



## PLANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA

Bernardete Bregolin Cerutti  
Daiane Pavan

**Resumo:** Este trabalho tem como objetivo apresentar uma revisão bibliográfica quanto a temática planos e políticas públicas de desenvolvimento regional implementados no Brasil. Para sua elaboração, utilizou-se o método de pesquisa qualitativo, descritivo e bibliográfico. Apoiado no método foi possível fazer uma retrospectiva dos principais planos e políticas públicas de desenvolvimento regional implementados no Brasil. Também são descritas algumas perspectivas, considerando as experiências dessa trajetória e os desafios para o País avançar na promoção do desenvolvimento em múltiplas escalas.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional. Planos. Políticas públicas. Planejamento.

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como fonte bibliográfica o artigo intitulado “O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional”, dos autores Vivian Costa Brito, Marcos Antônio Mattedi e Gilberto Friedenreich dos Santos (2017). Objetivou-se apresentar uma revisão bibliográfica quando a temática planos e políticas públicas de desenvolvimento regional implementados no Brasil. Antes, no entanto, é preciso registrar que a organização dos dados ainda não está finalizada, pois sempre pode haver mais textos que complementam as ideias. Contudo, esse é o desafio e, também, a motivação do estudo.

Para atender ao objetivo, utilizou-se como método de pesquisa a abordagem qualitativa e descritiva, por meio de levantamento bibliográfico. Apoiada no método elaborou-se uma breve retrospectiva dos principais planos e políticas públicas de desenvolvimento regional implementados no Brasil. Também são descritas perspectivas, considerando as experiências dessa trajetória e os desafios para avançar na promoção do desenvolvimento em múltiplas escalas, superando o modelo hegemônico, num país de muitas potencialidades.

O texto está estruturado em quatro seções: a introdutória, que permite situar o leitor em relação ao tema e ao método de pesquisa; na segunda seção, é apresentada breve retrospectiva dos principais planos e políticas de desenvolvimento regional; na terceira



seção, as perspectivas de desenvolvimento regional; e na quarta, as considerações finais. Por fim, são informadas as referências consultadas.

## **2 PLANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: BREVE RETROSPECTIVA**

As expressões “planos” e “políticas” de desenvolvimento regional muitas vezes são utilizadas como sinônimos, por isso acredita-se na importância da definição preliminar de cada uma para evitar imprecisões sobre o próprio objeto de estudo. Compreende-se por planos os documentos que registram o resultado de um planejamento. É a apresentação sistematizada e justificada das decisões tomadas no planejamento relativas à ação a ser realizada. O plano tem a conotação de produto do planejamento, servindo como um guia com a função de orientar a prática.

Quanto à definição de políticas públicas, a literatura mostra que não há unanimidade, por isso adotou-se a concepção de Celina Souza (2006), que se refere a elas como um conjunto de objetivos a se atingir, que se inter-relacionam entre Estado, política, economia e sociedade. Apesar de estarem formalmente vinculadas a um ramo da Ciência Política, as políticas públicas também se tornam território de várias outras áreas do conhecimento, como a saúde, a educação, a economia, a sociologia, a antropologia, a geografia e a administração, comportando, assim, vários olhares que potencializam o caráter público da política (SECCHI, 2014).

Conforme Hermany e Pereira (2011), a dinâmica das políticas públicas normalmente segue uma sequência: surgem os fenômenos sociais; eles se transformam em problemas relevantes, com o envolvimento de grupos de interesse e aproximações para tentar obter acesso à agenda política; e os problemas são resolvidos pelo Estado.

Os primeiros planos e políticas de desenvolvimento regional surgiram em meados da década de 1950, em várias regiões do mundo (BRANDÃO, 2007), com o objetivo de minimizar problemas de crescimento e desenvolvimento desigual por meio da criação de planos, metas e ações voltados à estruturação das regiões.

Quase no mesmo período, o Brasil iniciou as discussões sobre a redução das desigualdades regionais na agenda do Estado, motivado, especialmente, pela excessiva concentração da atividade econômica em São Paulo/SP, a preocupação com as regiões



Norte e Nordeste, a construção de Brasília/DF e as contribuições de Celso M. Furtado<sup>1</sup> (GUIMARÃES NETO, 1997).

Para esse mesmo autor, essas discussões geraram planejamento de desenvolvimento visto como intervenção do Estado, caracterizado em três distintas abordagens: macrorregional, microrregional e multiescalar. A primeira, entre os anos de 1950 e o início da década de 1980, teve abordagem macrorregional, compreendendo a fase desenvolvimentista (GUIMARÃES NETO, 1997).

Conforme Furtado (1985), embora na Constituição de 1946 já constassem ações de desenvolvimento para o rio São Francisco, a região amazônica e a mitigação da seca no Nordeste, a fase desenvolvimentista teve sua origem no Plano Salte, lançado pelo governo Gaspar Dutra em 1948. O objetivo do plano era a melhoria dos setores da saúde, da alimentação, do transporte e da energia por todo o Brasil (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017).

No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954)<sup>2</sup>, ocorrem modificações na estrutura econômica do País, que sai da base agrícola para a base industrial, apoiado em medidas econômicas nacionalistas, a exemplo da aprovação da Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953<sup>3</sup>, que dá origem à Petrobras e vincula à União o controle (orientação e fiscalização) do petróleo no território nacional, sem possibilidade de empresas multinacionais o fazerem.

Ainda no governo Vargas foram criados o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que mais tarde, em 1966, deu origem à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)<sup>4</sup>, na perspectiva de planejar,

---

<sup>1</sup> Celso Monteiro Furtado era economista, considerado um dos mais destacados intelectuais do País no século XX. Teve expressiva participação na elaboração de estudos voltados ao desenvolvimento regional do Brasil, com numerosa publicação literária.

<sup>2</sup> Para melhor compreensão, registra-se a cronologia dos fatos, ou seja, o segundo mandato de Getúlio Vargas (1951-1954) foi marcado pelo seu suicídio, assumindo o último ano de governo o vice-presidente da época, João Fernandes Campo Café Filho (1954-1955), seguindo de outros dois governos transitórios: Carlos Coimbra da Luz, presidente por apenas quatro dias (1955), e Nereu de Oliveira Ramos, presidente por dois meses e vinte e um dias (1955-1956). Após, é eleito Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961).

<sup>3</sup> Para mais informações sobre a lei, acesse: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

<sup>4</sup> A Sudam é uma autarquia do Governo Federal do Brasil, criada no governo do presidente Humberto Castelo Branco em 1966, com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica,



coordenar, promover a execução e controlar a ação federal na Amazônia, tendo em vista o desenvolvimento regional (FAUSTO, 2003). Seu trabalho foi pautado na promoção de medidas destinadas a incentivar o desenvolvimento econômico, com ênfase na industrialização, e na ampliação da legislação trabalhista.

Na sequência, Juscelino Kubitschek de Oliveira, presidente do Brasil no período de 1956 a 1961, apresentou o seu Plano de Metas, cujo lema era “cinquenta anos em cinco” (marca do desenvolvimentismo). Pretendia desenvolver o País cinquenta anos em apenas cinco anos de governo. O plano consistia em investir no processo de industrialização e em áreas prioritárias para o desenvolvimento econômico, principalmente em infraestrutura, construindo rodovias, hidrelétricas e aeroportos (SOUZA, 2004).

Os anos de Kubitschek foram otimistas, contudo, o plano limitava-se à abrangência das regiões Sul e Sudeste do Brasil, o que desvirtuava a proposta de um plano de desenvolvimento e favorecia a concentração regional. Diante disso, no ano de 1959 o mesmo governo instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), uma forma de intervenção do Estado no Nordeste, com o objetivo de promover e coordenar o desenvolvimento da região, pois mesmo com o processo de industrialização crescia a diferença entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil (ARAÚJO, 1993). Dessa forma, tornava-se necessário haver ingerência direta na região, guiada pelo planejamento, entendido como único caminho para o desenvolvimento.

Diante de um cenário econômico que começava a apresentar perceptíveis dificuldades no gerenciamento das contas públicas e dos contratos externos, foi anunciada, em 1962, a adoção de um novo modelo geral de orientação da política econômica do governo. Elaborado pela equipe chefiada pelo então ministro extraordinário do Planejamento, Celso M. Furtado, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social procurou estabelecer regras e instrumentos rígidos para o controle do déficit público e refreamento do crescimento inflacionário (FAUSTO, 2003).

Com o golpe de Estado em 1964, o governo militar apresenta o plano econômico para o período de 1964 a 1967, chamado Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O programa não tinha o interesse de favorecer as classes baixas da sociedade brasileira, já que elas estavam impedidas de protestar contra qualquer medida governamental. Com isso, os objetivos do PAEG estavam concentrados em cinco focos:

---

gerando incentivos fiscais e financeiros especiais para atrair investidores privados, nacionais e internacionais. Mais informações em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional?id=87>>.



combater a inflação, aumentar os investimentos estatais (principalmente em infraestrutura), reformar o Sistema Financeiro Nacional, diminuir as desigualdades regionais (Norte-Sul) e atrair investimentos externos.

Em seguida surge o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que abrange o período de 1968 a 1970. O plano procurava definir uma nova estratégia de desenvolvimento econômico e social para o País, apresentando como elementos fundamentais o programa de investimentos nas áreas consideradas estratégicas, a programação de instrumentos financeiros para a consecução das novas medidas e um conjunto de instrumentos de ação indireta sobre o setor privado.

Os planos supracitados se tipificam pelo viés de políticas macrorregionais, mas a partir da década de 1970 esse modelo de enfoque econômico ganha contornos de abordagem microrregionais com a Teoria de Polos de Crescimento, do economista francês François Perroux, que influenciou o pensamento latino-americano, inclusive o Brasil, por possuir um extenso território, com regiões deprimidas (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017).

Perroux (1967) parte do pressuposto de que o crescimento econômico não é observado em todos os pontos do espaço econômico, mas, sim, em espaços específicos, ou seja, manifesta-se em polos de crescimento, com intensidades e efeitos variáveis, por meio de diversos canais. Assim, a constatação do autor é que o processo de crescimento econômico não é equilibrado como acreditavam os economistas clássicos e neoclássicos, mas um processo de desenvolvimento desequilibrado por natureza.

Segundo Tavares (2013), essa ideia estava em conformidade com o pensamento de Celso M. Furtado e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>5</sup>, e com isso foram criados polos industriais no Brasil por meio do PED. Surge, então, entre 1970 e 1974, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PNL) com a finalidade de ampliar o mercado interno e descentralizar a produção, promovendo integração nacional por meio das ações do Estado-nação, a exemplo da Sudam e da Sudene.

O I PNL gerou crescimento econômico e investimentos em setores mais dinâmicos da economia, como a criação de polos agrícola-industriais no Sul e no Nordeste e de polos

---

<sup>5</sup> A Cepal foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. Ela é uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU) e possui 44 estados e oito territórios não independentes como membros. Além dos países da América Latina e do Caribe, fazem parte da Cepal o Canadá, a França, o Japão, os Países Baixos, Portugal, a Espanha, o Reino Unido, a Itália e os Estados Unidos.



agrícola-minerais no Planalto Central e na Amazônia (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017). A etapa II do PNL, ocorrida entre 1975 e 1979, teve a intenção de disseminar a ideia de polos de desenvolvimento para as regiões Norte e Nordeste, motivada pela desconcentração da metrópole paulista.

Nesse contexto, Lima e Simões (2009) destacam que os polos de desenvolvimento provocam vários desequilíbrios econômicos e sociais, uma vez que salários e rendimentos adicionais não garantem aumento de produção local de bens de consumo, transferindo mão de obra sem necessariamente promover um novo enquadramento social. Da mesma forma, a concentração de investimento e inovação não propaga vantagem a outros locais, nos quais o desenvolvimento pode ser mais lento.

Simultaneamente, a crise fiscal e a inflação ajudam a acelerar o III PNL, datado de 1980 a 1985, com o objetivo de equilibrar as contas públicas e retomar o crescimento econômico. Nessa década surgem diversos planos sem grandes êxitos: o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1989 a 1990) (BRESSER-PEREIRA, 2003).

Ainda nessa década, as influências estrangeiras do Vale do Silício, na Califórnia, Estados Unidos, e de distritos industriais da região da “Terceira Itália”, difundiram-se como experiência de desenvolvimento local e alternativa para enfrentar o modelo de desenvolvimento hegemônico e global (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017).

Assim, países como Japão e França aderiram a esse novo paradigma, com criação de tecnopolos, visando a descentralizar a economia industrial, dotando as localidades e regiões de poder para atuar em processos de desenvolvimento em nível regional e local. O Brasil segue esse modelo nos anos de 1980, a partir da política pública de investimento em ciência e tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Estava prevista a criação de diversos polos no País, contudo eles ficaram restritos ao Sudeste, alegando-se a existência de base científica e tecnológica avançada nessa região (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017).

As críticas sobre as abordagens macrorregionais e microrregionais ganham relevância a partir da década de 1990, período em que a economia com o Plano Real (1993) começa a se estabilizar, sendo necessário tomar medidas neoliberalistas como a abertura da economia nacional para o capital estrangeiro, um intenso processo de privatização e uma nova forma de traçar o planejamento do desenvolvimento (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017).



A consequência do Plano Real, com juros altos e câmbio fixo, foi a diminuição de investimentos na produção e o entrave para o crescimento econômico. Desse modo, restringem-se as condições para as ações de planejamento, pois o Estado passa a depender do capital financeiro e especulativo para alavancar suas políticas públicas (CARNEIRO, 2002).

Nos anos de 1996 a 2010, as políticas de base territorial e regional foram retomadas gradativamente, sendo compreendidas em dois períodos. O primeiro período, de 1996 a 2003, procurou inserir os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid), que foram estratégias concebidas para investimentos em infraestrutura em regiões delimitadas a partir de importantes eixos de escoamento de produtos nacionais para atuação no mercado internacional (BRITO; MATTEDI; SANTOS, 2017). Porém, isso resultou em maior fragmentação inter-regional, não contribuindo para a integração territorial.

No segundo período, a partir de 2003, os eixos foram propostos com a justificativa de equilibrar a distribuição de riqueza, além de integrar as regiões por meio de plataformas eficientes que possibilitassem maior competitividade no mercado internacional. Também, a partir de 2003, foi formulada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional I (PNDR I), vindo a ser implementada em 2007 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A PNDR I é uma ação nacional em múltiplas escalas (abordagem multiescalar) para ativar as potencialidades locais e reduzir as desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre as regiões do País (BRASIL, 2011).

Por falta de base política e apoio federativo, a PNDR I recebeu críticas e, em 2012, foi elaborada a fase II da política com a recomendação de transformação da PNDR de política de Governo em política de Estado, visando à implementação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional que possibilitasse a coordenação vertical e horizontal da ação pública no território. Com isso, viabilizou-se uma ação efetiva em múltiplas escalas, colocando a questão das desigualdades regionais como prioridade na agenda política nacional (BRASIL, 2010).

Assim, as ações do Governo Federal efetivaram-se abrangendo os territórios prioritários, a exemplo do Programa Bolsa Família, que tem amplo efeito no território ao contribuir efetivamente para a redução da pobreza e, conseqüentemente, das desigualdades regionais; o acesso à energia elétrica, por meio do Programa Luz para Todos; o Programa Mais Saúde – Direito de Todos (PAC da Saúde); o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com programas na educação básica, alfabetização e educação continuada,



educação profissional, tecnologia e educação superior, entre outros (BRASIL, 2010).

Infelizmente, uma série de mudanças ocorridas nos últimos anos, entre elas o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2016) e várias trocas ministeriais, prejudicaram a continuidade das negociações previstas para a manutenção do pacto de metas e, mais uma vez, o desenvolvimento regional ficou na fila de espera. Nesse contexto, é pertinente a declaração de Canclini (2010, p. 20) quando afirma que a política virou uma mercadoria, na medida em que se submete “[...] às regras do comércio e da publicidade, do espetáculo e da corrupção”. Ou seja, os valores éticos e cívicos são comercializados.

A seguir, o Quadro 1 apresenta uma síntese dos planos e das políticas de desenvolvimento regional que foram analisados neste estudo, na tentativa de melhor visualizar os períodos e presidentes que estavam à frente do governo, as ações (planos/políticas) e suas respectivas ênfases.

Quadro 1 – Planos e políticas de desenvolvimento regional no Brasil

Período	Presidente	Planos e políticas	Ênfase
1951-1954	Getúlio Vargas	Plano Salte	- Medidas econômicas nacionalistas (Petrobras); - Criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); - Diversificação industrial.
1956-1961	Juscelino Kubitschek de Oliveira	Plano de Metas	- Investimentos na indústria e em infraestrutura; - Criação da Sudene.
1961-1964	João Goulart	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	Controle do déficit público e diminuição do crescimento da inflação.
1964-1969	- Ranieri Mazzilli - Humberto Castelo Branco - Artur da Costa e Silva	Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)	- Diminuição das desigualdades regionais; - Criação da Sudam.
1968-1970	- Artur da Costa e Silva - Junta Governativa Provisória - Emílio Garrastazu Médici	Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED)	- Desenvolvimento de setores estratégicos, como a exportação; - Criação de polos industriais.
1970-1974	Emílio Garrastazu Médici	I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)	Ampliação do mercado interno e descentralização da produção.
1975- 1979	Ernesto Geisel	II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	Descentralização da industrialização na região Sudeste, especialmente, em São Paulo.





1980-1985	João Figueiredo	- III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND); - Polos de Modernização Tecnológica.	- Equilíbrio das contas públicas; - Produção voltada à pesquisa e à inovação.
1986-1990	José Sarney	- Plano Cruzado (1986); - Plano Bresser (1987); - Plano Verão (1989 a 1990).	Superação do processo inflacionário.
1992-1995	Itamar Franco	Plano Real	Controle inflacionário.
1996-2003  (Conclusão)	Fernando Henrique Cardoso	Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enid)	Dinamização e integração das regiões.
<b>Período</b>	<b>Presidente</b>	<b>Planos e políticas</b>	<b>Ênfase</b>
2003-2011	Luiz Inácio Lula da Silva	Política Nacional de Desenvolvimento Regional I (PNDR I)	- Redução das desigualdades regionais (Programas: Luz para Todos, Bolsa Família, Mais Saúde, entre outros); - Ativação das potencialidades das regiões brasileiras.
2011-2016	Dilma Rousseff	Política Nacional de Desenvolvimento Regional II (PNDR II)	Ser referencial nacional, capaz de produzir os efeitos desejados na redução das desigualdades regionais.

Fonte: Elaborado pela autoras (2018).

De acordo com Fausto (2003), é difícil acreditar que o Estado brasileiro volte a ter o papel que desempenhou no passado, seja no regime democrático, seja no regime militar, mas é também difícil imaginá-lo reduzido ao Estado mínimo. É preciso aprender com os erros e com os acertos para desenvolver alternativas que possam promover desenvolvimento e integração regional em múltiplas escalas.

### 3 PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Com base no exposto, é possível afirmar que inúmeras tentativas de desenvolvimento regional ocorreram no Brasil, cujos desdobramentos ainda estão em curso. Brito, Mattedi e Santos (2017) deixam claros os diversos planos e políticas criados, em diferentes governos e escalas geográficas (macrorregional, microrregional e multiescalar), com o propósito de minimizar as diferenças regionais.

Nesse contexto, um marco na história do País foi o Plano de Metas que norteou o



governo Kubitschek e, concomitantemente, a criação da Sudene, para promover o planejamento da expansão industrial no Nordeste. Sem dúvida, esse governo ampliou a atividade do Estado, tanto no setor de infraestrutura como no incentivo à industrialização, mas também assumiu, conforme Fausto (2003), a necessidade de atrair investidores estrangeiros, concedendo-lhes muitas facilidades. Dessa maneira, grandes empresas multinacionais<sup>6</sup> instalaram-se no ABC paulista, mudando completamente a cultura daquela região.

Do ponto de vista econômico, a presença dessas indústrias e a construção de Brasília representaram um inquestionável êxito, mas a consequência disso não demorou a chegar, uma vez que o Governo gastava mais do que arrecadava. Tudo indica que o elevado índice de inflação e a estagnação econômica não estavam previstos no Plano de Metas.

O processo inflacionário, a estagnação econômica, a regressão de investimentos e a transferência de recursos reais para o exterior são alguns pontos de destaque na caracterização de um longo período, o que passou a exigir medidas de curto prazo dos governos subsequentes, enquanto o exercício do desenvolvimento regional ficava comprometido (CARNEIRO, 2002).

Esse cenário começa a mostrar sinais de mudança e em 2003 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, elaborada pela equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, constitui um passo significativo desse esforço (BRASIL, 2010). São exemplos disso o aumento do salário mínimo real, o aumento das despesas sociais do Estado e a ampliação do Bolsa Família, que contribuíram para a diminuição das desigualdades sociais nos oito anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) (BRESSER-PEREIRA, 2003).

Mas esse modelo de desenvolvimento, conforme ressalta o mesmo autor, mostrou ter pouco fôlego, porque os governos que o sucederam foram atropelados pelas importações e a desindustrialização se acentuou (BRESSER-PEREIRA, 2003). Essas dificuldades estão sendo vivenciadas no momento em que este texto está sendo escrito. Ou seja, o Brasil mais uma vez enfrenta problemas de ordem econômica e social, tendo como consequências medidas recessivas.

As gestões governamentais como um todo parecem não conseguir manter índices de

---

<sup>6</sup> Ford, Volkswagen e General Motors são alguns exemplos de empresas multinacionais que se instalaram em São Paulo/SP.



crescimento econômico e social. As ações acabam sempre priorizando os aspectos econômicos e negligenciando os aspectos políticos e sociais envolvidos no processo. A seletividade na ocupação e organização do espaço (ou ordenação do território) foi e continua sendo determinada predominantemente pela racionalidade econômica, e não a social.

A rigor, o fator de decisão para instalação de empreendimentos na maioria das vezes não é o espaço regional, suas características e sua importância, mas, sim, os benefícios concedidos a longo prazo, como vantagens político-econômicas, infraestrutura, favorecimento geográfico e incentivos fiscais. Essas questões são negligenciadas pela economia e, assim, as grandes corporações centralizam poder e capitais para maximizar a lucratividade, providenciando as condições necessárias para viabilizar os recursos materiais e humanos na quantidade e qualidade que lhes são adequadas. No plano social, a concentração de renda produz efeito devastador e os avanços tecnológicos não chegam a encobrir a dura realidade da agricultura familiar e dos trabalhadores sem terra.

Esse foco, centrado tão somente na renda, contribui para a perda de autonomia e do bem-estar e a diminuição das liberdades de que as pessoas deveriam desfrutar na condição de agentes responsáveis por seus atos, e não apenas receptores passivos de políticas e práticas do seu país (SEN, 2000).

Todavia, as disparidades regionais dentro do próprio País são conhecidas e reconhecidas na própria PNDR, que mapeou quatro categorias de unidades territoriais (Grupo 1 - Territórios com padrão consolidado de competitividade, Grupo 2 - Territórios em processo de incorporação econômica à dinâmica nacional, Grupo 3 - Territórios com padrão prolongado de estagnação e Grupo 4 - Territórios com fragilidade econômica)<sup>7</sup> visando, justamente, a elaborar diferentes estratégias para a ação regional (BRASIL, 2010).

Beni (2006) lembra que toda política de desenvolvimento regional desencadeia um processo de diagnóstico e reconstrução (ou reapropriação) de um território entendido como o espaço apropriado. Tanto o diagnóstico quanto a ação precisam ser multiescalares, pois existem condicionantes locais e regionais que podem aferir de modo positivo ou negativo a

---

<sup>7</sup> O Grupo 1 é encontrado, predominantemente, nas regiões Sul e Sudeste; o Grupo 2 concentra-se em partes do Centro-Oeste e do Nordeste; o Grupo 3 não apresenta padrão macrorregional claro, uma vez que territórios estagnados estão espalhados em todas as grandes regiões brasileiras; e o Grupo 4 concentra-se nas regiões Norte e Nordeste do País. Mais informações sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional em: <<http://docplayer.com.br/319464-A-pndr-em-dois-tempos-a-experiencia-apreendida-e-o-olhar-pos-2010.html>>.



implementação dos planos e das políticas de desenvolvimento.

Esse processo requer uma nova ordenação territorial, que se proponha a ser sustentável e que se alavanque a partir da participação, do interesse e da expectativa de todos os atores sociais da região, em um processo amplamente participativo, democrático e plural, pois a liberdade e a igualdade são, ao mesmo tempo, pressuposto e produto das relações dos homens entre si (HADDAD, 2009).

Nesse sentido, Guimarães Neto (1997), Brito, Mattedi e Santos (2017) destacam ainda a relevância de instituir o planejamento regional e territorial, sem barreiras, disputas e conflitos na estrutura do Estado, por meio de metodologias que permitam integrar visão geral e local, para solucionar os problemas regionais.

A ordem econômica e social vigente não contribui para o autêntico desenvolvimento regional protagonizado nos planos e nas políticas públicas, o que implica um modelo de gestão com estratégias concretas e duradouras de intervenção corretivas, transformando a sociedade civil num terceiro sistema, à medida que toma consciência de si mesma e de sua importância na e para a região. Só assim rompe-se uma velha prática para se dar espaço a uma nova, que venha a traduzir-se em um novo padrão de desenvolvimento regional, na perspectiva de garantir qualidade de vida para todos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com este trabalho procurou-se fazer uma retrospectiva dos principais planos e políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas no Brasil, tendo como fonte bibliográfica o artigo intitulado “O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional”, além de textos de outros autores recomendados na disciplina de Desenvolvimento Territorial e Escalas de Análise. Também descreveram-se algumas perspectivas, considerando as experiências dessa trajetória e os desafios para o País avançar na promoção do desenvolvimento em múltiplas escalas.

Logo, o objetivo não foi historicizar todos os planos e políticas públicas planejados e desenvolvidos nos governos brasileiros, pois isso demandaria outra pesquisa, assim como não se teve a pretensão de acreditar que foram exploradas todas as concepções e desdobramentos que a temática e o método qualitativo, descritivo e bibliográfico oferecem.

Observa-se, contudo, que o Brasil passou por momentos de declínio, assim como ocorreram elevados índices de crescimento econômico e avanços no plano social. A



redução das desigualdades regionais é um dos objetivos da República Federativa do Brasil, como descrito na Constituição de 1988. Nos últimos anos, o Governo Federal reiterou a determinação constitucional ao adotar a redução das desigualdades como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do País. A PNDR é a expressão dessa prioridade que foi implementada, especialmente, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Embora seja justo reconhecer as ações desenvolvidas, é preciso também admitir que os resultados ainda são menores do que as necessidades. Soma-se a isso a insegurança econômica e política no qual o Brasil se encontra nesse momento. É preciso aprender com os erros e com os acertos dessa trajetória para elaborar alternativas que possam promover maior desenvolvimento regional, buscando igualdade de oportunidades.

Uma eficaz administração interna, com planejamento e profissionais éticos, competentes e comprometidos com os problemas nacionais, é fundamental para a modernização do País.

## REFERÊNCIAS

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da política de desenvolvimento regional**. Brasília, DF, 2011. 296 p. Disponível em: <[http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/PNDR\\_2012.pdf](http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/PNDR_2012.pdf)>. Acesso em: 03 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de políticas de desenvolvimento regional. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF, nov. 2010. 116 p. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/319464-A-pndr-em-dois-tempos-a-experiencia-apreendida-e-o-olhar-pos-2010.html>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. História, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRITO; Vivian Costa; MATTEDI; Marcos Antônio; SANTOS, Gilberto Friedenreich dos. O uso de múltiplas escalas geográficas no planejamento do desenvolvimento regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4. n. 1, janeiro/junho 2017. p. 1-30.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação informatizada. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 - Publicação Original. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 fev. 2018.



CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

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

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e políticas públicas**, [S.l.], n. 15. p. 41-99, jun. 1997.

HADDAD, Paulo R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia**, Curitiba: Editora UFPR, v. 35, n. 3, ano 33, p. 119-146, set./dez. 2009.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe. Políticas públicas sociais de saúde: uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da Frota; NABUCO, Maria Regina (Orgs.). Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de. **A experiência de planejamento regional no Brasil**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993. p. 87-95.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. Texto para discussão n. 358. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20358.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 55, n. 4, p. 5-29, out./dez. 2004. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/254>>. Acesso em: 28 jan. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 03 fev. 2018.



SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. Ministério da Integração Nacional. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional?id=87>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

TAVARES, Hermes Magalhães. Estratégias de desenvolvimento regional: abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Orgs.). **Política e planejamento regional**: uma coletânea. Brasília, DF: Gráfica Movimento, 2013. p. 22-31.