

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

RESUMO

Este artigo tem como objetivo evidenciar a importância de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional enquanto instrumento de planejamento criado para combater as desigualdades regionais no Brasil. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental com enfoque teórico crítico o estudo ressalta a importância do planejamento e das políticas de desenvolvimento regional em uma escala nacional, evidencia os principais conceitos, origens e difusão acerca do planejamento regional, analisa os pontos de maior relevância quanto a PNDR em suas duas fases e por fim, faz uma reflexão acerca das perspectivas e desafios na busca da legitimação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional como uma política de Estado. Assim, o trabalho procura identificar como a PNDR foi planejada, estruturada e sua situação atual. A importância do estudo justifica-se pela necessidade de uma política nacional de desenvolvimento regional, que contemple uma abordagem em múltiplas escalas, com ênfase nos potenciais locais e na diversidade, além de visar uma maior participação da sociedade civil no processo de formulação e decisão das políticas públicas. Muitos são os desafios enfrentados pela PNDR, dentre os quais se destacam: a necessidade de um Fundo Nacional de Desenvolvimento que dê sustentação financeira e orçamentária para implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional, 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 e a necessidade da adoção de metodologias, que permitam integrar visão geral e local, através da elaboração de conceitos ou procedimentos metodológicos de caráter integrativos.

Palavras-Chave: Planejamento. Desenvolvimento Regional. Desigualdades. Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

¹Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ), Mestre em Ensino Científico e Tecnológico (URI), Mestre em Gestão Pública (UNAM), docente das Faculdades Integradas Machado de Assis. nedisson@fema.com.br.

²Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC), Mestre em Gestão Empresarial pela (FGV), docente do programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ). allebr@unijui.edu.br.

³Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUÍ), Mestre em Engenharia de Produção (UFSM), Professor na Faculdade Três de Maio (SETREM), maaronuske@setrem.com.br

⁴Doutor em Integração Regional (UFPEL), Professor do Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (UNIJUI), nelson.thesing@unijui.edu.br

Introdução

As grandes transformações tecnológicas, sociais e econômicas ocorridas nos últimos anos a nível mundial e nacional, provocaram a retomada do planejamento nas ações de desenvolvimento do Estado brasileiro vinculadas ao território.

As severas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira se expressam na base territorial, resultando em distorções que se agravam cada vez mais, desde o início do processo de industrialização do país, em meados do século XX. Desta forma, 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.

A redução das desigualdades regionais é uma das preocupações expressas na constituição de 1988. Surge então, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional enquanto instrumento de planejamento regional foi criada com o objetivo de combater as desigualdades regionais no Brasil.

Este artigo tem como objetivo ressaltar a importância do planejamento no contexto do desenvolvimento regional, bem como, a necessidade e desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional que vise combater as desigualdades regionais do País.

Com essa finalidade o presente trabalho está organizado da seguinte forma: inicialmente é apresentado um breve resgate do conceito, origem, difusão e base teórica acerca do planejamento regional. Em seguida, uma breve incursão da política de planejamento no contexto brasileiro. Após é discutido a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento regional e a ausência de planejamento e políticas territoriais na escala nacional. Posteriormente, de forma sucinta, evidencia-se alguns pontos de maior relevância com relação a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a necessidade de sua reformulação, para que possa estar em consonância com as grandes transformações provocadas pela globalização, exigindo ações de desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação para a inserção na estrutura competitiva global. Por fim, são apresentados alguns desafios e perspectivas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

1 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 para satisfazer suas próprias necessidades.

Dada a complexidade da definição de 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 a 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 o processo de planejamento, já o segundo são os processos, métodos e as técnicas das etapas de execução do planejamento (VARGAS; THEIS, 2016).

Para Pasqualini; 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 (PASQUALINI; SIEDENBERG, 2010). Assim, o planejamento regional pode ser considerado um processo pelo qual os planos regionais são feitos. O plano regional é um documento que define detalhadamente um futuro, estado final desejado. Entretanto, a elaboração de tal plano baseia-se na análise regional, que busca estudar a interação de variáveis como por exemplo, as econômicas. 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 questão acerca do crescimento populacional (VARGAS; THEIS, 2016).

Para Vargas; Theis (2016) o processo de desenvolvimento capitalista da época, transformou tudo e todos em mercadorias, houve um elevado crescimento da economia impulsionando um foco para o planejamento empresarial e econômico-governamental que se tornou cada vez mais instrumental. O planejamento redefine então a vida social e econômica da época segundo critérios de racionalidade, eficiência e moralidade que são marcas do capitalismo e da sociedade industrial daquele tempo.

Com a revolução industrial a todo vapor, os burgueses necessitavam agora combater o problema da pobreza que passou a ser um segundo momento da difusão do planejamento. Inicialmente na Europa e posteriormente nos países periféricos a administração da pobreza foi uma das preocupações da época e começou a ser considerada de extrema importância para vida em sociedade, ficando conhecida como “social”, pois abarcava a saúde, educação, saneamento, entre outros problemas urbanos. Nesse momento surge então o planejamento social na Europa, onde 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 (VARGAS; THEIS, 2016).

Dado o conceito, origem e difusão do planejamento regional e de acordo com Pasqualini; Siedenberg (2010) é necessário considerar que no âmbito da concepção teórica, têm-se duas condições 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 numa arena comum. A segunda versa sobre o planejamento regional, como um conjunto apropriado de conhecimentos práticos e habilidades profissionais, que permitam aos planejadores regionais contribuir para a formulação de programas de ação (PASQUALINI; SIEDENBERG, 2010).

Portanto após um breve resgate do conceito, origem, difusão e base teórica acerca do planejamento regional, é importante que possamos ter um olhar acerca do planejamento, agora no contexto brasileiro.

2 Políticas de Planejamento no Contexto Brasileiro

De acordo com Furtado, (1985) os primeiros indícios de planejamento no Brasil aconteceram em meados de 1930 com o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) lançado pelo governo brasileiro de Eurico Gaspar Dutra. O objetivo do SALTE era estimular e melhorar o desenvolvimento de setores de saúde, alimentação, transporte e energia por todo o Brasil, assim ajudando e melhorando as condições de vida da população brasileira.

Para Arrais, (2007) o governo Juscelino Kubitschek impulsionou a passagem do Brasil agrário para o industrial por meio do plano de Metas nos anos de 1940-1950, tendo como objetivo a aceleração da 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 que se somou ainda a construção de Brasília e a criação da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), que pode ser considerada um marco do planejamento regional no Brasil (ARRAIS, 2007). Além da SUDENE, também foram criadas a SUDAM, ambas com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento nas duas regiões consideradas menos favorecidas no Brasil.

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. Desta forma, grandes áreas do país ficam fora dos espaços ditos competitivos contribuindo para o aumento das desigualdades regionais. Para Cargnin (2014a) a 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. Assim 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 (CARGNIN, 2014b).

No período de democratização marcado pela constituição de 1988, que explicitava uma tendência descentralizadora, priorizando a escala municipal tendo como objetivo primordial a necessidade de combater as desigualdades regionais e a criação do PPA (Planos Plurianuais), como instrumento de planejamento governamental. Cabe frisar que nesse período, os programas, planos e ações de planejamento do desenvolvimento implementadas no Brasil, acabaram se configurando como planos plurianuais ou planos setoriais de governo tendo como exemplo os planos e programas: Avança Brasil, Comunidade Solidária, Programa Fome Zero e Programa de Aceleração do Crescimento. Segundo Cargnin (2014b) e Brandão (2012),

percebe-se a inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento e, por consequência a ausência de planejamento e políticas territoriais na escala nacional.

3 Escala Nacional e as Políticas de Desenvolvimento Regional

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, ainda que, mais no campo do discurso do que das práticas, o planejamento territorial novamente foi incorporado à escala nacional, com uma preocupação por parte do governo federal em elaborar estratégias de integração territorial e redução das desigualdades regionais (CARGNIN, 2014b).

Para Carleial (2014), a partir da constituição de 1988 com 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 aos vários formatos de participação popular, a constituição de 1988 explicitou em seu artigo terceiro o compromisso com a redução das desigualdades regionais (BRASIL, 1988).

Para Júnior (2011), a constituição federal trata da questão regional em três de seus artigos. Garantir o desenvolvimento regional é um dos objetivos fundamentais da República, o artigo terceiro inclui a redução das desigualdades regionais entre os princípios da ordem econômica. Já o artigo quarenta e três, contém a autorização constitucional para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para que sejam concedidos incentivos ao desenvolvimento regional. O artigo cento e cinquenta e nove 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 na Constituição Federal de 1988. Assim, os recursos que compõem esses Fundos correspondem a 3% do produto da arrecadação do IPI e IR. Deste total, cabe ao FNO 0,6%, ao FCO 0,6% e 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, deve ser capaz de oportunizar o enfrentamento das diferenças, em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Buscando atender os requisitos constitucionais, em 1999 foi criado o Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de tratar das questões de desenvolvimento regional a 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.

4 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. Política essa, instituída pelo decreto 6.047/2007 de 22 de fevereiro de 2007, com objetivos principais de reverter à trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira (BRITO et al., 2015).

Segundo Alves; Neto; 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 esta dicotomia, encarando a desigualdade regional como um problema nacional.

Caberia a PNDR reduzir as desigualdades do nível de vida entre as regiões brasileiras, e a promoção da equidade no acesso a oportunidade de desenvolvimento, orientando os programas e ações Federais. Dentre as estratégias, destaca-se o apoio e 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) “pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento.”

Para Brito et al. (2015) a PNDR teve como foco a abordagem em múltiplas escalas, pois entende-se 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 esse que 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, a mesma não conseguiu status de Política de Estado, nem mesmo 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).

É importante ressaltar que PNDR abarcou várias inovações, dentre elas pode-se destacar: 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 na concepção e implementação das ações que segundo Allebrandt (2002), a sociedade civil passa a ocupar uma posição de destaque, em que a cidadania emerge como protagonista, onde o cidadão também é parte integrante do processo de construção e formulação das políticas públicas. Do ponto de vista de 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.

Para Medeiros (2015) a PNDR deve ser reconhecida com uma política de fortalecimento das atividades produtivas em regiões definidas por critérios de elegibilidade, e abrange a questão da pobreza, e a perda do dinamismo e da competitividade. No tocante a dimensão social a PNDR contribui para melhorar as condições de vida das populações das regiões mais pobres e 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 (FÓRUM DOS COREDES/RS, 2013 *apud* MEDEIROS, 2015).

Diante dos acertos e erros da PNDR entre 2009 e 2010, realizou-se um processo de reflexão e revisão do texto de 2003, que a partir das experiências apreendidas e com um cenário global econômico competitivo, no qual se configurava novas dinâmicas regionais.

A globalização forçou uma reconfiguração espacial das atividades econômicas, que segundo Brandão (2012), tal reconfiguração fez com que algumas regiões do planeta se dinamizassem e outras estagnassem, ou até mesmo, entrassem em declínio, que segundo Esteves (2013), 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-la a esse novo cenário. Desta forma, para Galvanese (2015), era necessário a formulação de uma Nova Política de Desenvolvimento Regional que pudesse criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, e que estivesse em consonância com as grandes transformações provocadas pela globalização, exigindo ações de desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação para a inserção na estrutura competitiva

global. Faz-se necessário então a reformulação da atual PNDR com novas diretrizes, eixos temáticos e com maior participação popular. Essa reformulação passou a ser denominada de PNDR II, ou seja, a Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

5 A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Em 2011 o Ministério da Integração se posiciona a favor de relançar a PNDR que seria 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. No tocante do amplo debate social, este 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, constitui-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, assim como, com as políticas de desenvolvimento das macrorregiões e dos estados federados. Com 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).

Ainda a 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) teve por finalidade 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 estaduais participaram representantes do poder público, da sociedade civil, do setor empresarial e das instituições de ensino superior, já na macrorregional foram realizados debates e propostas específicas para as macrorregiões brasileiras (BRASIL, 2013). Para Alves; Neto; 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; 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 de sinalizar para 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, tendo como princípios a transescalaridade, multidimensionalidade e a transversalidade de políticas (ALVES; NETO, 2014).

A PNDR II procurou evidenciar melhor a definição territorial das regiões elegíveis de caráter multiescalar, compreendendo a totalidade do território pela SUDENE, SUDAM e SUCECO, 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 da 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, 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) sugere que não sejam traçadas estratégias únicas, mas que se considere 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).

Portanto a PNDR teve como proposta 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 o principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. Esses fundos visam o desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões.

Apesar da proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional que vise 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.) e que busque a equidade e competitividade, ainda assim, existem grandes desafios a serem enfrentados.

6 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 estabelecimento, afinal a mudança de um contexto histórico é um processo complexo que envolve a superação de vários desafios.

Assim apesar dos avanços da PNDR em suas duas fases, ainda existem desafios e reflexões acerca da política e sua implementação efetiva. Segundo 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 em todas as esferas do governo e das demais partes interessadas. Pois valorizar a diversidade regional é uma opção estratégica da maior importância para promover o desenvolvimento regionalmente mais harmônico (ARAÚJO, 2007).

Para Bandeira (2015) apud Medeiros (2015) ressalta a importância das articulações nas várias esferas, porém aponta ser muito difícil de ser executado na prática, 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, a restrição política e a restrição de prioridades.

Segundo Dallabrida (2015) apud Medeiros (2015), apesar dos desafios da implementação da PNDR é essencial para superar a lógica setorial e ter como perspectiva a possibilidade das políticas públicas de desenvolvimento atenderem à uma dimensão territorial.

Quanto a tipologia, que serve como critério de elegibilidade dos territórios, é de extrema importância avançar com novas perspectivas, sendo necessário 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 inovadoras.

Entretanto, cabe salientar 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, e 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) 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 a 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 tramite 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, sendo fatores determinantes para assegurar espaço e recursos para a implementação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil.

Conclusão

Apesar dos avanços, o Brasil ainda apresenta desigualdades regionais graves, que se manifestam em diversas escalas no território. Por vezes, são instituídas políticas e planos na tentativa de minimizar as desigualdades regionais, sendo que, muitas dessas políticas e planos não lograram seus objetivos, tendo em vista 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 as desigualdades regionais no Brasil. Mesmo que mais no campo do discurso do que no das práticas o planejamento territorial novamente foi incorporado à escala nacional, com uma preocupação por parte do governo federal em elaborar estratégias de integração territorial e redução das desigualdades regionais (CARGNIN, 2014b).

Há de se ressaltar que a questão regional foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento do desafio 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), desta forma, surge então 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, e dessa forma, 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, o que acabou por comprometer a política, e outros como: a pequena articulação entre os instrumentos da PNDR com os demais projetos e programas do próprio Ministério da Integração, os recursos disponibilizados foram muito baixos, as ações foram pontuais difusas e sem continuidade, baixa articulação com os fundos e incentivos e 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, repensar em uma política mais robusta que desse conta das grandes transformações sociais, tecnológicas e econômicas causadas pela globalização. Evidenciou-se então a necessidade de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, na qual contou com uma maior participação da população por meio da primeira conferência nacional do Desenvolvimento Regional, conferência essa que 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, tinha como premissa 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, propor um alinhamento com os instrumentos de planejamento nos níveis federal e estadual, estabelecer instrumentos de monitoramento e avaliação. Conforme Alves; Neto (2014) a PNDR II é uma proposta arrojada

de política pública que busca enfrentar o problema do desenvolvimento regional em toda sua dimensão.

Para concluir, é importante ressaltar que a PNDR II é resultado de uma intenção coletiva, com grandes desafios quanto a sua legitimação como uma política de Estado, que somente assim efetivamente, será posta em prática suas ações para a redução das 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: Ed. Unijuí, 2002.

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 13/03/2013. 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**. 1ª ed. – 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.

ESTEVES, 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, v5, 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. Acessado em: 18 Nov. 2016.

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