

**A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA  
PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS  
PREMISSAS DE GOVERNANÇA**

João Paulo Davi Constantino<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste texto é apresentar a evolução das políticas de planejamento regional e territorial no Brasil a partir de uma perspectiva institucionalista, culminando nas recomendações que esta visão tem para o desenvolvimento regional e em que medida estas estiveram presentes na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para isto, são apresentados os antecedentes do planejamento regional, demonstrando as práticas *top down* dos anos keynesianos e a crise deste modelo a partir dos anos 1980; a visão institucionalista do desenvolvimento regional e uma crítica a sua versão neoliberal, bem como suas ressalvas quanto a PNDR. O artigo então conclui que, dentro desta perspectiva, os elementos de coesão, cooperação e governança são essenciais para qualquer política regional, sem, entretanto, cair nos localismos que ignoram os desafios econômicos gerais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Regional. Institucionalismo. Governança.

### **Introdução**

O território, durante muito tempo dentro da teoria econômica, foi relegado ao papel de mero cenário das atividades econômicas e produtivas. No entanto, um dos objetivos do pensamento econômico em economia regional e desenvolvimento territorial é inserir o território como um dos elementos do processo produtivo, integrado ao conjunto de relações sociais que nele se materializam (MATTEO, 2011). Mais do que compreender o espaço territorial como apenas um fator de produção, é necessário entender como o capitalismo se desenvolve em espaços regionais e como estes também afetam a dinâmica capitalista, tendo então impactos sobre questões como desigualdades regionais, políticas públicas e integração entre entidades territoriais.

As teorias que refletem um esforço de pensar as questões regionais e territoriais dentro do pensamento econômico acompanharam de perto as transformações tanto da própria teoria

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Instituto de Economia, Campinas – SP – Brasil. Mestrando em Desenvolvimento Econômico. jpconstantinoufrj@gmail.com.

## A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS PREMISSAS DE GOVERNANÇA

econômica quanto da política. Elementos históricos, políticos e sociais contribuíram para a formação das diversas correntes de estudo da questão territorial, como a Revolução Industrial, os “Anos Dourados” do capitalismo, influenciado pelas políticas de cunho keynesiano, assim como a retomada do pensamento liberal, na forma do neoliberalismo dos anos 1980.

Mas foi especificamente no pós-II Guerra Mundial que a questão e os estudos regionais ganharam maior enfoque, dada a influência das teorias do desenvolvimento. Podemos destacar, no caso brasileiro, alguns momentos específicos do planejamento territorial marcado pelas transformações no pensamento econômico sobre o assunto. Como aponta Guimarães (2010), são as fases do planejamento regional prevalecentes na era desenvolvimentista; o declínio e crise dessa forma de planejamento e o surgimento de novas abordagens de planejamento territorial.

Amin (1998) afirma que até recentemente as políticas de desenvolvimento regional eram fortemente caracterizadas pelo tipo “*top down*”. Isso tanto pelo legado Keynesiano dominante nos anos 1960, com papel central do Estado nacional, quanto pelas abordagens neoliberais, que colocam sua fé nos mecanismos do mercado e nos incentivos aos indivíduos e às firmas. Não obstante, novas e recentes abordagens, com enfoque na competitividade e nos fatores endógenos das regiões, têm apresentado visões *bottom-up* da política regional, ainda que com diversas lacunas para crítica.

O que é imprescindível de destacar, dada a complexidade envolvida no estudo das diversas dinâmicas regionais, é a impossibilidade de se chegar a um modelo de política geral, aplicável a todas às regiões independentemente das suas características individuais. Esta ressalva já foi apresentada por Brandão (2007), deixando claro que políticas voltadas para os problemas regionais e territoriais não podem ignorar as heterogeneidades estruturais nem a necessidade de uma política nacional.

Neste sentido, é possível tirar contribuições de outra perspectiva, que complemente os desafios locais com uma lógica coletiva e nacional: a abordagem institucionalista do desenvolvimento regional (AMIN, 1998). Não aquele institucionalismo neoliberal promovido pelo consórcio de instituições multilaterais, que pregam modelos “*one-size-fits-all*” de forte cunho ortodoxo aos países em desenvolvimento, mas o institucionalismo tradicional e heterodoxo, que valoriza as questões sociais e o coletivo sobre o individual.

Desta forma, o objetivo deste texto é apresentar a evolução das políticas de planejamento regional e territorial no Brasil a partir de uma perspectiva institucionalista, culminando nas recomendações que esta visão tem para o desenvolvimento regional e em que medidas estas estiveram presentes na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Para isto, o texto estará dividido em mais cinco seções além desta breve introdução. A segunda seção tratará dos antecedentes do planejamento regional, demonstrando as práticas *top down* dos “anos keynesianos” e a crise deste modelo a partir da década de 1980. A terceira seção apresentará a perspectiva institucionalista do desenvolvimento regional, tanto pela crítica ao institucionalismo neoliberal quanto pelas recomendações contemporâneas. A quarta seção então mostrará as ressalvas desta escola de pensamento com relação a PNDR, implementada no governo Lula. A quinta seção esboçará breves comentários sobre a importância da inovação e da infraestrutura na abordagem regional institucionalista e, então, a sexta seção trará os comentários finais.

### **Planejamento regional no Brasil e seus antecedentes: políticas *top down* e ascensão neoliberal**

O planejamento territorial ganha força no Brasil, como aponta Guimarães (2010), no período posterior à Segunda Guerra Mundial. O período coincide com a consolidação do país no mundo industrial, evidenciando as profundas desigualdades advindas de heranças do passado colonial. Segundo Araújo (2013) existem três heranças principais do processo de ocupação do território nacional: (i) a forte concentração nos espaços litorâneos, consequência da colonização e inserção internacional voltada para a exportação; (ii) a diversidade regional e (iii) a desigualdade regional, ampliada no século XX com o processo de industrialização.

As políticas e instituições na metade do século XX voltadas para o planejamento territorial, a partir do padrão de acumulação industrial, voltam-se para o reconhecimento da forte concentração da atividade econômica e dos desequilíbrios regionais. Os avanços ocorridos nas décadas anteriores, embora significativos, não foram homogêneos pelo território nacional, aprofundando desigualdades econômicas e sociais (GUIMARÃES, 2010).

## **A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS PREMISSAS DE GOVERNANÇA**

Experiências marcantes neste sentido foram aquelas promovidas com relação ao atraso da região Nordeste frente ao avanço da industrialização, como a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Com relação à primeira, esta pode ser considerada um marco do planejamento territorial brasileiro, e foi seguida por Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e outras superintendência para as macrorregiões a partir dos anos 1960.

Neste sentido, as questões regionais foram pensadas a partir de uma perspectiva macrorregional, com forte participação do Estado nacional na intervenção do território. As ações federais, de cima para baixo, ditavam os moldes no qual a intervenção no território aconteceria, muitas vezes de maneira não democrática e através de grandes empreendimentos.

Disseminar o progresso industrial estava no cerne da questão. O período em que as políticas e instituições regionais ganham força no Brasil é também o período em que a escola Cepalina, por exemplo, já “advertia o mundo subdesenvolvido para o enorme e crescente hiato entre as nações ricas e as pobres”, pautando a proposta de industrialização no coração da sua teoria (CANO, 2007, p. 20).

O desenvolvimento regional e as políticas direcionadas para este estavam em grande parte relacionadas ao setor industrial. A redução das diferenças regionais deveria ser realizada através de um processo de industrialização das regiões atrasadas, perspectiva presente nos trabalhos de Myrdal (defensor de que as forças de mercado operariam no sentido da desigualdade, sendo a presença do Estado necessária para promover a industrialização de regiões atrasadas) e Hirschman (que elaborou os conceitos de efeitos para frente e para trás, isto é, indústrias que gerariam externalidades tanto para seus fornecedores de insumos quanto para a entrada de novos setores produtivos resultantes da oferta desta indústria) (CAVALCANTE, 2008).

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1967), liderado por Furtado, incorporou este diagnóstico de desequilíbrio industrial para a região Nordeste, e se orientou para um modelo de substituição regional de importações visando à criação de um centro dinâmico de expansão manufatureira na região (CANO, 2007). Apesar de conter outros importantes pontos, como o da reforma agrária, o documento do GTDN formulou especialmente uma política de desenvolvimento industrial para o Nordeste.

## A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS PREMISSAS DE GOVERNANÇA

Não obstante, grosso modo, o documento incorreu no equívoco de não se ter dado conta de que o grande centro dominante e integrador do capital já era São Paulo, e da inexistência de uma “oportunidade histórica concreta para a criação de um centro autônomo de expansão manufatureira” (CANO, 2007, p. 25).

A dinâmica dos projetos desta época era, como já foi dito, predominantemente *top down*, e efeitos significativos foram registrados para o desenvolvimento regional, como a intensificação da ocupação do Centro-Oeste e, a partir da década de 1970 uma desconcentração da atividade industrial. Do processo de integração nacional e seus efeitos, Cano (2008) aponta que os efeitos de estímulo à ampliação do grau de complementaridade inter-regional foram maiores que os efeitos destruidores de concorrência entre os pólos centrais e os periféricos. A concentração industrial obedeceu a lógica capitalista de localização industrial, mas também gerou um movimento que reforçou a própria expansão agrícola e industrial periférica (CANO, 2008).

Alguns legados podem ser destacados deste período em que as teorias de desenvolvimento regional beberam diretamente da fonte keynesiana, bem como algumas críticas. De legados podemos ressaltar a estrutura arquitetônica advinda da grande indústria, que afetou particularmente a organização das cidades, a formação de centros urbanos dedicados aos serviços e a noção de planejamento na condução de políticas regionais. Como crítica pode-se afirmar que tais teorias focavam em sua grande maioria apenas em mecanismos econômicos para solucionar problemas de desigualdade regional e social, sem levar em conta aspectos culturais, institucionais etc. (DINIZ; CROCCO, 2006).

No que se referem às políticas regionais, no final do século XX, em especial nos anos 1990, houve um esvaziamento destas, motivado em boa medida pela crise financeira do setor público. Do ponto de vista ideológico, os anos 1970-80 representaram um ponto de inflexão no pensamento em economia regional e territorial ao passo que também representou uma mudança de consenso. As políticas keynesianas dos “Anos Dourados”, que davam prioridade ao lado da demanda e ao papel ativo ao Estado passaram a ser questionadas de frente tanto na academia quanto nas decisões de política econômica. Este período é caracterizado pela retomada do pensamento liberal, na figura do neoliberalismo, que trouxe consigo a ideia de

que os mercados, se deixados livres, teriam sim a capacidade de promover um crescimento sustentado.

A estratégia neoliberal de redução do papel do Estado, corte de gastos, privatizações e políticas fiscais e monetárias rígidas marcam, portanto, o declínio do planejamento territorial no Brasil. A forma de atuação das superintendências regionais já citadas foi modificada, e algumas foram até mesmo extintas. Nas palavras de Guimarães (2010), neste momento surgem novas abordagens de planejamento territorial:

Foram vários os processos que atuaram conjunta ou isoladamente no surgimento de novas abordagens de planejamento regional ou territorial. [...] o processo relacionado com a crise fiscal e financeira do Estado nacional que implicou o abandono da política desenvolvimentista na forma de uma intensa atuação setorial e regional do setor público que prevaleceu desde a década de 1950 até a primeira metade da década de 1980. [...] outro processo que também marcou essas décadas e teve influência nas formas de planejamento foi a disseminação das ideias e práticas neoliberais que, associadas ao processo de globalização marcaram profundamente a forma de entendimento do papel que as regiões e os territórios deveriam ter nesse contexto (GUIMARÃES, 2010, p. 62).

Em comum entre as duas abordagens — a keynesiana e a neoliberal, que Amin (1998) também considera como geradora de políticas “*top down*” — é a pressuposição de que políticas deste tipo podem ser aplicadas para todos os tipos de regiões, já que “*at the heart of economic success lie a set of common factors*” (AMIN, 1998, p. 2). É neste sentido que a tradição institucionalista e também suas vertentes contemporâneas mais heterodoxas irão se contrapor.

### **O enfoque institucionalista do desenvolvimento regional**

Uma perspectiva institucionalista do desenvolvimento regional parte, primeiramente, do reconhecimento da ação coletiva e social, em contraponto ao individualismo do *homo economicus* ortodoxo. Neste sentido, foge das concepções de política *top down* que prevaleceram dos anos 1950-70, dando atenção à interação entre os diversos atores políticos e econômicos regionais e valorizando as características históricas das regiões e seus atributos, sem cair no localismo exacerbado dos anos 1990 e em diante.

## A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS PREMISSAS DE GOVERNANÇA

A partir da década de 1990, como aponta Brandão (2007), passa a ocorrer uma profusão de abordagens baseadas nos conceitos de crescimento endógeno e no desenvolvimento local endógeno. São concepções que buscam incentivar a criação de vantagens competitivas nas regiões para que estas se tornem *locus* atrativo ao capital. Motores destas novas percepções foram não apenas o movimento de globalização e retomada do neoliberalismo, como já mencionado, mas também e de grande importância os efeitos de mobilização democráticos do pós-ditadura (GUIMARÃES, 2010).

Se, por um lado, essas novas abordagens focadas no localismo e nas capacidades endógenas buscaram valorizar o território, por outro acabaram por banalizar questões histórico-estruturais e relegar ao Estado o papel de mero facilitador das potencialidades regionais através de mecanismos burocráticos e institucionais (BRANDÃO, 2007; GUIMARÃES, 2010).

Outra particular abordagem, que também termina por não dar atenção ao papel do Estado e aos desafios históricos, políticos e sociais para o desenvolvimento é aquela do institucionalismo neoliberal, advogada por autores como North (1990), Acemoglu e Robinson (2012) etc. Nesta concepção, que se adere ao discurso *mainstream* e se manifesta de maneira característica a partir das últimas décadas do século XX através dos receituários de organismos internacionais como FMI, Banco Mundial e OMC, reformas de governança e mudanças institucionais *market oriented* são essenciais para a promoção do desenvolvimento econômico em regiões subdesenvolvidas. A direção é basicamente concebida como sendo de instituições de mercado, nos moldes dos países anglo-saxônicos, para o crescimento econômico sustentado.

Frente a estas proposições, é necessário pensar a questão regional para além do foco localista, que provoca uma “guerra dos lugares”, sem também ignorar as heterogeneidades estruturais e as potencialidades regionais. Segundo Amin (1998), um olhar institucionalista, contrastando com os receituários ortodoxos, favorece ações do tipo *bottom-up*, com uma pluralidade de atores e visa o longo prazo. Para ele, algumas vertentes são importantes a serem consideradas nas discussões de política econômica com objetivos regionais, em particular: (i) a ideia de que o comportamento econômico é influenciado por uma rede de relações interpessoais e que, por isso, aspectos como confiança mútua e cooperação são tão

importantes; e (ii) a ideia, fundamentada pelos antigos institucionalistas, de que a economia é formada por forças coletivas que tendem a permanecer. Elas incluem hábitos, rotinas e costumes, dentre uma gama de instituições formais e informais, essenciais diante dos contextos de incerteza e instabilidade econômicos.

A partir destas pontuações, entende-se que a economia é mais complexa do que a simples união de mercados atomizados, com firmas e agentes racionais da teoria neoclássica. Com efeito, a economia emerge como:

*[...] a composition of networks and collective influences which shape individual action; a highly diversified set of activities owing to the salient influence of culture and context; and subject to path-dependent change due to the contribution of inherited socio-institutional influences (AMIN, 1998, p. 4-5).*

Associadas a esta abordagem institucionalista, surgem então algumas premissas relacionadas à governança que Amin (1998) aponta como de caráter crucial para uma política de desenvolvimento regional. A primeira delas envolve a preferência por políticas constituídas para reforçar redes de associação, invés de ações focalizadas em agentes específicos. A segunda premissa recomenda que as ações de política regional devem envolver uma quantidade plural de organizações autônomas e descentralizadas, de modo que a efetividade da governança econômica esteja além das instituições estatais ou de mercado.

A terceira premissa é de importante significância para contrastar com as visões mais ortodoxas de política regional ou aquelas mais “localistas” e trata do papel do Estado enquanto organização social primária. Caberá ao Estado o papel central de estabelecer um objetivo estratégico principal, dentro dos marcos de uma política nacional de desenvolvimento. Mais que um simples facilitador do funcionamento dos mercados, como as abordagens focadas nas “falhas de mercado” neoclássicas postulam, o governo central deverá assegurar a distribuição social dos resultados da política econômica, além de prover os recursos necessários para esta.

Existem mecanismos de política econômica que estão além do escopo local, mas sob a égide do poder federal, tornando a tarefa de desenvolver efetivas políticas regionais também uma tarefa de coordenação estratégica entre os diferentes níveis de governo, de modo que



## **A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS PREMISSAS DE GOVERNANÇA**

esforços locais não venham a ser sabotados por diferentes caminhos de política macroeconômica, por exemplo. Neste sentido, a formulação de um plano nacional com objetivo claro de desenvolvimento é de vital importância dentro do planejamento regional.

A quarta premissa sugere que o objetivo da política deva ser encorajar a participação e a negociação, de modo a assegurar uma visão estratégica, o aprendizado e a adaptação, e não apenas o acolhimento de regras etc.

Já a quinta premissa, de especial valor quando se tem em conta os desafios impostos pela desigualdade regional brasileira, coloca que as soluções de política regional devem levar em conta o contexto específico da região em questão, ou seja, deve ser sensível às dependências históricas daquele local. Diferentemente dos grandes projetos *top down*, que de fato possuíam determinados impactos econômicos, mas que enxergavam a partir da escala das macrorregiões e apresentavam soluções homogêneas no caminho da industrialização, esta premissa de governança parte da necessidade de se compreender os diferentes desafios histórico-estruturais como ponto de partida.

A sexta premissa aponta para a necessidade de encorajar formas intermediárias de governança, de modo a construir sólidas instituições locais, e, finalmente, a última premissa apresentada por Amin (1998) e também uma das mais importantes adverte para a construção, paralela aos mecanismos de política econômica regional, de mecanismos de transformação social e política que possam auferir autonomia e capacidades sociais para os agentes daquela região.

Dadas estas premissas de governança apresentadas pelo pensamento institucionalista para o desenvolvimento regional, a próxima seção traçará em que medida a Política Nacional de Desenvolvimento Regional implementada no governo Lula se adequou a tais ressalvas.

### **A PNDR sob a perspectiva das premissas institucionalistas**

A emergência de uma política nacional de desenvolvimento regional no corpo da PNDR, apresentada em 2003 e instituída em 2007, trouxe novamente a questão do desenvolvimento regional à pauta nacional, após o desaparecimento desta temática com a hegemonia neoliberal (COELHO, 2015). Sob a influência deste pensamento, passou-se a

desarticular a esfera local da nacional, sob o pretexto de que no cenário da globalização, o poder local deve se relacionar diretamente com o global, sem a mediação nacional.

Coelho (2015) também cita Amin (2007) ao pontuar que visões localistas, como visto no tópico anterior, tendem a ignorar que os locais, muitas das vezes, não podem controlar as forças envolvidas nos espaços da organização econômica transterritorial, tomadas à nível nacional e mundial. Por isto a relevância de um projeto nacional de desenvolvimento.

Há na PNDR, no entanto, o reconhecimento do entrave que as desigualdades regionais brasileiras podem constituir ao desenvolvimento do país, e da necessidade de políticas e instrumentos para combatê-las. Coelho (2015) aponta que os dois objetivos principais da PNDR eram reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da base regional brasileira. Em outras palavras, estava fundamentada nos princípios da equidade e da competitividade.

Guimarães (2010) destaca então algumas propostas inovadoras na PNDR, como: (i) a abordagem em múltiplas escalas; (ii) a amplitude nacional da PNDR, entendendo que a questão das desigualdades precisa ser tratada como uma questão nacional; (iii) a união de múltiplas estruturas do governo para o combate das desigualdades regionais, abrangendo diversas competências institucionais.

Com relação à primeira proposta, é importante ressaltar o avanço da PNDR em sua concepção do território sem ser exclusivamente pelo corte macrorregional, típica das políticas *top down* do período de planejamento territorial que prevaleceu entre as décadas de 1950 e 1980. Nas palavras de Coelho (2015):

Em um país continental e heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação. Essa atuação em múltiplas escalas buscou romper com a visão tradicional que tende a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte. Assim, o mapa do Brasil deveria ser dissecado em múltiplas escalas, para fins de política regional (COELHO, 2105, p. 274).

Em particular, a PNDR valorizou a escala local para implementação de suas políticas. A tipologia territorial foi a microrregional, e “os resultados destacaram o forte contraste entre o litoral e o interior e uma marcada clivagem norte/sul, na qual se ressaltavam profundas diferenças entre os níveis de renda” (COELHO, 2015, p. 275). Foram definidas sub-regiões e

então sub-regiões prioritárias, como as dinâmicas de baixa renda, as estagnadas de renda média e com baixo dinamismo e as de baixa renda com médio ou baixo dinamismo.

Entendia-se, portanto, que as desigualdades socioespaciais não se manifestavam somente na escala macrorregional, que por décadas foram o foco das instituições nacionais voltadas para a questão, mas também nas escalas mesorregionais, microrregionais etc. (SILVA, 2015). Apesar disto, as demais escalas não foram ignoradas na formulação da PNDR, como aponta sua segunda proposta, de acordo com Guimarães (2010). As regiões Norte e Nordeste continuaram recebendo especial atenção, com a proposta de recriação das superintendências como a SUDENE, SUDAM e SUDECO.

Quanto a terceira proposta, de unir múltiplas estruturas do governo no esforço da política regional, Silva (2016) coloca que pautou-se, entre os mecanismos de governança, uma complexa engenharia institucional com a proposta de envolver diferentes esferas federativas. Desta forma, na esfera nacional propôs-se a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) e o Comitê de Articulação Federativa; na escala macrorregional a recriação das superintendências já mencionadas; na escala microrregional foram criados fóruns, constituídos como instâncias de articulação dos atores locais, tanto governamentais quanto não governamentais, responsáveis pela identificação e priorização das demandas locais (BRASIL, 2004 apud SILVA, 2016).

Não obstante, alguns entraves e limites operacionais puderam ser observados no caso da PNDR, colocando-a em perspectiva com as premissas institucionalistas apresentadas na seção anterior. Dentro desta abordagem, a coordenação e participação plural das instituições, de maneira descentralizada e autônoma, fazem parte da governança efetiva. Quanto a isto, alguns problemas, senão os mais importantes, foram encontrados na operacionalização da PNDR.

Em primeiro lugar, como apontam Coelho (2015) e também Silva (2016), existem limites no próprio modelo de federalismo brasileiro, que dificulta a constituição de um “federalismo cooperativo”. A ausência de um propósito federativo comum acaba por fazer prevalecer os interesses particulares dos entes federados, descoordenando as agendas da União, dos estados e dos municípios. O que se configura é a atomização dos interesses, que terminam convergindo na guerra fiscal.

Quanto a estes entraves de governança, portanto, Silva (2016) coloca que:

O principal deles refere-se à própria fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as unidades subnacionais. A descentralização administrativa, por si só, não apenas não resolve os problemas existentes da relação entre as diferentes esferas de poder federativo (União, Estados e Municípios), como pode propiciar o surgimento de novos conflitos. Isso mostra que a realização de um processo de descentralização deve ser pensada enquanto um projeto que exige planejamento, investimento e acompanhamento [...] (SILVA, 2016, p. 373).

Ainda sobre a articulação e coordenação como elementos fundamentais para a governança efetiva no contexto da PNDR, Silva (2016) aponta que as próprias estruturas de governança para os diferentes territórios, como os fóruns mesorregionais, tiveram pouca vida efetiva, o que impediu uma maior articulação de projetos e a congregação de diferentes forças sociais.

Ligada diretamente a este aspecto, está a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, que contrapõe a premissa de governança relacionada ao papel estratégico do Estado de estabelecer um objetivo central. Para Coelho (2015), nunca foi explicitado um projeto nacional de desenvolvimento que orientasse a política regional, e, na sua ausência, dificilmente a PNDR poderia avançar. Como o autor coloca, é a partir da política nacional que as demais políticas encontram arcabouço político, inclusive a regional, seja a nível institucional ou a nível instrumental.

Neste sentido, a falta de um projeto nacional de desenvolvimento compromete o desempenho e a eficácia de políticas regionais, ao retirar a coesão e a coordenação de esforços para combater as desigualdades regionais, e favorece um tipo de competição que encontra bases no modelo federalista brasileiro e que “amplifica os conflitos regionais [...] levando ao esgarçamento do princípio da solidariedade regional” (COELHO, 2015, p. 270).

Outro ponto de entrave que os autores que analisam a PNDR apresentam foi o seu financiamento. Silva (2015) coloca que os mecanismos de financiamento das políticas regionais já existentes como os fundos constitucionais e os incentivos fiscais não foram subordinados à PNDR, criando uma “política sem instrumentos”. Verificou-se ainda uma desproporção entre os níveis de desigualdades regionais levantados pela PNDR e os fluxos de

recursos disponíveis, reféns ainda às determinações de contingência do governo federal (SILVA, 2016).

Houve a proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, o FNDR, no entanto o mesmo não foi criado devido às frustradas tentativas de reforma tributária, relacionadas também com a ausência de cooperação federativa (SILVA, 2016). Para Coelho (2015), os estados terminaram por entender, inclusive os mais pobres, que haveriam mais perdas que ganhos com a reforma tributária, e insistiram na guerra fiscal como mecanismo de atração de investimentos. Neste caso, insere-se a falta de vontade política que Coelho (2015) descreve também com um dos fatores que inviabilizaram a execução financeira da PNDR.

Ainda sobre a ótica das premissas institucionalistas na PNDR, observou-se que, apesar do objetivo de criar múltiplas escalas de ação e de mecanismos institucionais, um dos grandes problemas da PNDR foi sua baixa institucionalização e implementação, como aponta Silva (2015). Se, por um lado, uma das premissas institucionalistas da governança efetiva aponta no sentido da criação de sólidas e densas redes institucionais para a implementação da política regional, a PNDR encontrou neste aspecto um de seus maiores entraves, explicado também pela perda da sua visibilidade e relevância dentro da agenda do governo federal.

Como descreveu Silva (2015):

Destarte, a perda de visibilidade da questão regional dentro do governo federal demonstra que, embora o tema tenha entrado na agenda governamental, ele não reuniu forças suficientes para tornar-se uma prioridade e obter recursos e apoio político para a reconstrução da institucionalidade requerida, tampouco para a implementação de seus programas e suas ações. Portanto [...] apesar de a PNDR ser técnica e conceitualmente interessante, o seu “pecado” foi a baixa institucionalização e implementação (SILVA, 2015, p. 27).

Esta perda de visibilidade, por sua vez, está associada à presença de políticas regionais implícitas, como políticas macroeconômicas sociais e setoriais, que possuem seu impacto sobre as diferentes regiões, mas não foram concebidas nos marcos de uma política regional. Durante o governo Lula, aponta Coelho (2015), com a melhoria nos indicadores regionais do Norte e do Nordeste em decorrência destas políticas implícitas, como o Programa de

Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Bolsa Família, entendeu-se que uma política regional explícita como a PNDR era desnecessária.

Dentre as premissas de governança levantadas por Amin (1998), a construção de amplas políticas sociais para a formação de capacidades, de ações autônomas e de transformação social era vista como um dos elementos necessários para uma eficaz política regional, mas não como a política em si. Deve estar vinculada a uma objetiva e bem estruturada política regional explícita, e não pretender ser a própria. Por estes motivos, Silva (2015) aponta, citando Clélio Campolina Diniz<sup>2</sup>, que embora a questão regional tenha sido reinsertada no debate governamental a partir do governo Lula, a mesma foi perdendo importância ao ser substituída por políticas implícitas da agenda social.

Pode-se afirmar, a princípio, que a PNDR seguiu com a premissa de governança referente aos contextos específicos e as dependências históricas das regiões no momento de elaboração de políticas. A PNDR levou em conta as assimetrias regionais em duas dimensões: (i) pela adoção de diversos recortes regionais baseados em critérios distintos, buscando a maior precisão da realidade das regiões e (ii) pela noção de que cada região apresenta demandas particulares.

Apesar disto, a consideração das assimetrias regionais dentro da PNDR também encontrou seus limites. De acordo com Silva (2015):

[...] a assimetria prevista na PNDR não prevê: a atuação distinta de cada ente federado envolvido, de acordo com suas capacidades; a definição de quais órgãos e entidades públicas e privadas seriam responsáveis pelos programas, pelos projetos e pelas ações em cada tipo de recorte regional; e tampouco as políticas públicas prioritárias para cada tipo de recorte regional (SILVA, 2015, p. 19).

Além disto, os fóruns mesorregionais, criados com o objetivo de integrar as demandas específicas dos atores locais com as ações da PNDR e constituir espaços de negociação com diversos representantes, também apresentaram falhas de articulação. Silva (2016) aponta que poucos deles funcionaram como se esperava, e atualmente a maioria encontra-se sem função ou inseridos em conselhos intermunicipais de outros programas.

---

<sup>2</sup> Informação verbal.

Vemos, portanto, que apesar das inovadoras propostas da PNDR de reverter as trajetórias de desigualdade regional a partir de uma abordagem em múltiplas escalas e envolvendo diferentes esferas do poder, a mesma encontrou sérios entraves institucionais e de governança, especialmente associados à coordenação, cooperação e articulação de objetivos e interesses. Soma-se a isto a ausência de um fundamental projeto nacional de desenvolvimento, com a presença do Estado com objetivos claros e estratégicos. Não se pode negar, também, a influência cada vez mais dominante do capital financeiro nas economias globalizadas, sujeitando e minando os esforços de política regional.

### **Inovação, infraestrutura e política regional**

Coelho (2015) aponta em seu texto como é proibitivo empreender ações de desenvolvimento regional sem levar em conta projetos concomitantes de infraestrutura física, de pesquisa e desenvolvimento e qualificação de mão de obra, além do tratamento das dimensões ambiental, cultural e étnica. Amin (1998) também destaca este aspecto ao apresentar a inovação e o aprendizado como fatores essenciais para a dinâmica competitiva de regiões pelo pensamento institucionalista.

O autor aponta como a capacidade de prever novas oportunidades estratégicas, tanto industrial quanto comercial, favoreceu regiões hoje consideradas “inteligentes”. Para isto, contribuíram fatores como a escala e a densidade de instituições inteligentes — refletidas especialmente na qualidade da educação em seus diversos níveis — e as redes de economias de associação — através da circulação de informação e conhecimento.

A inovação, em nível nacional ou regional, deve ser entendida como um produto social, e não apenas econômico, afirma Carleial (2011), assim como, do ponto de vista social, a infraestrutura também cumpre um papel essencial de garantir os bens de consumo coletivo para a melhora das condições da classe trabalhadora (MACEDO, 2015).

Central nesta abordagem então são os Sistemas Nacionais de Inovação (SNI), que acabam tendo suas características condicionadas pelo sistema de produção e suas estruturas. Em âmbito nacional, Carleial (2011) aponta alguns gargalos no caráter do SNI brasileiro,

como a dificuldade em ampliar os recursos em P&D; a reduzida participação do setor privado nos esforços inovativos; a ausência de uma política industrial que alavanque a inovação etc.

O sistema de inovação também pode ser visto pela ótica regional, abrigando sistemas regionais de inovação, que tendem a se concentrar nas regiões e territórios onde a base produtiva é mais forte e dinâmica (CARLEIAL, 2011). Os sistemas regionais de inovação são conceituados em termos de uma ordem coletiva baseada em integrações institucionais de confiança, cooperação e troca de conhecimento e informação (LUNDVALL, 1992 apud CARLEIAL, 2011).

A questão que se coloca, tanto no caso dos sistemas regionais de inovação quanto no caso dos projetos de infraestrutura com impactos sociais, está na própria dinâmica capitalista, que acaba deixando as regiões mais vulneráveis às margens do processo de acumulação e com poucas oportunidades (MACEDO, 2011). Se a base produtiva acaba por influenciar o caráter dos sistemas regionais de inovação, por razões históricas e estruturais, as regiões menos favorecidas apresentam menor força de atração destes sistemas e da iniciativa privada. Quanto a isto, Carleial (2011) coloca que:

É necessário construir ou lançar mão (se existe) de uma rede de geração de conhecimentos e informações (universidades, laboratórios, centros de treinamento) voltada para as necessidades das firmas e do sistema produtivo regional com o objetivo de promover inovações voltadas não só para a ampliação da competitividade, mas também compromissada com o preenchimento de elos faltantes nas diferentes cadeias produtivas e, assim, garantir um adensamento produtivo com geração de postos de trabalho de qualidade (CARLEIAL, 2011, p. 124).

Para que isto ocorra, é importante também estar atento aos conceitos das economias de aglomeração, da capacidade de geração de externalidades positivas, da cooperação entre os agentes e da obtenção de financiamento. Estas dimensões já formaram entraves para a operacionalização e eficácia da PNDR, e somada à ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, contribuem para tornar o estabelecimento de sistemas regionais de inovação em algo ainda mais complexo.

### **Comentários finais**



Pelo que foi apresentado até aqui, pode-se afirmar que, embora necessária e inovadora em algumas dimensões, a PNDR encontrou diversos entraves para sua implementação e eficácia. É um ponto de destaque a adoção de novas escalas de atuação para o planejamento e execução de projetos, com o intuito de detectar “dinâmicas de desenvolvimento e/ou estagnação em diferentes contextos microrregionais” (SILVA, 2016, p. 373). Até então, além da temática regional ter sido ofuscada pelos movimentos da hegemonia neoliberal, quando tratada era a partir de uma perspectiva macrorregional, com ações de política *top down*. Com a PNDR, o foco de atuação voltou-se para as diferentes realidades inter-regionais e intrarregionais, com uma abordagem *bottom-up*.

Quando analisada a partir de uma ótica institucionalista do desenvolvimento regional, ficam evidentes algumas problemáticas na operacionalização e na própria elaboração da PNDR, como este texto procurou demonstrar. Seguindo as premissas de governança apresentadas por Amin (1998), que focam na cooperação e na sólida articulação institucional, percebemos a fragilidade dos instrumentos de coordenação da PNDR, dos seus mecanismos de financiamento, a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento guiando os seus esforços, além da aparente falta de vontade política para os mesmos.

Não obstante, é imperativo refletir sobre estas questões a respeito dos elementos institucionais dentro do planejamento regional. Neste caminho, dois pontos merecem destaque. O primeiro, destaca Amin (1998), vai ao sentido de reconhecer que, tão importante — e talvez mais importante — dentro da perspectiva institucionalista quanto assegurar a autonomia competitiva das regiões, é a questão de definir, nestas regiões, quem toma as decisões e como o faz. Um dos desafios para as regiões mais vulneráveis é encontrar mecanismos que assegurem o pluralismo democrático e interativo, já que nestas “*governance [...] has always been in the hands of elite coalitions, and the resulting institutional sclerosis has been a source of economic failure*” (AMIN, 1998, p. 14).

O segundo ponto alerta que, vital dentro da abordagem institucionalista de levar em conta os aspectos competitivos das regiões está a não comparação com um sentimento localista ou a crença de que construir capacidades locais seja suficiente para a promoção do desenvolvimento regional frente os desafios globais. Antes, Amin (1998) ressalta que a

## A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS PREMISSAS DE GOVERNANÇA

habilidade de responder a dinâmicas externas também é fundamental, e muitas vezes isto foge da capacidade endógena das regiões, mas depende da condução macroeconômica do Estado etc.

Os axiomas e premissas de governança da abordagem institucionalista contribuem para o desenvolvimento regional, portanto, ao revelar o caráter de coesão, coordenação e coerência entre as múltiplas escalas institucionais, de importante valor quando se reflete sobre os desafios regionais, que também se apresentam em múltiplas dimensões.

### ***THE NATIONAL POLICY FOR REGIONAL DEVELOPMENT UNDER THE INSTITUTIONALIST PERSPECTIVE: FROM THE TOP DOWN POLICIES TO THE GOVERNANCE PREMISES***

**ABSTRACT:** *The aim of the text is to show the evolution of regional and territorial policies in Brazil under the institutionalist perspective, exposing the recommendations this particular view has for regional development and to which point they were included in the National Policy for Regional Development (NPRD). For this, regional planning backgrounds are shown, from the top down practices of the Keynesian years to its crisis in the 1980s; the institutionalist perspective of the regional development and a critic of its neoliberal branch, just as its recommendations regarding the NPRD. The text concludes that, for this particular perspective, elements of cohesion, cooperation and governance are essential to any regional policy, without falling into the localisms that ignore the general economic challenges.*

**KEYWORDS:** *Regional Policy. Institutionalism. Governance.*

### **REFERÊNCIAS**

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que a nações fracassam:** as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. São Paulo: Elsevier, 2012.

AMIN, A. Política Regional em uma economia global. In: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional:** desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2007. v. 1. p. 13-36.

AMIN, A. An institutionalist perspective on regional economic development. In: ECONOMIC GEOGRAPHY RESEARCH GROUP SEMINAR, 1998, London. **Institutions and Governance**, London, 1998. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/d259/613d18d02d728209b5ffbcf275738686afcc.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

**Revista Iniciativa Econômica, Araraquara, v. 4 n. 1, janeiro-junho de 2018. Edição Especial: V Semana de Pós Graduação em Economia**

**A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA  
PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS  
PREMISSAS DE GOVERNANÇA**

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p.39-52.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 2007.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2008.

CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2007.

CARLEIAL, L. A contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional. In: CRUZ, B.O et al. (Org.). **Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p.113-140.

CAVALCANTE, L.R.M.T. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, Juiz de Fora, v. 2, n. 1, p. 9-32, 2008.

COELHO, V. L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 265-286, jul./dez. 2015.

DINIZ, C. C; CROCCO, M. A. **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2006.

GTDN. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2.ed. Recife: SUDENE, 1967.

GUIMARÃES, L. Antecedentes e evolução do planejamento territorial no Brasil. In: ARAUJO, T. B. (Coord.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil Avanços e Desafios**. Brasília: IICA, 2010. p.47-78.

MACEDO, F. C. Economia, transformações territoriais e infraestrutura no Brasil. **Conjuntura & Planejamento**, Salvador, n. 188, p.43-52, 2015.

MATTEO, M. Teorias de Desenvolvimento Territorial. In: CRUZ, B.O et al. (Org.). **Economia Regional e Urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p.79-112.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

**Revista Iniciativa Econômica, Araraquara, v. 4 n. 1, janeiro-junho de 2018. Edição Especial: V Semana de Pós Graduação em Economia**

**A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOB UMA  
PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA: DAS POLÍTICAS *TOP DOWN* ÀS  
PREMISSAS DE GOVERNANÇA**

SILVA, S. A. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. **Textos para discussão IPEA**, Brasília, 2015.

SILVA, S. P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista Servidor Público**, Brasília, v. 67, n. 3, p.351-376, jul./set. 2016.