida, necessitaria de profundas mudanças político-institucionais, formulando, embora implicitamente, a necessidade de ampla ação política para a modificação das estruturas regionais de poder. O Relatório do GTDN é um documento de cunho predominantemente político, mais do que técnico-econômico, deixando bem claro que o problema do Nordeste era

a miséria e o subdesenvolvimento, não a seca. E enfatizava explicitamente a necessidade de transformação da estrutura econômica e produtiva da região, e, implicitamente, por razões de estratégia política, das péssimas condições sociais, causadas, entre outros motivos, pelo regime de concentração fundiária (2003, p. 103).

A partir da divulgação do Relatório do GTDN, em 1959, o governo federal, presidido por Juscelino Kubitschek propõe a criação de um novo órgão inserido na ideologia desenvolvimentista, a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste).

A criação da SUDENE, com a edição da Lei 3.692, de 15 de dezembro de 1959, marcou a opção política estatal, institucionalizando uma nova abordagem na condução do desenvolvimento nacional, a partir de então o Estado passa a entender a questão do desenvolvimento também na perspectiva das regiões.

Essa medida contemplava uma transformação institucional profunda de como o Estado passava a entender e tratar do desenvolvimento. Não mais voltando para ações paliativas, mas inovando em buscar uma nova abordagem política, tratando as causas estruturais do problema.

Nesse sentido, a criação de um órgão dotado de competência para implementar tal política foi alvo de forte resistência no Congresso Nacional, composto de parlamentares que representavam as elites regionais, temerosas de perder as tradicionais influências paroquiais que sempre exerceram nas regiões menos desenvolvidas.

Essa oposição que antecedeu a criação da SUDENE foi ressaltada por Gilberto Bercovici:

Com base no Relatório elaborado pelo GTDN, o Presidente Juscelino Kubitschek enviou, em fevereiro de 1959, projeto de lei ao Congresso Nacional propondo a criação da SUDENE. Enquanto esta não fosse aprovada, o Decreto n. 45.445, de 20 de fevereiro de 1959, transformou o GTDN em um órgão intermediário, o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), cujo objetivo era implementar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento regional proposta. A proposta de criação da SUDENE, todavia, sofreu forte resistência no Congresso Nacional, especialmente dos parlamentares nordestinos. Havia o receio de que um órgão federal forte e atuante na região acabasse diminuindo a autonomia dos Estados. O principal obstáculo era a proposta de coordenação pela SUDENE de todos os organismos federais que atuavam na Região, o que esvaziaria o DNOCS, ameaçando uma das principais fontes de manutenção do poder oligárquico regional. As resistências só foram vencidas graças ao empenho pessoal do Presidente da República e ao apoio dos parlamentares do Centro-Sul. Em 15 de dezembro de 1959, com a Lei 3.692, foi finalmente criada a SUDENE, com sede em Recife (2003, p. 105).

Após 1959 com a implementação da SUDENE, a política de desenvolvimento regional que parecia ter começado a se consolidar como política estatal nacional é comprometida a partir dos sucessivos governos militares após 1964.

Os governos militares descaracterizam a ideologia desenvolvimentista que inspirou a criação da SUDENE como um modelo de órgão para o desenvolvimento regional, que teria capacidade de coordenação de todos os demais órgãos governamentais e de políticas públicas federais para a respectiva região onde estava inserida (BERCOVICI, 2005, p. 96).

Descaracterizando a identidade desenvolvimentista regional, os governos pós-1964, continuaram a instituir órgãos para o chamado “desenvolvimento regional”, mas que de fato apenas contribuíram para desvirtuar o modelo anteriormente idealizado por Celso Furtado, trazendo para a questão um padrão de desorganização e de interferência crescente do governo federal nas esferas estaduais e municipais, gerando a partir de então, uma crescente dependência dos Estados menos desenvolvidos aos favores concedidos pelo governo central (BERCOVICI, 2005, p. 96).

Com a instauração do regime militar, voltou-se formalmente à situação pré-1959, com as políticas federais de desenvolvimento regional executadas por uma multiplicidade de órgãos superpostos, descoordenados e contraditórios. A SUDENE, a SPVEA, a CVSF, a CODECO e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste perderam, formalmente, a sua natureza de instituições administrativamente autônomas, ligadas diretamente ao Presidente da República. A partir de 1964, com a Lei n. 4.344, de 21 de junho de 1964, foram incorporadas ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (rebatizado em 1967 de Ministério do Interior), sendo equiparadas, hierarquicamente, aos órgãos governamentais que deveriam coordenar e que, no caso da SUDENE, sempre se opuseram à sua política, como o IAA e o DNOCS. Este "rebaixamento" foi mantido pela Reforma Administrativa da ditadura, no artigo 199, II do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A eficácia da SUDENE na promoção do desenvolvimento regional iria depender de reformas que não eram defendidas pelos militares, embora o discurso pré-1964 contra as desigualdades regionais e a sua fundamentação no Relatório do GTDN se mantivessem até o final da década de 1960. A prática, por sua vez, foi totalmente oposta ao discurso. O III Plano Diretor da SUDENE, aprovado pela Lei n. 4.869, de 1º de dezembro de 1965, adotou estratégias adequadas aos novos tempos. A questão agrária foi solenemente ignorada, com a SUDENE sendo transformada em um órgão de coordenação da iniciativa privada, não mais de planejamento propriamente dito. A prioridade passa a ser a atração de indústrias por meio do “Sistema 34/18”. No tocante ao setor agropecuário, a preocupação se desloca para o aumento

de produtividade, que não exigia nenhuma mudança estrutural (BERCOVICI, 2003, p. 114-115).¹

A mudança da política para o desenvolvimento regional estabelecida pelo governo federal após o regime de 1964, passando a privilegiar a industrialização com base na concessão de incentivos fiscais para o setor privado se consolida com vigor até a década de 1980, permitindo uma relativa desconcentração industrial do Centro-Sul do país.

Essa política estatal foi consolidada com a elaboração dos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que além da política de crescimento industrial com a concessão de incentivos fiscais, passou-se a implantar um série de investimentos públicos em empresas estatais e na infraestrutura, ações decorrentes do PND I, criado pela Lei. 5.727, de 04 de novembro de 1971 e do PND II, criado pela Lei n. 6.151, de 04 de dezembro de 1974, esse ultimo Plano executado no período de 1975 a 1979.

No âmbito da região Nordeste, a industrialização e a política de incentivos fiscais foram as principais estratégias para o desenvolvimento regional ao longo dos governos militares, que de algum modo representou um avanço econômico na região, mas não repercutindo em mudanças estruturais no plano social, assim perpetuando a grave desigualdade social naquela região.

O fim do período militar no governo federal, também coincidiu com o quase desaparecimento institucional das políticas estatais voltadas para o desenvolvimento regional.

Esse quadro é explicado pelo conturbado período político-econômico que o país atravessava, impactando o planejamento estatal de forma geral, devido especialmente às contínuas crises financeiras, que exigiriam uma gestão voltada para ações de curto prazo com vistas ao controle inflacionário e de salvaguardas monetárias.

Em meados dos anos 1980 houve um quase abandono das políticas de desenvolvimento regional, ou mesmo de desenvolvimento nacional a partir de um

¹ Sobre a política de incentivos fiscais chamada “Sistema 34/18”, Gilberto BERCOVICI, in *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 133: “Com o golpe militar de 1964, o padrão do desenvolvimento brasileiro seria modificado. A industrialização regional se tornou o eixo da nova política de desenvolvimento, mas totalmente desvinculada de reformas sociais e da diminuição das desigualdades. Para tanto, seriam utilizados os mecanismos de incentivos fiscais, o “Sistema 34/18”, criados antes do golpe, mas pouco utilizados até então. A recessão econômica do período seguinte ao golpe militar (1964-1967) tornou o Nordeste uma grande oportunidade para investimentos graças aos incentivos fiscais, que remuneravam melhor o capital. Na época, o Nordeste consistia na única alternativa disponível de subsidiar investimentos industriais, antecipando a nova política de desenvolvimento industrial que o Estado iria promover no final da década de 1960 e na década de 1970. E, assim, graças aos incentivos fiscais, motivou-se a transferência de capitais para o Nordeste, com a expansão para o espaço nordestino da industrialização brasileira.”

planejamento de longo prazo, com a ação de órgãos de coordenação de políticas estatais como a SUDENE e mesmo de diretrizes como previstas no PND I e PND II.

As políticas de desenvolvimento regional coordenadas pelo governo federal somente seriam revividas no início dos anos 2000, durante o primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), como abordaremos a seguir.

6. A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A retomada da questão do desenvolvimento regional na pauta nacional ocorre no início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), reafirmando um dos itens de seu plano de governo apresentado durante a campanha eleitoral, que previa a criação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional que buscasse resolver as desigualdades que caracteriza a questão das diferentes regiões do país.

O referido programa de governo também prometera a criação de um Conselho Nacional de Políticas Regionais, de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional que fosse capaz de dinamizar as áreas com maiores carências em contraponto ao modelo até então vigente que priorizava investimentos em pólos dinâmicos e em áreas mais competitivas, gerando uma perpetuação dos desequilíbrios regionais. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2002, p. 56)

Outra promessa do programa de governo da campanha eleitoral de Lula em 2002, foi ainda priorizar as ações voltadas para a região da Amazônia, por sua importância estratégica e para o Nordeste, pela grande desigualdade social persistente, prometendo o ressurgimento do planejamento com a recriação das então extintas SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e da SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia).

De fato, após a vitória eleitoral, o governo federal, agora presidido por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), apresentou em 2003 uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), retomando oficialmente a questão na pauta das políticas estatais.

Originalmente a PNDR buscou condicionar a discussão do desenvolvimento regional a um projeto nacional de desenvolvimento, que, se viabilizado, seria o eixo orientador e estruturante para a recriação da política regional.

No entanto, um almejado grande projeto de desenvolvimento nacional, que abarcasse a “Questão Regional” jamais viria a ser elaborado, gerando uma falha estrutural na criação e execução da PNDR.

A elaboração da PNDR do governo Lula (2003-2006) foi inspirada em buscar recuperar a ideologia desenvolvimentista orientada por uma política de planejamento nacional que contemplassem a questão das desigualdades regionais, ideias que ficam marcadas com a edição do Plano Plurianual de 2004-2007 (PPA 2004-2007), batizado de “Plano Brasil de Todos”, que assim descreveu essa iniciativa:

A geografia projetada pelo PPA para os próximos anos busca privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do País, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social. A política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do País. A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação e pelo investimento seletivo em infra-estrutura, atacando de imediato os gargalos em transporte, energia, telecomunicações e recursos hídricos que são obstáculos à valorização das complementaridades inter-regionais. Cabe ao Governo Federal, em articulação com os governos estaduais, definir o conjunto de projetos prioritários que assegurem uma distribuição equilibrada do crescimento econômico e social nas macrorregiões. (BRASIL, 2003, p. 100).

A política regional delineada a partir do PPA 2004-2007, deixou clara a intenção do governo federal em retomar a “Questão Regional” integrada com a perspectiva do desenvolvimento nacional:

A estratégia regional do PPA contempla, em especial, as potencialidades econômicas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; e dá atenção diferenciada às zonas deprimidas, cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais para a desconcentração da renda. (...) O desenvolvimento regional, numa perspectiva nacional, não pode prescindir de uma profunda reformulação dos atuais instrumentos de atuação regional, Fundos Constitucionais, Incentivos, Agências Regionais, todos exclusivamente voltados para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. É crucial a adoção de instrumentos que permitam uma atuação do território visto de forma integrada e o equacionamento dos problemas das desigualdades sociais e econômicas dos espaços, numa perspectiva que abranja o conjunto do território nacional, nas diversas escalas: nacional, macrorregional, sub-regional, local. O primeiro passo será a consolidação da proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que acompanha a Proposta de Reforma Tributária, em tramitação

no Congresso Nacional. Cada vez mais o destino das regiões depende de uma dimensão nacional e crescentemente relacionada à América do Sul e ao conjunto da dinâmica internacional. Isto muda o enfoque do planejamento e do desenvolvimento exclusivamente nacional e implica uma estratégia de fortalecimento e de integração das logísticas de infraestrutura na América do Sul, na construção progressiva de um destino comum para o continente. É uma alteração deliberada de perspectivas do desenvolvimento que se orienta para o oeste, novamente, contrabalançando o excessivo adensamento econômico do litoral. (BRASIL, 2003, p. 101).

Ainda, como importante meta definida para a política regional prevista no PPA 2004-2007, foi contemplar a desconcentração da força produtiva dando ênfase na infraestrutura tecnológica, abrindo campo para ações voltadas ao desenvolvimento por meio da inovação como ferramenta de redução de desigualdades regionais.

As desigualdades regionais determinam a necessidade de uma atuação mais firme e articulada do Governo, com o objetivo de quebrar a tendência natural de concentração da base produtiva brasileira e da infraestrutura tecnológica. Para este fim, torna-se necessário fomentar a formação tanto de capital físico quanto de capital humano naqueles territórios onde as forças de mercado não estão atuando de forma positiva se comparados aos outros mais competitivos. Antes de tudo, faz-se necessário reforçar o entendimento de que uma política regional é muito mais que um conjunto de políticas setoriais regionalizadas. Ela representa uma outra forma de pensar o território, ao considerá-lo referência para um projeto de desenvolvimento local, fazendo gravitar em torno deste as diferentes políticas setoriais. Ao mesmo tempo, é crucial que as iniciativas de planejar de maneira integrada o país não obscureçam a necessidade de um tratamento diferenciado para territórios desiguais quanto à capacidade de assegurar um crescimento sustentável de emprego, renda e qualidade de vida. (BRASIL, 2003, p. 142).

O governo federal propôs no ano de 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), somente vindo a ser formalmente criada no ano de 2007, preocupando-se em diminuir as desigualdades regionais e promover o crescimento a partir as potencialidades regionais.

Como prevista no PPA 2004-2007, a PNDR buscava viabilizar-se com outro instrumento também previsto na proposta, um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que sua criação foi defendida pelo governo federal integrado com a então proposta de Reforma Tributária (Proposta de Emenda à Constituição – PEC 41/2003).

A ideia da PNDR integrada com a utilização do FNDR, era operar em todo território nacional, no âmbito do desenvolvimento das potencialidades de cada região, sendo as políticas estatais devendo ser coordenadas pelos tradicionais órgãos de desenvolvimento regional, como a SUDENE e a SUDAM.

No âmbito da estruturação institucional, a PNDR proposta, contemplava a promoção de uma política regional transversalmente aplicada, por meio da atuação de órgãos de coordenação federais em interlocução com os setores de produção e com a sociedade civil.

Tais coordenações foram propostas pela PNDR em três esferas de atuação, uma em âmbito federal, outra macrorregional e também em âmbito sub-regional.

Na esfera federal a articulação institucional seria desempenhada pelos órgãos chamados de Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR) e Comitê de Articulação Federativa (CAF), que estariam sob supervisão direta da Presidência da República, por meio da Casa Civil.

No âmbito das macrorregiões a PNDR buscou implantar um modelo estabelecido no passado com a recriação das superintendências regionais que haviam sido extintas nos governos anteriores, voltadas para as regiões Norte (SUDAM), Nordeste (SUDENE) e Centro-Oeste (SUDECO).

Ainda no nível sub-regional a PNDR destacava papel de articulação e mais especificamente com ações operacionais, visando a interlocução das ações federais e sub-regionais por meio de fóruns e de agências de desenvolvimento.

Esse conjunto integrado de entidades previstas na PNDR se articulariam conforme as vocações próprias, ficando no âmbito federal alocada a questão estratégica e de coordenação nacional das políticas para o desenvolvimento regional.

No plano macrorregional caberia a construção dos planos estratégicos de desenvolvimento e nas esferas sub-regionais caberia a execução operacional das políticas formuladas pelas demais entidades.

A idealizada PNDR apresentada em 2003 pelo governo federal, dependia para seu êxito de dois pontos fundamentais, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e de outro instrumento crucial para a coordenação nacional do projeto, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR).

A CPDR foi criada em julho de 2003 e passa a funcionar em junho de 2004, sob supervisão da Casa Civil da Presidência da República, formava um colegiado composto por titulares de dezoito ministérios e secretarias especiais, e de um comitê executivo formado pelos respectivos secretários executivos das pastas com assento na Câmara, mas, no entanto a

imaginada atuação da CPDR em coordenar e articular as políticas setoriais no plano regional não ocorreu, vindo a ser desmantelada pelo próprio governo federal.

O outro ponto fundamental previsto, para a viabilização do PNDR, a criação do FNDR era decisiva, assim como a CPDR, o governo federal também não encontrou êxito.

O FNDR era determinante para o sucesso da PNDR, pois contemplaria uma fonte expressiva de recursos para alavancar ações voltadas para outras áreas, sobretudo sub-regiões, com destinação de recursos não reembolsáveis para ações estratégicas como obras de infraestrutura, promoção da inovação, capacitação técnica e outras iniciativas que ensejariam mudanças importantes nas dinâmicas regionais.

No entanto, o FNDR, que representaria um salto importante para o financiamento das ações previstas na PNDR nunca viria a ser criado.

A proposta do FNDR estava integrada à chamada Reforma Tributária (PEC 41/2003) formulada ao Congresso Nacional, e seria composto pela destinação de 2% (dois por cento) da arrecadação do IRPJ e do IPI, mas esse item da Proposta de Emenda em tramitação no parlamento foi suprimida, não resultando na criação de um dos principais alicerces da PNDR, que era a existência de um mecanismo de financiamento para suas políticas e ações.

Com a inviabilização de pontos fulcrais para o êxito da PNDR, especialmente com a não criação do então previsto FNDR, o governo federal passou a buscar recursos em instrumentos de financiamento já existentes na estrutura estatal.

A PNDR não podendo contar com um sistema de recursos financeiros próprios se valeu dos fundos de financiamento previstos na Constituição: o FNO (Fundo de Financiamento no Norte), FNE (Fundo de Financiamento do Nordeste) e do FCO (Fundo de Financiamento do Centro-Oeste). Bem como do FDA (Fundo de Desenvolvimento do Norte) e do FDNE (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste).

Durante os anos de 2004-2010 os Fundos FNO, FCO e FNE movimentaram cerca de R\$ 72 bilhões de recursos, mas que se concentraram nos epicentros que já possuíam uma dinâmica econômica consolidada, não permitindo a desconcentração na própria macrorregião.

Os Fundos FDA e FDNE durante os anos de 2006-2011 verteram R\$ 7,2 bilhões de recursos, mas que oferecem financiamento voltado para empresas de grande porte, apenas com natureza jurídica de sociedade por ações (S.A.s), que possam emitir debêntures em relação ao valor obtido de financiamento dos Fundos.

Assim, com tamanhas limitações estruturais de recursos a PNDR foi um tanto quanto dispersa, pois não se viabilizou uma consistente base de financiamento específico.

Como vários parâmetros estabelecidos para a PNDR não foram instituídos, não sendo criado um dos seus principais pilares, o FNDR, o governo federal passou a partir de 2008 administrar os efeitos da crise financeira internacional, e no período de 2014 e 2015, instalada a crise política e econômica no país, praticamente se abandonou quaisquer iniciativas no plano do desenvolvimento regional.

Até se tentou instituir uma segunda fase da PNDR com a apresentação no Senado Federal do Projeto de Lei n. 375/2015, de autoria do Senador Fernando Bezerra Coelho, assim ementado:

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, para orientar as ações e os investimentos públicos voltados ao desenvolvimento integrado do Território Nacional, com o propósito de reduzir as desigualdades regionais e fortalecer a coesão do país. Define regiões e cidades-polo prioritárias. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR, com aporte anual de dez bilhões de reais.

No entanto entre a institucionalização e execução do PNDR (I) para a elaboração da PNDR (II), o governo federal ficou refém dos desígnios que a crise política iria lhe reservar, especialmente após a eleição presidencial de 2014, gerando um ambiente de grande impasse de governabilidade tendo em vista a dispersão da base aliada do governo no Congresso Nacional, verificando-se uma quase paralisação no trâmite legislativo de inúmeras propostas e matérias de grande importância para os grandes projetos nacionais, entre eles do desenvolvimento regional.

Mas é de se notar que, mesmo tendo havido uma dispersão no conjunto de medidas e esforços do governo federal para questão institucional do desenvolvimento regional, a passagem da primeira PNDR para a proposta da segunda versão da PNDR, verifica-se a necessidade de algumas transformações estruturais ainda importantes para que de fato possamos vivenciar consistentes ações que garantam um programa permanente de desenvolvimento regional efetivo para o país.

Essa constatação perpassa pela necessidade de uma repactuação do modelo federativo, com o estabelecimento do papel claro de cada esfera de atuação federativa, da União, dos Estados e dos Municípios, por exemplo na definição de parâmetros para o avanço do desenvolvimento no campo subregional com sua integração nos planejamentos estaduais e nacional.

Não menos importante é a necessária superação da importância dada especialmente ao caráter setorial das políticas de desenvolvimento estatal, em detrimento das ações e políticas voltadas ao planejamento territorializado voltado à questão regional.

Também é relevante implantar a PNDR a partir dos princípios previstos na sua segunda versão, quais sejam a busca da orientação e do planejamento alcançado pela transversalidade e pela interlocução permanente das varias dimensões atingidas pela PNDR, com ações que deverão ser propostas e executadas pela pasta responsável pelas medidas, o Ministério da Integração Nacional, com os demais ministérios e órgãos setoriais dos governos federal, estaduais e locais.

Esse aspecto deve proporcionar a construção da PNDR com pactos regionalizados para as ações nas áreas varias áreas que compõem o efetivo desenvolvimento regional, como a saúde, a educação, a indústria, a tecnologia e a inovação, a infraestrutura, entre outros, que concorram, de forma integrada para o desenvolvimento regional, conjugando aumento qualitativo do conhecimento e da inovação com a premente necessidade de inclusão social nas principais áreas territoriais que serão objeto da PNDR.

É urgente a formação de estratégias e de instituições que passam catalisar a integração entre as medidas que buscam o progresso técnico, por meio da inovação tecnológica, com as políticas de crescimento econômico e com as ações e políticas de inclusão e superação das desigualdades sociais e regionais, como apregoa nossa Constituição de 1988.

Essa mudança de rumo é necessária e somente viável quando inserida em ações voltadas ao planejamento e desenvolvimento regional, que busca sobretudo a inclusão de grande parte da população no conjunto de benefícios resultantes do progresso técnico e do crescimento econômico que é por meio dele gerado.

Esse cenário impõe que uma PNDR, incluída em um grande projeto nacional de desenvolvimento contemple, simultaneamente, o desenvolvimento para a produção do conhecimento e de tecnologias para fomentar ações inovadoras nas regiões alvo das políticas de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, não podemos, por outro lado, conduzir uma PNDR conjugada com um projeto nacional de desenvolvimento que contemple o avanço da tecnologia, da inovação e do crescimento econômico, sem esquecer-se dos seus principais pressupostos, que é a superação das desigualdades sociais e regionais.

Nesse sentido, destaca-se o alerta de Antonio José Avelãs Nunes:

De muitos lados vem denunciando o “mito do desenvolvimento econômico”, baseado na ideia de que o desenvolvimento dos *países pobres* significa a

adopção por estes das estruturas produtivas dos países capitalistas industrializados do *centro* e a fruição pelos respectivos povos dos consumos e formas de vida dos actuais *países ricos*. Como salienta Celso Furtado, tal mito tem sido “um dos pilares da doutrina que serve de cobertura à dominacao dos povos dos países periféricos dentro da nova estrutura do sistema capitalista”. Graças a esse mito, tem-se narcotizado as consciências dos economistas, dos políticos e dos próprios povos, mobilizando-os para uma corrida sem sentido na mira de objectivos abstractos (os investimentos, as exportações, o crescimento), e desviando-os da tarefa essencial de diagnosticar as necessidades fundamentais da humanidade, de identificar os recursos disponíveis para satisfazer (especialmente no que toca às enormes possibilidades abertas pelo desenvolvimento da ciência e da técnica), e de adequar estes recursos à satisfação daquelas necessidades. Exactamente porque assim pensamos é que nos parece correcta a tese de que só poderá falar-se de desenvolvimento de um país se se verificar uma evolução positiva no que se refere a pobreza, ao desemprego, as desigualdades de rendimento. Se não se caminhar no sentido da realização progressiva destas *três dimensões do desenvolvimento* (Dudley Seers), não haverá autentico desenvolvimento [...] (1988, p. 235-236).

Nesse sentido, a retomada das ações que proponham a PNDR deve estar em sintonia com um amplo projeto de desenvolvimento nacional que também contemplo o avanço nos setores cruciais para se atingir o crescimento econômico como meio de viabilizar a superação das desigualdades sociais e regionais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões se relacionam com a problemática da necessária formação de estratégias e de instituições que passem a mediar políticas com vistas ao progresso técnico, por meio da inovação tecnológica, com as políticas de crescimento econômico e com as ações e políticas de inclusão e superação das desigualdades sociais e regionais, como apregoa nossa Constituição de 1988.

Essa mudança de rumo é necessária e somente será viável quando inserida em ações voltadas ao planejamento e desenvolvimento regional, que busca sobretudo a inclusão de grande parte da população no conjunto de benefícios resultantes do progresso técnico e do crescimento econômico que é por meio dele gerado.

Esse cenário impõe que um novo marco legal para o desenvolvimento regional, esteja inserido em um grande projeto nacional de desenvolvimento, e que este contemple, simultaneamente, o desenvolvimento para a produção do conhecimento e de tecnologias para fomentar ações inovadoras nas regiões alvo das políticas de desenvolvimento regional e a consequente superação das desigualdades sociais e regionais.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVELÃS NUNES, António José. **Teoria Económica e Desenvolvimento Económico**. Lisboa: Editorial Caminho, 1988.

BERCOVICI, Gilberto, **Constituição Econômica e Desenvolvimento uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. **Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Documento Referência. Disponível em: <http://mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157>. Acesso em 26/09/2016.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n. 375/2015**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>>. Acesso em 26/09/2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo**. Revista de Informação Legislativa n. 133. Brasília: Senado Federal, 1997.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Unesp, 2000.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Programa de Governo 2002**. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em 26/09/2016.

FURTADO, Celso. **Perspectivas da Economia Brasileira**. In: Cadernos do Desenvolvimento. Ano 1, n. 2 (2006). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 6ª ed. São Paulo: Companhia Ed. Nacional, 1977.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2006.