Parte III - Desenvolvimento regional
**Capítulo 3 - O planejamento e a PNDR: perspectivas e desafios para
uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

Nedisson Luis Gessi
Sérgio Luis Allebrandt
Mauro Alberto Nüske
Nelson José Thesing

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GESSI, N.L., ALLEBRANDT, S.L., NÜSKE, M.A., and THESING, N.J. O planejamento e a PNDR: perspectivas e desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: ROTTA, E., LAGO, I.C., JUSTEN, A.F., and SANTOS, M., eds. *Conhecimento em rede: desenvolvimento, cooperação e integração regional em território de fronteira – Rede CIDIR: 10 anos* [online]. Chapecó, SC: Editora UFFS, 2019, pp. 141-160. ISBN: 978-65-5019-011-8.
<https://doi.org/10.7476/9786586545432.0009>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

O PLANEJAMENTO E A PNDR: PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Nedisson Luis Gessi¹

Sérgio Luis Allebrandt²

Mauro Alberto Nüske³

Nelson José Thesing⁴

- 1 Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUI). Mestre em Ensino Científico e Tecnológico (URI). Mestre em Gestão Pública (UNAM). Docente das Faculdades Integradas Machado de Assis. Contato: nedisson@fema.com.br
- 2 Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC). Mestre em Gestão Empresarial (FGV). Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNIJUI). Contato: allebr@unijui.edu.br
- 3 Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUI). Mestre em Engenharia de Produção (UFSM). Professor na Faculdade Três de Maio (SETREM). Contato: mauronuske@setrem.com.br
- 4 Doutor em Integração Regional (UFPEL). Professor do Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNIJUI). Contato: nelson.thesing@unijui.edu.br

INTRODUÇÃO

As grandes transformações tecnológicas, sociais, políticas e econômicas ocorridas nos últimos anos em nível mundial e nacional, provocaram a retomada do planejamento, nas ações de desenvolvimento do Estado brasileiro, para enfrentar as severas desigualdades regionais, que caracterizam a sociedade brasileira, expressas no territorial, tendo suas distorções, presentes desde o início do processo de industrialização do país, em meados do século XX.

As iniciativas de planejamento e implementação de políticas de desenvolvimento no Brasil estiveram associadas a preocupações com a ocupação dos vazios territoriais e a redução das desigualdades regionais, uma das preocupações expressas na Constituição de 1988, ao apontar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional como instrumento de planejamento, tendo como o objetivo central o combater das desigualdades regionais no Brasil.

Este estudo vai destacar, portanto, a importância do planejamento no contexto do desenvolvimento regional, bem como as necessidades e os desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional que vise combater as desigualdades regionais do país, ao operar, inicialmente, uma reflexão de conceitos, contemplando um olhar epistemológico, do planejamento regional.

Em uma segunda linha, contempla-se uma breve incursão da política de planejamento no contexto brasileiro. Na terceira etapa, discute-se a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento regional, a ausência de planejamento e políticas territoriais na escala nacional. Posteriormente, avalia-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a necessidade de sua reformulação para acompanhar as grandes transformações provocadas pela globalização, indicando a necessidade de ações que possam contribuir no processo de desenvolvimento das ciências, tecnologias e inovações, possibilitando a inserção das políticas públicas na estrutura competitiva global. Por fim, são apresentados desafios e perspectivas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O planejamento é um conceito que demonstra a diferença mais primitiva entre os homens e demais seres vivos. Assim, entende-se que o planejamento é o modo pelo qual as ações são executadas, isto é, são as mais variadas formas pela qual o homem utiliza a força do trabalho para transformar a matéria-prima em produtos, na implementação de processos e serviços, para satisfazer suas próprias necessidades.

Dada a complexidade da definição, o planejamento, para Melo (2001), o planejamento deve partir da correlação entre o plano material e o plano das ideias. O plano material está vinculado aos elementos do processo social e seu contexto; já o plano das ideias é uma forma representativa da realidade, ou seja, o plano das ideias é a própria realidade que se deseja alcançar (MELO, 2001).

Quanto à classificação, o planejamento, em sua evolução, pode ter origem em duas escolas ou modelos: o substantivo e o procedimental. O primeiro diz respeito ao fenômeno, que se aplica ao processo de planejamento; já o segundo são os processos, métodos e as técnicas das etapas de execução do planejamento, de acordo com Vargas e Theis (2016).

Segundo Pasqualini e Siedenberg (2010), o planejamento regional tem origem em três vertentes distintas oriundas do início do século XIX: necessidade do planejamento urbano em face do crescimento das cidades industriais; necessidade de planejamento social e a estruturação da economia moderna com a institucionalização do mercado e a formulação da economia política clássica. Assim, o planejamento regional pode ser considerado um processo pelo qual os planos regionais são efetivados.

Portanto, o plano regional passa a ser um documento que define detalhadamente um futuro, um estado final desejado. Entretanto, a elaboração do plano baseia-se na análise regional, que busca estudar a interação de variáveis, como os fenômenos advindos do campo da economia, dos movimentos sociais, culturais e políticos.

Já a questão da difusão do conceito de planejamento teve início explícito no início do século XIX na Europa. Naquele momento e local, o caos urbano se estabeleceu provocado pelo avanço do capitalismo e agravado pela revolução

industrial. Dessa forma, o planejamento e a ciência do urbanismo surgem como possibilidade de solucionar questões acerca do crescimento populacional, segundo Vargas e Theis (2016). Os autores argumentam também que o processo de desenvolvimento capitalista da época transformou tudo e todos em mercadorias, com foco no planejamento empresarial e econômico-governamental, que se tornou cada vez mais instrumental, com critérios de racionalidade e eficiência.

Com a revolução industrial, os burgueses necessitavam olhar para o problema da pobreza, o que significa incluir os pobres no planejamento. A Europa, inicialmente, e os países periféricos, posteriormente, buscam planejar a pobreza, passando a ser considerada de extrema importância para vida em sociedade, ficando conhecida como “social”, pois abarcava saúde, educação e saneamento, entre outros problemas urbanos. Nesse momento, no entendimento de Vargas e Theis (2016), surge então o planejamento social na Europa, em que o Estado assume o papel de levar o progresso para a sociedade por meio de um conjunto de leis para que fosse possível reger e normatizar tais questões em nome do bem-estar social.

Para Pasqualini e Siedenberg (2010), conceito, origem e difusão do planejamento regional faz-se necessário considerar, no âmbito da concepção teórica, duas precondições básicas. A primeira requer a existência de um marco institucional adequado, que regule a interação recíproca dos diversos atores envolvidos na atividade de planejamento local e regional, em uma arena comum. A segunda versa sobre o planejamento regional, como um conjunto apropriado de conhecimentos práticos e habilidades profissionais, que permita aos planejadores regionais contribuir para a formulação de programas de ação, especialmente planejamento regional.

POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Furtado (1985) aponta que os primeiros indícios de planejamento no Brasil aconteceram em meados de 1930, com o Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE), lançado pelo governo brasileiro de Eurico Gaspar Dutra, para a efetivação do desenvolvimento nos setores sociais (saúde e alimentação), na infraestrutura (transporte); a, na energia, em todo o Brasil, para melhorar as condições de vida da população. Para Arrais (2007), o governo Juscelino

Kubitscheck impulsionou a passagem do Brasil agrário para o industrial por meio do plano de Metas nos anos de 1940-1950, como objetivo de acelerar a industrialização no país. O plano priorizou os setores de energia, transporte e indústria, favorecendo a expansão e integração do mercado interno, com um conjunto de 30 metas, além da construção de Brasília.

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) integra o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, criada em 2007, para promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) criada em 1966, com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica, gerando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados.

No entanto, a partir de 1986, as políticas de incentivo ao desenvolvimento regional são abandonadas em face da crise fiscal e financeira do Estado (ARRAIS, 2007). Segundo Araújo (1999), a ausência de políticas regionais abriu espaço à deflagração de uma “guerra fiscal” entre os estados e municípios, que buscam contribuir para consolidar alguns “focos de dinamismo” em suas áreas de atuação.

Assim, grandes áreas do país ficam fora dos espaços ditos competitivos, contribuindo para o aumento das desigualdades regionais. Para Cargnin (2014a), à luz dessa perspectiva houve uma ênfase no desenvolvimento “local” ou endógeno, pois o êxito de uma determinada região passou a ser vista como a sua capacidade de inserir-se competitivamente na ordem econômica globalizada, ou seja, foco no dinamismo. Para Cargnin (2014b), as políticas de desenvolvimento regional desapareceram do discurso político, não sendo parte da agenda política, além de serem construídas, muitas vezes, sem recursos financeiros, institucionais e humanos adequados.

No período de democratização marcado pela Constituição de 1988, a tendência descentralizadora prioriza a escala municipal tendo como objetivo primordial a necessidade de combater as desigualdades regionais e a criação de Planos Plurianuais (PPA), instrumentos de planejamento governamental.

Os programas, os planos e as ações de planejamento do desenvolvimento implementadas no Brasil acabaram, portanto, se configurando como planos plurianuais ou planos setoriais de governo, tendo como exemplo os planos e programas Avançar Brasil, Comunidade Solidária, Programa Fome Zero e Programa

de Aceleração do Crescimento. Brandão (2012) e Cargnin (2014b) indicam inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento e, por consequência, a ausência de planejamento e políticas territoriais na escala nacional.

ESCALA NACIONAL E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para Cargnin (2014b), a partir das bases legais dadas pela Constituição de 1988, com a estabilização econômica e a onda de privatizações, começaram a aparecer os primeiros sinais de recuperação do planejamento de médio e longo prazo. De forma tímida, mais no campo do discurso do que nas práticas, o planejamento territorial novamente foi incorporado à escala nacional, com uma preocupação por parte do governo federal, para elaborar estratégias de integração territorial e redução das desigualdades regionais.

No entender de Carleial (2014), a partir da Constituição de 1988, os movimentos sociais, os anseios democratizantes e com a instauração do Estado Democrático de Direito no país, houve uma recuperação do poder indutor de desenvolvimento do Estado. Além da descentralização administrativa, o novo pacto federativo e os vários formatos de participação popular, presentes no 3º artigo da Constituição, aponta o compromisso com a redução das desigualdades regionais (BRASIL, 1988).

Segundo Júnior (2011), a Constituição Federal trata da questão regional em três de seus artigos. Garantir o desenvolvimento regional é um dos seus objetivos fundamentais, e o artigo 3º inclui a redução das desigualdades regionais entre os princípios da ordem econômica. Já o artigo 43 contém a autorização constitucional para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para que sejam concedidos incentivos ao desenvolvimento regional. O artigo 159 da Constituição Federal dispõe sobre a partilha dos recursos da União, a lei previu que 3% do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados serão destinados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (JUNIOR, 2011).

A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, ao regulamentar o artigo 159, inciso I, alínea “c” da Constituição da República Federativa do Brasil, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste

(FNE) e do Norte (FNO), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos (BRASIL, 2016).

Atualmente, os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento são os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): parcela de recursos tributários da União são destacados para a implementação de políticas de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades inter-regionais do País. Essa destinação está prevista Constituição Federal de 1988. Assim, os recursos que compõem esses fundos correspondem a 3% do produto da arrecadação do IPI e IR. Desse total, cabe ao FNO 0,6%; ao FCO, 0,6%; ao FNE, 1,8%. Além disso, compõem os recursos desses fundos os retornos e resultados de suas aplicações, o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial e as disponibilidades dos exercícios anteriores (BRASIL, 2016).

Para Medeiros (2015), é extremamente importante que se crie uma política pública ativa de desenvolvimento regional, que deve fazer parte de uma opção por compatibilizar interesses nacionais importantes, com a inserção de um mundo cada vez mais competitivo e interconectado, ou seja, definir uma política nacional de desenvolvimento que pense e atue na construção do país no conjunto. A política de desenvolvimento regional deve ter, entre seus objetivos, a redução sistemática das desigualdades regionais e deve ser capaz de oportunizar o enfrentamento das diferenças em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Portanto, ao buscar atender os requisitos constitucionais, em 1999 foi criado o Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de tratar das questões de desenvolvimento regional em nível nacional. Portanto, a necessidade de reversão das desigualdades regionais passou a ser ponto de partida para a elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A partir do sucesso de regiões como o Vale do Silício, na Califórnia, a Emília Romana, na Itália, entre outras, em 2003 foi lançada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional pela Câmara de Políticas de Integração Nacional. Ela

foi instituída pelo decreto 6.047/2007 de 22 de fevereiro de 2007, tendo como objetivo central a reversão da trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional, segundo Brito et al. (2015).

Para Alves, Neto e Amparo (2015), a originalidade da concepção da PNDR deu-se pela ruptura com uma visão da questão regional, assim como o resgate de uma dívida histórica que existiria entre as macrorregiões “ricas” e “pobres”, de tal forma que era necessário superar tal dicotomia, encarando a desigualdade regional como um problema nacional.

Assim, o Plano aponta a necessidade da redução das desigualdades, entre as regiões brasileiras, ao buscar a promoção da equidade, o desenvolvimento do ambiente de oportunidades, orientado pelos programas e ações federais. Dentre as estratégias, destacam-se o apoio e o estímulo a processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas, convergindo aos propósitos de inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica (BRASIL, 2007).

Observa-se que a questão regional foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento do desafio da redução das desigualdades no país, que, entre outros objetivos, tinha a proposta de reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais, com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), de forma a estimular a participação da sociedade no desenvolvimento local, que, segundo Oliveira (2003), significa planejar o desenvolvimento regional, que passa a ser, antes de qualquer coisa, espaço para a participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do território e na distribuição dos frutos do processo de crescimento/desenvolvimento para a sociedade.

Para Brito et al. (2015), a PNDR teve como foco a abordagem em múltiplas escalas, pois se entende que as desigualdades regionais não se manifestam somente quando se comparam indicadores demográficos, econômicos, educacionais, entre outros, apenas considerando as grandes regiões, mas sim quando consideramos as sub-regiões de uma dada macrorregião. Amparo (2014) reforça que as desigualdades não estão apenas entre grandes regiões (Nordeste, Norte e Centro-Oeste *versus* Sul e Sudeste), mas também no âmbito de cada região, motivo pelo qual a PNDR deveria atuar nacionalmente, em múltiplas escalas geográficas.

Apesar de a PNDR representar um avanço significativo quanto à retomada da valorização da questão regional, ela não conseguiu *status* de Política de Estado, não construiu consenso político e federativo, o que seria de extrema importância para promover as ações necessárias para o enfrentamento das questões regionais do Brasil (MEDEIROS, 2015).

Assim, é importante ressaltar que a PNDR abarcou várias inovações, dentre as quais se destacam abrangência do alcance em todo território nacional com a criação dos critérios de elegibilidade, introdução de uma nova referência territorial, as mesorregiões e a ênfase na participação da sociedade civil. Para Allebrandt (2002), a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista, em que o cidadão também é parte integrante do processo de construção e formulação das políticas públicas.

Ainda, segundo Allebrandt (2012) *apud* Siedenberg (2012), mais que a eficiência, há necessidade de eficácia e efetividade nas políticas públicas, que cada vez mais devem contar com a participação da sociedade na sua definição, mas também no monitoramento da sua execução e permanente avaliação. Medeiros (2015) corrobora essa ideia, ao indicar que a PNDR deve ser uma política em regiões, definidas por critérios de elegibilidade, contemplando a questão da pobreza e a perda do dinamismo e da competitividade.

No tocante à dimensão social da PNDR, há contribuição para melhorar as condições de vida das populações das regiões mais pobres, menos dinâmicas ao gerar empregos e oportunidades, promovendo a inclusão produtiva. Além disso, a política pode ser vista como um poderoso instrumento do Estado para atuar no ordenamento e na gestão do território, influenciando a distribuição das atividades produtivas no espaço.

Diante dos acertos e erros da PNDR, nos anos 2009 e 2010, objeto de reflexão e revisão do texto em 2003, contemplando as experiências, especialmente o movimento global, que é altamente competitivo, indica uma reconfiguração espacial das atividades econômicas. Para Brandão (2012), esse movimento aponta que algumas regiões do planeta se dinamizaram e outras estagnaram, ou, até mesmo, entraram em declínio. Segundo Esteves (2013), esse processo reforça as desigualdades sociais e regionais, resultando em fluxos migratórios para as regiões mais dinâmicas, fato que intensifica os problemas sociais.

Percebeu-se, então, a necessidade de uma reformulação da PNDR, de modo a adequá-lo à nova realidade, que, para Galvanese (2015), indica a necessidade de uma nova formulação da Política de Desenvolvimento Regional, para criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro e, portanto, em consonância com as grandes transformações, provocadas pela globalização.

A realidade nacional e mundial indica um ambiente altamente competitivo, que exige ações de desenvolvimento no campo da ciência, tecnologia e inovação, para contribuir com o processo produtivo e inseri-lo na estrutura competitiva global. Faz-se necessária, então, a reformulação da atual PNDR, com novas diretrizes, eixos temáticos e com maior participação da sociedade. Essa reformulação passou a ser denominada de PNDR II, ou seja, a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Em 2011, o Ministério da Integração se posiciona a favor de relançar a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, para ser gestada no âmbito da nova Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Segundo Amparo (2014), além de reafirmar a necessidade das questões das desigualdades regionais como prioridade na agenda política nacional era necessário a transformação da PNDR em política de Estado, além da implantação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, que engajassem a coordenação vertical e horizontal da ação pública no território, de forma a viabilizar uma ação efetiva em múltiplas escalas.

Assim, a proposição da PNDR II teve início em 2012, com o lançamento da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), com amplo debate social e federativo, tendo como objetivo a definição de princípios e diretrizes para a reformulação da PNDR. O amplo debate social mostrou-se alinhado com a abordagem adotada pelo governo federal, com fins de agregar a participação social na formulação de políticas públicas.

A 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) constituiu-se em um momento de reflexão, avaliação e aprofundamento das discussões sobre desenvolvimento regional no País. Essa discussão estava alinhada com as

diretrizes de desenvolvimento da nação e com as políticas de desenvolvimento das macrorregiões e dos estados federados.

A elaboração participativa de uma nova política regional, o Ministério da Integração Nacional reiterou seu compromisso com a retomada plena da questão regional como prioridade do Estado Brasileiro, lançando um olhar detalhado à redução das desigualdades regionais e ao encontro com sua missão institucional: promover a integração nacional, o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades regionais do País, assegurando inclusão socioeconômica, melhoria da qualidade de vida, proteção civil e segurança hídrica da população (BRASIL, 2013).

A 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) teve por finalidade, ainda, a promoção de um debate de âmbito nacional, do qual resultou princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por intermédio da concertação federativa e social, contou com duas etapas: uma em âmbito estadual e a outra macrorregional. Nas conferências de âmbito estadual participaram representantes do poder público, da sociedade civil, do setor empresarial e das instituições de ensino superior; já nas macrorregionais foram realizados debates e propostas específicas para as macrorregiões brasileiras (BRASIL, 2013). Para Alves, Neto e Amparo (2015), a CNDR foi, sem dúvida, um grande esforço político e financeiro empreendido com vistas a legitimar a PNDR II por intermédio da concertação federativa e social.

Para Alves e Neto (2014), a PNDR II trata-se de uma política que, inexoravelmente, está vinculada a um projeto maior de desenvolvimento para o País, com objetivo de coesão territorial como parte da coesão social, econômica e política. Além disso, sinaliza para a necessidade da incorporação de processos que favoreçam o compartilhamento de decisões, com atores mais próximos dos territórios, buscando uma melhor transparência e participação social, partindo de uma estratégia nacional consonante com o que preconiza a chamada “Terceira Geração” de políticas regionais, cujos princípios são a transescalaridade, a multidimensionalidade e a transversalidade de políticas.

A PNDR II procurou evidenciar melhor a definição territorial das regiões elegíveis de caráter multiescalar, compreendendo a totalidade do território da Sudene, Sudam e Sudeco, incluindo as regiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas (N, NE e CO), toda a faixa de fronteira e outros espaços

do território brasileiro situados no SUL e Sudeste classificados como de média e baixa renda. Já no tocante à escala macrorregional, inserem-se a Sudene, Sudam e Sudeco. Na escala intermediária, tem-se o semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs). E, por fim, na escala sub-regional, estão as Mesorregiões Diferenciadas, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania (BRITO et al., 2015).

Quanto à matriz de planejamento regional proposta pela PNDR I, parte de uma abordagem macrorregional, considerando as heterogeneidades dos subespaços regionais, dotada para atender tais diversidades. Em função do caráter complexo da dinâmica regional brasileira, Randolph & Tavares (2013) apud Brito et al. (2015) sugerem que não sejam traçadas estratégias únicas, mas que se considerem as especificidades de cada microrregião.

Importante ressaltar também uma inovação trazida pela PNDR II, que foi o sistema de governança multinível e participativo. Um sistema orgânico, com instâncias de diálogo horizontais e verticais, que busca potencializar as ações do governo em direção as regiões prioritárias da política por meio da integração e coordenação, atuando de forma complementar o que é desenvolvido pelos governos estaduais e pelas municipalidades (ALVES; NETO, 2014).

A PNDR teve como proposta, portanto, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), com atuação nacional, que contaria inicialmente com 4,8% da arrecadação dos impostos que compõem sua base de cálculo: Imposto de Renda (IR), Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e o novo Imposto Sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F), além de fontes de recursos não reembolsáveis, contrapartida de fundos estaduais de desenvolvimento regional que seriam criados. O fundo seria destinado à elaboração de planos e projetos básicos e executivos, projetos de infraestrutura complementar nos espaços menos desenvolvidos, arranjos produtivos e inovativos locais e regionais e a capacitação e organização de agentes ou organizações locais e regionais de promoção do desenvolvimento.

Vale ressaltar que desde 1989, o FNE, o FNO e o FCO têm sido os principais instrumentos de política de desenvolvimento regional no Brasil. Esses fundos visam ao desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões.

Significa que a proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional visa fortalecer a coesão social, econômica, política e territorial do Brasil, além de ser uma política transversal por natureza, possuindo o duplo desafio de responder às demandas de seu objeto, de um lado, com o recurso de instrumentos próprios e específicos e, de outro, ser o fio condutor estratégico da coordenação das diferentes políticas setoriais (PAC, Brasil Maior, PNLI, PNE etc.), para, assim, buscar a equidade e competitividade do território.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PNDR

É notório que a implementação de uma política com os objetivos preconizados na proposta da nova PNDR representa um grande desafio para sua aprovação e seu estabelecimento, afinal a mudança de um contexto histórico é um processo complexo que envolve a superação de vários desafios. Para Medeiros (2015), o Brasil possui uma grande diversidade regional que pode ser visualizada como um potencial de desenvolvimento. No entanto, a possibilidade de usufruir dessa diversidade passa por uma efetiva coordenação e articulação de esforços por todas as esferas do governo.

Bandeira (2015) apud Medeiros (2015) ressalta a importância das articulações nas várias esferas, porém aponta ser muito difícil a execução, por vários fatores, dentre eles o presidencialismo de coalizão em que se vive, sendo necessárias alianças muitas vezes complicadas para a governabilidade. Soma-se a isto a dificuldade financeira, para além de atender as demandas setoriais, os processos produtivos.

Segundo Dallabrida (2015) apud Medeiros (2015), apesar dos desafios da implementação, a PNDR é essencial para superar a lógica setorial e ter como perspectiva a possibilidade de as políticas públicas de desenvolvimento atenderem a uma dimensão territorial. Significa criar uma tipologia multiescalar, que seja capaz de classificar os territórios em seus diversos recortes geográficos, além de criar uma gama maior de indicadores do desenvolvimento regional, ou seja, um esforço para melhor compreender as estruturas dinâmicas produtivas e inovativas, nos diversos setores da economia.

Assim, cabe destacar a criação do Observatório do Desenvolvimento Regional, desenvolvido com o objetivo de aprimorar a avaliação, o monitoramento

e, conseqüentemente, a gestão da Política Nacional do Desenvolvimento Regional. É, portanto, um instrumento importante no aperfeiçoamento constante da PNDR e de orientação para as ações transversais do Governo Federal. Trata-se de um instrumento de controle social que confere transparência na gestão dos recursos públicos, atendendo a crescente demanda da sociedade brasileira. E vai além, pois se constitui em uma ferramenta de pesquisa das ações do governo federal disponível para a sociedade que, por meio de suas análises, deve interagir e colaborar com o poder público para aperfeiçoar os seus gastos e tornar mais eficientes suas ações (ODR, 2016).

Um dos principais fatores limitantes para a potencialização das ações da PNDR é a inexistência de fontes de financiamento além das já tradicionais. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional permitiria financiar territórios, além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Desse modo, as ações ficam, em sua grande maioria, condicionadas à aprovação de emendas constitucionais, que normalmente não estão articuladas a um projeto de desenvolvimento (CARGNIN, 2014a), condicionadas à aprovação de emendas constitucionais que normalmente não estão articuladas a um projeto de desenvolvimento. Acordar a disponibilização de tais fontes de financiamento dentro do pacto federativo e, em um cenário de restrições orçamentárias, sem dúvida, é um enorme desafio.

Dentre os vários desafios, ressalta-se a institucionalização do planejamento regional e territorial, 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, além da adoção de metodologias que permitam integrar visão geral e local, através da elaboração de conceitos ou procedimentos metodológicos de caráter integrativos (BRITO et al., 2015).

A falta de base política e consenso federativo são limitadores para que a PNDR efetivamente saia do papel. Para Dallabrida (2015) apud Medeiros (2015), o texto da PNDR II, com os princípios e diretrizes, continua em trâmite desde o início de 2014, não foi enviado ao Congresso Nacional e somente será enviado quando seus representantes tiverem outro perfil, não exclusivamente setorial e clientelista, sem excrescência, chamadas emendas parlamentares.

Para Brandão (2011), o federalismo, que torna o Estado onipresente, é uma das causas no fracasso das ações de planejamento regional. Assim o maior

desafio das políticas de desenvolvimento regional é a superação do caráter setorial das políticas públicas, provocando sua transversalidade e intersectorialidade.

Por fim, existe uma questão que está acima de todas as demais, que é a política macroeconômica do país e seus fundamentos, juntamente com o contexto internacional, fatores determinantes para assegurar espaço e recursos para a implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos avanços conquistados pelas políticas públicas, o Brasil ainda apresenta desigualdades regionais graves, que se manifestam em diversas escalas no território. Por vezes, são instituídos planos e políticas na tentativa de minimizar as desigualdades regionais, embora muitos não tenham êxito em seus objetivos, uma vez que acabam por impor um desenvolvimento regional centralizado em planejamentos e decisões de cima para baixo, desconsiderando as questões endógenas e as diversidades regionais.

A Constituição de 1988 teve relevante contribuição para um novo cenário no contexto da preocupação ao combate das desigualdades regionais no Brasil, a descentralização das políticas públicas. Vale registrar que todo esforço por parte do governo federal em elaborar e implementar estratégias de integração territorial e redução das desigualdades regionais não é o suficiente para atender as demandas da sociedade.

Há de ressaltar-se que a questão regional foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento da redução das desigualdades no país, que, entre outros objetivos, visou reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local). Dessa forma, surge a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que organizou, efetivamente, a ação do Estado, ao estruturar o método de operação de combate às desigualdades, estabelecendo um viés territorial que dá enfoque, por meio de uma abordagem multiescalar, ao aspecto desigual do desenvolvimento e as disparidades de renda.

É importante perceber que a PNDR e seus propósitos e objetivos não visou acabar com a pobreza, mas sim minimizar as diferenças regionais através de ações de múltiplas escalas contemplando diversos atores: público, privado e sociedade

civil, fortalecendo a diversidade e potenciais locais em regiões menos dinâmicas do país. Um traço inovador da PNDR foi a tipologia sub-regional, proposta que seria utilizada na atribuição de prioridades e intervenções no território tendo como semelhança da abordagem adotada pela política regional europeia.

No entanto, a PNDR representou a retomada da questão regional, mas infelizmente não conseguiu construir consenso político e federativo, o que dificultou a promoção de ações efetivas ao enfrentamento das questões regionais do Brasil.

Além disso, vários fatores limitaram a PNDR em sua primeira fase, entre eles o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, que não se efetivaram, comprometendo a política e outros campos. Como exemplo de limitação, destacam-se: reduzida articulação entre os instrumentos da PNDR com os demais projetos e programas do próprio Ministério da Integração; baixo volume de recursos disponibilizados; ações pontuais, difusas e sem continuidade; baixa articulação com os fundos e incentivos; limitada articulação com os governos estaduais e com os demais programas federais da base territorial.

Dadas as fragilidades do processo de implementação da PNDR em sua primeira fase, foi preciso avaliar profundamente os erros cometidos, repensando uma política mais robusta para dar conta das grandes transformações sociais, tecnológicas e econômicas causadas pela globalização. Evidenciou-se, então, a necessidade de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a qual contou com uma maior participação da população por meio da primeira conferência nacional do Desenvolvimento Regional. Essa Conferência foi o marco inicial para a definição dos princípios e diretrizes da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil.

Com as deliberações do processo conferencial que serviram de subsídio para a elaboração do projeto de lei de uma nova política nacional de desenvolvimento regional, denominada PNDR II, a premissa era suplementar as lacunas deixadas anteriormente e avançar na sua legitimação como política de Estado.

Assim, a PNDR II teve elementos como: inovações na atuação territorial, na forma de diálogo entre os entes federados, estabelecendo compromissos multilaterais; criação de uma fonte exclusiva de recursos para o desenvolvimento regional; instituição de um sistema de governança multinível, com a participação da sociedade civil; proposta de alinhamento com os instrumentos

de planejamento nos níveis federal e estadual; estabelecimento de instrumentos de monitoramento e avaliação. Conforme Alves e Neto (2014), a PNDR II é uma proposta arrojada de política pública que busca enfrentar o problema do desenvolvimento regional em toda sua dimensão.

É importante ressaltar, para concluir, que a PNDR II é resultado de uma intenção coletiva, com grandes desafios quanto a sua legitimação como uma política de Estado. E somente assim, efetivamente, poderá ser posta em prática e, pelas suas ações, mitigar as desigualdades regionais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A Participação da Sociedade na Gestão Pública Local e na Produção das Políticas Públicas: a Atuação dos Conselhos Municipais de Ijuí-RS, de 1989 a 2000.** Ijuí: Unijuí, 2002.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Estado, Administração Pública e Gestão Social, In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Desenvolvimento Sob Múltiplos Olhares.** Ijuí: Unijuí, 2012.

ALVES, Adriana Melo; NETO, João Mendes da Rocha; AMPARO, Paulo Pitanga do. Política Regional Brasileira: retrospectiva e novos rumos. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, p. 107-132, setembro, 2014.

ALVES, Adriana Melo; NETO, João Mendes da Rocha. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, julho/dezembro, 2014.

AMPARO, Paulo Pitanga do. Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p.175-192, jan./jun. 2014.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasil: desafios de uma política de desenvolvimento regional contemporânea. In: **Políticas de Desenvolvimento Regional.** Brasília: UNB, 2013.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **REN-Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p.144-164, abr./jun., 1999. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=143. Acesso em: 18 nov. 2016.

ARRAIS, Tadeu Alencar. Planejamento e Desenvolvimento Regional: a intervenção governamental e a problemática regional de Goiás. **Mercator – Revista de Geografia da UFC**, ano 06, n.12, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2012.

BRANDÃO, Carlos Antônio. A Busca da Utopia do Planejamento Regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.11-31, jan./jun. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senador Federal, 1988. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518231>. Acesso em: 22 nov. 2016.

BRASIL. **Decreto Nº 6.047/2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília, DF: Ministério da Integração. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/fundos-constitucionais-de-financiamento>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR)**. Publicação em 13 mar. 2013. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/conferencia-nacional-de-desenvolvimento-regional>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRITO, Vivian Costa; WEBER, Arlete Loncha; NOLL, Giselle Odebrecht; SOUZA, Laércio de. A Dimensão Planejamento na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. UNISC, Santa Cruz do Sul, setembro, 2015.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2014.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014a.

CARGNIN, Antônio Paulo. Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 57-80, jan./jun. 2014b.

ESTEVEES, Cláudio Jesus de Oliveira. Desenvolvimento Regional: A 1.^a Conferência Nacional em Perspectiva. **Caderno Ipardes**. Curitiba, v. 3, n. 1, p. 60-80, janeiro/junho, 2013.

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

GALVANESE, Carolina Simões. Estratégias e instrumentos de redução das desigualdades regionais: um breve levantamento das políticas regionais em marcha na última década. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 39-54, janeiro/junho, 2015.

JÚNIOR, Márcio de Oliveira. **Marco regulatório das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil**: Fundos de Desenvolvimento e Fundos Constitucionais de Financiamento. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Brasília, agosto, 2011.

MEDEIROS, Elisete Batista da Silva. **A Política Nacional de Desenvolvimento regional no Brasil**: Interfaces e articulações na sua construção. Dissertação de Mestrado – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2015.

MELO, Maria Angela Campelo de. Planejamento em tempo de incerteza: um paradoxo? **Revista de Ciência e Tecnologia**, Recife, v. 5, n. 2, 2001.

ODR, Observatório do Desenvolvimento Regional. **Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <http://odr.mi.gov.br/>. Acessado em: 27 dez. 2016.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**. Curitiba, v. 6, n. 1, p. 31-37, 2003.

PASQUALINI, Fernanda; SIEDENBERG, Dieter Rugard. A Origem e a Trajetória do Planejamento Regional. In: SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SDR, Secretaria de Desenvolvimento Regional. Ministério da Integração. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional - Documentos de Referência**. Brasília, julho 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/CNDR_I/texto%20de%20referencia%20-%20cndr.pdf. Acesso em: 18 nov. 2016.

SIEDENBERG, Dieter Rugard (Org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012.

VARGAS, Diego Boehlke; THEIS, Ivo Marcos. Planejamento Regional no Brasil no Período Recente: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: Encontro de economia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Nº 20, jan./jun. Curitiba, 2011. Disponível em: <http://necat.ufsc.br/files/2011/10/Ivoo-2014.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.