

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O ETERNO RETORNO DO ESPAÇO:
a espacialidade no planejamento e nas políticas públicas do
governo federal, 1950-2010.**

Kilma Gonçalves Cezar

Orientador: Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento

Tese de Doutorado

Brasília - DF, 05 de novembro de 2012

Cezar, Kilma Gonçalves.
O ETERNO RETORNO DO ESPAÇO: a espacialidade no planejamento e nas políticas públicas do governo federal, 1950-2010.

Brasília, 2012.
305 p.: il.

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Dimensão Espacial 2. Planejamento 3. Políticas Públicas
4. Pós-Graduação. I Universidade de Brasília. CDS.
II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Kilma Gonçalves Cezar

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O ETERNO RETORNO DO ESPAÇO:
a espacialidade no planejamento e nas políticas públicas do
governo federal, 1950-2010.**

Kilma Gonçalves Cezar

Tese de Doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental.

Aprovada por:

Elimar Pinheiro do Nascimento, Dr. (UnB/CDS)
(Orientador)

Tânia Bacelar de Araújo, Dra. (UFPE)

José Luiz de Andrade Franco, Dr. (UnB)

José Aroudo Mota, Dr. (UnB)

Cristovam Buarque. Dr. (UnB)

Brasília - DF, 05 de novembro de 2012

Dedico este trabalho aos meus amados pais, Luiz Carlos e Felismina, por terem as minhas conquistas como suas vitórias, e aos amores da minha vida Wilson, Rebeca e Luís por serem minha luz, meu esteio e o melhor de minha vida.

Sem a compreensão, o apoio, o amor e o carinho de todos vocês nada do que fiz seria possível.

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento de uma tese de doutorado se traduz muitas vezes em um ato individual, um exercício de pensar sozinha, um trabalho solitário. Contudo, por mais solitário que seja, ou melhor, que aparente ser, sua jornada não depende unicamente de mero esforço individual, ela envolve várias pessoas e instituições que auxiliam no processo de leitura, coleta de dados, discussões e reflexões sobre o tema, bem como de pessoas que tornam o caminho mais leve e fácil de ser trilhado.

Assim, diante do encerramento desta jornada quero agradecer a todos os envolvidos, iniciando pelo meu orientador, professor Elimar Nascimento, que soube orientar a realização desta tese de forma amigável, atenciosa, paciente e carinhosa. Ele sempre pontuou questões fundamentais, instigou a minha capacidade de reflexão e exigiu assertividade nas leituras e no trato das informações. Por fim, ele desempenhou a função de educador enquanto arte, tornando o aprendizado um deleite e materializando as palavras de Roland Barthes "... nada de poder, um pouquinho de saber e o máximo possível de sabor...".

Agradeço aos professores e funcionários do CDS/UnB sempre acolhedores, gentis e amigos.

Agradeço de forma especial à Professora Tânia Bacelar e aos professores José Luís Franco, José Aroudo Mota e Cristovam Buarque por aceitarem participar, como membros da banca, desta jornada.

Aos professores Wilson Cano, Ricardo Abramovay, Clélio Campolina, Arthur Oscar e aos gestores públicos Antônio Galvão (CGEE), Henrique Villa (MI), Luiz Cláudio (MDA) e Arlete Sampaio (MDS) pelas entrevistas e esclarecimentos concedidos.

Entre os amigos do CDS/UnB todos foram igualmente importantes, mas especiais foram Cris e Gisella que diante das exigências do caminho, tornavam a trilha mais alegre e leve. Às amigas, Claudinha e Nadjana que suportaram com carinho, atenção e paciência, durante todo o caminho o meu discurso unísono: tese.

Às minhas queridas enteadas Marina e Ivana pela forma carinhosa com que sempre se preocuparam comigo e com a tese, em especial à Marina pela disposição em me atender sempre que precisei.

Aos colegas de trabalho agradeço a todos pela compreensão que demonstraram durante todo o período do doutorado e, em especial a Maria Auxiliadora Silveira, Cláudia Gorgati e ao chefe imediato, Sérgio Lessa, que permitiram que eu compatibilizasse o desenvolvimento da tese com as atividades do setor.

Agradeço às bibliotecárias, secretárias, atendentes e técnicos que me facilitaram o acesso às instituições IPEA, IBGE, FGV, BACEN, MI, MPOG, MDA e CGEE, bem como às publicações internas, boletins, artigos, revistas, periódicos e às entrevistas.

À minha família - Luiz Carlos, Felismina, Wilson, Rebeca, Luís, Milka, Frederico, Antônio, Elena, Patrícia, Paula, Maria Beatriz, João Pedro, Marina e Ivana - que sempre me apoiou incondicionalmente, um agradecimento muito especial, por ser o sol da minha vida e o incentivo para a minha perseverança.

Por fim, fugindo à praxe acadêmica e diante da certeza de haver uma unidade por trás das coisas, agradeço a Deus enquanto voz de uma consciência inspiradora que nos invade nas horas de desânimo e de desmotivação.

RESUMO

Nos últimos anos, a dimensão espacial tem assumido grande relevância nas formulações e ações do governo federal. Esta constatação motivou o desenvolvimento deste estudo. A nova ênfase dada à dimensão espacial, depois que ocupou um lugar de destaque entre os anos 1950-1970 no planejamento federal, suscita questionamentos sobre as suas razões e configuração. Por isso, a pergunta que orienta a tese é: como esta dimensão se configura atualmente e quais as suas distinções com as formulações anteriores? A hipótese desenhada foi a de que a dimensão espacial ganha importância na agenda pública do governo federal, mas de forma diferenciada, e em um *locus* institucional distinto. E sua relevância faz-se presente, também, nas reflexões sobre o desenvolvimento sustentável. Para a realização da tese buscou-se usar uma abordagem interdisciplinar e uma organização em 5 artigos que, embora independentes, articulam-se entre si. A metodologia articulou ampla consulta documental e da literatura especializada, além de entrevistas. Como a dimensão espacial se incrusta inicialmente no planejamento estatal federal, o primeiro artigo realiza uma releitura do contexto histórico dos governos republicanos, referente ao período 1889 - 2010, com o objetivo de identificar o uso, ou não, da prática do planejamento federal, tomando em consideração a estrutura econômica e política de cada momento de nossa história republicana. No segundo artigo analisaram-se as distintas configurações que assumiu a dimensão espacial na trajetória desse planejamento. O terceiro artigo procurou clarificar o entendimento acerca das razões da nova relevância dada à dimensão espacial. O quarto artigo dedicou-se a analisar os arranjos produtivos locais como expressão de novas espacialidades, exemplo de integração espacial de atores locais e de estímulo ao desenvolvimento local, uma das políticas públicas recentes. No quinto artigo foram analisadas as distintas formas de como a dimensão espacial tem sido incorporada às políticas públicas, tomando-se como campo de análise o Governo Lula (2003-2010). Como conclusão, verificou-se a migração da dimensão espacial do planejamento federal para as políticas públicas, na segunda metade dos anos 1990, e de forma mais evidente a partir de 2004. Entretanto, a dimensão espacial migrou de forma diferenciada dos anos 1950/1970, pois ao invés de reproduzir a política regional, ela retorna no interior das políticas públicas, seja nacional ou subnacional, setorial ou multisetorial. Porém, estas políticas foram preteridas pelo Governo Federal diante da prioridade dada ao investimento em programas setoriais previstos no Programa de Aceleração do Crescimento.

Palavras-chave: dimensão espacial, políticas públicas, planejamento

ABSTRACT

For the last few years, the spatial dimension has been playing an essential part in the formulations and actions of the federal government. This fact has motivated the development of this study. The return of the spatial dimension, after being the centerpiece of the federal planning between the 50's and the 70's, raises questions about its reasons and configurations. Therefore, the question that direct this thesis are: (a) How is this dimension configured nowadays? (b) What are its distinctions from the previous formulations? The hypothesis considered was that the spatial dimension gains increasing importance in the federal government public agenda, but in a differentiated way and in a distinct institutional *locus*. Also, its relevance is present in the reflections about sustainable development. This thesis has an interdisciplinary approach and is organized in 5 articles that are independent but linked. The methodology gathered a broad research in documents and specialized literature, besides interviews. As the spatial dimension initially inlays the federal state planning, the first article replays the historical context of the republican governments in the period of 1889 - 2010, aiming to identify the use, or not, of the federal planning practice, taking into consideration the economic and political structure of each moment in our republican history. In the second article, the distinct configurations of the spatial dimension in the planning path were analyzed. The third article aimed to clarify the understanding about the reasons for its return. In the forth, the local production arrangements were analyzed as expressions of new spatiality and as an example of spatial integration among local actors and of stimulus to the local development, one of the recent public policies. Finally, in the fifth article, the distinct ways in which the spatial dimension has been incorporated to the public policies have been assessed, considering Lula's government (2003-2010). In conclusion, the migration of the spatial dimension from the federal planning to the public policies has been identified in the second half of the 90's, and also after 2004 in a more evident way. However, the spatial dimension has returned in a different way of the 50's/70's, since it's part of national or sub-national, sectoral or multisectoral public policies, instead of reproducing the regional policies. Despite that, these policies have been despised by the federal government due to the priorities given to the investment in sectoral programs foreseen in the Growth Acceleration Program.

Keywords: spatial dimension, public policies, planning

RÉSUMÉ

Dans les dernières années, la dimension spatiale prend une grande importance dans les formulations et les actions du gouvernement fédéral. Cette constatation a motivé le développement de cette étude. Le nouvel accent mis sur la dimension spatiale, après occuper une place importante entre les années 1950-1970 dans la planification fédérale, suscite des questions sur ses raisons et configuration. Par conséquent, la question qui guide la thèse est la suivante : comment cette dimension se configure-t-elle actuellement et quelles sont ses distinctions par rapport aux formulations précédentes ? L'hypothèse dessinée c'est celle de la dimension spatiale devant importante sur l'agenda public du gouvernement fédéral, mais de façon différenciée, et dans un *locus* institutionnel distinct. Sa pertinence est également présente dans les réflexions sur le développement durable. Pour la réalisation de la thèse nous avons cherché de faire une approche interdisciplinaire et une organisation sur cinq articles, malgré leurs indépendances, ils sont articulés entre eux. La méthodologie a articulé une vaste consultation documentaire et de la littérature spécialisée, y compris des entrevues. Puisque la dimension spatiale s'incruste initialement dans la planification de l'État fédéral, le premier article réalise une relecture du contexte historique des gouvernements républicains, en ce qui concerne la période 1889 – 2010, visant à identifier l'utilisation ou non de la pratique de la planification fédérale, en tenant compte de la structure économique et politique de chaque moment de notre histoire républicaine. Sur le deuxième article, on a analysé les différentes configurations assumées par la dimension spatiale dans la trajectoire de cette planification. Le troisième article a cherché clarifier la compréhension sur les raisons de la nouvelle pertinence donnée à la dimension spatiale. Le quatrième article s'est consacré à l'analyse des arrangements locaux comme expression de nouvelles spatialités, exemple d'intégration spatiale des acteurs locaux et de la stimulation au développement local, une des politiques publiques récentes. Dans le cinquième article ont été analysées les différentes formes sur comment la dimension spatiale sont intégrées aux politiques publiques, prenant comme champ d'analyse le Gouvernement Lula (2003-2010). La conclusion a vérifié la migration de la dimension spatiale de la planification fédérale pour les politiques publiques, dans la seconde moitié des années 1990, et de manière plus évidente à partir de 2004. Cependant, la dimension spatiale a migré de façon différenciée des années 1950/1970, car au lieu reproduire la politique régionale, elle revient au sein des politiques publiques, soit nationale ou sous-nationale, sectorielle ou bien multisectorielle. Cependant, ces politiques ont été abandonnées par le Gouvernement Fédéral auprès de la propriété donnée à l'investissement dans des programmes sectoriel prévus dans le Programme d'Accélération de la Croissance.

Mots-clé: dimension spatiale, politiques publiques, planification

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Investimento Britânico no Brasil (1840-1913).....	34
Tabela 2 - Crescimento das exportações no Brasil (1860/1930) (médias anuais em milhões de esterlinos).....	39
Tabela 3 - Estrutura das exportações brasileiras (1860-1930) (Percentagens sobre o valor total da pauta, a preços correntes).....	40
Tabela 4 - Taxas de Crescimento: Produção Industrial, PIB e Importação de Bens de Capital para a Indústria, 1929-1945 (%).....	48
Tabela 5 - Distribuição Setorial 1930-1950(%).....	52
Tabela 6 - Distribuição da População Brasileira entre 1940 a 1960.....	57
Tabela 7 - Indicadores Econômicos (1950-1954).....	58
Tabela 8 - Taxas de Crescimento Setoriais (1955-1961).....	61
Tabela 9 - Investimentos diretos estrangeiros por País de origem através da Instrução 113 e do Decreto 42.820 no período de 1955 a 1963 (em milhões de US\$).....	63
Tabela 10 - Indicadores Econômicos (1955-1961).....	66
Tabela 11 - Plano de Metas – Previsão e Resultados (1957-1961).....	67
Tabela 12 - Taxas Anuais de Inflação (1960 a 1964).....	70
Tabela 13 - Indicadores Econômicos (1964 - 1967).....	74
Tabela 14 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973).....	75
Tabela 15 - Indicadores Econômicos (1974 – 1979).....	76
Tabela 16 - Os Custos dos Choques do Preço do Petróleo - (1972-1982).....	78
Tabela 17 - Taxas de Juros e Dívida Externa – (1976-1982).....	79
Tabela 18 - Indicadores Econômicos (1981 – 1984).....	79
Tabela 19 - Taxas de Juros e Dívida Externa – (1980-1985).....	82
Tabela 20 - Evolução da Inflação e do PIB brasileiro.....	84
Tabela 21 - Taxas de Juros e Dívida Externa – (1985-1990).....	85
Tabela 22 - Evolução anual do índice de inflação brasileira.....	89
Tabela 23 - Evolução anual do índice da inflação brasileira.....	90
Tabela 24 - Crescimento da economia (1995-1999).....	94
Tabela 25 - Evolução anual dos índices de inflação brasileira.....	94
Tabela 26 - Evolução anual dos índices de inflação brasileira.....	95
Tabela 27 - Crescimento da economia (1995-2002).....	95
Tabela 28 - Indicadores Econômicos.....	96
Tabela 29 - Produto Interno Bruto (%).....	98
Tabela 30 - Taxas médias de crescimento do PIB – variação percentual.....	99
Tabela 31 - Índice de Desigualdade – Brasil (2003-2009).....	99
Tabela 32 - Taxa de Desemprego Anual (%).....	100
Tabela 33 - Taxas Anuais de Inflação (1960 a 1964).....	125

Tabela 34 - Investimentos diretos estrangeiros por País de origem através da Instrução 113 e do Decreto 42.820 no período de 1955 a 1963 (em milhões de US\$)	131
Tabela 35 - Indicadores Econômicos (1964 - 1967)	137
Tabela 36 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973)	137
Tabela 37 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973)	138
Tabela 38 - Indicadores Econômicos (1981 – 1984)	141
Tabela 39 - Evolução da Inflação e do PIB brasileiro	142
Tabela 40 - Índice de Gini Anual por Grandes Regiões no Brasil - 1981/1999	145
Tabela 41 - Indicadores Econômicos	148
Tabela 42 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973)	174
Tabela 43 - Evolução do número de municípios habilitados ao Suas, por tipo de habilitação e ano – 2005-2009	184
Tabela 44 - Síntese Brasil X Territórios	186
Tabela 45 - População economicamente ativa - 2003 a 2009.....	189
Tabela 46 - Índice de Desigualdade – Brasil e macrorregiões 2003-2009.....	190
Tabela 47 - Taxa de analfabetismo Brasil e grandes regiões 2003-2009	191
Tabela 48 - Transferência Voluntária da União para as Macrorregiões (R\$ mil)	196
Tabela 49 - Transferência da União para Estados e Municípios (R\$ mil)	196
Tabela 50 - Quantidade de APL por Macrorregião	217
Tabela 51 - Distribuição de APL por Macrorregião e Setor Produtivo	217
Tabela 52 - Produto Interno Bruto (%).....	238
Tabela 53 - Taxas médias de crescimento do PIB – variação percentual.....	239
Tabela 54 - Índice de Desigualdade – Brasil (2003-2009).....	239
Tabela 55 - Taxa de Desemprego Anual (%).....	240
Tabela 56 - Fontes de Recursos do PPA 2008-2011	283
Tabela 57 - Alocação Prevista por Grandes Setores (2008-2011).....	284
Tabela 58 - Previsão de Investimento em Infraestrutura no PAC, por região e tipo de infraestrutura (bilhões R\$)	285

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dimensão Territorial para o Planejamento	188
Figura 2 – Região de Influência	205
Figura 3 – Mapa dos Centros de Gestão do Território.....	206
Figura 4 - Mapa dos Eixos de Integração e Desenvolvimento	207
Figura 5 - As Mesorregiões do MI	251
Figura 6 - Tipologia Microrregional.....	253
Figura 7 - Apresentação dos 164 territórios rurais.....	258
Figura 8 - Brasil Policêntrico	262
Figura 9 - As Regiões Hidrográficas	270

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Forma de Estado e Governos Republicanos	30
Quadro 2 – Variação das Políticas Econômicas no período de 1889-1929	44
Quadro 3 - Periodização do planejamento federal brasileiro, 1889-2010.....	105
Quadro 4 - Periodização do planejamento federal brasileiro, 1889-2010.....	115
Quadro 5 - Síntese dos aspectos considerados na análise da dimensão espacial ao longo da trajetória do planejamento federal brasileiro, 1930-2010.....	152
Quadro 6 - Instituições Federais, Atividades e Espacialidades	270
Quadro 7 - Tipos de Política / Programas - Instituições.....	279

LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
AIB	Ação Integralista Brasileira
ANL	Aliança Nacional Libertadora
APLs	Arranjos Produtivos Locais
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDRS	Conselho Estadual Desenvolvimento Rural e/ou Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CGEE	Centro de Gestão de Estudos Estratégicos
CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CHSP	Companhia Hidrelétrica de São Francisco
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CMDR	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e/ou Sustentável
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNC	Conselho Nacional do Café
CNP	Conselho Nacional do Petróleo (CNP)
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Conviver	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DNC	Departamento Nacional do Café
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNM	Fábrica Nacional de Motores
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
FUNTAC	Fundação de Tecnologia do Acre
GEPAC	Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
GERES	Grupo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDAF	Instituto de Defesa Animal e Florestal
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFET	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IGP DI	Índice Geral de Preços
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCC	Índice Nacional de Preços da Construção Civil
IPA	Índice de Preços por Atacado
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Planejamento e Pesquisa Aplicada
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MC	Ministério das Cidades
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NAFTA	Comunidade Européia, Associação Norte Americana de Livre Comércio
NASDAQ	Associação Nacional Corretora de Valores e Cotações Automatizadas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEM	Orientações Estratégicas dos Ministérios
OGU	Orçamento Geral da União
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDFF	Programas de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PME	Pesquisa Mensal de Emprego

PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDs	Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs)
PNE	Plano Nacional de Educação
PNRE	Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico
PPA	Plano Plurianual
PRBC	Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais
PRONAT	Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PSD	Partido Social Democrático
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SATER	Secretaria de Extensão Agroflorestal
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SDT/MDA	Secretaria do Desenvolvimento Territorial / Ministério do Desenvolvimento Agrário
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPPIR	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SEPROF	Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar
SES	Salas de estabilização
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SPEVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UFAC	Universidade Federal do Acre
UPAs	Unidades de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE SIGLAS

INTRODUÇÃO	17
1. REVISITANDO O PLANEJAMENTO FEDERAL NO BRASIL.....	29
1.1 ESTADO LIBERAL – OLIGÁRQUICO	32
1.1.1 Período (1889 a 1930) – Deodoro da Fonseca a Washington Luís.....	32
1.2 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA	44
1.2.1 Período (1930 a 1985) - Getúlio Vargas a General Figueiredo	44
1.2.1.1 Getúlio Vargas - (1930-1945)	44
1.2.1.2 General Eurico Dutra - (1946 a 1950).....	53
1.2.1.3 Getúlio Vargas / Café Filho (1951 a 1954).....	56
1.2.1.4 Juscelino Kubitschek – (1955 a 1960)	60
1.2.1.5 Jânio Quadros / João Goulart – (1961 a 1964).....	68
1.2.1.6 Marechal Castello Branco a General Figueiredo (1964 a 1985).....	71
1.3 ESTADO REGULADOR.....	81
1.3.1 Período 1985-2002 – José Sarney a Fernando Henrique Cardoso.....	81
1.3.1.1 José Sarney (1985 a 1990).....	81
1.3.1.2 Fernando Collor / Itamar Franco – (1990-1994).....	86
1.3.1.3 Fernando Henrique Cardoso – (1995- 2002)	91
1.4 ESTADO INDUTOR	97
1.4.1 Período 2003-2010 – LULA.....	97
1.4.1.1 LULA (2003-2010).....	97
2. O LUGAR DA DIMENSÃO ESPACIAL NA HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO	
FEDERAL BRASILEIRO	114
2.1 PERÍODO: 1930-1985 - PLANEJAMENTO DE CUNHO NACIONAL	
DESENVOLVIMENTISTA	118
2.1.1 Estratégia de desenvolvimento Nacionalista: Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-	
1954) e Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)	119
2.1.1.1 Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954).....	119
2.1.1.2 Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964).....	124
2.1.2 Estratégia de desenvolvimento Nacionalista-dependente: Dutra (1946-1950), JK	
(1955-1960) e Militares (1964-1984).	126
2.1.2.1 Dutra (1946-1950)	126

2.1.2.2	Juscelino Kubitschek (1955-1960).....	129
2.1.2.3	Militares (1964-1984).....	135
2.2	PERÍODO: 1985-2002– IMPOSSIBILIDADE DE PLANEJAMENTO	141
2.3	PERÍODO: 2003-2010: PLANEJAMENTO MAIS INDICATIVO E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	146
3.	A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO	
	BRASILEIRO.....	163
3.1	A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SURGIMENTO.....	167
3.2	A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESAPARECIMENTO	176
3.3	A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVA RELEVÂNCIA	177
3.4	RAZÕES PARA A RETOMADA DA DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	191
4.	ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: UMA NOVA ESPACIALIDADE NAS	
	POLÍTICAS PÚBLICAS?	204
4.1	CONCEPÇÕES - REFERENCIAL TEÓRICO E PANORAMA TEÓRICO-ACADÊMICO.....	210
4.2	A GEOGRAFIA DOS APLS E UMA VISÃO PRÁTICA.....	216
4.3	A TERCEIRA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.....	219
4.4	O NOVO ALINHAMENTO ENTRE O FEDERAL E OS ENTES FEDERATIVOS: A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E A DESCONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTOS.....	224
5.	A DIMENSÃO ESPACIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)	237
5.1	AS DISTINTAS CONCEPÇÕES DO ESPACIAL NO GOVERNO LULA	245
5.2	PROBLEMAS E CONTRADIÇÕES REFERENTES ÀS AÇÕES PROGRAMADAS DO GOVERNO ENVOLVENDO A MULTIPLICIDADE DE ESCALAS	271
5.3	O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A ALOCAÇÃO DOS INVESTIMENTOS: A MANEIRA DIFERENCIADA PELA QUAL SE DÁ A INCORPORAÇÃO DO ENFOQUE ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	279
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	297
	REFERÊNCIAS	303

INTRODUÇÃO

O espaço é uma eterna questão nacional. Ele tem estado presente ao longo da história do Brasil, porém com configurações distintas. Assim, a título de exemplo, talvez excessivamente simplificador, esteve presente no processo de colonização (1500-1822) diante da preocupação, de modo geral, com a ocupação e consolidação territorial sempre em expansão¹; no Império (1822-1889) com a conformação do Estado Nacional e a soberania e integridade do território; na República (1889-1930 - Estado Liberal-Oligárquico) com as articulações das oligarquias regionais; no período Desenvolvimentista (1930-1985) com a constituição da nação, na expansão das economias regionais e suas articulações e com a coesão social; na transição política em direção ao Estado Regulador (1985-2002), presente na preocupação de superar a instabilidade política e econômica e se inserir no mundo em processo de globalização; no período recente (Estado Indutor, 2003-2010) com a descentralização de políticas e a centralização de recursos para a condução das ações governamentais distribuídas no território.

Portanto, a preocupação com o espaço foi sempre uma constante na trajetória histórica brasileira. Entretanto, a presença do espaço nas preocupações do Estado assume variações de ênfase, de sentidos e de configurações, ora ocupando a cena principal e ora, de forma fugidia, perdendo a visibilidade.

Neste sentido, há um entendimento de que, no início do século XXI, de modo geral, existe uma valorização da dimensão espacial no cenário governamental, como possível vetor de desenvolvimento mais igualitário para o país. Esse entendimento foi a motivação primeira da tese.

Desde 2003, percebe-se uma evidência da temática - a dimensão espacial influenciando ações governamentais - nos debates contemporâneos sobre desenvolvimento, em órgãos do governo federal como Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), Centro de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), Ministério da Integração Nacional (MI) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)². Nesses debates, verificou-se que a dimensão espacial adquire centralidade nas discussões acerca da elaboração e implantação de políticas públicas, uma vez que envolve a organização do espaço em múltiplas escalas, como espaço, região e território, e que permite ao governo pensar o desenvolvimento socioeconômico de forma menos desigual.

¹ Ver a História da Colônia de Capistrano Abreu.

² Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas e Diálogos para o Desenvolvimento – IPEA (2005); Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula – CDES; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO Discussões sobre a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no planejamento governamental de longo prazo (2006); Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas – MI (2003).

Em consonância com o exposto, constata-se que há uma profusão de novos recortes espaciais com iniciativas de fomento de atividades produtivas, geração de emprego e renda, e de desenvolvimento local presente em programas e políticas de alguns Ministérios do governo. Verifica-se que tanto as políticas como os programas, voltados para o desenvolvimento, aparentemente, têm sido orientados pela dimensão espacial.

Alguns exemplos poderiam ser citados conforme a seguir: no Ministério da Integração Nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional utilizou os recortes macrorregiões, mesorregiões, microrregiões, região do semiárido nordestino e áreas de fronteira para elaboração de suas políticas, planos e programas; o Ministério do Desenvolvimento Agrário utilizou os recortes espaciais - territórios rurais e territórios da cidadania para planejar suas ações; o Ministério do Meio Ambiente utilizou como espaço geográfico as bacias hidrográficas para elaboração de políticas; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão utilizou as escalas, sub-nacional (macrorregiões) e sub-regional (sub-regiões) para o planejamento territorial.

A fragmentação do espaço nacional em múltiplas escalas se dá em meio a dois contextos que, aparentemente, amparam ou justificam essa espacialização do território nacional: o contexto mundial caracterizado, entre outras maneiras, pelo processo integrador e fragmentador do espaço geopolítico mundial sob o comando do capital financeiro, oriundo do fenômeno da globalização que se evidenciou no cenário mundial durante a década de 1980; e o cenário nacional marcado pela história econômico-espacial do Brasil, que se apresenta, entre outras formas, a partir de ciclos econômicos³ responsáveis pelo processo de concentração espacial de atividades econômicas⁴ e do crescimento econômico do País. Cabe salientar que, além de se mostrar a partir de ciclos econômicos, a trajetória da história econômico-espacial brasileira traz em seu bojo a estrutura econômica e política prevalecente em cada período, a forma de estado existente, a concepção dominante do planejamento federal, o contexto internacional imperante, e a ideologia dominante.

Desta forma, acredita-se que para melhor compreender a escolha da problemática dessa tese seja necessário construir uma moldura teórica composta pelo contexto mundial e nacional que permearam as últimas décadas do século passado e a primeira década do novo século, uma vez que, esse panorama geral composto pelos dois contextos, pode se traduzir num fio lógico que permita clarificar o interesse pelo presente estudo. Entretanto, não há a pretensão de esgotar o debate e nem de apresentar uma revisão bibliográfica

³ Houve o ciclo econômico da cana de açúcar que começou logo após o descobrimento do Brasil com as capitanias hereditárias, o ciclo da mineração com as entradas e bandeiras que tiveram importante papel na ocupação do interior do país, o ciclo do café que contribuiu para a imigração européia; o ciclo da borracha na Amazônia, o ciclo da industrialização brasileira que contribuiu para a integração nacional. (BRUM, 2002).

⁴ Ver o texto Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos de Guimarães Neto, 1997, em <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/123/125>, acessado em março, 2012. .

exaustiva, mas sim de destacar passagens consideradas importantes e que ampararam e estimularam a definição desta pesquisa.

Em relação ao contexto mundial, o que se verifica é que o panorama geopolítico, que emergiu do processo de interdependência de países e regiões do planeta num único sistema global⁵, desencadeou uma nova perspectiva espacial comprimindo a relação espaço-tempo a partir da integração e da articulação social, política e econômica, entre o local e o global, sem a necessária mediação do nacional⁶ (CASTELLS, 1999; HARVEY, 1992, 2004; GIDDENS, 1991; IANNI, 1989).

Essa nova perspectiva espacial envolveu diferentes dinâmicas dentro de um processo de integração do espaço geopolítico mundial, sendo algumas delas as seguintes: *i*) a formação de macro-espacos ou de blocos sob a hegemonia de países ou grupos de países, com finalidade de facilitar as relações comerciais, discutir questões econômicas, políticas e financeiras e fortalecer a economia mundial por meio de entidades como Comunidade Européia, Associação Norte Americana de Livre Comércio (NAFTA), Organização Mundial do Comércio (OMC), MERCOSUL, Grupo G8, (Grupo G20); *ii*) a fragilização do Estado-nação frente ao aumento do poder do mercado, uma vez que a volatilidade do capital financeiro tem condicionado a política econômica nacional ao comportamento dos mercados globais; *iii*) o fortalecimento de instituições supranacionais e multilaterais criadas para coordenar as políticas econômicas e financeiras entre países, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros e *iv*) a desvinculação da economia com o Estado Nacional, ou a transnacionalização da economia que contribuiu para a formação de segmentos como as empresas transnacionais, especialmente, as oriundas dos Estados Unidos, Japão, Alemanha, Grã-Bretanha e China as quais comandam as atividades econômicas mundiais, controlam as inovações tecnológicas, e se apresentam como um poderoso instrumento de elitização da economia mundial (HARVEY, 2004, DOWBOR, 1995).

A tendência de desvinculação da economia do Estado Nacional acentuou-se, possivelmente, com o processo transnacional da produção industrial. Um único produto é produzido por vários países, o que reproduz uma linha de produção global. E essa linha de produção passou a incorporar mais informação e menos massa industrial em produtos, processos e ferramentas (MARQUES, 1999).

⁵ Na globalização a expansão do capitalismo pode prescindir da ocupação territorial. Segundo Harvey (2004) o capitalismo, com o interesse de acelerar o processo de acumulação, constrói espaços à sua maneira, produzindo espacialidades distintas conforme interesses de infraestrutura, de transporte, de geração e produção de conhecimento.

⁶ Segundo Carlos Vainer (2005) o discurso acerca das diferentes escalas do espaço geográfico, que ocorre na contemporaneidade, já ocorreu em outros momentos da história (remonta o ano de 1848) e ocupou lugar tão ou mais relevante no debate teórico e político. Ver artigo: LUGAR, REGIÃO, NAÇÃO, MUNDO – Explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política, http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v8_n2.pdf, acessado em março/2012.

Nesse sentido, as empresas transnacionais cada vez mais determinam a formação de novos espaços geográficos os quais, possivelmente, não conseguem defender sua independência, mas podem florescer tanto quanto ou mais do que grandes economias nacionais, oferecendo serviços à economia mundial, os chamados centros “*offshore*”⁷, como por exemplo: Hong Kong, Cingapura, Ilhas Canárias, San Marino, Mônaco (HOBSEAWM, 2006).

Dólares em livre flutuação, acumulando-se em grandes quantidades graças aos crescentes investimentos americanos no exterior se tornaram a fundação de um mercado global, sobretudo de empréstimo em curto prazo, que escapava a qualquer controle... a principal função era internalizar mercados ignorando fronteiras nacionais, isto é tornar-se independentes do Estado e seu território. (HOBSEAWM, 2006:273).

Com isso, verifica-se que a globalização financeira eliminou distâncias e deixou as economias mundiais sem bases ou fronteiras determináveis, integrando-as, em tempo real, como unidades de um sistema global (LASTRES & ALBAGLI, 1999).

Corroborando com o processo de abertura de fronteiras do espaço geopolítico mundial há outra face dessa integração espacial que envolve os recortes regionais e locais do espaço geográfico, que se mostram como um contraponto à ideologia de homogeneização de um sistema em nível global, ideologia essa presente no estrito interesse da globalização⁸. O outro lado dessa integração constitui-se em um espaço de identidade e de singularidade em resposta à fluidez da globalização, e se apresenta sob uma concepção espacial associada às identidades singulares, às tradições culturais, às especificidades históricas geracionais, provocando uma reflexão sobre as potencialidades locais - regionais.

A mesma dinâmica que criou os espaços globais fornece as tecnologias para a reconstituição de uma humanidade organizada em torno de comunidades que se reconhecem internamente, mas que também interagem e se comunicam com o resto do mundo. Os diversos espaços geográficos se articulam, cada nível apresentando os seus problemas, as oportunidades e a sua totalidade representando um sistema complexo (DOWBOR, 1995, 1998).

O outro lado da globalização é constituído pelas atividades de espaço local e não global, que valorizam as tradições e costumes locais, as quais se distinguem entre os produtos globais que existem hoje, automóveis, computadores, equipamentos elétricos e eletrônicos, equipamentos de consumo e outros. Trata-se de um traçado espacial que se

⁷ Segundo Hobsbawm o termo *offshore* descreve a prática de registrar a sede legal de a empresa num território fiscal “generoso”, muitas vezes, inexpressivo que permita ao empresário evitar os impostos ou restrições existentes no país de origem de seus negócios.

⁸ A idéia de globalização coincide, muitas vezes, com o discurso do neoliberalismo, de um capitalismo que está promovendo a construção de um espaço unipolar de dominação. Ver, SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

define como lugares, e que não lhes cabe esboçar suas fronteiras, mas reconhecer a sua relação com o mundo e entender o seu movimento diante do mundo (DOWBOR, 1995).

Nessa linha de raciocínio, o processo de globalização tanto é visto como um processo de internacionalização dos lugares e dos indivíduos quanto como um processo fragmentador das relações local-global (HAESBAERT, 2006).

também os espaços regionais se diferenciam em suas múltiplas formas de associação num contexto globalizado. Muitas são as dinâmicas de exclusão que, concomitantemente, atuam nestes processos globalizadores ...um espaço que se fragmenta, podendo apresentar diferentes “regionalizações” de acordo com a dimensão priorizada. ... viram na globalização um processo homogeneizador das especificidades regionais ou, pelo viés da fragmentação (em interpretações pós-estruturalistas), uma diluição das “meso-escalas” regionais. (HAESBAERT, 2006:10).

Assim, os lugares se apresentam como o espaço relacional da economia, da política, da sociedade e da cultura. Eles são alvos de uma lógica global, ou ainda, funcionalidades de um todo. Entretanto, ao mesmo tempo, mantêm uma lógica local, como uma reação à globalização. Cada lugar é objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente (SANTOS, 1997).

Na integração de espaços subnacionais há um reforço do papel das especificidades locais, no sentido de traduzirem uma reprodução não homogênea do capital internacional, o que abre espaço para as vantagens comparativas locais. Desta forma, a capacidade dos atores e da sociedade local em utilizarem as dinâmicas sociais e econômicas locais seria, possivelmente, a base para o alcance do desenvolvimento local (DINIZ, 1995; 2007 BUARQUE, 2002).

A valorização do local, as realidades periféricas, o aproveitamento dos recursos endógenos, o empoderamento dos agentes locais, a diversificação do crescimento e as diferenças dos diversos poderes locais que envolvem os estados e os municípios estão no centro das atenções na análise das multi-espacialidades locais e regionais (VAINER, 2007; DINIZ, 1995).

Nesse sentido, as redefinições da geopolítica clássica, a tendência às economias flexíveis e à flexibilização dos lugares, frente ao processo de globalização financeira e de mercados conduziram o Estado Nacional a requalificar suas estratégias de ordenação territorial e de desenvolvimento. A flexibilização dos recortes geográficos flexibiliza também os Estados, o que implica o reconhecimento dos diversos agentes sociais com suas estratégias locais na busca do desenvolvimento, assim como o reconhecimento do espaço geográfico como geopolítica de relações multidimensionais⁹ de poder (BECKER, 1983).

Face à multidimensionalidade do poder, o espaço reassume sua força e recupera-se a noção de território. Trata-se, pois, agora de uma geopolítica

⁹ A multidimensionalidade do poder implica na prática espacial estratégica de todos os setores sociais e em todos os níveis. No território, há processos em curso em todas as escalas, inclusive local e regional, com a atuação de diferentes atores, com poderes locais específicos (Becker, 1988, p. 102-105).

de relações multidimensionais de poder em diferentes níveis espaciais. ... o território volta a ser importante, não mais apenas como espaço próprio do Estado-Nação, mas sim dos diferentes atores sociais, manifestação do poder de cada um sobre uma área precisa. O território é um produto "produzido" pela prática social, e também um produto "consumido", vivido e utilizado como meio, sustentando, portanto a prática social. (Becker, 1983, p:7,8).

Diante desse contexto, verifica-se que a queda de fronteiras espaciais não eliminou a diversidade espacial, não implicou a negação das singularidades das estruturas produtivas local-regional, e muito menos sua homogeneização. Aparentemente, as forças integrativas do espaço geopolítico chamam a atenção para a perspectiva dinâmica, subjetiva e, por outro lado, específica, que envolve as diferentes espacialidades. A fluidez da globalização cria e recria espaços econômicos específicos, os quais possibilitam melhor compreensão do papel das regiões diante do processo de reestruturação das atividades produtivas (EGLER, 2004).

Segundo LASTRES & ALBAGLI o padrão emergente inerente ao fenômeno da globalização ocorre em meio a forças de homogeneização e de diferenciação que se expressam nas seguintes dimensões:

Espacial, em que a diferenciação dos territórios constitui elemento básico no movimento de constante atualização dos termos que regem a divisão internacional do trabalho, ao mesmo tempo em que os mercados expandem-se continuamente em escala planetária; Social, estabelecendo-se claras linhas divisórias entre os que estão capacitados a promover ou a participar ativamente em uma dinâmica ininterrupta de inovação e aprendizado, e aqueles que foram, ou tendem a ser, deslocados e marginalizados pelas transformações na base técnico-produtiva; Econômico, em que, do mesmo modo, se mantêm mais dinâmicos e competitivos os segmentos e organizações que se colocam à frente do processo inovativo, o que hoje equivale dizer aqueles mais intensivos no uso de informação e conhecimento; Político-institucional, em que estas diferenças refletem e implicam distintos formatos institucionais e estratégias para lidar com a nova realidade. (LASTRES& ALBAGLI, 1999, p: 11).

A dinamicidade e a subjetividade que acompanham o desenho e o redesenho de espaços geográficos dentro do espaço global revela a complexidade que permeia a dimensão espacial, uma vez que nela coexistem fenômenos locais, regionais e globais que sugerem intervenções também complexas por parte do Estado. A coexistência de diversos fenômenos na dimensão espacial favorece a seleção de escalas adequadas para cada tipo e objetivo de políticas voltadas, no essencial, para o desenvolvimento (DINIZ & CROCCO, 2006).

Neste momento, vale destacar o contexto nacional referente à história econômico-espacial do Brasil, que se apresenta, entre outras formas, a partir de ciclos econômicos que deram origem ao processo de ocupação do território nacional, assim como ao processo de concentração espacial de atividades econômicas, e conseqüentemente ao desenvolvimento nacional. Esses ciclos se constituem em diferentes fases do desenvolvimento econômico-espacial do Brasil (GUIMARÃES NETO, 1997).

Cada período da história teve um determinado segmento da atividade econômica em torno da qual cada região foi povoada e organizada. Sob a ótica econômica, esse modelo de ocupação do território nacional se caracterizou pela dinâmica de economias regionais baseadas na atividade agro-exportadora, assim como pelas indústrias tradicionais que se desenvolveram regionalmente, produzindo bens de consumo para os mercados locais, e que fomentaram o crescimento econômico do país.

Os ciclos econômicos anteriores ao processo de industrialização no Brasil, iniciado na década de 1930, marcaram a fase do isolamento relativo ou do arquipélago nacional, representado pelos processos iniciais de constituição do território nacional. Não havia uma integração nacional, pois a dinâmica econômica do País era conduzida pela produção regional e por interesses e determinantes internacionais do comércio, daí o relativo isolamento (GUIMARÃES NETO, 1997, OLIVEIRA, 2008)¹⁰.

As desigualdades regionais brasileiras têm suas raízes, inicialmente, nas formas que tomou a evolução das regiões ou complexos exportadores localizados em espaços distintos e dotados de dinâmica econômica e de capacidade de diversificação da sua base produtiva (FURTADO, 2000). Com o processo de industrialização nacional a fase de isolamento relativo deu lugar ao dinamismo diferenciado das regiões e aos exportadores regionais, originários do ciclo do café, e contribuiu para a integração nacional (GUIMARÃES NETO, 1997).

Esse dinamismo se concentrou no estado de São Paulo que se caracterizou como escala espacial da indústria brasileira desde o início do século XX (CANO, 1981). No decorrer de sua expansão, a evolução da indústria se concentrou na Região Sudeste e produziu desequilíbrios na distribuição dos benefícios do crescimento econômico entre as demais regiões do País. Trata-se da segunda fase do desenvolvimento econômico-espacial do País, que durou até a década de 1960, e caracterizou-se pela articulação comercial entre a região-centro e o resto do País (GUIMARÃES NETO, 1997).

A partir de 1950, a questão regional associa-se à discussão do subdesenvolvimento econômico. Com isso, surge a formulação de políticas de desenvolvimento regional. A terceira fase do desenvolvimento econômico-espacial do País ocorreu, de modo geral, entre as décadas de 1960 e 1980. Ela ficou conhecida como a fase da integração produtiva, na qual as economias regionais se submeteram à lógica dominante da Região Sudeste, como centro industrial do Brasil, e que engendrou a problemática da concentração espacial do desenvolvimento econômico brasileiro (GUIMARÃES NETO, 1997). Segundo Oliveira (1990) foi construída uma economia nacional, regionalmente localizada, caracterizada pela

¹⁰ Vale salientar que há críticas a essas interpretações da noção de arquipélago, Estado Nacional fraco e da definição da Revolução de 1930 como um marco de inflexão e de mudança abrupta, em autores da Unicamp e do IUPERJ, da década de 1980.

concorrência da produção industrial da região Sudeste frente às demais economias regionais.

Ao longo dos tempos, a importância desses ciclos foi sendo diluída pela desconcentração espacial da indústria, favorecida pela diversidade e pelo crescimento da economia como um todo, apesar de permanecerem os desequilíbrios espaciais da atividade econômica, o que por sua vez propiciou o desenvolvimento desigual das regiões.

O período iniciado na segunda metade da década de 1980 foi caracterizado por Guimarães Neto (1997) como sendo a quarta fase do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro. Ele descreveu esse período como sendo um período nem de concentração e nem de desconcentração espacial. Segundo o autor, houve uma expansão da capacidade de desenvolvimento de outras regiões do País, a partir da consolidação de complexos agroindustriais voltados à exportação de produtos como café, soja, laranja, carne bovina, e álcool combustível; da expansão do setor petroquímico estatal que estimulou a implantação de refinarias fora da zona metropolitana; da implantação de centros de pesquisa em cidades médias e as sinergias entre estes e a atividade econômica local; da organização dos sindicatos de trabalhadores da região metropolitana e fora dela a qual estimula a procura de outras localidades para instalação de indústrias (GUIMARÃES NETO, 1997).

Acrescenta-se ao entendimento acima que os efeitos da crise dos anos 80, a abertura dos mercados à concorrência internacional e a retração do Estado como agente econômico contribuíram, na década de 1990, para uma reformulação espacial da economia brasileira. (CANO, 1998). A abertura dos mercados propiciou uma dinâmica mais autônoma em espaços dependentes do centro econômico brasileiro, e isso levou a uma nova estruturação espacial da economia, que se convencionou chamar de fragmentação do espaço econômico brasileiro (PACHECO, 1996). Por outro lado, essa dinâmica mais autônoma não significou uma distribuição espacial mais equitativa da atividade industrial, mas sim, um processo de reconcentração amplificada da dinâmica econômica, uma vez que ocorreu no interior das Regiões Sudeste e Sul do País (DINIZ, 1995).

Na segunda metade da década de 1990, em decorrência do equilíbrio monetário alcançado com o plano real, emergiu a discussão de como as políticas públicas, pensadas em diferentes escalas nacionais, poderiam apoiar o desenvolvimento do país. Contudo, as medidas de ajuste fiscal contribuíram para uma dinâmica negativa da economia nacional implicando na instabilidade macroeconômica no País, no baixo desempenho em termos de crescimento econômico e na dificuldade de retomada do planejamento federal do País (IPEA, 2010).

Entre os anos 2003 e 2007, o produto interno bruto (PIB) real cresceu à taxa média de 4,6% ao ano e alcançou, em 2008, 5,2% e em 2010, 7,5% ao ano. A taxa de inflação

referente ao ano 2003 diminuiu de 14,30% para 3%, em 2007, e chegou a 4,9% em 2010 (IBGE, 2012).

Nesse sentido, a dinâmica socioeconômica do país passou a ser positiva¹¹ e a favorecer a capacidade de crescimento econômico brasileiro, assim como amparou o governo na tomada de algumas medidas econômicas determinantes para impulsionar a economia, como ampliação do crédito, fortalecimento da agricultura familiar, aumento do emprego e da renda, ampliação do mercado de consumo de massas. Além disso, a nova dinâmica da economia favoreceu a implantação de políticas de transferências de renda, políticas de inclusão social, e ainda, permitiu que o governo pensasse a redistribuição espacial da atividade econômica no Brasil com novos investimentos em regiões periféricas (CDES, 2010).

Com isso, o problema de escala ideal para o alcance do desenvolvimento passa a compor o rol de preocupações do governo federal, uma vez que diferentes espacialidades podem ser reconhecidas como potencialidades para o desenvolvimento do país. É nesse ponto que se entende haver o protagonismo da dimensão espacial no âmbito do governo federal.

E esse protagonismo encontra ressonância nos contextos mencionados. Tanto o contexto internacional quanto o nacional convergem, de modo geral, em trazer o espaço geopolítico para o palco de operações socioeconômicas e chamam a atenção para a capacidade de o Estado Nacional requalificar suas estratégias de ordenação territorial na busca do desenvolvimento de forma mais igualitária.

É a partir desse entendimento que emerge o interesse pelo tema: o aparente resgate da relevância da dimensão espacial no cenário governamental, no início do novo século, depois que ocupou um lugar de destaque entre os anos 1950-1970 no planejamento federal. E, esta aparente nova relevância da dimensão espacial é o que motiva e justifica o desenvolvimento do presente estudo, uma vez que suscita alguns questionamentos, a saber: como esta dimensão se configura atualmente e quais as suas distinções com as formulações anteriores?

Esses questionamentos contribuíram para se delimitar o objeto de estudo da pesquisa - a dimensão espacial nas ações governamentais do governo federal e para definir a hipótese que norteou o andamento da tese - a dimensão espacial ganha importância na agenda pública do governo federal, mas de forma diferenciada, e em um *locus* institucional distinto.

Diante do exposto, decidiu-se por organizar a tese em cinco artigos científicos que, embora independentes, articulam-se entre si e possuem um tronco transversal em comum, o

¹¹Cerca de 20 milhões de pessoas saíram da miséria - uma queda de 40% (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>, acessado em março de 2012).

objeto da pesquisa. A conclusão de cada artigo está contida na introdução do artigo seguinte, de forma a assegurar a evolução e o concatenamento das ideias. À medida que um artigo se reporta ao imediatamente anterior é possível que haja repetições de abordagens e de entendimentos, assim como de citações.

Para o desenvolvimento dos artigos pressupõe-se ser necessário passear pela trajetória histórica republicana do Brasil no período 1889-2010, analisando a estrutura e o papel do Estado no contexto socioeconômico prevalente em determinado período republicano, confirmando, ou não, a presença da dimensão espacial no cenário governamental, sua relevância no âmbito do governo federal, identificando algumas razões para essa valorização, bem como analisando como a dimensão espacial se configurou e como se configura atualmente.

Assim, o pano de fundo da tese é o tema do desenvolvimento regional e o lugar que ele vem ocupando no Estado, o objeto de pesquisa é a dimensão espacial nas ações governamentais do governo federal, e o objetivo geral da tese é entender como e por que a dimensão espacial retoma sua evidência na agenda do governo federal?

Os objetivos específicos estão embutidos nos questionamentos citados acima.

Para compreender e explicar o objeto de estudo pretende-se utilizar como método de análise um procedimento interdisciplinar aplicando-o, inicialmente, na reconstituição da trajetória histórica republicana referente ao período 1889-2010, e em seguida no cotejamento de textos e autores. Buscar-se-á a conexão entre o conhecimento das diversas disciplinas (história, sociologia, economia, ciência política) tentando construir uma abordagem multidimensional. Essa metodologia consiste no recurso à literatura pertinente, pesquisa documental, de matérias e artigos de revistas e jornais, e a algumas entrevistas realizadas buscando incluir aportes das disciplinas ora citadas. Pretende-se discutir os dados históricos e estatísticos e a partir daí extrair os entendimentos que possam contribuir para a compreensão e explicação do objeto de pesquisa.

Presume-se que o caráter interdisciplinar do método de análise, que consiste em tentar abordar o tema como um todo (em sua relação com as partes) e com as disciplinas que o compõe, segundo Morin (2002), seja coerente com o panorama histórico brasileiro, haja vista que se deu, alternadamente, em condições autoritárias e democráticas, em diferentes contextos sociais e políticos e sob um volátil cenário econômico nacional e internacional.

A fim de ilustrar e complementar as informações recolhidas na pesquisa bibliográfica e documental foram selecionados alguns programas e políticas elaborados pelos Ministérios do governo federal, no governo Lula, para identificar os enfoques espaciais neles predominantes e como eles se expressam nos respectivos programas. Foram escolhidos os seguintes programas: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003) - Ministério da

Integração Nacional, Plano de Desenvolvimento da Educação (2007) Ministério da Educação, Programa Territórios Rurais (2005) e Programa Territórios da Cidadania (2008) Ministério do Desenvolvimento Agrário, Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas - (2008) – Ministério do Meio Ambiente, Planejamento Territorial (2008) - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Programa de Aceleração do Crescimento (2007) Casa Civil da Presidência da República¹².

Como contribuição para o presente estudo, recorrer-se-á a entrevistas com especialistas das políticas e dos problemas do desenvolvimento regional, cujas questões presentes nas entrevistas são as seguintes:

1. Pode-se afirmar que há um ressurgimento do planejamento da ação governamental da União atualmente? Desde quando? Como se diferencia daquele tempo dos militares?
2. Acha que há um ressurgimento da relevância da região hoje no planejamento e na ação governamental brasileira, na esfera da União? Ocorre algo semelhante na esfera estadual?
3. A concepção da região ontem é distinta da de hoje: em que aspectos?
4. Sempre se referindo à União, como a região integra-se ao planejamento estatal atualmente? Ou não se integra?
5. Há contradições entre os diversos setores do Estado na concepção da região? Quais são estas diferenças?
6. A adoção de políticas nacionais e subnacionais, pelo governo federal, voltadas para o desenvolvimento, podem causar sobreposição e desarticulação entre si e em relação às iniciativas dos estados e municípios?
7. As políticas subnacionais de desenvolvimento representam um progresso ou um retrocesso na construção de uma agenda nacional capaz de determinar os rumos do País? Estaríamos diante de uma nova estruturação do planejamento federal?
8. Qual a relevância dos arranjos produtivos nas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local?

Nesse sentido, os cinco artigos se apresentam da seguinte forma: no primeiro artigo será realizada uma releitura do contexto histórico dos governos republicanos, desde Deodoro da Fonseca até o governo Lula, identificando o tipo de planejamento praticado, assim como a estrutura econômica e política de cada período. Percorrendo a trajetória histórica republicana pretende-se apresentar uma periodização do planejamento federal e

¹² Esses programas e políticas serão objeto de estudo mais detalhado no artigo 5.

responder ao questionamento: Quais as razões prováveis para as diferentes configurações do planejamento federal no Brasil ao longo do tempo?

No segundo artigo pretende-se analisar como a dimensão espacial se apresenta na trajetória do planejamento federal na história republicana brasileira, contemplando o período (1889-2010). Objetiva-se, com este trabalho, poder responder ao questionamento: Qual o lugar da dimensão espacial no planejamento federal brasileiro na trajetória republicana?

O terceiro artigo se propõe a clarificar o entendimento acerca da nova relevância dada à dimensão espacial, a partir da segunda metade da década de 1990 e de forma mais evidente a partir do governo Lula, construindo uma trajetória histórica republicana da dimensão espacial, abordando o seu surgimento, desaparecimento e nova relevância, concluindo por identificar algumas das razões dessa retomada. Espera-se com o desenvolvimento deste estudo poder responder à questão: Como a dimensão espacial retoma sua evidência nas ações governamentais?

O quarto artigo se propõe a confirmar, ou não, a pressuposição de que os arranjos produtivos locais podem ser apresentados como uma nova espacialidade nas políticas públicas. Espera-se com o desenvolvimento deste estudo poder responder à questão: Os arranjos produtivos locais podem ser considerados como uma forma de espacialidade nas políticas públicas?

No quinto artigo pretende-se analisar de que forma a dimensão espacial tem sido incorporada às políticas públicas no Governo Lula (2003-2010). Com o desenvolvimento deste estudo, deseja-se responder à questão: Qual o lugar da dimensão espacial no governo Lula? Esta questão se desdobra em outras, tais como: Como ela influenciou a elaboração de políticas públicas? Quais as políticas influenciadas? Como foram influenciadas?

A conclusão retoma o percurso analítico realizado no trabalho para demonstração da hipótese formulada.

1. REVISITANDO O PLANEJAMENTO FEDERAL NO BRASIL

Resumo

Ao longo da história republicana do Brasil, particularmente após 1930, o planejamento federal assumiu diferentes configurações. Ele conheceu momentos de prestígio seguidos de relativo esquecimento. As “idas e vindas” do planejamento federal seguem diferentes lógicas, as quais se associam às manifestações de uma realidade marcada por uma presença diferenciada do Estado e sua ação no campo econômico, social e político, conforme segue: entre 1889-1930, no Estado Liberal-Oligárquico diante da inexistência de uma integração nacional, não havia planejamento federal sistematizado; entre 1930-1985, no Estado Desenvolvimentista o planejamento era de cunho nacional desenvolvimentista com sub-períodos e variações internas, como o intervencionismo, nacionalismo e autoritarismo; entre 1985-2002, no Estado Regulador diante da impossibilidade de se pensar em longo prazo considerando a crise de hiperinflação e da dívida, não havia planejamento, e entre 2003-2010, no Estado Indutor o planejamento era mais indicativo, submerso nas políticas públicas, mas não se caracterizava como planejamento federal da era desenvolvimentista.

Palavras-chave: Estado, Planejamento Federal, sistematizado.

Abstract

Throughout Brazilian republican history, particularly after 1930, the federal planning took different settings. It met prestigious moments followed by relative oblivion. The "comings and goings" of federal planning follow different logics, which are associated with the manifestations of a reality marked by a distinctive presence and action of the State in the economic, social and political fields, as follows: between 1889-1930, in the Liberal-Oligarchic State, facing the lack of a national integration, there was no systematic federal planning. Between 1930-1985, during the Developmental State, planning was national developmental, with sub-periods and internal variations, such as interventionism, nationalism and authoritarianism. Between 1985 -2002, during the Regulator State, facing the inability to long term thinking considering the crisis of hyperinflation and debt, there was no planning. And between 2003-2010, during the Inductor State, planning was more indicative, submerged in public policies, but it not was characterized as a federal planning of the developmental era.

Keywords: State, Federal Planning, systematic

Introdução

Ao longo da história republicana o Brasil tem experienciado a prática do planejamento federal. Entretanto, este não seguiu uma linha coesa em sua prática, pelo contrário, assumiu configurações distintas ao longo do tempo, atuando muitas vezes como produto e produtor de transformações econômicas, sociais e políticas. Há momentos em que o planejamento é importante, em outros praticamente desaparece. Em determinados períodos assume certas funções que são desfeitas em seguida. Essas configurações se apresentam como manifestações de uma realidade marcada por uma presença diferenciada do Estado, e sua ação no campo econômico, social e político (PAULA, 2003).

Para se entender como ocorreram mudanças na prática do planejamento federal na trajetória dos governos da República pretende-se realizar uma releitura do contexto histórico dos governos republicanos buscando identificar o tipo de planejamento praticado, assim como a estrutura econômica e política de cada período. Percorrendo essa trajetória pretende-se apresentar uma periodização do planejamento federal, tendo como parâmetro o processo de intervenção do Estado na economia visando a promoção do desenvolvimento.

Para melhor visualização dos períodos históricos, nas suas singularidades, segue a periodização geral com as configurações do Estado, os períodos e os respectivos dirigente máximo do país no governo republicano, conforme quadro 01.

Período/ Estado	Governo
1889 ¹³ -1930 – Estado Liberal - Oligárquico	Deodoro da Fonseca a Washington Luís
1930 a 1985 ¹⁴ – Estado Desenvolvimentista	Getúlio Vargas, General Eurico Dutra, Getúlio Vargas / Café Filho, Juscelino Kubitschek – JK, Jânio Quadros / João Goulart, Castello Branco a General Figueiredo
1985-2002 – Estado Regulador	José Sarney, Fernando Collor / Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso - FHC
2003- 2010 – Estado Indutor	Lula

Quadro 1 – Forma de Estado e Governos Republicanos
Fonte: Própria

Espera-se poder responder ao questionamento: Quais as razões prováveis para as diferentes configurações do planejamento federal no Brasil ao longo do tempo?

¹³ Na República Velha (1889 à 1930) os governos foram: Deodoro da Fonseca (1889-1891), Floriano Peixoto (1891-1894), Prudente de Moraes (1894-1898), Campos Sales (1898-1902), Rodrigues Alves (1902-1906), Afonso Pena (1906-1909), Nilo Peçanha (1909-1910), Hermes da Fonseca (1910-1914), Wenceslau Brás (1914-1918), Epitácio Pessoa (1918-1922), Artur Bernardes (1922-1926) e Washington Luís (1926-1930).

¹⁴ No Militarismo (1964 a 1985) os presidentes foram: Marechal Castello Branco (1964-1967), General Costa e Silva (1967-1969), Governo Junta Militar (1969), General Médici (1969-1974), General Geisel (1974-1979), General Figueiredo (1979-1985).

O artigo está estruturado em quatro partes que estão relacionadas aos períodos acima apresentados.

Para melhor realizar a reconstituição da trajetória histórica republicana, identificando o planejamento federal no Brasil, foram utilizados conceitos básicos, tais como: Estado e planejamento (plano programa e projeto).

O Estado não será tratado na sua essencialidade capitalista, que muda pouco, mas nas diversas formas (BOBBIO, 1995) que assume em cada período ou conjuntura: de Estado liberal-oligárquico dependente da burguesia agrário-mercantil no período 1889-1930 (FURTADO, 2000, PRADO JR. 2000); passando por promotor do desenvolvimento ou desenvolvimentista no período intervencionista - 1930 a 1985 (OLIVEIRA, 2008); de mero regulador da economia, no período de crise do intervencionismo e emergência do neoliberalismo - 1985-2002 (BELLUZO, 2005), até a de indutor do desenvolvimento e condutor do crescimento, no período desenvolvimentista atual com o foco mais no social (MPOG, 2004).

Essas diversas formas se traduzem na seguinte periodização: 1889-1930 Estado Liberal-Oligárquico; 1930-1985 Estado Desenvolvimentista; 1985-2002 Estado Regulador e 2003-2010 Estado Indutor, a qual, possivelmente, facilitará a compreensão da dinâmica do Estado no período republicano e será revista durante a releitura do contexto histórico dos governos republicanos.

Quanto ao Planejamento é tratado como atividade técnica e processo político de tomada de decisões (CUSTÓDIO, 2005) ou como a arte de construir maior governabilidade à sociedade (MATUS, 1993), ou ainda como forma ou instrumento de organização do modo de agir do Estado (VIANNA, 1987). Ele consiste no conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo voltadas para uma mudança situacional futura (MATUS, 1993), e no conjunto de deliberações sobre o uso sistemático dos instrumentos de política econômica visando a compatibilizar objetivos conflitantes que abrangem a ocupação, a integração e o desenvolvimento do território nacional (VIANNA, 1987). Para Bourdieu (1979) planejamento tem a ver com pensar o futuro e calcular a ação presente e futura para atingir uma finalidade, e isso se tornou o *ethos* da sociedade moderna.

Plano, Programa, Projeto e Planejamento, segundo alguns autores (PAULA, 2003; SOUZA, 2006) têm os significados conceituais trazidos pelas ciências sociais, por Max Weber¹⁵, uma vez que trazem em si o sentido da ação racional expressando objetivos claros e consistentes e apresentando instrumentos adequados para a obtenção dos fins propostos (PAULA, 2003).

¹⁵ Ver Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 1. Editora UnB, Brasília (1991).

O plano é a mais antiga das quatro palavras, tendo surgido no século XIV e remete desde então ao sentido de ordem, disposição e delineamento¹⁶. Programa surgiu em 1789 e a palavra Projeto, em 1680. Desde a sua origem, projeto tem a acepção dos tempos atuais, como a intenção de fazer algo com a delineação dos meios de consegui-la, das metas e indicadores definidos, assim como da determinação do tempo para se realizar, e programa é um instrumento político, resultado da atividade comum de indivíduos, que partilham as mesmas intenções e visam ao poder. Planejar surgiu em 1862 e Planejamento, no século XX.

A diferença básica entre plano, programa, projeto e planejamento está nos sujeitos concretos das intervenções e/ou das ações que delas decorrem. O sujeito do plano é coletivo, o Estado. Programa remete um sujeito individual ou coletivo, indivíduo, partido, organização. Projeto remete a um sujeito universal e a uma intenção genérica de realizar coisas no futuro. Planejamento remete um sujeito coletivo, a burocracia, estatal ou empresarial (PAULA, 2003).

1.1 ESTADO LIBERAL – OLIGÁRQUICO

1.1.1 Período (1889 a 1930) – Deodoro da Fonseca a Washington Luís

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, o Brasil passou a ser governado por um presidente e não mais por um monarca e as antigas províncias se converteram em estados da federação.

Para justificar a queda da Monarquia encontram-se várias bases explicativas, entre elas pode-se citar: *i)* a tensão entre Estado e Igreja, uma vez que a igreja católica se chocou com a religião maçônica do imperador, ao impedir cultos religiosos que não fossem católicos, acentuando o desgaste com o regime imperial; *ii)* das questões militares, com a vitória na Guerra do Paraguai (1870), o exército ganhou maior importância e popularidade, apesar de não receber o reconhecimento do governo monárquico, provocando desgaste com o regime imperial e o surgimento de uma posição antiescravista e republicana dentro do exército; *iii)* da questão abolicionista, tendo por um lado a manutenção do sistema escravista como sinal de atraso, e por outro a necessidade do abastecimento de escravos para a manutenção da grande lavoura gerando com isso, conflito político; *iv)* do republicanismo com o Manifesto Republicano (1870) que defendia o federalismo (autonomia para as províncias), criticava o poder pessoal do imperador e defendia a idéia de progresso embutida no discurso republicano, além da criação do Partido Republicano e, *v)* das

¹⁶ Dicionário da Língua Portuguesa, de Antônio de Moraes Silva, 5ª edição, 1844 *apud* João Antônio de Paula, CEDEPLAR/UFMG.

questões socioeconômicas, decorrentes da abolição que golpeou a estrutura colonial de produção e das transformações econômicas ocasionadas pelo progresso econômico gerado a partir de 1850 (FAUSTO, 1986, 1997a,1997b; SILVA, 2005; COSTA VIOTTI, 2007; ABREU, 1989).

A partir de 1850 o progresso econômico acelerou-se com o aumento nos preços do café e a expansão das exportações de algodão gerando aumento do volume e do valor da balança comercial. Na década de 1820 o Brasil tinha 18,81% da produção mundial do café e entre 1880 chegou a 56,63% desta produção (SUZIGAN, 1984). Houve, após 1850, aumento de investimentos no setor industrial, a indústria de transformação que se limitava à fabricação de panos grossos, chapéus e calçados, produzidos de forma artesanal, em 1860 teve o seu primeiro surto industrial. Os principais surtos na indústria ocorreram entre os fins da década de 1860 e início da década de 1870, entre as décadas de 1880 e 1890, nos anos anteriores a I Grande Guerra, na década de 1920 e de 1933 em diante (SUZIGAN, 1984, FAUSTO, 1997b, 2007).

Do lado político, o fim do período monárquico se deu mediante conflito básico envolvendo dois setores da classe dominante que garantira a sobrevivência do regime imperial: as oligarquias tradicionais, monarquistas e escravistas detentoras de poder político, representadas pelos senhores de engenho do Nordeste e pelos barões do café do Vale do Paraíba, e as novas e modernas oligarquias dos fazendeiros do café do Oeste paulista que passaram a apoiar o movimento republicano, pois se sentiam traídos pela Monarquia uma vez que exerciam papel de destaque na economia, mas não detinham poder político (COSTA VIOTTI, 2007; PATTO, 1999).

A Primeira República, República Velha ou ainda República Oligárquica¹⁷ (1889-1930) nasceu sob os princípios norteadores do liberalismo¹⁸, apesar de manter padrões de comportamento oligárquico e tradicional “[...] o liberalismo político casa-se harmoniosamente com a propriedade rural [...] no seio do liberalismo político vibra o liberalismo econômico, com valorização da livre concorrência, da oferta e da demanda [...]” (FAORO, 2000, p: 111).

A ideologia liberal era dominante no mundo Ocidental, e em parte no Brasil, nesse caso, porém, em meio a um contexto político fortemente conservador. Sob o ponto de vista político o País mantinha uma face conservadora, pois estava vinculado ao direito baseado nas grandes propriedades rurais e se dissociava da ideia democrática, dominado pelas alianças entre oligarquias regionais e rurais (SILVA, 2005).

Por sua vez, o liberalismo econômico, de forma incipiente, vinculava-se à valorização da livre concorrência e das trocas internacionais. O grande produtor agrícola, o exportador e

¹⁷ República oligárquica em razão da supremacia das oligarquias sobre as outras classes. Ver Hélio Silva

¹⁸ O liberalismo é fruto da Revolução de 1688, século XVII, tendo John Locke como um dos pioneiros na proposição de um sistema de governo alternativo ao absolutismo monárquico.

o comerciante importador prosperavam com o comércio internacional sem restrições (FAORO, 2000; RODRIGUES, 1982).

A dependência do dinheiro externo alimentava a economia brasileira, e se intensificou no período da Proclamação da República. No decorrer dos anos, a partir de 1889, grandes empréstimos externos serviram de base a créditos para a agricultura enfrentar o momento de transição (FAUSTO, 2009; FAORO, 2000; PRADO JR. 2000), conforme tabela 1.

Tabela 1 - Investimento Britânico no Brasil (1840-1913)

Ano	Milhões de Libras
1840	6,9
1865	20,3
1875	30,9
1885	47,6
1895	93,0
1905	122,9

Fonte: SILVA, 1986

Diante da tabela acima, verifica-se o aumento dos investimentos britânicos no Brasil. Os empréstimos permitiam equilibrar a balança comercial e as finanças públicas.

Com a introdução do trabalho assalariado, decorrente da abolição da escravatura em 1888 foram lançados títulos do governo para ajudar os fazendeiros que haviam perdido seus escravos. A necessidade de contentar a classe dos antigos proprietários de escravos estimulou o governo a realizar novas emissões monetárias, que se destinaram em grande parte a auxiliar, através de créditos, a lavoura prejudicada pela libertação dos escravos (PRADO Jr., 2000). Havia, também, a necessidade de colocar em circulação grande quantidade de dinheiro para ampliar os mercados consumidores (FAUSTO, 2007; PATTO, 1999).

Diante desse contexto, durante o governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891) foi instalada, pelo Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, a política econômica do encilhamento, que consistia, basicamente, em créditos livres às necessidades de pagamento dos assalariados, que substituíram os escravos após a abolição, e ao investimento no setor industrial visando o aquecimento da economia. Para tanto, houve a divisão do país em grandes regiões bancárias, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, autorizadas a emitir dinheiro, assim como a criação de vários bancos para emissão de papel moeda. O fornecimento de créditos expandiu-se e com isso, efetivou-se a reforma bancária. No período de 1890 a 1891 foram emitidos cerca de 340 mil contos em notas bancárias, aumentando em 1,5 vez o saldo de papel-moeda emitido no país (FAUSTO 2007).

As evidências do encilhamento na evolução da indústria sinalizam presença nas 60 novas fábricas de tecidos de algodão abertas a partir de 1889, passando a produzirem tecidos finos e artigos coloridos, além das fábricas de lã e de juta. Outras indústrias que também tiveram um leve desenvolvimento foram: a indústria moageira, de cerveja, de fósforo e a indústria processadora de metais (SUZIGAN, 1984).

Entretanto, com a expansão do capital financeiro houve a especulação financeira, mediante aplicação na Bolsa de Valores. As ações desvalorizaram, o grande volume de dinheiro circulante no país gerou a alta da inflação, a dívida externa aumentou e com isso, houve o fracasso do primeiro plano econômico. Assim, apesar de incentivar, ainda que de maneira limitada, a industrialização brasileira, o encilhamento reafirmou o liberalismo mostrando a debilidade do Estado para intervir na economia (MONTEIRO, 1990, FAUSTO, 2007).

O fracasso desse plano econômico desencadeou o fortalecimento dos setores ligados ao setor primário e as posições defendidas pelos grandes fazendeiros, descontentes com o apoio à indústria e não ao setor primário, caracterizando com isso o conflito político. Com o aumento da oposição, Deodoro fechou o Congresso Nacional. Em represália, setores militares protagonizaram a Primeira Revolta Armada (1891), cuja ameaça consistia em bombardear o Rio de Janeiro, capital da República. Sem apoio político e militar o presidente renunciou e o Marechal Floriano Peixoto assumiu a presidência no período de (1891 a 1894). O período que compreende 1889-1894 foi conhecido por República da Espada, quando o poder se manteve nas mãos dos militares (HOLANDA, 2007).

Em 1894 os cafeicultores apossaram-se do poder, iniciando o período conhecido como República Oligárquica. A ascensão ao poder das oligarquias agrárias fez surgir um dos mais característicos fenômenos sociais e políticos: o coronelismo. Este consistia em um sistema de acordos entre o governo estadual e os mandatários locais, os coronéis, grandes proprietários de terras que, em função de seu poder econômico dominavam a política local impondo suas regras (HOLANDA, 2007; LEAL, 1975).

concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma adaptação em virtude da qual os resíduos de nosso antigo e exorbitante poder privado tem conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa ...“coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra. (LEAL, 1975, p. 20).

O governador republicano era o chefe da política estadual e em torno dele reuniam as oligarquias locais, que tinham como seus principais representantes os coronéis. O poder local mantinha relações com o Estado Nacional. O traço autoritário e as injustiças sociais

presentes no coronelismo levaram ao surgimento de revoltas, entre elas a Guerra de Canudos¹⁹. O sistema patriarcal, controlado pelos grandes proprietários de terra que exerciam seu poder sobre a camada de trabalhadores carentes e de analfabetos, e que detinham a autoridade local, reforçou sua dominância (LEAL, 1975; PATTO, 1999).

A montagem de ordem oligárquica, na Primeira República deu-se sob a base da política do café-com-leite. O eixo econômico e político do Brasil era representado pelo Rio de Janeiro, como capital, e São Paulo e Minas Gerais, como os estados mais importantes da federação, pois reuniam os grandes fazendeiros de café e de leite da República. Suas oligarquias se revezavam no poder e o País mantinha a balança comercial limitada a produtos rurais, em particular o café, e secundariamente o açúcar, o cacau e a borracha (FAORO, 2000; PRADO Jr. 2000).

O modelo de representação política caracterizava-se pelas tensões remanescentes do Império; pela crise de legitimidade do governo decorrente da forma como se davam as sucessões políticas; pela ausência de democracia representativa liberal e pela alternância dos poderes oriundos das oligarquias e dos coronéis. As oligarquias rurais mono-exportadoras eram grupos estaduais que reivindicavam a autonomia política e a condução dos negócios públicos (HOLANDA, 2007)²⁰.

No período de 1896 a 1901 assumiu o governo Campos Sales e o país atravessava uma grande crise econômica, sendo agravada pelos excessos fiscais e monetários praticados na política do encilhamento. Sob o seu governo foi consagrado o poder dos coronéis, ao apoiar os candidatos eleitos pela política dos estados, ou seja, pela política dominante no respectivo estado. Para Campos Sales governava-se a República a partir dos estados (CARVALHO, 2010)

Em 1896, o café brasileiro enfrentava dificuldades comerciais. Os preços caíam e estoques invendáveis, decorrente da superprodução, começavam a se acumular. As crises cambiais (1891/92 e 1898) agravaram o déficit orçamentário, pois o governo era forçado a tomar mais empréstimos para pagar a dívida externa, que se tornava mais onerosa com a depreciação da moeda. Em 1898-1900, o governo brasileiro declarou moratória e acertou um plano de refinanciamento - *funding loan* - junto à Casa Rothschild, após os banqueiros internacionais terem recebido a proposta de moratória. O plano consistia em refinarciar o serviço da dívida pública externa, em troca de medidas de saneamento fiscal e monetário (SUZIGAN, 1984).

¹⁹ Por volta de 1893, Antônio Conselheiro e seus discípulos fixaram-se na fazenda Canudos, interior da Bahia. Canudos tornou região autônoma não se submetendo aos coronéis, ao governo estadual e federal e à igreja. Em 1897, depois de tentativas frustradas, a quarta expedição militar composta de 11 mil homens arrasou Canudos.

²⁰ Ver tese de doutorado de Cristina Buarque de Holanda "Modos de Representação Política – o experimento da Primeira República", IUPERJ, 2007.

O governo implantou uma política deflacionária retirando dinheiro de circulação, aumentando as taxas aduaneiras e os impostos, o que gerou a desestrutura do comércio e do crédito, onerando os dois principais produtos de exportação, o café na região sudeste, e a borracha no norte do país (SUZIGAN, 1984; FAUSTO, 2007).

Para sustentar a dominação política e oligárquica das elites e executar as medidas econômicas, o governo recorreu ao apoio recíproco entre o nível federal e estadual conhecido por Política dos Governadores, que se tratava de um pacto no qual o Governo Federal ligava-se ao governo dos estados e estes aos coronéis, os quais exerciam de fato o poder local e, muitas vezes, o regional. O governo federal assegurava o respaldo dos governadores na eleição de deputados e senadores que apoiavam o presidente da República, reforçando a liderança deste no cenário político. Por sua vez, o presidente oferecia recursos aos estados. A mesma relação acontecia entre o governo estadual e os coronéis. Esse pacto garantia aos coronéis acesso aos cargos de poder, auxílio financeiro para obras públicas e benfeitorias gerais, assim como apoio à elite local em troca de votos para os candidatos de determinada linha das oligarquias estaduais e de apoio às decisões do governo central (MONTEIRO, 1990).

Em 1902 iniciou o período de recuperação dos níveis de investimento, seguida da expansão do café. O Brasil dominava 3/4 da oferta mundial do produto. A estrutura econômica era vinculada ao comércio exterior de produtos agropecuários, os quais eram os geradores de divisas para o país. A produção brasileira do café que havia aumentado de 3,7 milhões de sacas (de 60Kg) em (1880-1881) para 5,5 em (1890-1891) alcançou em 1901-1902 16,3 milhões, o que refletiu diretamente e positivamente nas exportações brasileiras (FURTADO, 2000).

Entretanto, havia diante desse cenário de expansão do café a perspectiva de colapso dos preços mundiais. Os estoques de café se avolumavam ano após ano e pesavam sobre os preços, provocando uma perda de renda para os produtores e para o país. Com a idéia de retirar do mercado parte desses estoques, em 1906, foi celebrado o plano econômico de valorização do café, penalizando o cofre público e garantindo mercado para os cafeicultores, definido como Convênio de Taubaté. A combinação de proteção aduaneira com valorização da taxa cambial real num período de crescimento estimulou o investimento da indústria e caracterizou a política econômica expansionista (FURTADO, 2000, SUZIGAN, 1984).

De maneira geral, durante o período que vai desde 1906 até a Primeira Guerra, o país viveu em ritmo de abundância cambial e de crédito. O Convênio de Taubaté resultou em maior disponibilidade de divisas, inclusive para a importação de equipamentos pela indústria. O Brasil produzia boa parte da borracha mundial, que chegou a representar 39,1 % das exportações brasileiras em 1910, contra 42,3% do café, mas este logo voltou a representar mais de 60% das exportações (FRANCO & LAGO, 2011).

A preponderância do Brasil no cenário mundial, em relação às principais *commodities* exportadas, café e borracha, não se mostrava suficiente para garantir um processo de desenvolvimento e nem ajudava a promover uma diversificação na estrutura produtiva do país. Por outro lado, as políticas de proteção tarifária, de modo geral, foram importantes para o desenvolvimento de indústrias no país (FRANCO & LAGO, 2011)

Em 1900 a agricultura respondia por 44,6% do PIB, a indústria por 11,6% e os serviços por 43,8%, proporções que passariam a 38,1%, 15,7% e 46,2% em 1920. Alguns avanços efetivamente ocorreram na indústria, porém sempre de forma limitada e a partir de bases muito modestas. Como em numerosos outros países, a industrialização foi iniciada pelo setor têxtil, protegido por tarifas elevadas muitas vezes motivadas por razões fiscais, e em certos momentos beneficiada por um câmbio temporariamente valorizado, que favorecia a importação de equipamentos. Entre 1906 e 1912 houve importantes investimentos industriais, e também obras de infraestrutura, favorecidos por entradas de capital estrangeiro. (FRANCO & LAGO, 2011, p: 31).

A eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) ocasionou, entre vários impactos, uma crise financeira em escala global, que se traduziu na interrupção de fluxos de capital para as economias latino-americanas. Com a guerra, os setores mais dinâmicos da economia brasileira ficaram prejudicados, tornando inviável a continuidade do plano de valorização do café. A indústria foi menos afetada do que a agricultura, em curto prazo, uma vez que a capacidade instalada antes do conflito mundial abria espaço para um aumento da produção voltada para o mercado interno (FRANCO & LAGO, 2011).

Após o término da I Grande Guerra as mudanças na ordem econômica mundial, como crise econômica generalizada principalmente na URSS, Itália e Alemanha, surgimento de regimes totalitários e ascensão dos EUA à maior potência econômica, forçaram mudanças nos países cujos setores dinâmicos dependiam do comércio externo, como o caso do Brasil (DOELLINGER, 1975, 2010).

No imediato pós-guerra (1919-1929), iniciou-se no Brasil uma nova fase de expansão do investimento na indústria de transformação, mediante política monetária expansionista, que perdurou por toda década de 1920, embora com duas pequenas recessões em 1922/1923 e 1926/1927 (SUZIGAN, 1986). A obrigação de honrar os compromissos da dívida externa e a interrupção da entrada de capitais estrangeiros minaram os estoques de divisas nacionais. Como consequência, foi necessário controlar as importações e promover a produção nacional de artigos industrializados (FURTADO, 2000).

A produção industrial efetivamente cresceu a partir da queda das importações e se concentrou nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, e isoladamente no Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Pernambuco e Paraná. Durante, e logo após o conflito mundial, houve o surgimento de novos estabelecimentos industriais: 5.936 estabelecimentos foram fundados entre 1915 e 1919 contra 4.493 estabelecimentos fundados entre 1905 e 1914 (FRANCO & LAGO, 2011).

De modo geral, durante a década de 1920 aumentaram os investimentos em quase todos os setores industriais, verificando-se maior diversificação da indústria de transformação (SUZIGAN, 1986). Assim, o processo de industrialização da década de 1920 se dividiu em duas etapas: a primeira até 1924, quando foram realizados importantes investimentos em maquinaria que levaram à modernização da indústria; e a segunda, de 1924 até 1929, com o início da produção de aço no país, pela siderúrgica Belgo-Mineira e a produção de cimento, pela Companhia de Cimento Portland em 1926 (HOLANDA, 2007).

O crescimento do setor industrial no Brasil se caracterizou pela expansão das exportações, ao estabelecer uma relação direta entre o desempenho do setor exportador e o desenvolvimento das atividades industriais do país. O excedente gerado pela atividade agro-exportadora encontrava nas atividades industriais um setor de investimentos, principalmente nos períodos de bom desempenho das exportações, o que não acontecia nos períodos de crise do setor exportador (SUZIGAN, 1986, 1989).

A extensão da fronteira agrícola, com o desenvolvimento da cafeicultura do Rio de Janeiro, e a exportação de produtos primários intensificou os fluxos de comércio, gerando recursos e divisas. Vários fatores convergiram para isso: os efeitos da abolição das Leis dos Cereais na Inglaterra, a redução dos fretes marítimos e terrestres, à emergência de novas potências no cenário internacional como Estados Unidos da América e Alemanha, que passavam a competir com a Inglaterra no cenário financeiro e comercial. Esse conjunto de circunstâncias abriu novas e melhores perspectivas para a ampliação do mercado para os bens primários, impactando de forma positiva as exportações brasileiras e conseqüentemente a incipiente industrialização do país (COSTA, 2000), conforme tabela 2.

Tabela 2 - Crescimento das exportações no Brasil (1860/1930) (médias anuais em milhões de esterlinos)

Anos	Brasil Valor
1861/1870	14,9
1871/1880	20,3
1881/1890	21,0
1891/1900	29,4
1901/1910	47,6
1911/1920	68,8
1921/1930	80,5

Fonte: Martins (1976:67) *apud* Costa (2000:176)

Conforme a tabela acima o valor das exportações brasileiras saiu do patamar de 14,9 milhões de esterlinos para 80,5 milhões, sinalizando um movimento ascensionista de 108%.

A expansão do comércio internacional, sob o predomínio da economia agro-exportadora, e em específico com o ciclo do café, estimulou o crescimento econômico do Brasil. As importações forneceram insumos complementares que permitiram a aceleração do desenvolvimento industrial (COSTA, 2000), conforme tabela 3.

Tabela 3 - Estrutura das exportações brasileiras (1860-1930) (Percentagens sobre o valor total da pauta, a preços correntes)

Anos	Café	Açúcar	Algodão	Borracha	Couros	Outros ²¹
1861/1870	45,5	12,3	18,3	3,1	6,0	14,8
1871/1880	56,6	11,8	9,5	5,5	5,6	11,0
1881/1890	61,5	9,9	4,2	8,0	3,2	13,2
1889/1897	67,6	6,5	3,0	11,8	2,4	8,8
1898/1910	52,7	1,9	2,1	25,7	4,2	13,4
1911/1913	61,7	0,3	2,1	20,0	4,2	11,7
1914/1918	47,4	3,9	1,4	12,0	7,5	27,8
1919/1923	58,8	4,7	3,4	3,0	5,3	24,8
1924/1929	72,5	0,4	1,9	2,8	4,5	17,9

Fonte: 1861/1890: Silva, H. S. (1953); 1889/1929: Villela & Suzigan (1973: 70). Reproduzida a partir de Martins (1976: 69) *apud* Costa (2000:178).

Na década de 1870 o café detinha mais da metade do valor da pauta de exportação, com exceção dos anos da Segunda Grande Guerra. Nos anos que antecederam o *crack* da bolsa de Nova York o café chegou a superar os 2/3 do valor da pauta de exportação.

A organização do espaço geográfico no Brasil se apresentava, de modo geral, como um arquipélago regional, pois a dinâmica econômica era conduzida pela produção e interesses regionais e internacionais e não havia uma integração entre elas. Cada área tinha mais relações com o exterior, sobretudo com o mercado europeu, do que com as demais áreas. As “ilhas” desse arquipélago eram: a cana da Zona da Mata, o tabaco de Salvador, o ouro de Minas Gerais, a borracha da Amazônia e o café do Sudeste. As economias regionais se articulavam mais para o espaço internacional do que para o nacional, com exceção da economia gaúcha²² (OLIVEIRA, 2008).

As espacializações regionais desempenhavam papel de intermediação com o comércio mundial. As ações estatais eram voltadas para se constituir uma infraestrutura estratégica nos locais de agro-exportação. A República era comandada pelas oligarquias agroexportadoras e não pelo Estado Nacional. Mediante o domínio das oligarquias, a região definia o Estado, mas não refletia o nacional (OLIVEIRA, 2008; FURTADO, 2000; RODRIGUES, 1982).

²¹ Inclui cacau, mate, fumo e outros itens menores.

²² Um dos fatores que contribuíram para que o Rio Grande do Sul não seguisse o caminho da Província Cisplatina/Uruguai (Denis Bernardes, 1997), pois este estado era o fornecedor de carne para as regiões ouríferas.

Com a expansão do setor industrial brasileiro houve o crescimento das camadas sociais urbanas - a burguesia industrial, o operariado e a classe média. Esses grupos passaram a questionar o domínio exclusivo das oligarquias agrárias. A burguesia, em específico, passou a reivindicar participação nas decisões governamentais, mudanças na política econômica de forma a garantir maior incentivo ao setor industrial e o término da política de apoio ao café, além disso, reformas das instituições políticas (FAUSTO, 2007, COSTA VIOTTI, 2007).

A maneira como evoluiu o desenvolvimento industrial capitalista no Brasil, com forte apoio do Estado, chancelou a permanência no poder dos latifundiários, a não cidadania dos trabalhadores rurais (com a sua conseqüente dependência frente aos senhores da terra), a permanência do analfabetismo, que tirava o direito de cidadania dos brasileiros, e o avanço da burguesia industrial. Ou seja, o processo de desenvolvimento preconizado pelo Estado estava assentado numa aliança da burguesia industrial com o latifúndio dominante (os latifundiários – zonas de colonização do Sul, os donos de engenho – Zona da Mata Nordestina e, sobretudo, os cafeeiros – região cafeeira) mantendo as estruturas sociais conservadoras e a opressão camponesa (OLIVEIRA, 2008; FRANCO & LAGO, 2011).

Nesse sentido, movimentos de oposição e de greves operárias na busca de melhores salários e condições de trabalho e garantias trabalhistas acompanharam os conflitos políticos inerentes à progressiva divisão das oligarquias dominantes. Em 1904 houve o movimento grevista na Companhia Doca de Santos; em 1906 ocorreu a greve de ferroviários paulistas; em 1910 se deu a Revolta da Chibata, quando marinheiros negros e mulatos rebelaram-se contra o uso do chicote como instrumento de punição na Marinha; em 1913 houve a greve de colonos das fazendas de café da região de Ribeirão Preto; em 1916 houve o conflito armado entre a população cabocla e os representantes do poder estadual e federal, conhecida por Guerra do Contestado; em 1917 houve a primeira greve geral que parou cerca de 50 mil trabalhadores da cidade de São Paulo; e em 1920 a greve da Companhia Mogiana (PATTO, 1999).

Com o desgaste das elites cafeeiras que administravam o país baseado em seus interesses, os movimentos oposicionistas passaram a tomar formas de contestação e de rearranjos políticos. As oligarquias do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia criaram um movimento político de oposição chamado - Reação Republicana. Às oligarquias oposicionistas juntaram-se militares descontentes com a condução de um civil para o Ministério da Guerra. O clima político era de desintegração entre os líderes políticos (HOLANDA, 2007)

Diante desse contexto, surgiram no cenário nacional o movimento de descontentamento dos militares que ficou conhecido como tenentismo. Os tenentes eram contra o domínio da oligarquia cafeeira, pois viam o Brasil dividido, além disso, eram

excluídos do processo político. O levante tenentista, liderado por jovens oficiais defendia entre outras reformas, reformas moralizantes e centralizadoras para reconstrução do Estado, o voto secreto e um projeto industrializante com a participação do Estado nacional. Entre os movimentos tenentistas houve: a Revolta do Forte de Copacabana em 1922, apoiado pelas camadas médias urbanas e elementos militares, e sua motivação foi o esquema de revezamento no poder entre São Paulo e Minas, o federalismo excludente, a manipulação dos resultados eleitorais e o desvirtuamento do regime republicano. A segunda revolta tenentista eclodiu em São Paulo e ficou conhecida por Revolta Paulista de 1924, marcando o segundo aniversário da revolta do forte de Copacabana. Em abril de 1925, os rebeldes gaúchos e paulistas formaram a Coluna Prestes, e durante quase dois anos percorreram milhares de quilômetros pelo interior do país, propagando o levante armado da população contra as oligarquias (ABREU, 1989).

O ano de 1922 é lembrado como ponto de inflexão no panorama político e cultural brasileiro. A Semana de Arte Moderna, a fundação do Partido Comunista, a primeira rebelião tenentista, e a criação do Centro Dom Vital por pensadores católicos fizeram de 1922 um ano especialmente relevante para a definição de novos campos políticos no país. Tantos os conflitos sociais quanto os levantes militares podem ser apresentados como o conjunto de fatores que provocaram a Revolução de 1930 (COSTA VIOTTI, 2007; FAUSTO, 2007; MOTA, 1990).

No final da década de 1920, a economia brasileira foi afetada pela Grande Depressão. Em 1927 houve a supersafra de café seguida de nova supersafra em 1929, diante de um cenário de abalo da economia mundial decorrente de forte crise provocada pela falência da bolsa de valores de Nova York (FURTADO, 2000).

A situação econômica do país era grave, com a quebra da bolsa de valores de Nova York, e os preços do café despencaram. A saca do café custava em agosto de 1929, 200.000 réis e chegou em janeiro do ano seguinte a 21.000 réis. O número de desempregados chegou a 2 milhões no final de 1929 (SUZIGAN, 1986, 1989).

Nesse contexto, os mercados consumidores encolheram e o governo foi incapaz de dar continuidade à política de proteção ao setor cafeeiro, frente à demanda dos cafeicultores, provocando no Brasil a crise do café e da República Oligárquica. Por esse motivo, entende-se que a crise de 1929 também contribuiu para o enfraquecimento político das oligarquias cafeeiras (SUZIGAN, 1989; FAUSTO, 1997a, 1997b).

Neste contexto, eclodiu o conflito entre as oligarquias agrárias e o governo, gerando, por assim dizer, uma dissidência regional. Por um lado, o setor fabril do País formou uma burguesia industrial, a qual exigia do Estado políticas econômicas que favorecessem o setor. Os cafeicultores de São Paulo exigiam mais recursos do Estado para a política de valorização do café. Os cafeicultores de Minas Gerais e do Rio de Janeiro exigiam que o

Estado assumisse a condução da política cafeeira, o que era feito pelo Instituto do Café de São Paulo. Os produtores do Rio Grande do Sul, de charque e arroz, exigiam mais recursos e atenção por parte do Estado, assim como os produtores de algodão, fumo e cacau das regiões Norte e Nordeste (OLIVEIRA, 2008).

Por outro lado, havia o agravamento da crise econômica mundial que por não haver dinheiro disponível nas instituições financeiras, o Estado ficava impedido de contrair empréstimos, o que implicava no não atendimento às demandas das classes rurais e industrial. Tinha-se assim, uma divisão das classes dominantes nas oligarquias regionais que divergiam da política governamental, promovendo uma total desintegração regional, e por outro, um Estado republicano incapaz de acomodar as divergências e os conflitos entre as oligarquias regionais (ABREU, 1989).

Ao gerar o colapso do comércio internacional, a crise de 1929 gerou um efeito devastador sobre o modelo econômico brasileiro, dependente das exportações de um único bem primário, provocando verdadeira falência da forma tradicional de funcionamento da economia brasileira, desde o período colonial. Para Furtado (1968) os efeitos da crise de 1929 impuseram ao país deslocar o centro dinâmico da economia para o fortalecimento do mercado interno. Entrou em cena o processo de substituição das importações voltado para a diminuição das importações, o controle de câmbio e para a produção interna do que antes era importado. A industrialização a partir deste momento foi uma industrialização para dentro, ou seja, voltada para o mercado interno (PAULA, 2003).

A industrialização se impôs pelas circunstâncias da economia internacional; surgiu como um subproduto dos controles cambiais e das desvalorizações que encareciam a redução das importações e a sua substituição por produção nacional. (DOELLINGER, 2010, p: 23).

Diante do exposto, verifica-se que os limites do modelo econômico agro-exportador ficaram mais evidentes diante da crise de 1929. Os planos, de cunho econômico, elaborados durante a Primeira República, aparentemente, se caracterizaram, quase que exclusivamente, como ações emergenciais em torno de políticas protecionistas, assim como de definições práticas de concessão de incentivos e subsídios governamentais, não sistemáticos, mas esporádicos, ou seja, de políticas expansionistas pontuais, conforme quadro 2.

Período	Tipos de política
1880-1895	Política Monetária Expansionista
1896-1901	Política Deflacionária
1902-1913	Política Econômica Expansionista
1914-1918	I Grande Guerra – choque adverso ²³
1919-1929	Política Monetária Expansionista

Quadro 2 – Variação das Políticas Econômicas no período de 1889-1929
 Fonte: Própria, baseado em (SUZIGAN, 2000).

É possível verificar ainda, que essas políticas expansionistas pontuais não caracterizavam um planejamento federal, pois apesar de representarem uma racionalidade administrativa do Estado, não havia por parte do Estado uma ação governamental sistematizada. A dinâmica econômica do País era conduzida pela produção regional que se articulava mais para o espaço internacional do que para o nacional. Diante da ausência da integração nacional efetiva e de uma sistematização de ações do governo que pudessem refletir em nível nacional, conclui-se pela inexistência do planejamento federal, de forma sistematizada.

Em 1930, o governo de Washington Luís foi derrubado, como ponto culminante da Revolução de 1930, que representava a tentativa de ruptura com a ordem imposta pela oligarquia rural.

1.2 ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

1.2.1 Período (1930 a 1985) - Getúlio Vargas a General Figueiredo

1.2.1.1 Getúlio Vargas - (1930-1945)

A Revolução de 1930 deu-se sob o seguinte contexto: considerando a progressiva divisão das oligarquias dominantes no poder, o presidente da República, o paulista Washington Luís (1926-1929), visando consolidar a liderança paulista, indicou para sua sucessão o também paulista Julio Prestes, instaurando, assim, uma crise política. O governador de Minas Gerais, diante da atitude de Washington Luís procurou compor arranjos políticos com outras oligarquias estaduais e aliou-se ao Rio Grande do Sul, terceiro maior estado em termos eleitorais. Com isso, concorreu à presidência da República, o gaúcho Getúlio Vargas, tendo como vice o paraibano João Pessoa. Surgia a aliança liberal

²³Crises internacionais, guerras e eventos externos economicamente negativos causam dificuldades no comércio internacional, inviabilizando a importação de certos produtos. Conseqüentemente, a demanda interna, sustentada por políticas expansionistas, desloca os fatores de produção para as atividades de substituição de importação (SUZIGAN, 2000).

que agrupava Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraíba e contou com o apoio dos militares ligados ao tenentismo. Júlio Prestes venceu a eleição com 57% dos votos, porém os opositoristas da Aliança Liberal se articularam com Getúlio Vargas para derrubar Washington Luís e impedir a posse de Júlio Prestes. Nesse período, deputados da Aliança sofreram a degola, processo que não reconhecia a eleição dos deputados. Em 26 de julho, o paraibano João Pessoa foi assassinado em Recife e esse acontecimento criou clima para a revolta contra Washington Luís, assim como contra o resultado eleitoral. No dia 3 de outubro a revolta explodiu no Rio Grande do Sul, Paraíba e Minas Gerais e se alastrou pelo país, consolidando a Revolução de 1930 (HOLANDA, 2007).

Devido à decisiva participação dos militares na consolidação da Revolução de 1930, os primeiros anos de governo de Vargas foram marcados por medidas centralizadoras, a saber: fechamento do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, deposição de governadores e nomeação de interventores federais dos estados, ligados ao tenentismo, principais aliados, com o objetivo de anular as ações dos antigos coronéis e sua influência na região (PAULA, 2003; ABREU, 1989).

Nos período que compreende os 15 primeiros anos de Vargas (1930 a 1945) houve três tipos de governo: o governo provisório (1930-1934); o governo constitucional (1934-1937) e o governo ditatorial (1937-1945).²⁴ Nesse período iniciou-se a construção de uma forma de Estado planejador e intervencionista. Conhecido posteriormente como Estado desenvolvimentista (IANNI, 1977).

O governo provisório foi marcado por um clima de tensão entre os grupos oligárquicos e os chamados tenentes que apoiaram a Revolução de 30. Havia divergências em relação ao tempo que deveria durar o governo revolucionário/provisório, em relação à condução do governo e ao modelo de Estado. Os tenentes queriam que o governo provisório durasse o suficiente para dizimar os alicerces do poder oligárquico impedindo que as eleições sofressem interferência política da Velha República, e que o Estado agisse de forma centralizadora, nacionalista e reformadora. As oligarquias queriam que o governo provisório durasse o tempo necessário para instalar a democracia, realizar as ações sociais, e que o Estado agisse de forma liberal, federativo e dando autonomia para os estados (ABREU, 1989).

Para equilibrar essas demandas, Getúlio Vargas nomeou representantes dos tenentes para as interventorias estaduais e atendeu a algumas das reivindicações sociais das oligarquias regionais. A questão social passou a ser tratada como uma questão de Estado.

²⁴ Na realidade este período corresponde a três governos: a) governo revolucionário (1930-1934); b) governo constitucional (1934-1937) e governo ditatorial (1937-1945). Aqui se toma como um todo e se distingue do governo de 1950-1954, quando no período populista Vargas foi eleito presidente e terminou por suicidar-se em agosto de 1954.

Criou o Ministério do Trabalho, Ministério da Indústria e Comércio, e adotou uma política de proteção ao trabalhador e de incentivo à produção. Criou o Ministério da Educação e Saúde Pública; a Inspeção de Ensino Profissional-Técnico; a Lei Sindical; assim como a Lei de Férias, que já existia desde 1925, mas que levaria 20 anos para ser cumprida em sua totalidade. Além disso, fixou a jornada de trabalho em oito horas, criou a carteira de trabalho e o Instituto de aposentadoria e Pensões (ABREU, 1989).

O Estado ao longo da década de 1930 e metade da próxima se apresenta como planejador do crescimento econômico, criador e regulador do ambiente institucional e produtor, financiador e distribuidor de bens e de serviços (PAULA, 2003).

A partir dos anos 30, o Estado nacional passa aos poucos a constituir-se em núcleo organizador da sociedade e alavanca a construção do capitalismo industrial. Tratava-se de um Estado capaz de impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio – em relação aos centros originários do capitalismo mundial – combinando certa autonomia organizacional e inserção na estrutura subjacente. Como todo Estado desenvolvimentista, o brasileiro desempenhou um papel estratégico no controle das forças de mercado internas e internacionais e na sua utilização em favor de um interesse econômico nacional, definidos e, é claro, este interesse nacional de forma muito limitada ... (SALLUM JR., 1994, p.146).

A política econômica de Vargas focava o mercado interno e protegia a indústria nacional dos competidores estrangeiros. Em maio de 1931 foi criado o Conselho Nacional do Café - CNC que passou a ser Departamento Nacional do Café – DNC, em 1933, que tinha como função tirar de São Paulo o controle absoluto sobre a política cafeeira. Ainda em 1931 foi criada a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar, em 1932 foi criado o Instituto do Cacau, e em 1933 o Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA (ABREU, 1989; PAULA, 2003).

No contexto internacional, diante do caos social econômico decorrente da quebra da bolsa de valores de Nova York, o Presidente americano Roosevelt, pôs em prática em 1933, um plano econômico conhecido por *New Deal* (Novo Acordo) que se baseava em reformas sociais e na intervenção ativa do Estado na economia, deixando de lado o liberalismo econômico clássico. Entra em cena o keynesianismo, teoria econômica que defendia que para combater o desemprego não bastava baixar salários, mas aumentar a demanda e que essas ações seriam patrocinadas mediante intervenção do Estado na economia. Cabia ao Estado a regulamentação da economia com a diminuição das taxas de juros e o aumento dos investimentos com o foco na redistribuição da riqueza.

Nesse sentido, o Estado brasileiro, para manter a renda do setor do café, de grande importância para o crescimento da economia, uma vez que representava 70% das exportações brasileiras, adotou o modelo de intervenção keynesiano, e comprou o café para queimar, o que Furtado (2000) chamou de socialização das perdas (FURTADO 2000, VELLOSO, 2010).

O governo consolidava seu poder, mas havia vários grupos descontentes, como as elites do estado de São Paulo que resistiam às forças políticas e se sentiam aliados do poder. Em 1932 os Paulistas se rebelaram e iniciaram um movimento armado, conhecido por Revolução Constitucionalista, que exigia a convocação de uma Assembléia Constituinte. As pressões para que o país tivesse uma nova Constituição crescia e em 1933 realizaram eleições para a composição da Assembléia Constituinte (SILVA, 2005).

O período do governo constitucional inicia em 1934 foi promulgada a nova Constituição Federal a qual assegurou o Regime Federalista; o presidencialismo; instituiu o voto secreto; estabeleceu o intervencionismo do Estado em assuntos econômicos e sociais; ampliou os poderes do Estado dando autonomia para promoção de estatizações e estabelecimento de monopólios; assegurou o predomínio do Legislativo no sistema político, fazendo dele um instrumento para inibir o avanço do Executivo; garantiu os direitos sociais; convocou eleições para os governos estaduais e instituiu a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral e a Justiça Militar (PAULA, 2003).

No campo econômico, os capitais até então dirigidos quase que exclusivamente ao café migraram para a atividade industrial em expansão. O país acelerou a industrialização com o desenvolvimento de um parque industrial voltado para bens de consumo não duráveis como têxteis, alimentos, vestuários, necessários ao mercado interno. A expansão da indústria associada às necessidades do mercado interno caracterizou-se pelo processo de substituição de importação, que consistia na produção interna de produtos que antes eram importados (SUZIGAN, 1986).

Para a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL²⁵, a industrialização dos países latino americanos vincula-se à chamada Teoria dos Choques Adversos, a qual sustenta que o processo de substituição de importações inicia-se quando há um estrangulamento externo (guerras, crises internacionais, guerras e eventos externos economicamente negativos) gerando escassez de divisas, dificuldades no comércio internacional e inviabilizando a importação de certos produtos. Conseqüentemente, a demanda interna, sustentada por políticas expansionistas, desloca os fatores de produção para as atividades de substituição de importação gerando uma onda de investimentos nos setores substituidores de importação, promovendo o aumento da renda nacional e da demanda agregada (FURTADO, 1968; TAVARES, 1972).

Assim, o Governo procurou estimular o desenvolvimento das indústrias através de um sistema de substituição das importações que implicava no incentivo à utilização da

²⁵ A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe é uma das cinco Comissões Regionais das Nações Unidas, criada pela resolução 106 (VI) pelo Conselho Econômico e Social, em 25 de fevereiro de 1948 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da América Latina, coordenar as ações para a sua promoção e reforçar as relações econômicas de seus estados-membros com as demais nações do mundo.

capacidade ociosa das indústrias já existentes no país. A indústria têxtil e outras acabaram se beneficiando devido aos obstáculos colocados às importações de similares. Além disto, isenções foram criadas para exportações de bens de capital e as indústrias de base tiveram grande desenvolvimento, afetando diretamente o desenvolvimento do setor industrial, conforme tabela 4.

Tabela 4 - Taxas de Crescimento: Produção Industrial, PIB e Importação de Bens de Capital para a Indústria, 1929-1945 (%)

	Produção Industrial	Produto Interno Bruto PIB	Importação de Bens de Capital para a Indústria
1929-1932	0	0,3	-31,7
1933-1936	14,1	7,4	41
1937-1941	8,3	4,5	-5,5
1942-1945	4,3	1,8	-1,1

Fonte: Suzigan (1975, p:472) Industrialização e Política Econômica: Uma Interpretação em Perspectiva Histórica in Pesquisa e Planejamento Econômico.

Na tabela 4 se verifica que o período de 1933-1936 apresenta um desenvolvimento pronunciado da produção industrial e que as taxas de produção industrial e do PIB aumentavam e diminuía demonstrando assim um certo grau de instabilidade da economia. Em 1942-1945 o PIB teve seu declínio justificado pela Segunda Grande Guerra. Já a coluna das importações de bens de capital para a indústria mostra que a indústria se equipou para a fase de crescimento, principalmente no período de 1933-1936.

Outras políticas que favoreceram o crescimento industrial foram: a regulamentação do trabalho pela Legislação Trabalhista, a regulamentação sindical e das leis previdenciárias e a organização corporativa da indústria (FAUTO, 2007).

O ano de 1934 é considerado por alguns estudiosos (Monteiro & Cunha, 1974; Doellinger, 2010; Paula, 2003; Velloso, 2010) como a primeira experiência, efetiva, brasileira de planejamento federal, considerando a atuação prática do Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934, para a defesa da economia.

Embora criado com a finalidade de controlar e organizar o comércio exterior (como o nome indica), pela própria importância do setor externo da economia brasileira – na época política econômica quase se confundia com a política de comércio exterior – assumiu aos poucos a função de organizador da economia ... com a emergência da guerra foi elaborado pelo Conselho um plano de ação para a defesa da economia [...] tem-se assim a primeira tentativa de instituir formalmente um sistema central de planejamento. (DOELLINER, 2010, p:28).

Em 1935, o Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE, já alertava para a dependência da economia brasileira das companhias de petróleo estrangeiras. Em 1938 foi descoberto petróleo na Bahia e em virtude deste fato, foi criado o Conselho Nacional do

Petróleo - CNP, dando os primeiros passos para o país administrar a política petrolífera, controlando o refino e a distribuição, com o objetivo de diminuir a dependência brasileira.

No contexto político, em 1935 foi criada a Aliança Nacional Libertadora composta por integrantes de diferentes tendências da esquerda e liderada por comunistas. Prestes articulou as lideranças comunistas com vistas a dar início a uma revolução. Esse movimento foi conhecido como Intentona Comunista. Em novembro de 1935 teve início à insurreição liderada por Prestes, mas como estava pouco estruturada militarmente, e não teve a adesão dos operários que deveriam reforçar o levante decretando greves por todo o país não teve êxito. Os integrantes do movimento e lideranças políticas e sindicais foram perseguidos pelo governo.

O fracasso da intentona serviu de mote para o endurecimento do regime varguista, sobretudo em relação à repressão política. Dois anos depois, em 1937 um golpe de Estado inaugurava o período ditatorial de Vargas, ou ainda, o Estado Novo.

Em 1937 foi promulgada a Constituição que instituiu o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1946) eliminou a liberdade partidária e anulou a independência dos poderes legislativo, judiciário e executivo. Com o Estado Novo permanecia a preocupação de Vargas com as interventorias estaduais uma vez que possuíam prerrogativas executivas e legislativas e que não se mostravam de forma integrada nacionalmente. Nesse sentido coube ao governo buscar mecanismos que permitissem a unificação de procedimentos para as interventorias, considerando os princípios de centralização política e racionalidade administrativa do Estado Novo (ABREU, 1989).

Nesse sentido, no Estado Novo Getúlio Vargas aprofundou a estruturação do Estado, como veremos a seguir, e acentuou o intervencionismo estatal na economia, visando a atender às necessidades não só do desenvolvimento econômico, a partir do processo de industrialização, mas da soberania nacional “[...] o capitalismo se constitui, no Brasil, num empreendimento dirigido pelo Estado, cuja ação possibilitou o avanço para a industrialização...” (VIANNA, 1987, p:22). Para tanto, elaborou o Plano de Obras e Equipamentos, que teve como base o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional do Brasil, e criou um aparato estatal. Essa estruturação legitimou o poder do Estado na condução das políticas e na formulação, implantação e coordenação do planejamento²⁶ (IANNI, 1977).

Em 1938 foi criado o DASP – Departamento Administrativo do Serviço público como órgão responsável pelas tentativas de imprimir racionalidade e eficiência na administração pública. Coube ao DASP controlar o funcionalismo público, em relação ao ingresso via concurso público, planos de carreiras e regras formas de promoção baseadas na

²⁶ Vale citar que o Governo Vargas recebeu apoio do governo americano por meio da Missão Cooke no período de 1942 a 1943, para a elaboração do planejamento governamental (ver Ianni, 1986 e Souza, 1984).

meritocracia, assim como supervisionar as compras de bens públicos e revisar propostas legislativas (VIANNA, 2007).

Em 1939, por meio do decreto 1.202 de 8 de abril, foi instituída a lei que dispunha sobre a administração dos estados e município. Esta lei, conhecida por Código dos Interventores, regulamentou as ações dos interventores e efetivou a nacionalização e a centralização das propostas do Estado Novo, sinalizando assim o processo de integração nacional (ABREU, 1989; PAULA, 2003).

No mesmo ano, 1939 foi criada a Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico Nacional para planejar a criação da usina siderúrgica nacional. Em 1940 a Comissão apresentou relatório com o Plano de Ação para a usina siderúrgica, e em 1941 foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional, no Rio de Janeiro, após negociação entre o governo brasileiro e o americano²⁷. Como parte do plano de desenvolvimento econômico nacional, a criação da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, se associou à da Companhia Siderúrgica Nacional e visava à exploração das riquezas minerais do subsolo brasileiro, em especial o ferro (CPDOC-FGV, 2009).

Ainda em 1942, no decorrer da II Grande Guerra, o governo Vargas se abasteceu de um aparato estatal voltado para a defesa da economia. Criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Hidrelétrica de São Francisco, assim como a Comissão de Controle e Abastecimento, a Comissão de Defesa Nacional, e instituiu a Coordenação da Mobilização. Além desses órgãos criou o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC (1944 a 1946), ligado ao economista Roberto Simonsen, e a Comissão de Planejamento Econômico - CPE (1944 a 1945), ligada ao economista Eugênio Gudin (VELOSO, 2010; CPDOC-FGV, 2009).

O CNPIC e a CPE respondiam pelo planejamento federal e representavam a intenção do governo de instituir um sistema central de planejamento. Cabia à CNPIC orientar o desenvolvimento industrial-comercial do Brasil, e elaborar a planificação nacional. E, cabia à CPE executar a planificação nacional, cuidar da agricultura, indústria, comércio exterior e interior, transporte, moeda, crédito, tributação, além de estimular e amparar a iniciativa privada. Entretanto, esses órgãos não dialogavam entre si. Enquanto Simonsen tinha uma posição favorável ao planejamento e à ideologia industrialista/protecionista/intervencionista, Gudin apresentava posição contrária. Para Gudin o País devia focar a produtividade, não só na indústria, mas em todas as atividades econômicas, ao invés de defender o planejamento federal. Para Gudin, no contexto da economia liberal, a promoção do bem-estar econômico e a melhoria do padrão de vida dos brasileiros se davam pela via da iniciativa privada,

²⁷ Ver <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CVRD>, acessado em dezembro/2011.

amparada e fomentada pelo Estado, ao invés do intervencionismo do Estado (DOELLINGER, 2010; VELOSO, 2010).

Diante desse contexto, entre os anos 1944 e 1945, houve um debate econômico polarizado pelos defensores do livre funcionamento das forças do mercado, seguidores do economista Eugênio Gudín, e pelos defensores de um sistema nacional de planejamento, corrente intitulada de - desenvolvimentistas - seguidores de Roberto Simonsen²⁸. Tal debate retratava a controvérsia que existia em torno do planejamento estratégico do Estado (DOELLINGER, 2010).

Segundo alguns autores, o que havia por trás dessa discussão era a necessária definição acerca do modelo brasileiro de desenvolvimento. Daí a discussão envolvendo duas controvérsias, uma em relação à planificação da economia brasileira e outra em relação ao papel da industrialização no Brasil.

Em meio às diversas discussões, sem decisões efetivas sobre qual seria o motor de desenvolvimento econômico do Brasil e diante do contexto político oriundo do final da Grande Guerra, a Comissão de Planejamento Econômico foi extinta, em 1945 e o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial – CNPIC, em 1946, e com eles a idéia de um planejamento federal para a economia. O fim desses órgãos contribuiu para a descontinuidade da ação governista e para a superposição de políticas macroeconômicas e setoriais do governo no período pós-1945 (ALMEIDA, 2004; DOELLINGER, 2010).

No campo político, a oposição a Vargas se articulava e em 1943 houve o manifesto dos Mineiros, lançado pelos liberais mineiros, que reivindicavam o retorno da democracia. Diante das pressões sociais pela volta da democracia, Getúlio Vargas iniciou a liberalização do regime. Os partidos políticos foram reorganizados após sua extinção no início do Estado Novo tendo em vista a eleição presidencial no final de 1945. Os principais partidos que surgiram nesse período foi o PSD - Partido Social Democrático, criado por Vargas e que tinha sua base eleitoral nos industriais, banqueiros e oligarquias estaduais; a UDN – União Democrática Nacional, integrada pelos opositores de Vargas, classes médias urbanas, militares, empresários e profissionais liberais; PTB - Partido Trabalhista Brasileiro, criado por Vargas e ligado ao sindicalismo; e o PCB – Partido Comunista Brasileiro, liderado por Prestes que foi anistiado em 1944. Apesar das candidaturas presidenciais, temia-se que Vargas voltasse atrás e não realizasse as eleições ou não entregasse o poder, no caso de derrota. Diante das desconfianças, Getúlio foi deposto em 29 de outubro de 1945, pelo Alto

²⁸ Para Simonsen a planificação da economia era urgente dada à precariedade da renda nacional e do padrão de vida da população; a intervenção do Estado sobre a economia do país era fundamental para a concretização da planificação; e atribuía enorme importância ao processo de industrialização e à produtividade sendo esses fatores essenciais para o desenvolvimento. Para Gudín, o planejamento era uma experiência fracassada e abandonada do New Deal americano; ele era contra a intervenção do Estado e defendia unicamente a produtividade, ao invés da industrialização.

Comando do Exército encabeçado pelos Generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra, este candidato do PSD e Ministro da Guerra (ALMEIDA, 2004).

O Estado Novo chegara ao final e o presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, assumiu provisoriamente a presidência do país, até que as eleições de dezembro de 1945 escolhessem um novo presidente. A luta sucessória foi decidida em favor do general Eurico Gaspar Dutra, cujo resultado, sugere ter se dado mediante prestígio alcançado pela Força Expedicionária Brasileira que atuou na Segunda Grande Guerra, a máquina administrativa e a força popular de Vargas que era tratado como o “pai dos pobres” (CARVALHO, 2001).

o populismo de Vargas era um fenômeno urbano e refletia o novo Brasil que surgia, ainda inseguro, mas distinto do Brasil rural da Primeira República, que dominara a vida social e política até 1930 [...] era uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo. Era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. (CARVALHO, 2001, p:125).

Getúlio Vargas tornou-se senador pelo Rio Grande do Sul nas eleições de dezembro de 1945.

As políticas econômicas do governo Vargas evidenciaram a trajetória escolhida pelo governo para a definição das bases necessárias para a construção do projeto nacional que tinha como objetivo a busca do desenvolvimento do país, de forma integrada, não mais via economia agro-exportadora, mas sim, via industrialização nacional voltada ao mercado doméstico.

O período varguista marcou a transição entre dois modelos de Estado, o antigo caracterizado por uma estrutura econômica baseada na agricultura, cujo poder político concentrava-se nas oligarquias rurais, o Estado Liberal-Oligárquico, e o novo com uma estrutura econômica e social cada vez mais complexa exigindo a participação mais ativa do Estado, o Estado Desenvolvimentista. Apesar dessa transição a estrutura agrária, assentada no latifúndio, se manteve na maior parte do País (PRADO JR., 2000).

Em relação à distribuição setorial do país no período de 1930 a 1950, verifica-se que o setor da agricultura permanece à frente dos demais setores, conforme tabela 5:

Tabela 5 - Distribuição Setorial 1930-1950(%)

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços (*)
1930	30,6	16,5	52,9
1940	25	20,8	54,2
1950	24,3	24,1	51,6

(*) - Inclui Governo.

Fonte:Própria, baseado em SUZIGAN, 1984

Entretanto, também é possível verificar na tabela anterior que o crescimento da indústria na década de 1930 ainda é aquém do crescimento agrícola, e que no período de 1920-1940 o declínio da participação agrícola correspondeu de certa forma com o aumento da participação industrial, que vai obter certo equilíbrio na década de 1950.

Para a consecução do projeto desenvolvimentista, no Brasil dos anos 30, dada a ausência de modernização da economia e do Estado, o Estado Desenvolvimentista assumiu a responsabilidade de formar, dentro do sistema existente, um aparato estatal que incentivasse o investimento nacional industrial e assumisse o compromisso de acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro.

Desta forma, foram criados órgãos e instituições governamentais que tinham por objetivo planejar e executar políticas de planejamento da produção e da distribuição, de eliminar o coronelismo no meio rural no processo de tomada de decisão, assim como de defender a economia nacional, justificando, o intervencionismo estatal e caracterizando assim a prática do planejamento federal. Com isso, foi possível alterar a antiga forma de gerir a economia e direcionar investimentos em favor de uma nova dinâmica para a economia nacional.

1.2.1.2 General Eurico Dutra - (1946 a 1950)

O governo do General Eurico Gaspar Dutra foi considerado, inicialmente, um período democrático, após a experiência ditatorial do Estado Novo.

Em 1946 foi promulgada nova Constituição que compatibilizou os princípios liberais e conservadores, garantiu a autonomia dos estados e municípios e assegurou a divisão do Estado nos três poderes. Por um lado, manteve a república federativa presidencialista, a divisão do estado entre os três poderes e os direitos civis e políticos aos cidadãos. Por outro lado, preservou a estrutura fundiária garantindo a existência dos grandes latifúndios e lidou de forma autoritária com os sindicatos trabalhistas (ALMEIDA, 2004).

O governo do General Eurico Gaspar Dutra adotou medidas repressivas no decorrer do seu mandato. Proibiu a existência do Movimento Unificador dos Trabalhadores, que havia sido organizado por líderes sindicais com intenção de criar um sindicalismo autônomo e livre de interferências externas. Em 1947, solicitou ao Congresso Nacional que o País rompesse relações diplomáticas com a União Soviética e enviou ao Tribunal Superior Eleitoral o pedido de cassação do registro do partido comunista e de seus representantes (ALMEIDA, 2004; PAULA, 2003).

No cenário internacional, o final da Segunda Grande Guerra consagrou a hegemonia norte-americana, cujas bases foram estabelecidas no acordo de *Bretton Woods*, em 1944. Este condenava os protecionismos vigentes desde a crise de 1929 e consagrava o

abandono do padrão ouro por parte dos países, com exceção dos Estados Unidos, estabelecendo o dólar como padrão internacional, para o qual os demais países deveriam estabelecer taxas fixas de câmbio. No Brasil, a paridade cambial mantém-se fixa em Cr\$ 18,50 por dólar, enquanto a inflação brasileira era o dobro da norte-americana durante a guerra. Esta valorização do cruzeiro, associada ao crescimento econômico e à demanda de importações dos últimos anos Estado Novo, justificou a política econômica de Dutra (VIANNA, 1990). O Estado priorizou uma política externa de proximidade com os Estados Unidos, a partir do compartilhamento da ideologia liberal e permitiu o aumento dos interesses internacionais no Brasil (IANNI, 1977).

A adesão ao liberalismo, do governo Dutra, foi preconizada pelas instituições criadas em *Bretton Woods*, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, em 1944. O modelo de *Bretton Woods* defendia o ordenamento monetário baseado na paridade cambial do padrão ouro-dólar. O governo entrou em defesa do liberalismo cambial e alfandegário e por menor intervenção do Estado na economia, encerrando com isso a prática do planejamento federal (PAULA, 2003, ALMEIDA, 2004).

a instabilidade política brasileira, típica da República de 1946, constituiu-se em notável entrave, não apenas para as iniciativas de planejamento econômico federal, como também para o próprio processo de administração governamental. (ALMEIDA, 2004, p.7).

A política econômica do governo foi marcada pela predominância de políticas liberais. A proposta do governo era de uma economia liberalizante com diminuição da intervenção estatal e abertura comercial. A posição econômica de Dutra para a política liberal se baseou no que no que Vianna (1990) chamou de ilusão de divisas. Como o volume de reservas do país estava em situação favorável, e considerando a posição de credor político perante os Estados Unidos, o governo acreditava que a posição liberal do país atrairia investimentos diretos estrangeiros e que esta seria a solução para os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Com isso, foi instituído o mercado livre com extinção do controle dos fluxos de reservas por parte do governo.

Entretanto, a ilusão durou pouco. Com a liberação das importações, o país consumiu grande parte das reservas cambiais na compra de bens duráveis (eletrodomésticos, automóveis) estrangeiros. Devido ao elevado preço de matérias-primas e máquinas para as indústrias, o qual subiu 47% em 1947 em relação ao ano anterior (VIANNA, 1990) as reservas nacionais foram gastas com o aumento do déficit comercial o que atingiu US\$ 313 milhões em 1947. (VIANNA, 1990; NOIJE, 2011).

Assim, a política econômica precisou ser revista, considerando o déficit na balança comercial, o que resultou na volta do controle cambial frente à escassez das moedas fortes,

e se estabeleceu o sistema de licenciamento prévio de importações²⁹. Desta forma se abrandava a premissa liberal de não intervenção estatal do governo Dutra (NOIJE, 2011). O efeito dessas ações foi uma nova rodada de substituição de importações, orientada para o ramo de bens de consumo durável. Nesse período de reorientação da política econômica (1947) a condição dos trabalhadores se resumia no congelamento dos salários desde 1942, o que deu base para que emergissem movimentos grevistas e protestos contra as perdas salariais e contra a elevação do custo de vida (ALMEIDA, 2004).

Em 1949 foi apresentado o Plano Salte que representou uma retomada dos princípios do planejamento econômico, sendo que ao invés de garantir a interferência estatal nos setores produtivos industriais e financeiros seguindo o modelo Vargas, se o Plano se traduzia numa planificação da economia com o foco setorial, ao invés de expressar, efetivamente, um planejamento federal. O Plano previa, por meio de empréstimos no exterior, a aplicação de recursos federais nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. A execução do Plano pretendia recuperar a economia e anular a posição dos críticos nacionalistas (PAULA, 2003).

Diante do exposto, é possível concluir sobre a gestão do Governo Dutra, que apesar de mostrar, aparentemente, uma postura ambígua em relação ao liberalismo, em específico, quanto ao intervencionismo estatal na economia do país não se pode dizer que Dutra tenha abandonado a prioridade do desenvolvimento industrial presente na gestão Vargas. Durante o seu governo houve a continuidade e expansão de crédito ao setor industrial; além disso, sua política cambial, de modo geral, se traduzia na transferência de renda do setor de exportação para o mercado interno, e principalmente para a indústria, uma vez que favorecia as importações de bens de capital e de intermediários e restringia as de bem de consumo, por meio do sistema de licenciamentos.

Deste modo, sugere-se que Dutra manteve, mesmo que em escala limitada e com um viés mais voltado para o capitalismo dependente, a combinação entre plano de investimentos, política cambial seletiva, câmbio fixo e política acomodatória de crédito visualizada no final do Estado Novo de Vargas (VIANNA, 1990).

No campo político, Vargas percorreu o país para fortalecer os partido dos trabalhistas nas eleições legislativas de 1947 e mantinha boas relações com as lideranças do PSD, pensando em nova campanha eleitoral à Presidência da República. Vargas anunciava uma plataforma eleitoral sustentada na defesa do nacionalismo e na ampliação dos programas sociais, como as leis trabalhistas criadas em seu primeiro governo, e criticava a gestão Dutra e suas políticas de liberalização econômica implementadas no início do governo.

²⁹ Com o sistema de licença prévia as divisas para importar eram liberadas de acordo com as prioridades do governo e após análise de cada pedido de importação. Tal política cambial foi praticada até 1953 (VIANNA, 1990).

Desde as pressões pela democratização na fase final do governo Vargas e durante o governo Dutra, a sociedade brasileira passara por mudanças. Os sindicatos e partidos de esquerda tentavam ganhar espaço na conjuntura política, o empresariado emergente e as classes médias urbanas queriam maior representação. Os militares estavam divididos entre dois grupos: os nacionalistas (chamados de esquerdistas) e os democráticos (chamados de entreguistas) (FAUSTO, 1999) ³⁰.

Diante da crise econômica e das divisões políticas, em 1950, Getúlio Vargas foi eleito para a presidência da República, pelo PTB - Partido Trabalhista Brasileiro, por meio de uma eleição direta.

1.2.1.3 Getúlio Vargas / Café Filho (1951 a 1954)

O presidente Vargas começou seu segundo mandato com um ministério de conciliação que contemplava setores influentes incluindo o PSD, que mesmo tendo tido outro candidato à presidência, recebeu indicações de ministérios. Apoiado pela coligação partidária Vargas retomou as plataformas populistas e nacionalistas e manteve a intervenção do Estado na economia.

O governo de Vargas (1951 a 1954) traduziu-se na reafirmação do projeto industrializante e desenvolvimentista implantado no primeiro governo (1930 a 1945). O início do governo consistiu na definição de um planejamento estatal voltado para aceleração da industrialização, promoção dos interesses nacionais e garantia da direção estatal nas relações com o capital estrangeiro. Vargas propunha avançar na montagem de infraestrutura para o desenvolvimento econômico, favorecendo a integração da indústria pesada de bens de capital e de insumos e aplicando capitais públicos nos empreendimentos estratégicos, tais como petróleo, eletricidade e siderurgia. O objetivo consistia em promover uma integração vertical da industrialização envolvendo a indústria pesada, de bens de capital e de insumos, a partir de uma aliança com os Estados Unidos (CAPUTO & MELO, 2009).

Para a consecução desse objetivo Vargas utilizou a Assessoria Econômica, que formulou os projetos de criação da Petrobrás e da Eletrobrás, e o Ministério da Fazenda que criou a Comissão Mista Brasil - Estados Unidos já negociada no Governo Dutra, e a Comissão de Desenvolvimento Industrial, encarregada de planejar uma política de desenvolvimento industrial mais ampla. Apesar de o papel do Estado se manter centralizado no plano de desenvolvimento, havia o reconhecimento da necessidade da entrada de capital internacional (CAPUTO & MELO, 2009).

³⁰ FAUSTO, B. História do Brasil. São Paulo:EDUSP: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999.

Assim, a política econômica do governo Vargas consolidou uma política desenvolvimentista baseada nos princípios do planejamento econômico federal, com forte interferência do Estado nos setores produtivos, industriais e financeiros (VIANNA, 1990). A política desenvolvimentista consistia no crescimento industrial, formação do mercado interno, criação das tarifas protecionistas e os investimentos na indústria (FURTADO, 2000).

Como estratégia de governo, Vargas traçou sua política econômica apoiada em um projeto que dividia sua gestão em duas fases: a primeira (1951-1952) trataria da estabilização da economia tendo como pilares as políticas fiscais e monetárias e a segunda (1953-1954) se voltaria para empreendimentos nacionais tendo como base a Comissão Mista Brasil-EUA, a qual asseguraria os financiamentos do Banco Mundial e do Eximbank³¹. A presença do Estado como articulador do planejamento do País era tida como indispensável em diversas áreas, pois era essencial para a formação de relações de mercado (VIANNA, 1990).

Nesse período consolidou-se o populismo nacionalista, mediante a relação particular mantida entre o Estado e as classes sociais. Sob o controle do Estado, o populismo caracteriza-se pela incorporação das massas populares no processo político (WELLFORT, 1978). Segundo o autor, trata-se de um “fenômeno político de massas” no qual o Estado é sensível aos anseios populares, e é pautado por uma relação entre indivíduos e o poder político sendo este exercido por um “líder carismático e tutelador” (WEFFORT, 1978, p:28). Esse plano político era caracterizado pela estrutura institucional de forma autoritária, orientação política com vocação nacionalista, antiliberal e anti-oligárquica e visão econômica com tendência nacionalista e industrial (WEFFORT, 2006).

A política desenvolvimentista de Vargas provocou ondas migratórias do campo para as cidades, incrementando o contingente de trabalhadores urbanos. Eram esses trabalhadores que formavam a base de sustentação do populismo (PAULA, 2003).

Entretanto, o êxodo nordestino passou a ser direcionado não só à agricultura paulista, mas também às regiões da indústria (PAULA, 2003), conforme tabela 6.

Tabela 6 - Distribuição da População Brasileira entre 1940 a 1960

Anos	População Urbana	População Rural
1940	31,2%	68,8%
1950	36,2%	63,8%
1960	45,4%	54,6%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 2010

³¹ Entretanto o governo não alcançou os objetivos propostos. Na primeira fase os indicadores econômicos inviabilizaram a política de estabilização da economia e na segunda fase, em 1953 a Comissão Mista foi extinta e ao mesmo tempo estouraram os movimentos sociais reivindicadores, o que levou o governo a abandonar o projeto inicial (VIANNA, 1989)

Entre as décadas de 1940 e 1960 houve um crescimento contínuo da população urbana de 116,02% entre as décadas de 1940 a 1950 e 125,12% entre as décadas de 1950 a 1960.

Para favorecer o processo de modernização do País e incentivar o desenvolvimento nacional, priorizando a industrialização, o Governo Vargas elaborou o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico ou Plano Lafer, anunciado em 1951, criou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) bem como o Fundo de Reaparelhamento Econômico, em 1952. No período 1951-1953 o governo criou, entre outros, a Petrobrás, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (BASA), Eletrobrás, voltados para o desenvolvimento econômico do País (IANNI, 1977).

A criação da Petrobrás envolveu disputas político-ideológicas envolvendo duas correntes, os entreguistas que defendiam a exploração do petróleo por meio de capital internacional e os nacionalistas que defendiam o petróleo como monopólio estatal. Essa disputa assegurou o comprometimento, ou ainda, a identificação de Getúlio Vargas com o nacionalismo econômico (IANNI, 1977).

Vargas favoreceu as importações de equipamentos e matérias-primas com uma política de câmbio que serviu como alavanca para o incentivo ao crescimento do setor industrial e fortaleceu o comprometimento do setor público na economia, provendo insumos básicos essenciais ao processo de industrialização, via financiamento do BNDE (SUZIGAM, 1978).

Todavia, os altos investimentos do Estado direcionados para o dinamismo econômico do país comprometeu a capacidade de atender aos interesses da classe trabalhadora como direitos sociais e aumento de salário, o que desencadeou movimentos populares contra o governo. Além disso, havia outro problema de igual importância que era o aumento da taxa de inflação atingindo em 1954 o índice de 25,8% ao ano (FONSECA & MONTEIRO, 2003), conforme tabela 7.

Tabela 7 - Indicadores Econômicos (1950-1954)

Ano	PIB %	Inflação % IGP aa
1950	6,8	12,4
1951	4,9	12,3
1952	7,3	12,7
1953	4,7	20,6
1954	7,8	25,8

Fonte: Estatísticas Históricas IBGE
Inflação: Índice Geral de Preço

Na tabela 7, se verifica que apesar da trajetória ascendente da inflação, o PIB manteve uma média elevada de crescimento no período entre 1950-1954 de 6,3% aa.

Compatibilizar as propostas desenvolvimentistas (as quais demandavam alto investimento do Estado) com as demandas dos trabalhadores era o grande desafio de Vargas, pois a conjuntura econômica apresentava, conforme quadro acima, altas taxas inflacionárias e a arrecadação do governo muitas vezes inferior às despesas.

No cenário internacional a guerra fria e o conflito da Coreia, em 1953 acentuavam as disputas político-econômicas.

Diante das pressões que o governo enfrentava, Getúlio mudou a sua equipe ministerial em 1953. A principal mudança foi a indicação de João Goulart (Jango) para o Ministério do Trabalho, pertencente ao PTB, o que simbolizava a aproximação do presidente com as lideranças sindicais. O objetivo de Jango era recompor a base dos trabalhadores em um momento em que a inflação e a agitação social enfraqueciam o governo. Jango concedeu maior liberdade aos sindicatos e consolidou sua liderança entre os trabalhadores. Enquanto a estratégia de reconquistar os trabalhadores se efetivava, os opositores temiam que o Brasil se tornasse uma República dominada por sindicalistas.

Com a continuidade da crise econômica e maior liberdade sindical, a oposição ao governo aumentava e outras manifestações de protestos e greves trabalhistas ocorreram. A ascensão e a radicalização dos movimentos populares desestruturaram o controle estatal. A crise social, com apoio de setores das Forças Armadas e da sociedade civil, acirrou a crise política e exigiram a renúncia de Vargas (FONSECA & MONTEIRO, 2003).

Para não renunciar, Vargas cometeu suicídio. Com o suicídio de Vargas assumiu o vice-presidente Café Filho que ocupou a presidência por 14 meses e nesse período conciliou os problemas econômicos e a crise política gerada com o impacto provocado pela notícia do suicídio de Vargas e pela divulgação da carta-testamento, documento endereçado ao povo brasileiro escrito por Vargas horas antes de seu suicídio, no qual ficavam explícitas as razões que o tinham levado ao suicídio e eram indicados os responsáveis pelo desfecho trágico, o que fez com que a população se voltasse contra os opositores de Vargas (FONSECA & MONTEIRO, 2003).

As eleições presidenciais de outubro de 1955 elegeram Juscelino Kubitschek (PSD) como presidente e João Goulart (PTB) o seu vice, expressando com isso a volta do poder dos trabalhadores. A disputa política foi marcada pela sugestão dos udenistas e com apoio dos setores militares de uma candidatura consensual. Entretanto, Juscelino não aceitou a proposta e buscou apoio junto ao PTB, e venceu as eleições. A posse de Juscelino Kubitschek foi violentamente combatida por setores anti-getulistas e por civis ligados à conservadora UDN (BENEVIDES, 1979, 1991).

1.2.1.4 Juscelino Kubitschek – (1955 a 1960)

Juscelino Kubitschek assumiu o poder em 1955 quando o planejamento se consolidava como instrumento de intervenção do Estado e traçou o seu governo dentro de uma política desenvolvimentista, baseada no crescimento industrial, cujo lema foi alcançar o desenvolvimento “cinquenta anos em cinco”.

Para atingir esses resultados elaborou um conjunto de ações que compuseram o Plano de Metas. O Plano de Metas de Juscelino foi fruto do diagnóstico dos entraves ao crescimento econômico brasileiro elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos entre 1951 e 1953, ainda no governo Vargas. Os estudos da Comissão Mista, assim como os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e os da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicavam a necessidade de eliminar os "pontos de estrangulamento" da economia brasileira. A CEPAL, desde 1948, desenvolvia propostas de desenvolvimento seguindo uma programação econômica em nível regional, setorial e global baseada na estratégia de substituição de importações (IANNI, 1977, BENEVIDES, 1979, 1991).

O Plano de Metas visava entre outros fins, aumentar a produtividade dos recursos investidos, viabilizar a aplicação de novos recursos em atividades produtoras, assim como aumentar a oferta de empregos e elevar o nível de vida da população. Ao observarem o quadro de modernização do Brasil a partir da política de substituição de importações praticada desde a década de 1930, os órgãos planejadores notavam que alguns pontos estruturais dificultavam o crescimento permanente da economia brasileira, levando-a a crises cambiais e inflacionárias, e planejaram obras de infraestrutura sem a restrição do capital estrangeiro e da entrada de empresas estrangeiras. Logo, a base do plano consistia em unir o Estado, o setor privado e o capital internacional para gerar o crescimento econômico. Entrava em cena um novo nacionalismo que divergia do de Vargas pela ênfase concedida ao capital estrangeiro (BENEVIDES, 1991).

Além do nacionalismo mediante participação do capital internacional, o desenvolvimentismo de JK também apresentava divergência em relação ao desenvolvimentismo de Vargas. No desenvolvimentismo de JK não continha a ideia de autonomia econômica do Brasil, conforme o desenvolvimentismo de Vargas. Para Getúlio Vargas a problemática do desenvolvimento econômico, em particular a industrialização, estava ligada à ideia da emancipação econômica nacional. Para JK esta ideia era secundária, uma vez que ele tratava industrialização e autonomia econômica como variáveis independentes (IANNI, 1977).

Para a formulação do Plano de Metas o governo consagrou a prática do planejamento federal, uma vez que foi aprofundada a relação entre o Estado, a economia,

desenvolvimento e o planejamento. A administração pública foi levada, a assumir papel intervencionista no campo político e econômico, fazendo com que as políticas públicas passassem a ser descritas como políticas econômicas “estatizantes”, no sentido de assegurarem o envolvimento do Estado com o projeto de implantação da industrialização e este como o desenvolvimento econômico. O Plano passou a ser, então, o principal instrumento de política econômica do governo (IANNI, 1977; OLIVEIRA, 2008).

planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos como para boa parte da opinião pública. Além disso, membros do governo, economistas, técnicos e administradores procuraram difundir a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra; uma técnica que se aplicaria indiferentemente, em qualquer regime econômico, em diferentes fases do processo do desenvolvimento. Dizia-se que a planificação experimentada em países socialistas era apenas uma das possibilidades de aplicação da técnica; que esta se havia aplicado também nos países capitalistas industrializados, para organizar as economias de guerra e, também, para acelerar a reconstrução econômica no pós-guerra (IANNI, 1977: 146).

Nesse sentido, foi criado, em 1956, o Conselho de Desenvolvimento, subordinado à presidência, e que iria coordenar o detalhamento e a execução do Plano de Metas. O Conselho atuava por meio de grupos executivos, aos quais cabia a responsabilidade da concessão de incentivos ao setor privado, para que as metas fossem alcançadas (CPDOC/FGC, 2009)³².

O Plano de Metas revelou a possibilidade de cooperação entre o setor público e o setor privado, sendo este mobilizado por grupos executivos, e possibilitou uma agenda de planejamento econômico federal ao concretizar boa parte das metas no período proposto, sendo responsável pela aceleração do desenvolvimento industrial do País, o que pode ser apreendido pela tabela 8 (BENEVIDES, 1979).

Tabela 8 - Taxas de Crescimento Setoriais (1955-1961)

Ano	PIB %	Produção Industrial % aa	Produção Agrícola % aa	Serviços % aa
1955	8,8	11,1	17,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2,0	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,17	7,6	8,1

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1990)

³² Segundo Vianna (1987) coube ao Grupo Executivo da Indústria Automobilística, agência paraestatal, a divisão do mercado na implantação da indústria automobilística. As empresas montadoras ficaram com as grandes empresas de capital internacional e o setor de peças de reposição, com as empresas nacionais de pequeno porte.

A expansão do capitalismo industrial no espaço nacional gerou a hegemonia do estilo urbano de vida e a expansão dos setores industrial e terciário da economia. A entrada de capital estrangeiro no Brasil proporcionou um aparelhamento material do país e um progresso no padrão de vida nacional com infraestruturas rodoviárias, portuárias e ferroviárias, gerando com isso o desenvolvimento industrial e urbano do país (SKIDMORE, 1988).

Entre 1956 e 1961 é possível ressaltar dois fatores essenciais da economia. Primeiro, o aumento da participação do governo nos investimentos; o segundo, a entrada de capital estrangeiro privado e oficial para desenvolver determinados setores. Esse período é associado à nova etapa da internacionalização da economia brasileira, com a aliança entre o capital estatal, o nacional e o estrangeiro ao longo frente ao processo de industrialização (TAVARES, 1972).

O financiamento do desenvolvimento industrial gerou um surto expansivo dos capitais estrangeiros no Brasil. A entrada de capitais estrangeiros no Brasil foi resultado da expansão mundial pela qual passavam os capitais norte-americanos, japoneses e europeus, além de políticas internas, de atração destes capitais, presentes na economia brasileira. Essa entrada de capitais estrangeiros é confirmada na tabela 9 que traz os investimentos estrangeiros por País no Brasil (CAPUTO & MELO, 2009).

Tabela 9 - Investimentos diretos estrangeiros por País de origem através da Instrução 113 e do Decreto 42.820 no período de 1955 a 1963 (em milhões de US\$)

País de Origem	IDE	(%)
EUA	216,5	43,5
Alemanha	93,0	18,7
Suíça	36,2	7,3
Inglaterra	24,0	4,8
Japão	16,2	3,3
França	15,4	3,1
Canadá	14,4	2,9
Itália	11,2	2,3
Suécia	9,9	2,0
Bélgica	9,7	1,9
Panamá	8,8	1,8
Holanda	6,8	1,4
França, Bélgica, Suíça e EUA	6,8	1,4
França e EUA	5,3	1,1
Alemanha e Itália	2,6	0,5
Venezuela	2,3	0,5
Cuba	2,1	0,4
Panamá e EUA	2,0	0,4
Luxemburgo	1,7	0,4
Liechtenstein	1,6	0,3
Finlândia	1,4	0,3
Alemanha, França e EUA	1,1	0,2
Uruguai	1,0	0,2
Holanda e EUA	0,8	0,2
Libéria	0,7	0,1
Dinamarca	0,7	0,1
Finlândia e Alemanha	0,7	0,1
Alemanha, Inglaterra e EUA	0,5	0,1
Outros	4,1	0,8
Total	497,7	100,0

Fonte: Boletins, vários anos, 1955-1964 (BACEN). Elaboração própria

O traçado da política industrial desenvolvimentista de JK caracterizou-se pelo sistema cambial que favorecia as importações de equipamentos e matérias-primas e a atração do capital estrangeiro, pela tarifa aduaneira protecionista, e pela presença do Estado como empresário para os setores de infraestrutura e de linhas de financiamento, via BNDE. Tais elementos favoreciam a estratégia do capital internacional de entrada no mercado nacional, e de forma vantajosa as multinacionais (SUZIGAN, 1986).

A indústria se expandiu e se diversificou, mas o surto desenvolvimentista não foi acompanhado pela distribuição da riqueza de forma igualitária. Grandes empresas multinacionais instalaram-se no país, em especial montadoras de automóvel na região Sudeste, em específico no ABC paulista (Santo André, São Bernardo do Campo e São

Caetano do Sul), locais próximos aos maiores centros urbanos Rio de Janeiro e São Paulo e ao porto de Santos. A estrutura agrária permanecia inalterada e as formas de trabalho no campo eram precárias, sem o reconhecimento de direitos similares aos dos trabalhadores urbanos. As elites regionais, ligadas ao setor exportador ou ao aparelho de Estado, assumiam padrões de consumo cosmopolitas, incompatíveis com o nível da renda regional. Nessa condição, os excedentes eram consumidos e não investidos, impossibilitando a sustentação de um processo de desenvolvimento mais eqüitativo (OLIVEIRA, 2008).

Segundo Cano (1998), a participação relativa do estado de São Paulo no PIB industrial nacional avançou desde 1919 (com 31,5% do total) até 1970, quando atingiu 58% da indústria nacional, o que caracterizou o processo de desigualdade nas taxas de crescimento econômico entre regiões do país e sinalizou o maior dinamismo da economia industrial paulista frente às demais regiões.

Assim, emergiu uma nova dinâmica regional brasileira caracterizada pelas disparidades regionais e definida pelo processo de urbanização, de industrialização e pelas relações de trabalho produzidas pelo capitalismo com característica integradora, sob a chancela do Estado. A política de industrialização do Brasil era benéfica para a região Centro-Sul e nefasta para o Nordeste. Segundo Oliveira (2008: 175) “o planejamento num sistema capitalista é, sobretudo, uma forma de reposição transformada dos pressupostos da produção”, ou seja, o planejamento reforça as condições da própria estrutura produtiva, tanto na esfera da produção, quanto da circulação e da apropriação.

Logo, as disparidades regionais eram o sinal de movimento diferencial de acumulação do capital nas relações entre os “Nordestes” e o Centro-Sul. Para atenuá-las emergiu no contexto governamental o planejamento regional cuja ênfase recaiu sobre a questão regional, com o objetivo de promover maior equidade na distribuição espacial do desenvolvimento. O planejamento regional assumiu os contornos da ideologia da classe dominante da região da indústria. (FURTADO, 2000; OLIVEIRA, 2008).

O quadro de disparidades regionais nos últimos anos da década de 1950, quando o país entra no processo de implantação acelerada de setores industriais de bens de capital, bens de consumo duráveis sofisticados (a indústria automobilística) e de insumos estratégicos (Petrobrás) durante o governo JK, levou a um amplo debate político sobre o destino em curso para as regiões que não se beneficiaram dos pacotes de investimentos industriais, ao contrário da região Sudeste. Desse contexto emergiu o planejamento regional (CANO, 1998).

O discurso do Estado sob a forma de planejamento com o foco na questão regional consistia em superar as desigualdades regionais do país a partir do predomínio da indústria sobre a agricultura. Para tanto precisava dinamizar e estimular as economias regionais, por meio de subsídios cambiais e financiamentos para estimular investimentos nas regiões

abrangidas pelo plano, ou seja, precisava atrair o capital das regiões mais ricas para as mais pobres do Brasil, revertendo assim o processo auto-reforçado de concentração de renda no Centro-Sul do País. Tratava-se da “correia de repasse”, expressão utilizada por Oliveira (2008).

Nesse contexto, o Estado se voltou para a criação das agências de intervenção regional, como uma das primeiras experiências de planejamento regional do Brasil. Em 1959 foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE com a finalidade de corrigir as desigualdades espaciais que se ampliavam pelo território nacional, à medida que avançava o processo de constituição do mercado interno, impulsionado pela industrialização do país (OLIVEIRA, 2008).

Cabia à SUDENE à promoção do desenvolvimento regional, principalmente na área mais atingida pelo clima árido, o polígono da seca, além de fomentar a industrialização da região a qual era vista como um caminho que levaria à redução das disparidades regionais. Para tato sua função seria coordenar as ações governamentais no Nordeste, à qual as demais instituições federais com atuação na região se remeteriam, e estabelecer diretrizes, controlar e executar as políticas de incentivo na região nordeste (CANEL & TÁVORA JR., 2005). Políticas essas, objeto de discussão e de reflexão em sua interpretação, pois [...] a política de amplos subsídios ao setor industrial contribuía para concentrar os investimentos no Centro-Sul do país (ARAÚJO, 2000: p: 157).

Desde sua criação, a Sudene enfrentou fortes reações político-ideológicas das elites empresariais, políticas e intelectuais do Nordeste, no que se refere às suas linhas de orientação e proposições, uma vez que o estímulo à produtividade no setor produtivo, que incentivaria a industrialização da região teria que, de algum modo, mexer na estrutura de propriedade agrária, o que não interessava às oligarquias nordestinas. O projeto da Lei de Irrigação, enviado ao Congresso, em 1959, nunca foi aprovado, uma vez que trazia os meios para o controle do uso da terra e da água, bases para a reforma agrária. As reações contrárias às propostas da SUDENE eram diversificadas: governadores de Estado, Forças Armadas, DNOCS, elites políticas e empresariais (OLIVEIRA, 2008).

As diretrizes de ação da SUDENE em relação às políticas de desenvolvimento regional no Nordeste foram baseadas no estímulo à modernização econômica e ao investimento por meio de fomento governamental. Seus resultados ao final do governo JK (1961) mostraram um crescimento da produção de bens primários na região. Contudo, não se observou ganhos de produtividade no setor produtivo, o que acabou comprometendo a expansão do mercado interno regional, o qual, segundo a estratégia da SUDENE, acabaria por incentivar a industrialização (OLIVEIRA, 2008).

Quanto aos indicadores econômicos do governo JK, é possível confirmar a posição de Ianni (1979), conforme quadro abaixo, quando ressaltou que o Plano de Metas constituiu-se

numa via de desenvolvimento capitalista, tendo como mote a industrialização e redefiniu a inserção da economia brasileira no capitalismo internacional, reforçando o seu caráter dependente (IANNI, 1977), conforme tabela 10.

Tabela 10 - Indicadores Econômicos (1955-1961)

Ano	Inflação IPC %	Dívida Externa US\$ Milhões	Saldo das Transações Correntes US\$ Milhões
1955	23	1.445	2
1956	21	1.580	57
1957	16,1	1.517	- 264
1958	14,8	2.044	- 248
1959	39,2	2.234	- 311
1960	29,5	2.372	- 478
1961	33,2	2.835	- 222

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1990)
Inflação: Índice de Preço ao Consumidor

Na tabela 10 se verifica a trajetória ascendente da inflação e da dívida externa do Brasil, bem como o saldo negativo das transações correntes, as quais refletem o cenário do comércio internacional do país. O saldo negativo da balança de transações sinaliza que a economia do país é financiada por recursos externos.

O governo JK realizava investimentos no setor industrial a partir da emissão de papel moeda e da abertura da economia ao capital estrangeiro, o que agravou o processo inflacionário e permitiu uma desnacionalização econômica, uma vez que as empresas multinacionais passaram a dominar os setores mais dinâmicos da economia brasileira, como bens de consumo duráveis e bens de capital. Por outro lado, a produção de bens não duráveis ficou a cargo das empresas privadas nacionais (ABREU, 1989).

A relação de subordinação do capital nacional em relação ao capital estrangeiro era evidente, pois a atividade produtiva mais complexa era exercida por uma empresa estrangeira, enquanto que cabia às empresas privadas nacionais serem meras fornecedoras de insumos e componentes.

Portanto, se por um lado, o Plano de Metas alcançou os resultados esperados, conforme tabela 11, por outro, foi responsável pela consolidação de um capitalismo dependente.

Tabela 11 - Plano de Metas – Previsão e Resultados (1957-1961)

Meta	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (mil quilowatts)	2.000	1.650	82
Carvão (mil toneladas)	1.000	230	23
Petróleo – produção (mil barris/dia)	96	75	76
Petróleo – refino (mil barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (mil quilômetros)	3	1	32
Rodovias – construção (mil quilômetros)	13	17	138
Aço (mil toneladas)	1100	650	60
Cimento (mil toneladas)	1400	870	62
Carros e caminhões (mil unidades)	170	133	78

Fonte: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889/1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

Buscando caracterizar a economia brasileira no governo de JK, Benevides (1979) enfatiza que o Plano de Metas foi além do processo de substituição de importações, já que a industrialização por ele promovida não era apenas uma reação ao estrangulamento externo. O Plano de Metas consolidou a industrialização no País, ao instalar a indústria pesada, principalmente a automobilística, ao dar impulso à indústria de base com a instalação de novas indústrias siderúrgicas, além de promover o desenvolvimento da indústria de construção naval. Quanto à política adotada por Juscelino nesse setor, a autora observa que houve a intervenção contínua do Estado, como orientador dos investimentos tendo como instrumento de intervenção o planejamento federal, garantindo maior grau de racionalidade administrativa para o governo. Paralelo à intervenção estatal houve a congregação de interesses do estado, da iniciativa privada acrescida de capital e tecnologia estrangeira. No campo político, dentre os governos democráticos, o governo de JK foi o que teve melhor desempenho no que se refere à estabilidade política, alcançada mediante a política econômico-administrativa, que aparece como instrumento sem interferências significativas do Congresso e dos partidos políticos, assim como da aliança estabelecida entre PTB – PSD e militares (BENEVIDES, 1991).

Contudo, o desenvolvimento da economia brasileira acabou acentuando desequilíbrios e tensões. Os nacionalistas se opunham aos acordos do Fundo Monetário Internacional, os quais propunham entre outras ações, a contenção de salários e de gastos públicos para desacelerar a inflação. A adoção dessas medidas significava a interrupção da política desenvolvimentista, o que fez JK ignorá-las e continuar a execução do plano de governo afirmando que os custos econômicos eram consequência dos investimentos e que o descontrole financeiro seria revertido futuramente, quando o país atingisse a autonomia econômica. Assim, o governo rompeu com o FMI em 1959, o que agradou os nacionalistas.

Ainda sob o contexto de desequilíbrios e tensões, emergiu o problema da concentração latifundiária. No interior de Pernambuco surgiram as ligas camponesas,

lideradas por Francisco Julião, que reivindicavam a realização da reforma agrária. Intelectuais de esquerda defendiam a organização dos trabalhadores rurais e alertavam para o problema da concentração de terras.

A oposição udenista, sob a liderança de Carlos Lacerda, criticava o crescimento inflacionário e denunciava esquemas de corrupção no governo JK. Esse contexto serviu de mote para a campanha do seu sucessor, o ex-prefeito de São Paulo, Jânio Quadros.

1.2.1.5 Jânio Quadros / João Goulart – (1961 a 1964)

Em 1961 assumiu o governo de Jânio Quadros cujo mandato encerrou-se com sua renúncia, em 25 de agosto de 1961, sete meses após assumir o poder, alegando pressão de forças ocultas.

O governo de Jânio com forte apoio popular instaurou processos administrativos para investigar a corrupção no governo anterior. O vice-presidente João Goulart foi alvo dessas investigações. O grupo dos militares que apoiou Jânio era o que fazia oposição aos nacionalistas. As investigações sobre corrupção estavam sob o controle dos militares. Jânio tentou governar sem apoio dos partidos políticos, com isso, a UDN que apoiou sua candidatura, sentindo-se desprestigiada e sem poder, questionava os rumos do governo (ABREU, 1989).

No cenário internacional, os reflexos da guerra fria resultaram na aproximação dos países latino-americanos com os EUA, e após a experiência da Revolução Cubana e diante do contínuo grau de desigualdade econômica e social, muitos grupos inspirados em idéias revolucionárias surgiram na América Latina.

Diante desse contexto, Jânio adotou a chamada Política Externa Independente que defendia a autonomia do Brasil, estimulava o país a manter relações com todos os países do mundo e visava à diminuição da influência norte americana. Com isso, Jânio restabeleceu relações diplomáticas com a URSS, interrompidas no governo Dutra, condenou a tentativa de invasão dos EUA a Cuba e condecorou o líder guerrilheiro Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul. As medidas externas elevaram o tom da crítica a seu governo pela aproximação com os países comunistas (ALMEIDA, 1994).

Entretanto, na economia as medidas assumidas por Jânio sinalizavam um conservadorismo que aproximava seu governo do bloco capitalista. No início do seu mandato apresentou um plano contra a inflação restringindo o crédito, congelando salários, incentivando exportações e reduzindo subsídios às importações de alguns produtos, como forma de equilibrar a balança de pagamentos. Além disso, aprovou reforma política cambial que atendia às demandas dos credores internacionais e tinha o aval do Fundo Monetário Nacional.

Em meio às contradições Jânio Quadros perdia popularidade com medidas de pouca importância, consideradas medidas moralizadoras, como proibir o uso de biquínis em desfiles e nas praias. Paralelo à perda de popularidade, havia a perda de confiança tendo em vista as linhas contraditórias do seu governo.

O governo Jânio Quadros perdia sua base de apoio político e social devido à política econômica austera e conservadora para o enfrentamento do aumento da inflação, déficit fiscal e desequilíbrio no balanço de pagamentos, herdados do governo JK, bem como uma política externa independente, o que desagradou os políticos que o apoiavam, setores das Forças Armadas e outros segmentos sociais (ALMEIDA, 1994).

O governo de Jânio não construiu uma maioria sólida no Congresso Nacional dificultando a aprovação de medidas que interessavam ao governo. No início de Agosto de 1961, o governo anunciou a criação da Comissão Nacional de Planejamento e a preparação do Primeiro Plano Quinquenal, que viria substituir o Plano de Metas de JK. O governo enfrentava a oposição de congressistas e de alguns governadores.

Esse cenário o levou à renúncia da presidência em agosto de 1961 (MACEDO, 1975; ALMEIDA, 1994).

A renúncia de Jânio Quadros desencadeou uma crise institucional no país, porque a posse do vice-presidente João Goulart não foi aceita pelos ministros militares e pelas classes dominantes. Em 02 de setembro a posse de João Goulart se deu sob o regime parlamentarista no País.

A proposta de governo de João Goulart consistia na realização de várias reformas como a reforma agrária, administrativa, fiscal e bancária (as quais, sem os poderes do presidencialismo eram impossíveis implantá-las). Em 1963 o parlamentarismo foi derrubado por meio de plebiscito, o que conferiu plenos poderes ao presidente João Goulart (ALMEIDA, 1994).

O governo de João Goulart tentou praticar uma política econômica planejada com a elaboração do Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado, que “exprimiu a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)”. (IANNI, 1977: 205).

O Plano Trienal foi inspirado no Plano de Metas e combinou o planejamento nacional e o planejamento regional. O Plano consistia em um programa de transformações estruturais, ou ainda, de reformas de base. Para Paula (2003) as ações previstas no capítulo final do Plano Trienal, intitulado de Programa das Reformas de Base, representavam a síntese da caminhada ao nacional-desenvolvimentismo. Estas reformas garantiriam a ampliação do mercado interno e permitiriam os ganhos de produtividade no campo e na cidade, chegando

com isso a um efetivo processo de desenvolvimento econômico. Com as reformas seria possível a distribuição primária da renda, pressuposto básico para o alcance do desenvolvimento via mercado interno (PAULA, 2003; ALMEIDA, 1994).

O governo de João Goulart, assim como o segundo governo de Vargas foi considerado como exemplo do populismo no Brasil. Esse populismo chamava a atenção para características políticas de João Goulart como aparente liderança carismática, a relação direta entre ele e o povo, dispensando instâncias intermediárias, o discurso distributivista e a simbiose entre práticas políticas demagógicas e autoritárias (FONSECA & MONTEIRO, 2003).

Entretanto, o cenário econômico não era favorável à elaboração de um planejamento federal consistente, a taxa de inflação já chegava a 81,3% em 1963, conforme tabela 12.

Tabela 12 - Taxas Anuais de Inflação (1960 a 1964)

Ano	Inflação pelo IGP (% aa)
1960	32,3
1961	49,9
1962	51,3
1963	81,3
1964	91,9

Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Compilado de Simonsen (1979:80)
Inflação Índice Geral de Preços

Diante de uma economia problemática, houve agitações sociais em torno da condução da política governamental. Em 1964 a situação de instabilidade política agravou-se. O Plano Trienal não pôde ser executado porque se aprofundava a crise entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Poder Legislativo, por um lado, estava mais comprometido com a sociedade agrária, ou seja, com a economia primária exportadora, e tendia a possuir uma visão mais fragmentada dos problemas econômicos, monetários, cambiais e fiscais do País. O Executivo, por seu lado, estava muito mais comprometido com a sociedade industrial e financeira. Era composto de políticos, administradores, técnicos e economistas de mentalidade mais 'urbana', informada pelo pensamento técnico-científico produzido no âmbito da industrialização (IANNI, 1977).

O descontentamento do empresariado nacional e das classes dominantes diante da condução da política econômica do governo, também se acentuou. Por outro lado, os movimentos sindicais e populares se intensificaram, pressionando o governo para implantar as reformas sociais e econômicas que os beneficiassem (FONSECA & MONTEIRO, 2003).

A crise política e econômica que caracterizou os Governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-64) apresentava três facetas particularmente importantes. Em primeiro lugar, ela exprimia o agravamento dos antagonismos entre diferentes estratégias ou opções políticas de

desenvolvimento. Em segundo lugar, ela exprimia o aprofundamento dos antagonismos entre os poderes da República, em especial o Executivo e o Legislativo. E, em terceiro lugar, à medida que se estendia e aprofundava a crise político-econômica, politizavam-se ainda mais as populações urbanas e rurais, acentuando-se as contradições entre as classes sociais. (IANNI, 1977: 217).

O ano de 1964 começa com forte instabilidade política, grupos mais conservadores eram contra a aproximação de Jango com setores de esquerda. No campo externo, o governo dos Estados Unidos considerava o Brasil em perigosa efervescência político-ideológica. Havia a desconfiança de que o Brasil caminhava para a estatização da economia o que sinalizava perda de grandes investimentos norte-americanos no país. Em tempos de guerra fria os EUA temiam que o Brasil se tornasse comunista e saísse de sua zona de influência (IANNI, 1977).

Desgastado com a crise econômica e com a oposição dos militares, o presidente Jango procurou se fortalecer e no dia 13 de março de 1964 participou do Comício Central do Brasil, que ocorreu em frente à Estação Ferroviária Central do Brasil. Em seu discurso o presidente defendeu a reforma da Constituição de 1946 para ampliar o direito ao voto para analfabetos e militares, e criticou seus opositores que, segundo ele estavam a serviço das grandes corporações internacionais, contra o povo e contra as reformas populares. João Goulart foi chamado por Carlos Lacerda, então governador da Guanabara, de presidente subversivo e provocador (IANNI, 1977).

A oposição organizou a manifestação conhecida por Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em São Paulo, a qual consistia em posicionar a classe média contra o perigo do comunismo. Na madrugada de 31 de março tropas do exército lideradas pelo General Olímpio Mourão Filho partiram para Minas Gerais em direção ao Rio de Janeiro, com o objetivo de depor o presidente. O golpe de estado foi iniciado. O governo não reagiu e uma greve geral convocada pelo Comando Geral dos Trabalhadores, para defender o governo de João Goulart não aconteceu. Os manifestantes não saíram à rua para defender a permanência do presidente. No dia primeiro de abril, Jango retornou a Brasília e de lá partiu para o Rio Grande do Sul. Brizola sugeriu um novo movimento de resistência, mas Jango não acatou e se exilou no Uruguai, onde ficou até a sua morte, em 1976 (ALMEIDA, 1994).

1.2.1.6 Marechal Castello Branco a General Figueiredo (1964 a 1985)

A partir de 1º de Abril de 1964 iniciou o militarismo no Brasil. O presidente do Congresso declarou vago o cargo de presidente e assumiu a função o Presidente da Câmara dos Deputados, conforme previa a Constituição. No dia 2 de abril, o general Costa e Silva organizou o comando supremo do golpe militar com os chefes das três forças

(Exército, Marinha e Aeronáutica) que formaram um triunvirato até a eleição indireta do General Humberto Alencar Castelo Branco. Em 09 de abril os militares fizeram publicar o primeiro Ato Institucional³³, que concedeu amplos e gerais poderes aos militares. A intenção era desmobilizar os segmentos populares mais atuantes. Os poderes do Legislativo foram diminuídos embora o Congresso continuasse funcionando, assim como as Assembléias Legislativas estaduais e as Câmaras municipais.

Em 11 de abril o Marechal Castello Branco foi eleito, pelo Congresso Nacional, presidente da República. A ditadura militar impunha em seus planos o autoritarismo, o viés economicista e reducionista, pois se utilizava do planejamento federal como instrumento de controle social e como técnica para racionalizar a aplicação de recursos econômicos. Além disso, restringia o exercício da cidadania e reprimia com violência os movimentos de oposição (PAULA, 2003).

A partir da instalação do regime militar em 1964, observou-se o fortalecimento do Poder Executivo, a interferência crescente do poder público em praticamente todos os setores do sistema econômico nacional e a expansão da tecnoestrutura estatal, consubstanciada na grande elaboração de planos, programas, criação de órgãos públicos e de fundos de financiamento. Além disso, o caráter autoritário e centralista do governo federal acarretou a redução significativa da autonomia tanto dos estados quanto dos municípios, uma vez que essa autonomia representava limitações e dificuldades à atuação do governo (IANNI, 1977).

No cenário econômico, o início dos anos 60 caracterizou-se pela primeira grande crise econômica do Brasil em sua fase industrial, na qual a taxa de inflação, medida pelo IGP/FGV, seguia a trajetória ascendente de 32,3% em 1960 para 49,9% em 1961, e para 51,3%, 81,3% e 91,9%, respectivamente, nos anos seguintes, e a taxa de crescimento do PIB diminuía de 8,6% em 1961 para 0,6% em 1963.

Para dar prosseguimento ao desenvolvimento econômico, tornava-se necessário desenvolver o setor de bens de capital e ampliar o setor de bens intermediários que estavam defasados³⁴. Vários problemas se colocaram neste sentido, em especial a ausência de mecanismos de financiamento adequados, tanto para o setor público, que se encontrava com elevado déficit público devido aos gastos realizados no Plano de Metas, como para o setor privado que necessitavam de maiores recursos financeiros para viabilizar seus investimentos. Para tanto, era necessário implantar reformas institucionais que

³³ Os Atos Institucionais mais comentados foram os seguintes: o AI 2 que entre outras determinações extinguiu os partidos políticos e suspendeu as eleições diretas para presidente e vice-presidente, o AI 3 que tornou as eleições para governadores indireta, o AI 4 que reduziu o mandato do Presidente de 5 para 4 anos, e o AI 5 considerado o mais violento e arbitrário dos atos, impôs medidas que endureciam ainda mais as relações do Executivo com os demais poderes e com a sociedade civil.

³⁴ Estes setores eram chamados de setores de "demanda derivada", isto é, a demanda de seus produtos depende da demanda pelos produtos finais na economia.

favorecessem a retomada dos investimentos. Essas reformas abrangeriam a Constituição e a política econômica (SILVA, 1986).

Neste contexto, o governo Castelo Branco lançou o PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo para o período de 1964 a 1966, cujo objetivo era retomar o crescimento econômico e atenuar os desníveis de desenvolvimento regional e setorial do Brasil decorrentes da crise na economia nacional. O controle inflacionário era visto como pré-condição para a retomada do crescimento da economia, assim o PAEG foi dividido em duas linhas de atuação: políticas de combate à inflação, associadas a reformas estruturais que permitiram equacionar os problemas inflacionários e as dificuldades que se colocavam ao crescimento econômico. Essas reformas estruturais contemplavam a reforma tributária, a reforma monetária e financeira e a reforma do setor externo.

As reformas do PAEG alteraram praticamente todo o quadro institucional vigente na economia brasileira, adaptando-o às necessidades de uma economia industrial. Montou-se um esquema de financiamento que viabilizaria a retomada do crescimento, e dotou-se o Estado de maior capacidade de intervenção na economia (SILVA, 1986).

O regime militar adotou o planejamento federal como instrumento de intervenção, de controle social e de integridade nacional, além dos objetivos de desenvolvimento. O planejamento passou a integrar todas as atividades do Estado. A integração do mercado interno nacional e a sedimentação da integração físico-territorial foram consideradas como prioridades do governo militar (SIMONSEN, 1976).

O planejamento, no regime militar, ganhou formalização e institucionalidade. Os militares criaram estrutura técnico-administrativa com a incumbência institucional. A criação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN) é um marco histórico e político-administrativo, junto com a criação do IPEA. A política adotada no PAEG obteve grande êxito na redução das taxas inflacionárias e em preparar o terreno para a retomada do crescimento (GARCIA, 2000).

Em 1967 foi promulgada a sexta Constituição do País. Essa Constituição estabeleceu eleições indiretas para presidente e criou o bipartidarismo. Em 1969 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 1, que incorporou os dispositivos do Ato Institucional nº 5 de 1968, o qual assegurava ao presidente pleno poder para legislar em matéria política, eleitoral, econômica e tributária.

Para o período de 1968 a 1970 o governo implantou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) cujos objetivos eram a valorização da empresa privada e a aceleração do desenvolvimento econômico (IANNI, 1977).

Na tabela 13, verifica-se o êxito do PED mediante aumento da produção industrial e do PIB, durante o período de 1964 a 1967.

Tabela 13 - Indicadores Econômicos (1964 - 1967)

Ano	PIB %	Produção Industrial %
1964	3,4	5,0
1965	2,4	- 4,7
1966	6,7	11,7
1967	4,2	2,2

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1989)

Na tabela 13, o PIB cresceu em média 5,3% ao ano e a produção industrial cresceu 5,8% ao ano.

Nos anos 1967 a 1969, no campo político, o governo enfrentou a reorganização dos setores oposicionistas, greves e movimentos sociais de protesto. Neste período, o governo militar radicalizou medidas repressivas como meio de enfrentamento dos movimentos de oposição. Assim, é promulgado o Ato Institucional número 5 o qual representou o fechamento completo do sistema político, a ampliação da repressão policial-militar e a implantação da ditadura (EVANS, 1998).

Na década de 1970 o projeto militar brasileiro consistiu na construção de um parque industrial e na inserção do país no rol das potências mundiais. O capital financeiro internacional foi instado pelo governo brasileiro a financiar a construção do projeto “Brasil Grande Potência”. Essa década marcou um período de grande expansão e modernização da economia do país, a partir da intervenção estatal e do planejamento federal (ARAÚJO, 2000).

Os PNDs estabeleciam três grandes objetivos: o de colocar o Brasil no rol das nações desenvolvidas; duplicar até 1980 a renda per capita do país e garantir uma taxa do PIB variando entre 8% e 10% ao ano.

Esse período foi conhecido como a Era dos PNDs, uma vez que houve o PND I (1972-1974), PND II (1974 a 1979) e o PND III (1979 A 1985). A partir dessa experiência consolidou-se no país um modelo de planejamento com definição de metas de médio prazo, voltadas para o desenvolvimento econômico e que garantiam a lógica de acumulação capitalista comandada pelo Estado (EVANS, 1998).

Até o ano de 1973, no contexto econômico, o governo vivenciou o alto índice de crescimento econômico do país, conforme tabela14.

Tabela 14 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973)

Ano	PIB %	Produção Industrial %
1968	9,8	14,2
1969	9,5	11,2
1970	10,4	11,9
1971	11,3	11,9
1972	12,1	14,0
1973	14,0	16,6

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1990)

Entre 1968 e 1973, o PIB cresceu à taxa média de 11,2% ao ano, chegando a 14% ao ano em 1973. A produção industrial cresceu à taxa média de 11,2% ao ano (chegando a 16,6% ao ano em 1973). Esse período de alto crescimento econômico (1968-1973) é chamado por economistas como o período do milagre econômico.

O milagre econômico (1968 a 1973) esteve associado ao empenho do governo em tornar o Brasil uma grande potência mundial, empenho esse que gerou investimento em infraestrutura (ferrovias, aeroporto, telecomunicação e outros), nas indústrias de base (siderurgia e mineração), de transformação (cimento, papel, alumínio e outros), equipamentos (turbinas, motores, telefonia e outros), bens duráveis (carros e eletrodomésticos) e na agroindústria de alimentos (carnes, laticínios e grãos).

No ano de 1969, focos de guerrilha urbana emergiram pelo território nacional. Grupos armados, formados em sua grande parte por membros da classe média, entre eles intelectuais e estudantes, acreditavam que por meio da luta armada seriam capazes de derrubar o regime militar, inspirados, nas experiências de Cuba e China. Com o crescimento das guerrilhas e de suas ações no mesmo ano, 1969, foram editados os AI 13 e o AI 14 os quais permitiam o exílio forçado dos subversivos e instituíam a pena de morte para acusados de provocar, incentivar ou participar de movimentos revolucionários ou subversivos. Sob a tutela do Conselho de Segurança Nacional, cabia ao Serviço Nacional de Informação e ao Ministério do Exército o combate aos movimentos de esquerda.

Em 1974, com o aumento mundial dos preços do petróleo, principal fonte energética do país e com a recessão da economia mundial, causa da redução de investimentos estrangeiros, se dá o início do fim do período de alto crescimento econômico (1968-1973) (ABREU, 1989).

Nesse contexto, para o período de 1974-1979 foi implantado o II PND cujo pressuposto era a “fuga para frente” que consistia na construção de uma estrutura industrial avançada com capacidade de superar a crise, assumindo o risco de aumentar a dívida e os déficits comerciais. As empresas Eletrobrás, Siderbrás, Petrobrás e Embratel estariam à frente do processo de industrialização avançada.

O II PND se caracterizou por proporcionar mudanças nos rumos da industrialização deixando de lado a preocupação com os bens de consumo duráveis e investindo na exploração de metais não-ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes, prospecção hidrelétrica, produção do álcool e em incentivos fiscais como a reserva de mercado (ABREU, 1989).

Apesar da crise econômica gerada pela primeira crise do petróleo (1973) o país manteve equilibradas as taxas de crescimento do PIB e da produção industrial, durante o período do II PND. Os indicadores econômicos do período (1974-1979) sinalizam a mudança do cenário positivo da economia, apesar de não apresentarem uma mudança brutal dos índices, pois apesar de os percentuais serem menores em comparação ao período de (1968-1973), considerado o do milagre econômico, ainda se verifica uma elevação das taxas de crescimento econômico, conforme tabela 15.

Tabela 15 - Indicadores Econômicos (1974 – 1979)

Ano	PIB %	Produção Industrial %
1974	9,0	7,8
1975	5,2	3,8
1976	9,8	12,1
1977	4,6	2,3
1978	4,8	6,1
1979	7,2	6,9

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1990)

Na tabela 15, verificamos as taxas de crescimento do PIB, alcançando quase 10% em 1976, acompanhado de um aumento da produção industrial chegando a 12,1% ao ano. A média de crescimento econômico nesse período foi de 5,1% ao ano.

Entretanto, o crescimento econômico não significou distribuição de renda. A concentração de renda se agravou no período. Em 1960 os 10% mais ricos da população detinham 39,6% do PIB e em 1980 esse mesmo grupo era dono de quase 51% das riquezas. Ao mesmo tempo, em 1960 os 20% mais pobres detinham 3,9% do PIB e em 1980 esse mesmo grupo era dono de 2,8 da riqueza nacional (SKIDMORE, 1988)³⁵.

No contexto político, durante o período 1974-1979 o General Ernesto Geisel, representante dos militares moderados, assumiu a presidência da República. Geisel preservou os poderes concentrados para ter os próprios militares sob seu controle e anunciou que seu governo iria se esforçar para ampliar a forma segura e gradual o diálogo com a sociedade. Era o princípio da política de abertura que ficou conhecida como uma distensão lenta, gradual e segura.

³⁵ SKIDMORE, T.E. Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

Entretanto, o discurso de moderação do Presidente Geisel não o distingue dos presidentes militares que o antecederam, uma vez que todos assumiram a presidência com o discurso de fazer do Brasil uma democracia (NASCIMENTO, 1989).

Contudo, algumas diferenças de sua gestão foram marcantes entre outras ações pode-se citar: o Presidente Geisel fez o seu sucessor e a abertura política foi visível mediante liberdade de imprensa e tratamento diferenciado dos conflitos sindicais. As razões para essa abertura podem estar associadas a dois fenômenos: o descontrole do Estado dentro do Estado e a fragilidade do processo de legitimação assentado exclusivamente em índices econômicos que não podem ser mantidos indefinidamente (NASCIMENTO, 1989).

Para o período 1979 - 1985 foi idealizado o III PND, em meio ao ápice da crise do petróleo. O desequilíbrio externo e os déficits públicos inviabilizaram sua implantação.

Em março de 1979 o general Figueiredo iniciou seu mandato prometendo criar uma democracia no Brasil. Nesse mesmo ano em agosto foi decretada a anistia ampla, geral e irrestrita que anistiava não só os adversários da ditadura, muitos dele exilados com também os torturadores e todos aqueles que desrespeitaram os direitos humanos no mesmo período.

O processo de abertura política do regime militar, na gestão do Presidente Figueiredo foi ao encontro da redemocratização do país, mesmo tendo recebido um legado econômico e político desfavorável à continuidade do processo de abertura política iniciado pelo Presidente Geisel.

O legado que recebe a administração Figueiredo é extremamente desfavorável para dar continuidade ao processo de liberalização do regime: a) uma crise econômica aguda que se reflete na recessão; b) o retorno da linha dura ao controle do Estado Maior das Forças Armadas; c) uma liberdade de imprensa que contribui para seus opositores, sem lhe render dividendos; d) um leque amplo e crescente de oposição, que penetra profundamente na sociedade civil, agora em processo de articulação; e) uma sustentação política em declínio, com o surgimento das primeiras rebeldias em determinados governos estaduais (Pernambuco, por exemplo); f) o fracasso do retorno ao pluripartidarismo e da legislação eleitoral casuística, em 1982, retirando-lhe o controle sobre os estados centrais da federação. (NASCIMENTO, 1989, p:11).

No cenário econômico, o custo para o país do primeiro choque do petróleo em 1973 foi considerável, mas refletiu de forma branda sobre as taxas de crescimento da economia conforme mencionado acima. Contudo, o segundo choque do petróleo em 1979 agravou muito a situação da economia brasileira, principalmente porque veio acompanhado de outro choque – o dos juros internacionais –, que levaria o endividamento externo brasileiro ao completo descontrole.

No início da década de 1980 a crise do petróleo chegou ao ápice marcando o fim do desenvolvimentismo no país e consolidando o fim das políticas governamentais amparadas pelo planejamento federal de longo prazo, uma vez que a luta do governo contra a

instabilidade macroeconômica fez com que se perdesse o rumo do médio e do longo prazo. Nos anos 1980 o planejamento foi extinto (CANO, 1998; PAULA, 2003; ALMEIDA, 2004). O “choque dos juros”, promovido pelos Estados Unidos afetou, diretamente, o setor público brasileiro (BELLUZZO, 1990, 2005) .

A "desordem" foi enfrentada com o "choque de juros" deflagrado pelo Federal Reserve de Paul Volker em outubro de 1979. Na esteira da decisão do Federal Reserve eclodiu a crise da dívida externa da periferia. A América Latina foi atingida com especial virulência. (BELLUZZO, 2005).

Na tabela 16, é possível verificar o impacto das duas crises do petróleo sobre a economia do Brasil.

Tabela 16 - Os Custos dos Choques do Preço do Petróleo - (1972-1982)

Ano	Preço Barril de Petróleo (US\$)	Importação Petróleo (milhões de US\$)	Dívida Externa em milhões US\$
1972	-	469	9.521
1973	2,6	711	12.572
1974	10,6	2.840	17.166
1975	10,6	2.875	21.171
1976	11,5	3.612	25.985
1977	12,3	3.814	32.037
1978	12,4	4.196	43.511
1979	17,1	6.434	49.904
1980	29,6	9.844	53.847
1981	34,4	11.006	73.963
1982	33	10.120	85.304

Fonte: Goldenstein (1986: 111 e 124). Preço barril do petróleo e gasto excedente. Kucinski e Brandford (1987: 36); 1972 e 1980 - Dívida externa bruta registrada. Goldenstein (1986: 111 e 124); 1981 e 1982 - Dívida externa bruta total. Conjuntura Econômica (abril 2004) apud Contextualização e fases do endividamento externo brasileiro 1964-1992, GRASELL e PEREIRA (2006) <http://200.129.241.94/index.php/res/article/view/176/129>, acesso em janeiro 2012.

Na tabela 16 se verifica que as importações com petróleo que representavam 11,1% em 1972 passaram a representar 53,9% das importações totais da economia brasileira em 1982. A dívida externa neste período entre 1972 e 1982 aumentou dos aproximados US\$ 9 bilhões, em 1972, para US\$ 85 bilhões, em 1982, o que representa aumento de 796%.

Quanto aos custos do país com as taxas de juros aplicadas, é possível verificar no quadro abaixo, referente ao período entre 1976-1982 o gasto do país com a aplicação das taxas de juros sobre a dívida externa, conforme a tabela 17.

Tabela 17 - Taxas de Juros e Dívida Externa – (1976-1982)

Ano	Prime Rate (EUA)	Libor (Reino Unido)	Juros milhões US\$	Juros em % das exportações	Dívida externa em milhões de US\$	Dívida externa em % do PIB	Dívida externa em % das exportações
1976	6	5,38	1.809	17,86	25.985	16,88	256,57
1977	7,75	7,5	2.103	17,35	32.037	18,07	264,33
1978	11,75	12,31	2.696	21,3	43.511	21,63	343,72
1979	12,88	12,27	4.186	27,46	49.904	22,33	327,37
1980	20,18	18,03	6.311	31,35	53.847	22,65	267,47
1981	15,77	14,12	9.161	39,33	73.963	28,61	317,53
1982	11,5	9,83	11.353	56,27	85.304	31,45	422,82

Fonte: Taxas de Juros, médias anuais. Cerqueira (2003: 143). Juros milhões US\$: 1976 a 1980, Goldenstein (1986: 118 e 141) apud Contextualização e fases do endividamento externo brasileiro 1964-1992, GRASELL e PEREIRA (2006) <http://200.129.241.94/index.php/res/article/view/176/129>, acesso em janeiro 2012.

PIB Câmbio médio e Exportações, IPEADATA. Dívida externa: a) 1976 a 1980 = Dívida bruta registrada. Abreu (1992: 404 e 409). b) 1981 a 1992 = Dívida bruta total. Conjuntura Econômica (abril 2004).

Verifica-se que a taxa *Prime Rate* americana, entre 1976 e 1977 girava em torno de 6 a 8% anuais, atingiu em 1980 seu patamar máximo 20,18%. Assim como taxa *Prime Rate* americana a taxa *Libor* (Reino Unido) era a taxa referência dos empréstimos internacionais, e seguiu a mesma tendência alcançando no mesmo ano seu patamar máximo de 18,03%. Com isso, a capacidade de pagamento foi fortemente atingida, pois em 1976 o endividamento externo representava 16,88% do PIB e em 1982 passou a representar 31,45%.

A crise do petróleo e das taxas de juros refletiu negativamente sobre os indicadores macroeconômicos do período de 1981 a 1984, conforme tabela 18.

Tabela 18 - Indicadores Econômicos (1981 – 1984)

Ano	Inflação IGP-DI (% a.a)	PIB – Variação anual em (% a.a)	Dívida Externa (US\$ Milhões)
1981	95,20	- 4,3	73.963
1982	99,72	0,8	85.304
1983	210,99	- 2,9	93.556
1984	223,81	5,4	102.040

Fonte: IGP/DI - FGV, Conjuntura Econômica, atualizado em 11.01.2011.

Fonte: PIB: IBGE - Sistema de Contas Nacionais

Na tabela 18, verifica-se baixas taxas de crescimento do PIB acompanhadas da elevação continuada da inflação e do aumento da dívida externa brasileira. A taxa média da inflação para o período foi de 157,43% e a do PIB foi de -1%.

Nesse sentido, a segunda crise do petróleo, acompanhada da elevação da taxa de juros internacionais e da queda nos preços, atingiu duramente a economia brasileira forçando o Brasil a adotar políticas econômicas emergenciais e de curto prazo.

Em 1979 o economista Mário Henrique Simonsen, em consonância com as recomendações do FMI as quais consistiam em: i) reduzir despesas do Estado e equilibrar o orçamento; ii) reduzir e controlar a quantidade de moedas em circulação; iii) liberalizar taxas de juros e taxas de câmbio; iv) reduzir salários, implantou uma política econômica contencionista, ou seja, de ajustamento econômico, política essa que culminou com a sua renúncia. O economista Delfim Neto assumiu o seu lugar no Ministério da Fazenda prometendo a volta do milagre econômico, e propôs política econômica expansionista, com expansão creditícia e desvalorização cambial, ambas com forte impacto inflacionário (FRANCO, 2004)

Entre 1981 e 1983 um grupo de economistas, entre eles, Francisco Lopes, Pêrsio Arida e Lara Resende, formulou a teoria da inflação inercial e propôs como solução um congelamento geral de preços e salários, assim como uma indexação total da economia o que viria a ser chamado de choque heterodoxo. No entanto, a explosão do consumo após as tentativas de estabilização inviabilizou o sucesso do plano heterodoxo.

No campo político, em 1984, a campanha das Diretas Já, movimento político democrático com grande participação popular, favorável à emenda do deputado Dante de Oliveira que restabelecia as eleições diretas para presidente da República sinalizou que qualquer tentativa de retrocesso ao processo de liberalização do regime não encontraria base social e nem apoio de parcela significativa do empresariado nacional (NASCIMENTO, 1989).

Sem base social, econômica ou militar o velho regime perde parte da sustentação político-partidária com a formação da Aliança Democrática [...] As Forças Armadas saem do cenário, conservando, porém largas fatias do poder; os empresários ingressam com força na cena política, a tecnocracia mantém seus privilégios, os velhos políticos que souberam se desligar a tempo do antigo regime, são conservados na nova composição governamental. (NASCIMENTO, 1989, p: 13).

A fase final do regime burocrático-autoritário se deu em meio às turbulências econômicas e políticas marcadas pela combinação de dois eixos, as demandas da sociedade civil por um processo decisório participativo, e as pressões de remanescentes do regime militar voltados para preservar práticas do poder (IANNI, 1977).

Ao final do regime burocrático-autoritário é possível arriscar uma pequena análise da política econômica governamental, no período de 1930 a 1985, inspirada em Ianni (1977), uma vez que essa história, aparentemente, oscilou entre duas tendências. A primeira tendência pode ser denominada de estratégia de desenvolvimento nacionalista e remonta os períodos que compreendem os anos 1930-45, 1951-54 (Vargas) e 1961-64 (Jânio e Jango). Essa estratégia se apresentava como pressuposto para alcançar o progresso econômico e social a partir do capitalismo industrial nacional, e para isso implicou a crescente nacionalização dos processos de decisão do governo sobre assuntos econômicos.

A segunda tendência pode ser denominada de estratégia de desenvolvimento dependente e se refere aos anos 1946-1950 (Dutra), 1955-1960 (JK) e 1964-1984 (Militares). Essa estratégia continha como pressuposto o projeto de um capitalismo industrial dependente, o qual implicava no reconhecimento das conveniências e exigências da interdependência das nações capitalistas, sob a hegemonia dos Estados Unidos, como alternativa para alcançar o progresso econômico e social.

1.3 ESTADO REGULADOR

1.3.1 Período 1985-2002 – José Sarney a Fernando Henrique Cardoso

1.3.1.1 José Sarney (1985 a 1990)

O início de 1985 é marcado pela transição política do regime burocrático-autoritário para o regime democrático e é chamado de Nova República. O governo militar terminou com a transferência pacífica do poder aos civis, sem que isso ocasionasse uma ruptura da ordem social vigente e nem qualquer punição às Forças Armadas pelas violações dos direitos humanos incorridas no regime autoritário pelos órgãos de repressão.

Em 15 de janeiro de 1985, por meio de eleição indireta, Tancredo Neves, líder carismático da redemocratização derrotou Paulo Maluf e foi eleito o Presidente da República, tendo como seu vice-presidente José Sarney. Na noite da véspera da posse Tancredo Neves foi internado. Sarney, o seu vice assumiu como presidente interino. Na cerimônia de posse Sarney leu o discurso escrito por Tancredo. A interinidade na presidência durou 37 dias até que em 21 de abril de 1985 Tancredo faleceu em São Paulo. Sarney assumiu definitivamente o posto de Presidente da República³⁶.

No campo econômico, o cenário de inflação desenfreada, descontrole do endividamento externo e a recessão econômica marcaram os anos que antecederam o início da segunda metade da década de 1980 e sinalizaram a mudança da natureza da presença do Estado nos anos seguintes, conforme tabela 19.

³⁶ Ver: <http://www.planalto.gov.br>

Tabela 19 - Taxas de Juros e Dívida Externa – (1980-1985)

Ano	Prime Rate (EUA)	Libor (Reino Unido)	Juros milhões US\$	Juros em % das exportações	Dívida externa em milhões de US\$	Dívida externa em % do PIB	Dívida externa em % das exportações
1980	20,18	18,03	6.311	31,35	53.847	22,65	267,47
1981	15,77	14,12	9.161	39,33	73.963	28,61	317,53
1982	11,5	9,83	11.353	56,27	85.304	31,45	422,82
1983	11	10,39	9.555	43,63	93.556	49,38	427,22
1984	11,24	9,5	10.203	37,78	102.040	53,78	377,86
1985	9,5	8,11	9.659	37,67	105.171	49,82	410,2

Fonte: Taxas de Juros, médias anuais. Cerqueira (2003: 143). Juros milhões US\$: 1976 a 1980, Goldenstein (1986: 118 e 141) apud Contextualização e fases do endividamento externo brasileiro 1964-1992, GRASELL e PEREIRA (2006) <http://200.129.241.94/index.php/res/article/view/176/129>, acesso em janeiro 2012. Os valores da dívida externa desta tabela consideram a dívida bruta total a partir de 1981. PIB Câmbio médio e Exportações, IPEADATA. Dívida externa: a) 1976 a 1980 = Dívida bruta registrada. Abreu (1992: 404 e 409). b) 1981 a 1992 = Dívida bruta total. Conjuntura Econômica (abril 2004).

Na tabela 19, se verifica o descontrole que envolve o endividamento externo brasileiro. Assim, o alto grau de endividamento acompanhado pelo elevado índice de inflação que chegou em 1985 a 235%aa afetou a capacidade do Estado desenvolvimentista e superavitário de manter sua capacidade de investimento e, conseqüentemente, o seu poder de intervenção. Devido ao endividamento externo o Estado passou a ser orientado, integralmente, pelos credores internacionais (BELLUZZO & ALMEIDA, 1990).

O modelo de Estado adotado pelo Brasil após a transição do regime militar, remete-se a um modelo que se posiciona entre liberal e intervencionista e denomina-se Estado Regulador. O novo Estado regulador pode ser caracterizado entre outras ações pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de "falhas de mercado", por meio de uma descentralização do poder do Estado sobre os rumos do crescimento econômico. O Estado regulador entra em substituição à intervenção contundente do Estado na economia, ao nacional desenvolvimentismo e ao planejamento industrial e regional (MATTOS, 2006; BENTO, 2003).

Assim, as políticas macroeconômicas, no decorrer da década de 1980 se concentraram no curto prazo, focando os superávits comerciais, e as políticas industriais nacionais e regionais, e as de longo prazo foram abandonadas. A crise fiscal contribuiu para que o Estado perdesse a sua capacidade de planejamento. A crise financeira do Estado gerou a redução dos investimentos e o setor privado não deu suporte a essa redução, comprometendo o crescimento econômico do país (FRANCO, 2004).

Nesse contexto, na segunda metade da década de 1980, houve uma sucessão de tentativas frustradas de estabilizar a economia, porém nenhum plano de estabilização inflacionária teve êxito. Houve o Plano Cruzado (1986), o Plano Cruzado II (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989). Todos esses planos se voltavam para políticas de curto prazo uma vez que, com a inflação em níveis estratosféricos, era impossível para o

governo planejar numa perspectiva de longo prazo o desenvolvimento do país (FRANCO, 2004).

Em fevereiro de 1986 o presidente Sarney anunciou seu plano econômico para controlar a inflação, o *Plano Cruzado*. Esse plano alterava a moeda do país e congelava preços e salários como forma de conter a inflação. As medidas tomadas tiveram efeito imediato e caiu a inflação. Os salários também estavam protegidos com o gatilho salarial, toda vez que a inflação atingisse o patamar de 20% os salários eram ajustados. Entretanto, o congelamento dos preços levou ao desabastecimento dos supermercados, cuja consequência foi a prática do ágio para a compra, uma vez que muitos produtos eram suscetíveis a diversas variações de custo (entressafra, fatores climáticos, etc) sendo impossível garantir o congelamento de preços. O fracasso do plano foi atribuído à sua gestão populista (FRANCO, 2004).

No contexto político, no mesmo ano, 1986, houve eleições no Brasil que resultaram em vitória esmagadora do PMDB, partido de resistência democrática, o qual fez vinte e dois governadores em vinte e três possíveis e fez a maioria no congresso dentre os 49 senadores eleitos e 487 deputados federais e, ainda 953 deputados estaduais. Entretanto, o resultado das eleições não permitiu uma ruptura significativa com a gestão anterior, uma vez que a paralisia do Estado se manteve³⁷ e a credibilidade do governo não se firmou. Além disso, o PMDB não se caracterizou como partido de hegemonia sólida, pelo contrário, frente às dissensões internas, dividiu-se em três categorias: centro, esquerda e direita, e nenhuma dessas correntes tinha força para assumir a direção do partido e, conseqüentemente, a do Estado (NASCIMENTO, 1989).

Após as eleições o *Plano Cruzado* foi alterado para *Plano Cruzado 2*, o qual elevou os impostos indiretos (os que incidem sobre as mercadorias) e desvalorizou a moeda – cruzado, em relação ao dólar, encarecendo as importações. Em junho de 1987 diante da ineficácia dos planos econômicos cruzado1 e 2 o governo lançou o *Plano Bresser* no qual os preços e salários voltaram a ser congelados pelo prazo de 90 dias, foi criada a URP – Unidade Referencial de Preços para correção dos salários de 3 em 3 meses. O Plano Bresser visava alcançar uma economia de preços livres sem congelamentos, mas não foi eficiente no controle da inflação e nem o déficit público.

Em 1988 foi promulgada a Constituição atual do País. Ela garantiu maior liberdade e direito ao povo brasileiro, permitiu a adesão de emendas, manteve o presidencialismo, criou o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unificou os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

³⁷ O autor observa que a morte de Tancredo Neves e a vigência do Plano Cruzado contribuíram para a paralisia do Estado.

Em janeiro de 1989 foi criado novo plano econômico, o Plano Verão que determinava o corte de três zeros da moeda a qual passou a se chamar “cruzado novo”, praticou o congelamento de preços e salários, propôs a privatização de estatais e cortes nos gastos públicos, mas também foi incapaz de reduzir a inflação.

No decorrer de sua gestão, o Presidente Sarney seguiu o receituário econômico das políticas públicas mencionadas, mas não alcançou sucesso no controle da inflação que chegou a 1990 com taxas mais elevadas do que quando assumiu o governo, e nem conseguiu minimizar o aumento da dívida externa brasileira. Como ilustração segue os dados³⁸ referentes à Inflação e ao PIB brasileiro, e às taxas de Juros e Dívida Externa no período entre 1985-1990, na tabela 20.

Tabela 20 - Evolução da Inflação e do PIB brasileiro

Ano	Inflação IGP-DI (% a.a)	PIB – Variação anual em (% a.a)
1985	235,11	7,8
1986	65,03	7,5
1987	415,83	3,5
1988	1.037,56	- 0,1
1989	1.782,89	3,2
1990	1.476,71	- 4,3

Fonte: IGP/DI - FGV, Conjuntura Econômica, atualizado em 11.01.2011.

Fonte: PIB: IBGE - Sistema de Contas Nacionais, valores corrigidos antes de 1980, devido a correção da variação do PIB real em 1980 de 10,2% para 9,2. IBGE, série relatório metodológico, v.8, p: 68.

Conforme tabela acima verifica-se que em 1986 com o início do Plano Cruzado a taxa da inflação recuou diante dos anos anteriores ficando em 65,03%, mas que no ano seguinte aumentou em 64% chegando a 415,83%. A inflação média do período 1985-1990 foi de 835,5%. Os setores empresariais chamaram a década de 1980 de “a década perdida” porque o crescimento econômico foi pouco expressivo e a inflação alcançou marcas elevadas.

Quanto ao custo do País com os juros da dívida externa, segue a tabela 21, relativo ao período (1885-1990).

³⁸ Ver elaboração IPEA a partir do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) que reflete a evolução dos preços captada pelo Índice de Preços por Atacado (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FGV) e Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC). Em relação ao PIB, para 1947-1989, do Sistema de Contas Nacionais Consolidadas, e 1990 da Variação anual do deflator implícito do PIB e Variação real anual do PIB, <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>, acessado em 12.04.2011.

Tabela 21 - Taxas de Juros e Dívida Externa – (1985-1990)

Ano	Prime Rate (EUA)	Libor (Reino Unido)	Juros milhões US\$	Juros em % das exportações	Dívida externa em milhões de US\$	Dívida externa em % do PIB	Dívida externa em % das exportações
1985	9,5	8,11	9.659	37,67	105.171	49,82	410,2
1986	7,5	6,23	9.327	41,73	111.203	43,13	497,57
1987	8,75	7,99	8.792	33,53	121.188	42,92	462,13
1988	10,5	9,44	9.832	29,1	113.511	37,13	335,94
1989	10,5	8,3	9.633	28,02	115.506	27,77	335,94
1990	10	7,78	9.748	31,03	123.439	26,3	392,94

Fonte: Taxas de Juros, médias anuais. Cerqueira (2003: 143). Juros milhões US\$: 1976 a 1980, Goldenstein (1986: 118 e 141) apud Contextualização e fases do endividamento externo brasileiro 1964-1992, GRASELL e PEREIRA (2006) <http://200.129.241.94/index.php/res/article/view/176/129>, acesso em janeiro 2012. Os valores da dívida externa desta tabela consideram a dívida bruta total a partir de 1981. PIB Câmbio médio e Exportações, IPEADATA. Dívida externa: a) 1976 a 1980 = Dívida bruta registrada. Abreu (1992: 404 e 409). b) 1981 a 1992 = Dívida bruta total. Conjuntura Econômica (abril 2004).

Na tabela 21 se verifica que o valor da dívida sobre o PIB reduziu de 49,82 em 1985 para 26,30 em 1990, entretanto essa redução de 53% não gerou impactos positivos na macroeconomia uma vez que a taxa de inflação no período foi galopante e o crescimento do PIB foi inexpressivo.

No cenário internacional, o ano de 1989 marcou o fim da Guerra Fria e o início de uma época de globalização e livre mercado. A abertura proporcionada por Mikhail Gorbachev por meio de dois princípios a *perestroika* (reestruturação) e a *glasnost* (transparência) levou à derrocada do comunismo na Europa. Entre as medidas econômicas da *perestroika* estava a diminuição do orçamento militar, a possibilidade de posse de pequena propriedade privada e a abertura de monopólios estatais à concorrência. Essas medidas visavam ao crescimento econômico, aumento da produtividade e liberdade para instalação de empresas estrangeiras no país. No plano político a *glasnost* permitiu diminuição da censura, liberdade de presos políticos, e o Estado se pronunciou neutro nos assuntos relacionados à fé. No âmbito da política externa, Gorbachev ampliou as relações com o Ocidente promovendo um clima de cooperação internacional (MEYER, 2009).

Diante desse contexto, as mudanças de libertação política, até então reprimidas no Leste europeu ganharam força em diversos países comunistas.

A Hungria em maio de 1989 abriu suas fronteiras com a Áustria permitindo que alemães orientais, que só podiam transitar entre países do bloco socialista atravessassem seu país e atingissem sua vizinha Áustria, gerando com isso a abertura da cortina de ferro. Ainda em 1989 a Hungria abandonou o marxismo-leninismo, convocou eleições livres e a reforma constitucional. A Alemanha Oriental sofria pressões para flexibilizar as autorizações de viagens para a parte Ocidental. A população se concentrou junto ao Muro de Berlim e passou a destruí-lo fisicamente até que fosse aberta uma passagem entre Berlim Ocidental e Oriental. Assim, na noite de 09 de novembro de 1989 uma multidão derrubou o Muro de

Berlim, que não significou apenas a derrubada de um paredão, mas o fim do regime comunista na Europa e da Guerra Fria. Em menos de dois meses depois da derrubada do muro todos os regimes comunistas do leste Europeu tinham caído (MEYER, 2009).

Nesse mesmo ano, em 1989 o Brasil assegurou a transição do regime ditatorial para a democracia ao realizar as primeiras eleições diretas para a Presidência da República. A eleição de 1989 ocorreu em dois turnos e teve como presidente eleito Fernando Collor de Melo.

1.3.1.2 Fernando Collor / Itamar Franco – (1990-1994)

Fernando Collor de Melo foi o primeiro Presidente eleito pelo voto popular depois de 25 anos de regime ditatorial. A campanha eleitoral de 1989 para presidente teve um grande número de candidatos, entre eles nomes tradicionais da política brasileira como Leonel Brizola (ex-cunhado de João Goulart), Ulysses Guimarães (presidente do PMDB e líder da oposição contra os militares), Mario Covas (senador por SP e opositor ao regime militar), o ex-vice presidente do governo Figueiredo, Aureliano Chaves, e o ex-governador paulista, candidato derrotado de 1985, Paulo Maluf. No entanto, dois novos nomes da política nacional chegaram ao segundo turno da eleição presidencial, o ex-governador de Alagoas Fernando Collor de Mello e o líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva.

A eleição dividiu o país em duas propostas políticas, a candidatura de Collor oriundo de um partido pequeno o PRN - Partido da Reconstrução Nacional e do outro o candidato do partido dos Trabalhadores PT. Fernando Collor contou com forte apoio de setores da mídia e foi eleito presidente para um mandato de 5 anos, conforme previa a Constituição da República.

No contexto internacional, Reagan (1981-1989) nos EUA e Margaret Thatcher primeira ministra conservadora (1979-1990) do Reino Unido adotaram uma política que dominou o cenário mundial durante os anos 1990 conhecida como neoliberalismo. O neoliberalismo se traduz numa doutrina que se propõe a ajustar o liberalismo econômico às condições do capitalismo financeiro, e se contrapõe às políticas keynesianas, muitas vezes tratadas como políticas assistencialistas. Segundo o neoliberalismo, o Estado deve reduzir sua interferência na economia e deixar de garantir os benefícios do estado do bem-estar social. Para os neoliberais o sistema capitalista não tem condições de se auto-gerir, como pressupunham os defensores do liberalismo. Cabe ao Estado a estabilidade do sistema por meio da criação de leis e órgãos reguladores, assim como de regras e mecanismos de funcionamento que assegurem a livre concorrência e a competição comercial, ou seja, o sistema identifica a função do Estado como um agente regulador (MATTOS, 2006; RESENDE, 1995).

Em síntese, o neoliberalismo atua sobre três pilares: a desestatização de forças produtivas, a desregulação das atividades econômicas e a particularização de direitos e benefícios, revertendo padrões universais de proteção social. A política neoliberal perpassou as políticas ocidentais da década de 1990 e serviu de orientação aos países em desenvolvimento para que suas empresas estatais fossem privatizadas e para a abertura da economia ao mercado internacional. (MATTOS, 2006).

O fim da União Soviética em 1991 trouxe uma nova correlação de forças internacionais que foi definida pelo presidente americano George Bush (1989-1993) com a Nova Ordem Mundial que segundo ele, traduzia-se num mundo onde os países estão unidos, livres dos impasses da Guerra Fria e onde a liberdade e os direitos humanos são respeitados.

No campo econômico, a política econômica do governo brasileiro seguiu a tendência neoliberal, dominante em países desenvolvidos, particularmente EUA e Inglaterra, e previa uma extensa reforma do Estado, por meio da privatização das empresas estatais e abertura da economia à competição internacional. A política econômica foi marcada pelo ajuste econômico, pela ideologia neoliberal, pelo processo de privatização dos serviços públicos, pelo desmonte dos aparelhos de intervenção regional e pelo abandono do planejamento de médio e de longo prazo, sedimentando a sua dependência à lógica do mercado internacional (ARAÚJO, 2010; RESENDE, 1995)³⁹.

O neoliberalismo abre um novo campo de investimentos com a privatização dos serviços de infraestrutura, o que acarreta uma perda de capacidade de planejamento federal tanto na área econômica como na social. Mesmo a noção de território nacionalmente organizado é enfraquecida. Novas territorialidades surgem em função de investimentos de grandes empresas que jogam com processos diferenciados de uso do espaço. (SANTOS, 2000,p: 79-87).

Nos primeiros anos da década de 1990 “[...] a política econômica permanece escrava do curto prazo e da busca da estabilização. Para isso a hegemonia é da política fiscal e monetária [...] o desmonte do setor público avança atingindo também o aparato de produção de ciência e tecnologia [...]” (ARAÚJO, 2000:23).

Nesse contexto fortaleceu a ideologia do Estado regulador caracterizado pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado, e ainda pela geração de novos mecanismos de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira (BENTO, 2003; MATTOS, 2006).

³⁹ Ver entrevista da Professora Tânia Bacelar Araújo na Agência Prodetec , 2010.
<http://www.agenciaprodetec.com.br/especiais/77-financiamento-do-desenvolvimento-nordeste-requer-mais-recursos-e-desafios.html>

Em 1990, para lidar com o esgotamento financeiro do Estado, a necessidade de redução do déficit público e o aumento da inflação foi instituído um plano econômico radical e emergencial, um dia após o presidente tomar posse, que se referia a um conjunto de reformas econômicas. Os objetivos do plano consistiam no “enxugamento” da máquina estatal a partir da eliminação de superposições de instituições e de atividades administrativas do governo e na diminuição de gastos governamentais. O discurso governamental contemplava o processo de desestatização, desregulamentação e de liberalização de preços e salários e apontava para um modelo de Estado baseado no neoliberalismo.

O plano bloqueava os valores acima de 50.000 cruzados novos das contas bancárias proibindo sua movimentação por 18 meses. Decorrido esse período os montantes bloqueados seriam devolvidos em parcelas acrescidas de juros e correção monetária. O intuito era restringir a circulação da moeda como forma de frear o consumo e diminuir a inflação. O Plano Collor como foi denominado embora tivesse o apoio inicial da população produziu uma das maiores recessões na economia brasileira e dificultou a vida de micro e pequenas empresas. O governo Collor adotou práticas neoliberais (defesa do estado mínimo, privatizações e diminuição do papel do estado na condução do crescimento econômico).

A implantação da política de privatizações chamada de Programa Nacional de Desestatização (PND) teve com alguns dos seus objetivos o reordenamento da posição estratégica do Estado na economia, conferindo à iniciativa privada atividades executadas pelo setor público; permitir a retomada de investimentos nas empresas; contribuir para a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e fortalecendo a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, e contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais (MATTOS, 2006).

O processo de privatização incluiu siderúrgicas, petroquímicas e fertilizantes. Entre 1990 e 1994, foram vendidas 33 empresas. Neste processo, foram usadas distintas “moedas de privatização”, constituídas por títulos desvalorizados da dívida pública. O início do processo de privatização foi denominado de primeira etapa das privatizações e teve pouca participação do capital estrangeiro. Empresas e instituições financeiras nacionais foram os principais compradores. Foi obtida uma receita de US\$ 8,6 bilhões em moeda corrente e US\$ 3,3 bilhões em relação à transferência de dívidas.⁴⁰

Em 1991 foi lançada outra política econômica denominada de Plano Collor II, que combinou a alta de juros e a política fiscal restritiva, sem com isso controlar a inflação, conforme demonstra a tabela 22.

⁴⁰ Ver Biblioteca Central da Câmara dos Deputados, Notas sobre a privatização no Brasil, http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1639/notas_privatizacao_fernandez.pdf?sequence=1 .

Tabela 22 - Evolução anual do índice de inflação brasileira

Ano	Acumulado
1990	1620,96%
1991	472,69%
1992	1119,09%

Fonte: IPCA - IBGE - Ver <http://hcinvestimentos.com/2011/02/21/ipca-igpm-inflacao-historica/>

Na tabela 22 se tem a inflação média do período 1990-1993 de 1.071% aa.

Em 1991-1995 foi elaborado no governo Fernando Collor o primeiro Plano Plurianual de Governo. Ele foi encaminhado ao Congresso Nacional de forma burocrática e foi aprovado com o objetivo principal de se fazer cumprir a exigência constitucional. Esse PPA não foi reconhecido como instrumento de planejamento federal (GARCIA, 2000).

A gestão do Presidente Collor foi marcada por escândalos de corrupção o que implicou em a Câmara dos Deputados permitir a abertura do processo de *Impeachment* em 02.10.1992 e Collor foi afastado do poder. Na sessão de julgamento, em 29.12.1992, o Presidente Fernando Collor renunciou ao mandato para o qual fora eleito e os Senadores aprovaram a inabilitação política de Fernando Collor por oito anos⁴¹.

Com o *impeachment* do Presidente Collor o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência da República no período de (1992-1994). O impedimento do Presidente Collor foi um grande teste para a democracia brasileira, um presidente legitimado pelo povo foi tirado do poder por outro instrumento igualmente legítimo sem interferência militar. A ordem constitucional fora preservada e os movimentos que apoiaram a cassação do presidente aguardavam as medidas do novo presidente e os compromissos do Presidente Itamar Franco com um governo de coalisão⁴².

O Ministério do governo foi composto por nomes de quase todos os partidos com representação no Congresso Nacional. O governo teve uma conotação nacionalista com incentivo à indústria, por meio da renúncia fiscal, adotando a prática de isenção de impostos para as empresas em troca da criação de postos de trabalho.

Diante de uma crise inflacionária, conforme visto na tabela 23, e visando obter recursos para o financiamento do Estado o governo prosseguiu com o programa de privatizações. A Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) criada no governo Vargas foi privatizada na gestão de Itamar, em 1993.

⁴¹ Ver: <http://www.planalto.gov.br>

⁴² Ver: <http://www.planalto.gov.br>

Tabela 23 - Evolução anual do índice da inflação brasileira

Ano	Acumulado
1992	1119,09%
1993	2477,15%
1994	916,43%

Fonte: IPCA - IBGE - Ver <http://hcinvestimentos.com/2011/02/21/ipca-igpm-inflacao-historica/>

A tabela 23 mostra a evolução galopante do índice de inflação, aumentando 110,67% entre os anos 1992 e 1993.

No governo Itamar Franco houve dois acontecimentos que repercutiram no desenrolar da década. No campo político, e, 1993, houve a realização de um plebiscito para decidir o regime político (monarquia ou república) e a forma de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) do Estado Nacional⁴³. No campo econômico foi implantado o Plano Real, em 1994, que propiciou a queda da inflação e o aumento do poder aquisitivo da sociedade⁴⁴.

O Plano Real consistiu, basicamente, na desvalorização e na alteração da moeda que passou a ser chamada de "real". O Plano Real teve o mérito de conter a inflação sem congelamento de preços, nem confiscos, mas arrojou salários e para converter os preços na nova moeda utilizou a paridade real dólar. No segundo semestre de 1994 o real chegou a valer U\$ 0,80. O governo aplicava as receitas das privatizações para ajustar as contas públicas, buscava saneamento e controle dos bancos dos governos estaduais, muitos deles já privatizados.

O Plano Real foi plano de estabilização econômica mais bem-sucedido do governo federal. Tomando-se a média dos índices publicados por diferentes institutos de pesquisa, a taxa de inflação acumulada havia chegado ao primeiro semestre de 1994 a 758,59%. Isso representou uma inflação média mensal de 43,1%. O segundo semestre de 1994 a taxa de inflação acumulada foi de 18,72% (uma média mensal de 2,9% entre os cinco índices mais conhecidos). Deve-se considerar, ao analisar a evolução das taxas, que os índices de julho e de agosto de 1994 ainda estavam "contaminados" pela inflação do cruzeiro real observada em junho e até em maio imediatamente anteriores. A taxa de inflação acumulada em julho e em agosto de 1994 foi de 9,66%. A partir de setembro de 1994, a primeira taxa de inflação descontaminada do efeito estatístico, referente ao último quadrimestre de 1994 foi de 8,31%⁴⁵.

O sucesso do Plano Real e o crescimento econômico deram ao Presidente Itamar Franco altas taxas de aprovação ao término de seu governo e garantiram o apoio ao seu ex-

⁴³ Em Abril/1993 a sociedade confirmou a continuidade da república presidencialista.

⁴⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8624.htm, acessado em 17/06/2010.

⁴⁵ Ver dados sobre o Plano Real no site do Ministério da Fazenda <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/real12.asp> acessado em janeiro de 2012.

ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. , que foi eleito presidente em primeiro turno derrotando o candidato do PT.

Diante da conjuntura econômica, nas eleições de 1994, Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da República em primeiro turno derrotando o candidato do PT.

1.3.1.3 Fernando Henrique Cardoso – (1995- 2002)

Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência da República em 1º de janeiro de 1995 e com o sucesso do Plano Real, conquistou uma ampla aliança partidária, o que garantiu ao governo a continuidade da política econômica e apoio político para realizar outras medidas que viriam reformar a economia brasileira.

Em meio às conquistas de controle da inflação, a década de 1990, foi, sobretudo, a da Reforma do Estado. Ao implantar a agenda neoliberal, o Brasil aderiu às reformas do Estado (redirecionando o Estado e sua capacidade de intervenção econômica), à reforma administrativa (voltada para tornar o setor público menor e mais eficiente) e à reforma fiscal (com o objetivo de equilibrar as contas públicas) (RESENDE, 1995).

As reformas na economia se voltavam para assegurar o crescimento econômico e consolidar o plano de estabilização da economia e tinham como base dois pontos principais: a disciplina fiscal e a redução da participação do Estado na economia. A disciplina fiscal defendia que o governo deveria cortar suas despesas e adequar o seu funcionamento ao volume de sua arrecadação. Assim, temas como reforma da previdência, principalmente no setor privado, foram debatidos ao longo do primeiro mandato. A redução da participação do Estado na economia pressupunha a diminuição da interferência do Estado sobre a economia, ampliando as privatizações e, conseqüentemente, o mercado⁴⁶.

Mediante apoio político, o governo FHC conseguiu que os parlamentares aprovassem a quebra dos monopólios estatais nas áreas de comunicação e petróleo, assim como a eliminação de restrições ao capital estrangeiro. Houve uma ampla política de privatização de empresas estatais o que permitiu uma renovação nas áreas de telefonia, extração e comercialização de minérios.

Um dos aspectos centrais da agenda governamental nesse primeiro governo foi a privatização de empresas estatais, para a qual se revelou imprescindível a aprovação de mudanças constitucionais, pois a Carta de 1988 impedia que o setor privado atuasse em setores em que o Estado detinha monopólio; era o caso dos setores de gás canalizado, telecomunicações e petróleo. Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato, lançou as bases do que seria um novo modelo da relação Estado-mercado, passando ao setor privado boa parte de um imenso patrimônio acumulado ao longo de algumas décadas. (COUTO & ABRUCIO, 2003, p:278).

⁴⁶ Ver: <http://www.planalto.gov.br>

Na fase inicial do processo de privatização das empresas estatais, 53% do capital arrecadado tinham origem estrangeira e do total de recursos arrecadados – US\$ 78,6 bilhões – 80% estiveram associados ao setor de infraestrutura. No setor petrolífero foram vendidas ações da Petrobrás em duas operações. Na primeira, as ações foram destinadas à população brasileira, com a possibilidade de uso do FGTS. Na segunda, as ações foram vendidas, principalmente no exterior. Contudo, a União permaneceu com o controle do setor petrolífero, uma vez que manteve em seu poder a maioria das ações da empresa⁴⁷.

Com as privatizações, alguns setores como o energético e de telecomunicações⁴⁸ passaram por transformações, uma vez que o ingresso do capital gerou um rápido aumento do número de linhas telefônicas o que impactou a expansão do mercado de telefonia móvel celular.

Em 1998, as empresas criadas a partir do sistema Telebrás foram transferidas à iniciativa privada, sendo três empresas de telefonia fixa - com as quais arrecadou-se recursos no total de US\$ 11,97 bilhões -, oito de telefonia celular – banda A, com receita de US\$ 6,97 bilhões, e a Embratel, operadora de longa distância. Houve, ainda, licitação para exploração de quatro áreas de operação de telefonia fixa, as chamadas empresas espelho, que deveriam fazer concorrência às incumbentes. A arrecadação do setor de telecomunicações foi de US\$ 128,4 milhões⁴⁹.

Em 1996 por meio da Medida Provisória 1.514 foi criado o Programa de Incentivo a Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária o que permitiu ao Banco Central do Brasil a privatização dos bancos públicos no Brasil, a partir de 1997⁵⁰. Em 1999, foi vendida a Companhia Vale do Rio Doce, cuja receita total foi de US\$ 5,1 bilhões.

Quanto à área de transporte ferroviário, a Rede Ferroviária Federal S/A – RFFSA, companhia federal foi desmembrada em sete malhas regionais, cada malha foi privatizada separadamente (21.554 km foi privatizado por US\$ 1,69 bilhões). A área de portos também foi privatizada. O governo arrendou o uso de suas áreas por períodos de 25 a 35 anos, renováveis. Na área de saneamento, foi privatizada a operação em Manaus, pela empresa francesa *Lyonnais des Eaux*. Essa privatização suscitou questionamentos acerca da responsabilidade e da competência do serviço de saneamento, estabelecido pela Constituição Federal como sendo do município⁵¹.

Com isso, a partir das privatizações dos setores de infraestrutura da economia, passou-se a discutir como as empresas privatizadas iriam proceder à prestação dos serviços para a sociedade. Nesse sentido, emergiram questões relativas a preço mínimo

⁴⁷ Ver: <http://www.planalto.gov.br>

⁴⁸ Em 1997 foi instituída a Lei Geral de Telecomunicações, que reestruturou o setor e deu origem ao processo de privatização.

⁴⁹ Ver Notas sobre as Privatizações no Brasil, Câmara do Deputados, 2005, http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1639/notas_privatizacao_fernandez.pdf?sequence=1

⁵⁰ De 1997 até 2001, as instituições federais privatizadas geraram US\$ 4,2 bilhões de recursos e as instituições estaduais, US\$ 2,1 bilhões.

⁵¹ Ver dados sobre o Plano Real no site do Ministério da Fazenda <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/real12.asp> acessado em janeiro de 2012.

para os serviços, garantia de investimentos das empresas e mecanismos de reajuste das tarifas, bem como a importância da fiscalização e da elaboração de regras específicas para cada setor privatizado. Assim, para cada setor privatizado foi estabelecido um marco regulatório (regras que regem determinado setor) e criada uma agência reguladora responsável por manter esse marco.

Ao estruturar o relacionamento entre o Estado, interesses sociais e atores econômicos por meio da criação das agências reguladoras o governo constituiu o arcabouço político-institucional do regime regulatório brasileiro. O regime regulatório permite que o Estado exerça simultaneamente as funções executivas, legislativa e judiciária. A função executiva consiste na concessão e fiscalização de direitos econômicos, a legislativa, a criação de normas, regras e procedimentos com força legal sob área de sua jurisdição, e a judiciária a determinação de penalidades, interpretação de contratos em áreas de infraestrutura para a economia e a sociedade (SALGADO, 2003, BOYER, 1990).

No âmbito econômico, em decorrência da estabilidade macroeconômica, foi possível o governo FHC ensaiar uma tentativa de retomada da prática do planejamento, de forma sistematizada, como um planejamento mais indicativo, mediante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, no qual emerge a preocupação com o desenvolvimento econômico do País (MPOG, 2000).

O planejamento indicativo se dirige ao mercado e se insere num contexto onde grande parte de produtores privados de bens e serviços desempenham papel relevante no Estado. Neste caso, o Estado planejador do desenvolvimento nacional presente no período entre 1930-1985 abre espaço para o Estado planejador-regulador da ação privada e compensador dos prejuízos sociais. Nessa perspectiva não cabe o uso da forma tradicional de planejamento federal, mas sim a metodologia de um planejamento indicativo que corresponda às novas funções do setor público, funções essas voltadas para a eficiência do setor econômico através da redução do nível de incerteza⁵².

Desta forma, O PPA 1996-1999, formulado na continuidade do Plano Real e intitulado *Programa Brasil em Ação* seguiu a orientação neoliberal e foi norteado pela preocupação de controlar a inflação, e garantir a eficiência do setor econômico. Nesse plano o governo visava o fortalecimento dos eixos de desenvolvimento, ora concebidos como espaços geográficos estratégicos ou pólos de desenvolvimento voltados para o abastecimento do mercado doméstico e para as relações comerciais internacionais (IICA, 2007).

Em 1998, com a maioria parlamentar o governo FHC conseguiu que o Congresso Nacional aprovasse uma emenda constitucional permitindo a reeleição do presidente da República.

⁵² Ver publicação da FGV (1997).

http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3207/P00172_1.pdf?sequence=1

Durante a campanha eleitoral, alguns indicadores econômicos já apontavam problemas, como baixas taxas de crescimento econômico, conforme tabela 24. Contudo, em 1998 Fernando Henrique Cardoso foi reeleito no primeiro turno das eleições com o apoio das mesmas forças dos partidos que o apoiaram no primeiro mandato.

Tabela 24 - Crescimento da economia (1995-1999)

Ano	PIB % (a.a)
1995	4,2
1996	2,2
1997	3,4
1998	0,0
1999	0,3

Fonte: BACEN – Boletim do Banco Central do Brasil, 2010 (<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>)

Na tabela 24 é possível verificar a redução das taxas de crescimento econômico da economia.

No contexto internacional, em 1997 houve a crise asiática a qual provocou o fim da expansão das economias do sudeste asiático e gerou ambiente de instabilidade para as economias emergentes. Em 1998 a Rússia decretou moratória da dívida externa e interna o que agravou o quadro de instabilidade da economia mundial. Diante do grau de incerteza frente à economia internacional, a reavaliação dos riscos feita pelos investidores estrangeiros foi desfavorável ao Brasil, comprometendo assim a credibilidade da economia nacional. Em janeiro de 1999 a desvalorização da moeda contribuiu para redução do crédito no Brasil o capital. A cotação dos papéis brasileiros teve queda no mercado financeiro. Diante disso, o capital especulativo internacional retirou do país, em um único dia, mais de um bilhão de dólares. O país recorreu ao FMI para obter empréstimos que mais uma vez impôs sua política de arrocho fiscal e de equilíbrio orçamentário com efeitos recessivos.

Com o aporte do FMI o país conduziu a política monetária e cambial de forma tranquila, uma vez que, não houve ruptura na rolagem da dívida pública e a inflação acumulada em doze meses não saiu da casa de um dígito, conforme tabela 25.

Tabela 25 - Evolução anual dos índices de inflação brasileira

Ano	Acumulado
1995	22,41%
1996	9,56%
1997	5,22%
1998	1,66%
1999	8,94%

Fonte: IPCA - IBGE - Ver <http://hcinvestimentos.com/2011/02/21/ipca-igpm-inflacao-historica/>

O cenário de calma, aparente, envolvendo a estabilidade financeira do país, com o controle da inflação, atravessou o ano 2000.

No segundo mandato o Presidente Fernando Henrique (1999-2002) deu prosseguimento ao Plano Real. Durante os dois primeiros anos a inflação se mantinha, de modo geral, estabilizada, mas o país não crescia nem gerava empregos. Em 1998 o desemprego no país atingiu 7 milhões de brasileiros, 9,2% da população economicamente ativa e em 2000 atingiu 11,5 milhões de pessoas, ou seja, 15% da população economicamente ativa (IBGE, 2010), conforme tabela 26.

Tabela 26 - Evolução anual dos índices de inflação brasileira

Ano	Acumulado
1999	8,94%
2000	5,97%
2001	7,67%
2002	12,53%

Fonte: IPCA - IBGE - Ver <http://hcinvestimentos.com/2011/02/21/ipca-igpm-inflacao-historica/>

Na tabela 27 verifica-se que até 2001 a taxa de inflação se manteve na casa de um dígito.

Tabela 27 - Crescimento da economia (1995-2002)

Ano	PIB % (a.a)
1995	4,2
1996	2,2
1997	3,4
1998	0,0
1999	0,3
2000	4,3
2001	1,3
2002	2,7

Fonte: BACEN – Boletim do Banco Central do Brasil, 2010 (<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>)

Conforme tabela 27, ora apresentada verificou-se que quanto ao crescimento econômico, em 2001 o PIB teve uma recuada em relação ao ano anterior. Além da queda do crescimento do PIB, cuja média do período foi de 2,15% aa houve aumento dos juros pagos ao exterior e as relações entre o saldo em transações correntes e o PIB foram negativas.

O desempenho nacional deveu-se, em parte, aos efeitos da vulnerabilidade externa⁵³ e à adoção pelo Banco Central de elevadas taxas de juros com o conseqüente aumento da

⁵³ Houve a crise mexicana em 1995; a crise asiática em 1997; a crise russa em 1998, a crise argentina em 2001/2002.

dívida pública, conforme tabela 28. Essa dinâmica econômica ocasionou a instabilidade macroeconômica no País; o baixo desempenho em termos de crescimento econômico, e conseqüentemente impediu que o Estado conduzisse, de forma efetiva, políticas públicas específicas (IPEA, 2010).

Tabela 28 - Indicadores Econômicos

Indicadores	2000	2001	2002
Dívida externa total/PIB (%)	36,02	41,2	45,9
Dívida externa total líquida/PIB (%)	28,41	31,9	35,9
Serviço da dívida/PIB (%)	8,15	10,4	10,1
Serviço da dívida/Exportações (%)	89,08	90,6	76,8
Juros pagos ao exterior/PIB (%)	2,84	3,46	3,33
Juros pagos ao exterior/Exportações (%)	31,04	30,3	25,3
Transações correntes/PIB (%)	-4,02	-4,55	-1,66
Transações correntes/Exportações (%)	31,04	30,3	25,3
Reservas internacionais/Dívida externa total (%)	15,22	17,1	18
Reservas internacionais/Serviço da dívida (razão)	67,27	68	81,6

Fonte: BACEN – Boletim do Banco Central do Brasil, *apud* Oliveira & Nakatami, 2006

O PPA 2000-2003 deu sequência ao *Programa Brasil em Ação* e foi denominado *Programa Avança Brasil*, o qual se manteve no mesmo contexto neoliberal que se traduzia na liberalização econômica, no fortalecimento da economia de mercado e na reforma do estado. O *Programa Avança Brasil* se voltou para a inserção da economia nacional nas relações comerciais internacionais por meio dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração eliminou restrições ao capital estrangeiro e promoveu uma nova regulamentação dos setores de energia, telecomunicações, petróleo e portos (CEPAL, 2010).

No PPA 2000-2003 houve uma integração entre o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual e se reconheceu a importância de se promover parcerias entre o setor público e privado na consecução dos objetivos dos programas. A importância das parcerias público-privadas emerge como uma nova solução para o problema da crise fiscal do Estado, assim como para a escassez de investimentos em infraestrutura social necessária para o desenvolvimento⁵⁴.

As parcerias público-privadas [...] são uma espécie de sociedade entre a administração pública e o setor privado, nos moldes de uma *joint venture*, com capital constituído por uma particular engenharia financeira ou *project finance* [...] As parcerias público-privadas podem ser utilizadas para investimentos em quaisquer serviços públicos e atividades estatais, salvo as funções de regulação, jurisdicionais e de poder de polícia, entre outras atividades exclusivas do Estado [...] As parcerias público-privadas são proibidas apenas para realização de projetos de menos de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e com prazo de execução previsto

⁵⁴ Ver: <http://www.planalto.gov.br>

para menos de 5 anos, sendo o prazo máximo de 35 anos. (MELLO, 2006, p: 56).

Apesar de ele organizar suas ações tendo como base a integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, o PPA 2000-2003 manteve o modelo descentralizado e baseado no mercado, caracterizado pelo Estado planejador-regulador, presente no PPA 1996-1999.

O fim do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique foi marcado por uma combinação de choques adversos internos e externos que acentuaram o rompimento com a relativa estabilidade apresentada no início desse mandato, tais como: o “apagão” caracterizado pela crise de oferta de energia elétrica, a crise da economia argentina, a desaceleração da economia norte-americana, os escândalos contábeis que afetaram empresas norte-americanas, os atentados de 11 de setembro.

Nas eleições de 2002, Lula foi eleito o presidente da República. FHC organizou a transição do governo visando facilitar o processo de mudança para a nova gestão.

1.4 ESTADO INDUTOR

1.4.1 Período 2003-2010 – LULA

1.4.1.1 LULA (2003-2010)

Lula assumiu a presidência da República em Janeiro de 2003 e herdou do governo FHC uma conjuntura macroeconômica desfavorável para alcançar o desenvolvimento do país.

No plano político, Lula utilizou manobras políticas junto aos setores de oposição, a partir de coligações com políticos e partidos que tinham ideologia diferente da sua e do Partido dos Trabalhadores, visando apoio no Congresso Nacional para aprovação dos projetos do governo. No campo econômico, manteve medidas conservadoras dando continuidade a algumas condutas tomadas pelo governo FHC, como a abertura comercial, a desregulamentação financeira, a elevação da taxa de juros, o ajuste fiscal, as metas de inflação e o câmbio flutuante.

Mediante uma política monetária rigorosa a inflação convergiu para a trajetória de metas já no segundo semestre de 2003. Deixamos o câmbio flutuar livremente e interrompemos a venda das reservas internacionais. Iniciamos uma política de acumulação de reservas, o que nos permitiria enfrentar problemas de liquidez no mercado externo e reduzir a volatilidade no mercado de câmbio em momentos de crise no Brasil. A estratégia monetária e cambial foi respaldada por uma política fiscal que permitiu a queda consistente da relação dívida pública sobre o PIB. Pagamos a dívida com o FMI e Clube de Paris. Eliminamos o passivo cambial doméstico e toda a dívida reestruturada. A redução combinada dos riscos inflacionário,

externo e fiscal conduziu a economia para uma rota de crescimento, experimentado de 2004 a 2010, com uma exceção de seis meses de contração em função de uma crise internacional. Foi o período mais longo de crescimento da história recente da economia brasileira. Uma inflação baixa e previsível, política fiscal consistente e câmbio flutuante com reservas elevadas, garantiram a estabilidade. (MEIRELLES, 2011,p:5)⁵⁵.

Com a adoção da política econômica conservadora o presidente conseguiu reduzir a desconfiança em relação ao seu governo, mas gerou críticas entre seus aliados. No governo Lula o processo de privatização foi, basicamente, interrompido (IPEA, 2010).

As medidas econômicas foram determinantes para o controle da economia como os saldos positivos da balança comercial, a manutenção da distância entre as taxas de juros interna e a externa; juros elevados e o superávit da demanda interna. Com isso, em 2004, a perspectiva de crescimento econômico do Brasil foi retomada. O produto interno bruto (PIB) real entre 2003 e 2007 cresceu à taxa média de 4,6% ao ano e alcançou em 2008 5,2% e em 2010, 7,5% ao ano⁵⁶. A taxa de inflação referente ao ano 2003 diminuiu de 14,30% para 3% em 2007 e chegou a 4,9% em 2010. Em 2003 havia 50 milhões de miseráveis no Brasil. Cerca de 20 milhões de pessoas saíram da miséria - uma queda de 40% (IPEA, 2010; IBGE, 2010⁵⁷).

Entre 2003-2010 o PIB nacional alcançou variações positivas, com exceção do ano de 2009⁵⁸, conforme tabela 29. Em valores monetários, o PIB cresceu de R\$ 2,6 trilhões em 2001 para R\$ 3,8 trilhões em 2010, o que corresponde a uma taxa média de crescimento anual em torno de 3,6% ao ano (IPEA, 2011).

Tabela 29 - Produto Interno Bruto (%)

Ano	PIB
2003	1,1
2004	5,7
2005	3,2
2006	4,0
2007	6,1
2008	5,2
2009	-0,3
2010	7,5

Fonte: IBGE/FGV/BACEN (2011)⁵⁹

⁵⁵ Ver discurso de transmissão de cargo do então Presidente do BACEN, Henrique Meirelles.

http://www.bcb.gov.br/pre/asimp/imagens/Pronunciamento_Transmiss%3o_de_Cargo_Meirelles.pdf

⁵⁶ Ver <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>. Acessado em 01/08/2011.

⁵⁷ Ver <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Acessado em 01/08/2011.

⁵⁸ Em 2009 quebra-se a continuidade da evolução dos indicadores econômicos, devido à crise de liquidez internacional, o que impactou negativamente os índices macroeconômicos nacionais.

⁵⁹ Segundo alguns autores (VELOSO, 2011 e MENDES, 2011) a partir de 2011 a economia já sinaliza um superaquecimento, onde a inflação pressiona, as contas fiscais se deterioram e há déficit nas transações correntes, o que implica em possível esgotamento dessa evolução da economia brasileira.

Variáveis externas, como o crescimento da economia chinesa⁶⁰ que ampliou o mercado de exportações e barateou bens de consumo importados pelo Brasil⁶¹, e variáveis internas, como o aumento de renda e seu impacto no consumo, e investimentos no mercado interno, além de medidas microeconômicas como a criação do crédito consignado, contribuíram para o salto na taxa média de crescimento real do PIB brasileiro, que passou de 2,54% ao ano na década 1991-2000, para 3,61% no período 2001-2010 (VELOSO & MENDES, 2011), conforme tabela 30.

Tabela 30 - Taxas médias de crescimento do PIB – variação percentual

Período/Taxas médias	PIB	PIB per capita
Década (1961-1970)	6,17	3,10
Década (1971-1980)	8,63	6,04
Década (1981-1990)	1,57	-0,56
Década (1991-2000)	2,54	0,95
Década (2001-2010)	3,61	2,37

Fonte: IBGE-BACEN - Indicadores Econômicos Consolidados (2012)⁶²

O salto na taxa média de crescimento do PIB em relação ao período de 2003 a 2010 foi da ordem de 4,2%.

No campo social, também foi possível verificar, conforme tabela 31, uma evolução dos indicadores, em específico o índice de Gini que mede o grau de desigualdade da distribuição de renda no país:

Tabela 31 - Índice de Desigualdade – Brasil (2003-2009)

GINI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	58,1	57	56,7	56	55,4	54,5	54	56

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).
Elaboração IPEA/DISOC/NINSOC - 2011

Esses resultados apontam que no período 2003-2009 a redução do índice de Gini foi estatisticamente significativa ao nível de 7%, sendo o nível de desigualdade de 2009 o mais baixo de todo o período (0,54). Isso não impede de reconhecer que o Brasil é um país imensamente desigual, apesar das melhorias da estrutura social nos últimos anos.

⁶⁰ Em 2010 a China tornou-se a segunda economia mundial com o PIB de 10,3%.

⁶¹ O Brasil exportou para a China, em 2010, três tipos de commodities - minério de ferro, soja e petróleo bruto. As matérias-primas impactaram 84% do total de exportações do Brasil em 2010, ante 79% no ano anterior. Do lado da importação dos bens produzidos pelos chineses, eles desenvolvem uma concorrência voltada para o barateamento do produto final, vendendo às vezes a mercadoria a preço de custo.

⁶² Ver indicadores em <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>, acessado em janeiro/2012.

Outro indicador que sinaliza o avanço da economia no campo social é a taxa de desemprego anual do país, que no período 2003-2010 caiu, continuamente, conforme tabela 32.

Tabela 32 - Taxa de Desemprego Anual (%)

Ano	Taxa de Desemprego (%)
2003	12,4
2004	11,5
2005	9,9
2006	10
2007	9,3
2008	7,9
2009	8,1
2010	6,7

Fonte: IBGE (2011)

Segundo os dados acima, o país tem apresentado desempenho favorável em relação ao mercado de trabalho. A taxa de desemprego cedeu de uma média de 12,4% em 2003 para 6,7 em 2010, o que representa uma redução de 54%. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população ocupada nas regiões do país saltou de 17,6 milhões em julho de 2002 para 22,5 milhões em julho de 2011, o que corresponde a um aumento da ordem de 30% (IPEA, 2011).

Para Veloso (2011) a conjuntura socioeconômica brasileira alcançada durante o período 2003-2010 garantiu a eficiência agregada da economia brasileira, que por sua vez, pode estar associada à estabilização da economia, ao aumento do número de empregos formais e às reformas microeconômicas implementadas em 2003-2005, como a criação do crédito consignado e a aprovação da Lei de Falências, o que permitiu ao governo aumentar seus gastos com políticas públicas diversas, sem afetar o resultado fiscal primário (VELOSO & MENDES, 2011).

Diante da nova dinâmica econômica, houve um movimento deliberado do Estado na elaboração e condução de políticas públicas de incentivo às atividades econômicas, de investimento, de emprego e de renda (IPEA, 2010).

Assim para o período 2004 a 2007 o PPA foi elaborado considerando o Estado como indutor do desenvolvimento social e regional e condutor do crescimento econômico. Retomou-se a capacidade de conduzir políticas públicas a partir do Estado. Nesse PPA houve uma preocupação com a estruturação da prática do planejamento focando questões estruturais de longo prazo, a partir da elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional e de políticas setoriais. O Estado formulou programas e planos de governo,

distribuindo-os entre a dimensão social, econômica, regional, ambiental e democrática, para cada Ministério⁶³.

Para alguns economistas como Bresser Pereira (2011)⁶⁴ e Pedro Malan (2011), o governo Lula começou a mudar a estratégia de desenvolvimento em direção ao novo desenvolvimentismo, e uma das ações, de grande importância, tomadas foi o controle da entrada de capital estrangeiro no País.

O governo Lula volta-se para a contenção dos desequilíbrios macroeconômicos e busca substituir a agenda de políticas públicas ... No centro da ação governamental está a construção de um ajuste na economia que neutralize a expansão dos desequilíbrios anteriores, vistos como geradores de inflação, e os reverta. Assim, torna-se fundamental a geração de amplos superávits comerciais e fiscais que limitem a demanda agregada e contenham a espiral do endividamento externo e interno [...] No que tange a recepção de investimentos diretos estrangeiros, a participação brasileira cai no âmbito da economia mundial e da América Latina. Entre 1995-2000 representava 3% dos fluxos mundiais de capitais e 35% dos recebidos pela América Latina e, em 2005, respectivamente, 1,6% e 22%. (MARTINS, 2007; CEPAL, 2006⁶⁵).

Segundo Bresser Pereira (2011) o governo federal percebeu que as políticas econômicas neoliberais não eram boas nem mesmo para os países ricos, por isso buscou o novo desenvolvimentismo. O novo desenvolvimentismo tem como base o papel estratégico do Estado como indutor do desenvolvimento, está ancorado em uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, e tem como critério o interesse nacional e a implementação de políticas públicas locais (BRESSER, 2011; MALAN, 2011)⁶⁶.

O nacional-desenvolvimentismo foi a estratégia que regeu o desenvolvimento do Brasil entre 1930 e 1980, um período de enorme crescimento e transformação da economia. A crise dos anos 80, porém, coincidiu com o início da onda ideológica globalista e neoliberal que vinha do Norte e facilitou sua penetração no Brasil. Nos anos 90, depois do relativo equacionamento da crise da dívida externa, a estratégia de desenvolvimento da ortodoxia convencional assumiu caráter mais radical... o antigo desenvolvimentismo estava baseado no modelo de substituição de importações, o Estado ocupava papel central na obtenção da poupança forçada, a política industrial era central e havia relativa complacência com a inflação... o novo desenvolvimentismo, entre outros pilares, defende crescimento econômico baseado na exportação, combinado com o mercado interno forte, o Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas, a política industrial é subsidiária e não há complacência com a inflação... (Entrevista de Bresser Pereira para Guilherme de Barros - Folha de S. Paulo, 11.06.06).

⁶³ Ver sites <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=14> e [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf). Acessados em 23/06/2010.

⁶⁴ O economista Bresser Pereira é o pioneiro no uso do termo: novo desenvolvimentismo. Ver artigo publicado na Folha de São Paulo em 19.04.2004 "O novo desenvolvimentismo".

⁶⁵ Ver anuário estatístico da CEPAL-2006 - http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28063/LCG2332B_fuentes.pdf

⁶⁶ Ver entrevista com o economista Bresser Pereira no jornal Folha de São Paulo, em 26/09/2011 e de Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

Nesse contexto de novo desenvolvimentismo verifica-se um resgate e uma valorização do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, ou ainda, do novo desenvolvimentismo, a partir da condução de políticas públicas com o foco no desenvolvimento socioeconômico. Em tal perspectiva de Estado, a metodologia de planejamento indicativo permanece, mas contempla novas funções a serem desempenhadas pelo setor público e pelo mercado, conduzidas pelo Estado, ou seja, adota um viés desenvolvimentista que remete ao governo Vargas. Trata-se, portanto, de um planejamento indicativo indutor do desenvolvimento a partir de políticas públicas, no qual busca maior eficiência do governo na condução do desenvolvimento socioeconômico do País.

Assim, no Plano Plurianual (PPA) de 2004 - 2007, além das preocupações com a estabilidade econômica e o crescimento econômico trouxe uma preocupação com o desenvolvimento diferenciado. Para tanto, procurou-se reequilibrar o país socialmente e foram elaboradas políticas com recortes geográficos específicos, políticas nacionais, setoriais, territoriais e sociais, contemplando os problemas da pobreza e da estagnação no desenvolvimento socioeconômico de regiões vulneráveis. (ARAÚJO, 2010).

No campo político, em 2004, houve grande denúncia de corrupção no governo Lula, envolvendo o subchefe de Assuntos Parlamentares, Waldomiro Diniz, ligado ao Ministro da Casa Civil, José Dirceu, que apareceu em vídeo solicitando propina para a campanha eleitoral e para si mesmo. Em 2005 estourou a “crise do mensalão” com o surgimento de novas denúncias e acusação ao deputado federal do PTB, Roberto Jefferson, de pedir propina a pessoas que ocupam cargos no governo, que foram indicadas pelo seu partido, para financiar atividades do PTB. Com isso, Roberto Jefferson denunciou irregularidades cometidas por Delúbio Soares, tesoureiro do PT, alegando que ele havia criado um caixa dois para partidos aliados do governo saldarem suas dívidas de campanha em troca de votos no Congresso⁶⁷.

A crise quase chegou ao pedido de *impeachment* do Presidente Lula, por parte dos opositores do governo, e desencadeou demissão de ministros de estado, entre eles José Dirceu, Antônio Palocci e Luiz Gushiken. Entretanto, a crise política não afetou a dinâmica econômica do país

Em 2006, Lula se candidatou à reeleição, foi reempossado em janeiro de 2007 e manteve inalterada a política econômica.

Nesse contexto, o PPA relativo ao período 2008 a 2011 foi direcionado para a continuidade da estratégia de desenvolvimento econômico e social presente no PPA 2004 a 2007 e sedimentou a necessidade de definição de uma nova espacialização do Brasil,

⁶⁷ Ver artigo publicado na Folha de São Paulo em 29.06.2005, "Desastre político" 29/6/2005.

inclusive capaz de orientar o planejamento federal. Desta forma, o Governo Federal inseriu a dimensão espacial no planejamento, o que implicou em estruturar “*regiões-programa*”⁶⁸ para as ações públicas programatizadas.

Apesar da estruturação do PPA 2008/2011, em 2007 o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC atropelando as iniciativas do PPA e impôs uma estratégia de curto prazo com o foco setorial, priorizando os investimentos públicos e privados para linhas de ação voltadas para o crescimento, em detrimento do que havia sido planejado para o PPA (ARAÚJO, 2010).

No contexto internacional, em 2008 explodiu a crise financeira internacional originada no mercado norte-americano, que veio se transformar em uma crise financeira sistêmica global. Instituições financeiras nos EUA, no Reino Unido, na Suíça, na França anunciaram perdas bilionárias, e países como Alemanha, França, Áustria e Países Baixos anunciaram pacotes econômicos em ajuda ao sistema financeiro, o que agravou o grau de desconfiança na economia mundial.

A crise financeira internacional, originada em meados de 2007, no mercado norte-americano de hipotecas de alto risco (*subprime*), adquiriu proporções tais que acabou por se transformar, após a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, numa crise sistêmica. O desenrolar da crise colocou em xeque a arquitetura financeira internacional, na medida em que explicitou as limitações dos princípios básicos do sistema de regulação e supervisão bancária e financeira atualmente em vigor, bem como pôs em questão a sobrevivência de um perfil específico de instituições financeiras (FARHI & PRATES & Daniela & FREITAS & CINTRA, 2009, p:135).

Aparentemente, essa crise financeira reside no modo de operação de acumulação capitalista, desencadeando assim, uma crise de desconfiança em relação à ideologia neoliberal.

esta ideologia ultraliberal era legitimada nos Estados Unidos pela teoria econômica [...] apontaram suas armas contra o Estado e se encarregaram de demonstrar matematicamente, “cientificamente”, com o auxílio dos pressupostos do *homo economicus*, das “expectativas racionais” e da “escolha racional” que o credo neoliberal era correto... a pressuposição neoclássica de mercados eficientes dispensa qualquer política econômica a não ser a de ajuste fiscal; o resto deve ser liberalizado, desregulado, já que os mercados seriam auto-regulados... Os experimentos macroeconômicos neoclássicos foram reservados para os países em desenvolvimento... vemos o Estado surgir em cada país como a única tábua de salvação, como o único possível porto seguro, fica evidente o absurdo da oposição entre mercado e Estado proposta pelos neoliberais e neoclássicos. Um liberal pode opor coordenação do mercado à do Estado, mas não pode se colocar, como os liberais se colocaram, contra o Estado, buscando diminuí-lo e enfraquecê-lo. O Estado é muito maior do que o mercado. Ele é o sistema constitucional-legal e a organização que a garante; é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. Cabe ao Estado regular e garantir o mercado e, como vemos agora, servir de prestador de última instância. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p:134).

⁶⁸ Expressão contida nos documentos elaborados pelo Governo Federal, em referência às novas regionalizações.

Mesmo dependente do comércio exterior o Brasil conseguiu enfrentar a crise de 2008⁶⁹, sem gerar impactos negativos em seus indicadores socioeconômicos, conforme dados apresentados anteriormente, uma vez que a sua política econômica brasileira estava voltada para reorientar a alocação de recursos visando ao potencial de crescimento do mercado interno de produtos básicos e de bens e serviços.

Em 2010 foi realizada pesquisa pelo Instituto Ibope a qual apontou que o presidente Lula encerrou o seu mandato com aprovação de sua gestão por 80% da população.

Por fim, vale ressaltar, diante do contexto que envolveu o governo Lula, que apesar de o Estado ter retomado a capacidade de conduzir políticas públicas a partir de um Estado desenvolvimentista e de os PPAs trazerem uma preocupação com a estruturação da prática do planejamento, a partir de um planejamento indicativo indutor do desenvolvimento, focando questões estruturais de longo prazo e a partir da elaboração de políticas nacionais de desenvolvimento regional e de políticas setoriais, essa conjuntura não se traduz no planejamento federal, que conforme traduzido por Celso Furtado (1968) depende de um projeto hegemônico que sintetiza as aspirações coletivas e que proponha a autotransformação da sociedade. Segundo o autor, a ausência da mobilização política e social na construção de um projeto hegemônico para a nação, revela um autoritarismo burocrático do Estado na implementação das ações governamentais (FURTADO, 1968).

⁶⁹ No Brasil, empresas como Aracruz Celulose, Votorantin e Sadia anunciaram perdas bilionárias.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi responder à questão: Quais as razões prováveis para as diferentes configurações do planejamento federal no Brasil, ao longo do tempo?

Para tanto, recorreu-se a uma releitura do contexto histórico dos governos republicanos, identificando o uso, ou não, da prática do planejamento, assim como a estrutura econômica e política de cada período.

Verificou-se que houve idas e vindas do planejamento federal no decorrer dos governos republicanos e que ele assumiu configurações distintas ao longo da história republicana do Brasil, relacionadas à forma ou à natureza de estado prevalecente, em cada momento, que por sua vez se articula, simultaneamente, à estrutura política e econômica do país. A presença do planejamento em um período histórico não se traduz na retomada do período anterior, mas a um ressurgimento com novas concepções e parâmetros.

As razões para as diferentes configurações do planejamento federal são decorrentes do envolvimento do Estado com o desenvolvimento nacional. As diferentes configurações do planejamento federal podem ser apresentadas no quadro abaixo que estratifica o tempo distinguindo os períodos de governo em que se divide a história republicana do Brasil. Salienta-se que, apesar de se distinguir um período específico, para cada governo, não se quer dizer que o tipo de governo em um determinado período tenha sido completamente diferente do tipo de governo do período seguinte, conforme citado a seguir.

Período/ Estado	Tipo de Planejamento
1889-1930 – Estado Liberal - Oligárquico	Ausência de Planejamento
1930 a 1985 – Estado Desenvolvimentista	Planejamento de cunho Nacional Desenvolvimentista
1985-2002 – Estado Regulador	Impossibilidade de Planejamento
2003- 2010 – Estado Indutor	Planejamento mais indicativo e nas políticas públicas

Quadro 3 - Periodização do planejamento federal brasileiro, 1889-2010.
Fonte: Própria

No período do Estado Liberal - Oligárquico (1889-1930) não houve planejamento federal, de forma sistematizada. A República era mais comandada por oligarquias agro-exportadoras local-regionais do que pelo próprio Estado Nacional, o que refletia uma relativa fragilidade do Estado Nacional, cujos contornos eram assegurados sobretudo pela submissão à Inglaterra. A organização do espaço geográfico no Brasil, de modo geral, era do tipo “arquipélago”, ou seja, áreas relativamente isoladas, sem integração umas com as outras. Essa organização decorria da dinâmica econômica do País que era conduzida pela produção regional e por interesses e determinantes internacionais do comércio, daí o

relativo isolamento. Logo, na ausência de uma integração nacional e de uma ação governamental sistemática inexistia o planejamento federal.

No período do Estado Desenvolvimentista (1930-1985) o planejamento federal esteve presente em todos os governos como instrumento de intervenção para a implantação do capitalismo industrial no Brasil. O Estado assumiu caráter centralizador e intervencionista e havia a preocupação com a integração nacional, ou seja, com a necessidade de romper com a fase do isolamento relativo ou do arquipélago nacional, representado pelos processos iniciais de constituição do território nacional.

Coube ao Estado o papel de planejar o processo de industrialização no Brasil, visando à modernização da economia brasileira e o enfrentamento dos obstáculos às práticas de programatização das ações governamentais, a saber: *i*) a instabilidade do sistema político e econômico; *ii*) a influência das empresas internacionais e a participação do capital internacional; e *iii*) a estrutura de Estado burocrática e cartorial a qual reproduzia um quadro político tradicional, com práticas clientelistas.

Para tanto, o Estado criou uma estrutura técnico-administrativa e delegou a essa nova estrutura o planejamento, a coordenação e a execução das ações programatizadas. Para alguns autores (BENEVIDES, 1986, VIANNA, 1987) o sucesso do planejamento federal deveu-se à “administração paralela” que ocorreu por meio de Bancos, Ministérios, Conselhos, Grupos Executivos, Assessorias, e Órgãos Governamentais, os quais combinaram eficácia e legitimidade, atuando como núcleos dinamizadores do planejamento.

O processo de industrialização e o alcance do crescimento econômico foram fomentadores do desenvolvimento do Brasil. Assim, a fase de isolamento relativo deu lugar ao dinamismo diferenciado das regiões.

Na década de 1950/1970 o dinamismo diferenciado das regiões se traduziu nas disparidades regionais e sinalizaram o processo diferencial de acumulação do capital nas regiões. Para atenuá-las emergiu no contexto governamental o planejamento regional cuja ênfase recaiu sobre a questão regional, com o objetivo de promover maior equidade na distribuição espacial do desenvolvimento.

No período do Estado Regulador (1985-2002) o planejamento sumiu de cena, uma vez que diante da instabilidade macroeconômica, elevação continuada da inflação e aumento da dívida externa brasileira, o que impossibilitou o governo de pensar em longo prazo, se consolidou o fim da prática do planejamento federal. Entretanto, no final desse período, a partir do PPA 1996-1999, houve uma tentativa de retomada do planejamento federal, sendo um planejamento mais indicativo com um Estado mais descentralizado. O mesmo aconteceu no PPA 2000-2003 quando o governo se voltou para a inserção da economia nacional, por meio dos eixos de integração e desenvolvimento, nas relações comerciais internacionais e o que se caracterizou como uma tentativa de planejamento mais indicativo.

Em 2004, diante do cenário macroeconômico favorável, que propiciou o aumento do crescimento econômico, verificou-se uma retomada do planejamento mais indicativo, em novas bases, partindo das políticas públicas. O Estado retomou a capacidade de conduzir políticas públicas e o PPA 2004-2007 foi elaborado considerando o Estado como indutor do desenvolvimento social e regional e condutor do crescimento econômico. Para alguns economistas como Bresser Pereira (2011) e Pedro Malan (2011), o governo Lula começou a mudar a estratégia de desenvolvimento em direção ao novo desenvolvimentismo.

Contudo, essas tentativas não se traduziram em planejamento federal, pois não se teve como mote um projeto hegemônico capaz de proporcionar uma autotransformação da sociedade, conforme preconizado por FURTADO (1968), e conforme aconteceu com o projeto de implantação do capitalismo industrial no Brasil, que perpassou o período de 1930 até 1985.

Cabendo salientar que a tentativa de retomada do planejamento federal não se traduziu na concepção do planejamento federal preconizada por Celso Furtado (1968), o qual ressalta que para se ter um planejamento federal é necessário que o país tenha projeto hegemônico que sintetize as aspirações coletivas e que proponha a autotransformação da sociedade. Nesse sentido, Marcio Pochmann, em artigo datado de 02.11.2005 afirma que:

há dificuldades para localizar nos ricos de hoje algum sentimento de missão com o qual o país possa se identificar. A ganância pelo dinheiro os torna cada vez mais alienados, pois tudo o que possuem tende a se resumir ao dinheiro ou a sua incessante busca, salvo poucos casos especiais. Nesse sentido, não há como produzir um projeto de país capaz de possibilitar a inclusão do conjunto do povo frente ao atual padrão de enriquecimento com origem na especulação financeira, nas heranças patrimoniais e no submundo privado. (POCHMANN, 2005, p:2)⁷⁰.

⁷⁰ Ver artigo: Decadência e Enriquecimento (2005) http://www.lpp-buenosaires.net/outrobrasil/exibir_textos_referencia.asp?Id_sub_referencia=19 acessado em abril, 2012.

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. *Contribuições de Eugênio Gudim ao pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Literatura Econômica. 1989 a

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica, 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em 20/08/2011.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BELLUZZO, Luiz G.M.; ALMEIDA, Júlio S.G. *Crise Monetária no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, v.4. p.63 a 75. Mar. 1990

BELLUZZO, Luiz Gonzaga O dólar e os desequilíbrios globais, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572005000300004&script=sci_arttext>. Acesso em 25/07/2010.

BENEVIDES, Maria Victoria O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: *O Brasil de JK – Rio de Janeiro*. Ed. FGC/CPDOC, 1991. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OgovernoKubitschek.pdf>. Acesso em maio de 2012.

_____. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979.

BENTO, Leonardo V. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.

BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BOYER, Robert. *A teoria da regulação. Uma análise crítica*. São Paulo, Nobel, 1990.

BOURDIEU, Pierre. *O Desencantamento do Mundo*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1979.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise e recuperação da confiança*. Revista de Economia Política, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>. Acesso em janeiro 2011.

BRUM, Argemiro. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. 25ª ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2008.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o Desenvolvimento local sustentável*. Capítulo 3, Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CANABRAVA, Alice P. *A grande lavoura*. In: HOLANDA, S. B. & CAMPOS, P. M. (orgs). *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo II. O Brasil Monárquico. Declínio e Queda do Império. 4ª ed. Vol. 4. São Paulo: Difel, 1985.

CANEL, Lautemyr Xavier Cavalcanti ; TÁVORA JR., J. L.. *A Seleção de Setores da Indústria de Transformação do Nordeste: Uma Análise a Partir de Dados da SUDENE/FINOR Atraves*

da Utilização do DEA. Em: X Encontro Regional de Economia, 2005, Fortaleza. Anais do X Encontro Regional de Economia. Fortaleza : BNB, 2005.

http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/mesa15_texto1.pdf acessado em janeiro de 2011.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1998.

_____. A Industrialização Durante a República Velha. In. FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano. Estrutura de poder e economia (1889-1930)*. 9ª ed. Editora: Bertrand Brasil, 2007.

_____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, 1977.

_____. *Movimento da Indústria e sua Concentração Regional*. In: *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970*. São Paulo: Global, 1995.

CAPUTO, Ana; MELO, Hildete. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. *Estudos Econômicos*, v. 39, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000300003>. Acesso em Dezembro/2011.

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

_____. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual* em <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>, acessado em Setembro, 2012.

CEPAL - - Serie Desarrollo Territorial – n. 8 - Kelson Vieira Senra - Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico territorial. O caso do Brasil. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2010.

COSTA, Wilma Peres. Economia primário-exportadora e padrões de construção do Estado na Argentina e no Brasil. *Revista Economia e Sociedade*, 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V9-F1-S14/07-WilmaCosta.pdf>>. Acesso em 21/06/2011.

COSTA VIOTTI, Emília. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: UNESP, 2007.

COUTO, Cláudio. ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/tempocial/site/images/stories/edicoes/v152/v15n2a10.pdf>>. Acesso em Janeiro, 2012.

CUSTÓDIO, Vanderli. A retomada do Planejamento Federal e as Políticas Públicas no Ordenamento do Território Municipal: a temática das águas e do saneamento. USP, 2005. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_16/Vanderli_Cust%C3%B3dio.pdf>. Acesso em Junho, 2010.

DOELLINGER, Carlos, CAVALCANTI, L. C. *Empresas multinacionais na indústria brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

DOELLINGER, Carlos. *A Controvérsia do Planejamento Econômico na Economia Brasileira*. Brasília, IPEA, 2010.

EVANS, Peter B. *Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa*. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro 1998.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol 2. 10ª. Ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000

FARHI, Maryse, PRATES, Daniela, FREITAS, Maria, CINTRA, Marcos. A crise e os desafios para a nova arquitetura financeira internacional, *Revista Economia Política*, 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>> acessado em janeiro 2011.

FAUSTO, Boris (org,). *História da Civilização Brasileira*. v. 8 e 9 . São Paulo: Difel, 2007.

_____. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. 16. ed. São Paulo: Companhia das letras, 1997a.

_____. *A revolução de 1930 historiografia e história*, Ed. Brasiliense, SP. 1986.

_____. *História do Brasil*. 5ª ed. São Paulo: Editora da USP; Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1997b.

FONSECA, Pedro. MONTEIRO, Sérgio. *Credibilidade e Populismo no Brasil: a política econômica dos governos Vargas e Goulart*, 2003.

FRANCO Gustavo. H. & LAGO. *A Economia da República Velha 1889-1930*, 2011. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td588.pdf>>. Acesso em Janeiro 2012.

_____. *Auge e Declínio do inflacionismo no Brasil*. RJ, 2004. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td487.pdf>>. Acesso em setembro, 2010.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, Publifolha, 2000.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GARCIA, Ronaldo. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Texto para discussão, 726, IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2010.

GUIMARÃES NETO, Leonardo “*Introdução à formação econômica do Nordeste*”, Recife: Ed. Massangana, 1989.

HOLANDA, Cristina Buarque. *Modos de Representação Política – o experimento da Primeira República*, tese de doutorado IUPERJ, 2007.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

IPEA - *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2010.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega, 1975.

MARTINS, Carlos. O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas. *Revista Katálysis*, Santa Catarina, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100005>. Acesso em dezembro, 2012.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *A Formação Do Estado Regulador. Novos Estudos*. CEBRAP n.76. São Paulo Nov. 2006.

MATUS Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília: Ipea, tomo I, 1993.

MACEDO, R.B.M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In. Celso Lafer, "O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961" in Betty Mindlin Lafer, org., *Planejamento no Brasil*, 3ª ed.; São Paulo: Perspectiva, 1975.

MELLO, Anamaria. *O modelo das Parcerias publico-privadas: reconstrução de sua lógica e de seu percurso*. Dissertação de Mestrado, UFF, 2006. Disponível em: <http://www.uff.br/ppgsd/dissertacoes/anamaria_mello2006.pdf>. Acesso em junho 2012.

MEYER, Michael. *1989 - O ano que mudou o mundo*. Ed. Zahar. 2009

MONTEITO, Hamilton. Da República Velha ao Estado Novo: o aprofundamento do regionalismo e a crise do modelo liberal. in: LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). *História Geral do Brasil: da colonização portuguesa à modernização autoritária*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MONTEIRO, Jorge; CUNHA, Luiz. Alguns aspectos da evolução do Planejamento Econômico no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, RJ, 1974. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/pppe/article/view/688/630>>. Acesso em junho, 2010.

MOTA, Carlos Guilherme. *Cultura Brasileira ou Cultura Republicana? Colóquio: Cem anos de República no Brasil, Estudos avançados*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v4n8/v4n8a03.pdf>>, 1990.

NASCIMENTO, Elimar P. *Transição Política: Antecedentes, Natureza e Cenários*. *Revista Sociedade e Estado*, v.IV, jan/jun. Brasília, 1989

NOIJE, Paulo. A Vulnerabilidade Externa decorrente da Posição Internacional de Investimentos e do fluxo de rendas: uma análise da economia brasileira no período 1953-1963. IV Encontro Internacional de 2011 da Associação Keynesiana Brasileira. RJ, 2011. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/16.pdf>>. Acesso em Julho, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. *Noiva da revolução; Elegia para uma religião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes*. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULA, João Paulo. Plano, programa e projeto: a experiência brasileira. *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 13, p. 101-125 Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista136.pdf>. Acesso em 18/09/2011.

PATTO, Maria Helena. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141999000100017&script=sci_arttext>. Acesso em 02/10/2011.

PRADO JR., C. História econômica do Brasil. São Paulo: Publifolha, 2000.

RESENDE, Fernando. *Federalismo fiscal no Brasil*. Revista Economia Política v. 15 n. 3 Jul-Set. 1995.

RODRIGUES, R. V. *A ditadura republicana segundo o Apostolado Positivista*. In: Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1982. Unidade V e VI. p. 11 – 76.

SALGADO, L. H. Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: Um Panorama do Atual Desempenho Institucional, Brasília, IPEA, 2003.

SALLUM Jr., Brasília. Transição política e crise de estado, 1994. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000100008> acessado em julho, 2011.

SILVA, Hélio *1889: A República não esperou o amanhecer*. Porto Alegre: L&PM, 2005.

_____ *O primeiro século da República*. Rio de Janeiro: Ed. ZAHAR, 1987.

SILVA, Sérgio. *Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega, 1986.

SIMONSEN, M.H. e CAMPOS, R.O., *A nova economia brasileira*, Rio de Janeiro, Olympio, 1976.

SKIDMORE, T.E. Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologias, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003>. Acesso em 20/06/2011.

SUZIGAN, Wilson – Investimento na Indústria da Transformação no Brasil – 1869-1930: uma visão geral, Unicamp, 1984. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/302/241>>. Acesso em maio/2012.

_____ *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VELOSO, João Paulo Reis. *A Controvérsia do Planejamento Econômico na Economia Brasileira*. Brasília, IPEA, 2010.

VELOSO, Raul, MENDES, Marcos. Ajuste Fiscal Inteligente: controlando a inflação e preparando o crescimento de longo prazo. INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://forumnacional.org.br/pub/ep/EP0391.pdf>>. Acesso em janeiro/2012.

VIANNA, Sérgio Besserman. *Política econômica externa e Industrialização: 1946-1951*. In: Abreu M.(Org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.

_____. *Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954*. In Abreu M.(Org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.

VIANNA, Salvador Teixeira. *Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: Considerações sobre a construção interrompida*. Rio de Janeiro, 2007. Tese de Doutorado. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_salvador_werneck.pdf>. Acesso em 20/06/2011.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VIANNA, Maria Lúcia. *A Administração do Milagre: o Conselho Monetário Nacional, 1964 - 1974*. Petrópolis. Rio de Janeiro, 1987

WELFORT, Francisco. *Formação do pensamento político brasileiro: idéias e personagens*. São Paulo: Ática, 2006.

_____. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 1. Brasília, Editora – UnB, 1991.

2. O LUGAR DA DIMENSÃO ESPACIAL NA HISTÓRIA DO PLANEJAMENTO FEDERAL BRASILEIRO

Resumo

O presente artigo visa analisar como a dimensão espacial se apresenta na trajetória do planejamento federal na história republicana brasileira. O artigo se estruturou em três períodos: *i)* 1930-1985 - planejamento de cunho nacional desenvolvimentista; *ii)* 1985-2002 - impossibilidade de planejamento; *iii)* 2003-2010 - planejamento mais indicativo e nas políticas públicas. O período que compreende 1889-1930 não foi contemplado no desenvolvimento do artigo, por se entender que nele as economias regionais se articulavam mais para o exterior do que para dentro do território nacional, caracterizando a dinâmica nacional, de modo geral, como “arquipélago”. Diante da fragilidade do Estado Nacional inexistia o planejamento federal de forma sistematizada no Brasil. No período referente a 1930-1985 a dimensão espacial era imbricada com a questão regional e se restringia aos problemas envolvendo a integração nacional e às disparidades socioeconômicas presentes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Sul do país. No período (1985-2002) há uma ausência da dimensão espacial nas ações governamentais, sendo que no PPA 1996-1999 há indicativos de resgate da relevância da dimensão espacial na programação governamental. No período 2003-2010 a dimensão espacial se redefine em outras escalas e em outro rumo. Ela segue uma tendência de fragmentação do espaço nacional e adquire certa centralidade na elaboração e implantação de políticas públicas.

Palavras-chave: planejamento, estado, dimensão espacial

Abstract

The present article aims to analyze how the spatial dimension presents itself in the trajectory of the federal planning in the Brazilian republican history. The article is structured in three periods: *i)* 1930-1985 – National developmental planning; *ii)* 1985-2002 – planning impossibility; *iii)* 2003-2010 – more indicative planning and based in the public policies. The period between 1889 and 1930 has not been contemplated in this article, since the regional economies articulated themselves more to foreign countries than to the national territory, characterizing the national dynamics as ‘archipelagos’. Due to the absence of the national state, there was no systematic federal planning in Brazil. In the period of 1930 and 1985, the spatial dimension was imbricated with the regional question and was restricted to the problems dealing with the national integration and the socioeconomic disparities of the North, Northeast and Middle-South regions. In the period of 1985 and 2002, there is an absence of the spatial dimension/regional matters in the governmental actions, and in the pluri annual plan (1996-1999) there are indicatives of the return of the spatial dimension and of the regional issue, from the joint participation, but autonomous in the governmental programming. In the period between the years 2003 and 2010, the spatial dimension redefines itself in other scales and ways. It follows a tendency of fragmentation of the national space and acquires certain centrality in the elaboration and implantation of the public policies.

Keywords: planning, spatial dimension, public policies

Introdução

O planejamento federal assumiu diferentes configurações ao longo da história republicana do Brasil.

Essa história, que conheceu na literatura diversas periodizações (Hélio Silva, Ruy Fausto, João Antônio de Paula, e outros), do ponto de vista do planejamento poderia ser periodizada da seguinte forma: 1889-1930 - ausência de planejamento federal, sistematizado, no Brasil; 1930-1985 - planejamento de cunho nacional desenvolvimentista; 1985-2002 – impossibilidade de planejamento e 2003-2010 tentativa de retorno do Planejamento: Planejamento mais indicativo e nas políticas públicas⁷¹.

Portanto, momentos, que têm em seu interior inflexões e ênfases, pois não são homogêneos.

Pretende-se com este artigo analisar como a dimensão espacial se apresenta na trajetória do planejamento federal na história republicana brasileira.

Espera-se poder responder ao questionamento: Qual o lugar da dimensão espacial no planejamento federal brasileiro na trajetória republicana?

Para melhor visualização dos momentos históricos, nas suas singularidades, segue no quadro 4 uma periodização do planejamento federal brasileiro.

Período/ Estado	Tipo de Planejamento
1889-1930 – Estado Liberal - Oligárquico	Ausência de Planejamento
1930 a 1985 – Estado Desenvolvimentista	Planejamento de cunho Nacional Desenvolvimentista
1985-2002 – Estado Regulador	Impossibilidade de Planejamento
2003- 2010 – Estado Indutor	Planejamento mais indicativo e nas políticas públicas

Quadro 4 - Periodização do planejamento federal brasileiro, 1889-2010.
Fonte: Própria

O artigo está estruturado em três partes que comportam a presença do planejamento federal, sua ausência e tentativa de retomada por parte do governo federal, conforme momentos da história republicana, acima apresentados. Desta forma, o período que compreende 1889-1930 não será contemplado no desenvolvimento do artigo, pois se trata da primeira fase da formação do país enquanto República. Nesse período as economias regionais se articulavam mais para o exterior do que para dentro do território nacional⁷². A

⁷¹ Conforme citado na introdução da tese, a conclusão de cada artigo está contida na introdução do artigo seguinte, de forma a assegurar a evolução e o concatenamento das ideias. Com isso é possível haver repetições de abordagens e de entendimentos, assim como de citações. A periodização mencionada é fruto da conclusão do primeiro artigo.

⁷² Conforme exposto no primeiro artigo.

dinâmica regional era definida pela produção predominante de cada região e pelo mercado internacional, o que a caracterizava, de modo geral, por “ilhas regionais”. Desta forma, na falta de uma “economia nacional regionalmente localizada” não havia como se pensar em planejar o país, de forma sistematizada (OLIVEIRA, 2008).

Como bem salienta Araújo (1999)⁷³:

Durante muito tempo foi possível assistir o Sudeste crescer muito bem, porque o café ia muito bem, e isso podia coincidir, no tempo, com o Nordeste indo muito mal, porque o açúcar ia muito mal no mercado externo. Quer dizer, as condições do mercado externo é que definiam o comportamento da dinâmica das “ilhas regionais” brasileiras. As ligações entre elas eram mais tênues do que as ligações de cada uma delas com o exterior. Deste ponto de vista, não se tinha exatamente o que depois se passa a chamar de uma “questão regional” brasileira. (ARAÚJO, 1999, p: 60)

Diante do exposto e para justificar a reconstituição da presença da dimensão espacial na trajetória histórica do planejamento de estado no Brasil, acredita-se ser interessante a identificação de alguns aspectos conceituais básicos utilizados, como dimensão espacial e globalização.

A dimensão espacial é tida como uma das problemáticas que adquire centralidade nas discussões acerca da elaboração e implantação de políticas públicas, uma vez que envolve a organização espacial em múltiplas escalas, como espaço, região e território (IPEA, 2010).

A polissemia dos termos - espaço, região e território permite visualizar uma rede de sentidos apropriados em diferentes acepções e em diversas áreas do conhecimento (HAESBAERT, 2004).

É vasta a literatura que se ocupa da discussão conceitual dos referidos termos. Entretanto, sem a intenção de esgotar o assunto, inicia-se uma sucinta apresentação de alguns desses conceitos referentes a espaço, território e região, apresentados na literatura, concluindo pelo conceito de dimensão espacial que transversará este e os demais artigos.

O espaço pode ser entendido como estrutura de uma imagem de satélite e como um espaço social, uma natureza socializada, onde as ações humanas constroem a paisagem e interferem no processo social não apenas pela historicidade passada, mas também pela historicidade possível de ser construída. O território é sinônimo de espaço geográfico, onde se materializam as relações entre indivíduos e grupos sociais e se constitui em lócus de exercício de poder (RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 2003). Assim sendo, segundo esses autores espaço geográfico e território teriam uma mesma base em sua concepção: “todo território é um espaço, mas nem todo espaço é um território”. Esse entendimento é amparado por Becker (2007) quando ressalta que o espaço reassume sua força e a noção

⁷³ Ver entrevista em http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311214580.CD1_4.pdf acessado em janeiro 2012.

de território se traduz na acepção do termo espaço sendo que os territórios se movimentam e se fixam sobre o espaço geográfico, traduzindo-se em um “produto da prática espacial”.

Quanto à região, apresenta-se como parte integrante do território e é definida a partir de sua coerência interna, de seu caráter próprio (HAESBAERT, 2005).

a região, enquanto “recorte” espacial, é definida sempre a partir de sua coerência interna, de seu “caráter” próprio, de sua especificidade... o sentido mais restrito, originalmente ligado a relações de poder... acabou gradativamente perdendo terreno – onde o conceito de território acabou adquirindo muito maior relevância. (HAESBAERT: 2005: p. 6).

A concepção de região relaciona-se com a noção de espaço e baseia-se na idéia de que unidades espaciais podem ser reunidas em decorrência de determinadas características uniformes, tais como: *i*) geográficas (considerando a predominância de determinados recursos naturais, topografia e clima), *ii*) econômicas, a partir de padrões homogêneos de consumo, de produção e de força de trabalho, ou *iii*) sociais, ligadas à identidade regional, ao pertencimento dos ambientes e a valorações e comportamentos coletivos (CORREA, 2000).

Entende-se, portanto, que o espaço nacional brasileiro não é apenas uma escala referente a um espaço geográfico físico, neutro, mas sim, um elemento das relações sociais e econômicas, locais e mundiais e que, ao mesmo tempo, se nutre das identidades culturais locais, históricas e sociais. Entende-se ainda que a dimensão espacial desempenha uma função na estruturação de uma totalidade e se constitui em instrumento de intervenção e de definição de ações governamentais, capaz de integrar as dimensões setoriais, bem como os espaços colocados à margem da ação governamental, uma vez que tem como base a arena onde as políticas se concretizam (CARGNIN, 2007).

Assim, para fechamento e escolha da concepção da dimensão espacial que predominará o desenvolvimento deste e demais artigos, recorre-se a Campos Couto (2006)⁷⁴ para dizer que a dimensão espacial comporta tanto o espaço geográfico, a região quanto o território por se tratarem de entes de uma mesma natureza e grandeza.

Esse entendimento encontra reforço em Diniz (2007); Amin (2007); Castells (1999) quando concordam que é possível pensar espaço enquanto região ou território, uma vez que a dimensão espacial se converte num lugar de fluxos de idéias, informações, conhecimento, pessoas, mercadorias, influências culturais, biodiversidade, agentes sociais, e de trajetórias históricas ali embutidas e em Becker (2007) quando trata a dimensão espacial como espaços-tempo diferenciados no planeta e como relações locais-globais que ocorrem dentro dos espaços nacionais.

a seletividade de territórios no processo de globalização gera espaços-tempo diferenciados no planeta e relações locais-globais dentro de

⁷⁴ Ver tese de doutorado, defendida na UERJ, por Marcos Antônio Campos Couto, intitulada: A visibilidade do invisível: conceitos e organização do ensino da geografia (2006).

territórios nacionais, de tal modo que hoje há incapacidade do Estado Nacional em manter o controle sobre a totalidade de seu território e sobre as forças antagônicas que nele se movimentam... Território, hoje, é o espaço da prática... E a territorialidade humana é uma relação com o espaço que tenta afetar, influenciar ou controlar ações através do controle do território; é a face vivida do poder. (BECKER: 2007: 271).

Quanto à globalização, contempla a idéia de processo de integração mundial dos países e sociedades, inicialmente no campo da comunicação, do meio ambiente e da economia, em seguida no campo sociocultural e político. A diminuição das barreiras espaciais não eliminou a diversidade espacial, não implicou a negação do espaço, e nem sua homogeneização, mas sim uma dupla movimentação, a de padronização e a de diferenciação dos espaços. Na globalização valoriza-se a região, enquanto conceito e objeto da ação política; o regional enquanto cultura escala e método de análise; e a regionalização, como instrumento de divisão do espaço. Além disso, os conceitos de território e de territorialidade são articulados aos de região, e se abre a possibilidades de trazer para o espaço geográfico, a reflexão da dimensão do poder e do controle (CASTELLS, 1999; CHESNAIS, 1996; GIDDENS, 1997; BECK, 1997).

2.1 PERÍODO: 1930-1985 - PLANEJAMENTO DE CUNHO NACIONAL DESENVOLVIMENTISTA

O período referente a 1930-1985 se caracterizou pelo planejamento de cunho nacional desenvolvimentista e contou com o apoio do aparato estatal para a estrutura pública do planejamento. O Estado intervinha na economia visando induzir o desenvolvimento. Cabia ao Estado assumir o papel de planejador do setor produtivo, além de atuar sobre a captação e distribuição de recursos financeiros em áreas estagnadas e em setores estratégicos, de forma a alcançar o desenvolvimento nacional mediante a industrialização capitalista. Esse tipo de intervenção caracterizou a atuação do Estado como desenvolvimentista. Em referência ao Planejamento de cunho nacional desenvolvimentista (1930-1985) é possível dizer, baseando-se no primeiro artigo e tendo como amparo Ianni (1977) que oscilou entre duas tendências.

A primeira tendência pode ser denominada de estratégia de desenvolvimento nacionalista e remonta os períodos que compreendem os anos 1930-1945, 1951-1954 (Vargas) e 1961-1964 (Jânio e Jango). Essa estratégia se apresentava como pressuposto para alcançar o progresso econômico e social a partir do capitalismo industrial nacional, e para isso implicou a criação do aparato estatal voltado para a nacionalização dos processos de decisão do governo sobre assuntos econômicos, assim como para impulsionar o desenvolvimento industrial nacional.

A segunda tendência pode ser denominada de estratégia de desenvolvimento nacionalista-dependente e se refere aos anos 1946-1950 (Dutra), 1955-1960 (JK) e 1964-1985 (Militares). Essa estratégia continha como pressuposto o projeto de um capitalismo industrial dependente, o qual implicava no reconhecimento das conveniências e exigências da interdependência das nações capitalistas, sob a hegemonia dos Estados Unidos, como alternativa para alcançar o progresso econômico e social. O investimento no setor industrial por meio da abertura da economia ao capital estrangeiro proporcionou um aparelhamento material do País com infraestruturas portuárias, ferroviárias e rodoviárias, assim como a entrada de empresas internacionais atuando em setores estratégicos da economia nacional como automobilístico, mecânica, farmacêutico e outros (IANNI, 1977).

Nesse sentido, é possível que a análise de como a dimensão espacial se apresenta na trajetória do planejamento federal, no período que compreende 1930 a 1985 seja mais interessante se for realizada seguindo essa distribuição de estratégias do desenvolvimento, a nacionalista e a nacionalista-dependente. Desta forma o planejamento de cunho nacional desenvolvimentista pode ser dividido nos seguintes itens: *i*) Estratégia de desenvolvimento Nacionalista: Getúlio Vargas (1930-45, 1951-54) e, Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) e *ii*) Estratégia de desenvolvimento Nacionalista-dependente: Dutra (1946-1950), JK (1955-1960) e Militares (1964-1984).

2.1.1 Estratégia de desenvolvimento Nacionalista: Getúlio Vargas (1930-1945, 1951-1954) e Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)

2.1.1.1 Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954).

Ao longo do governo Vargas, o Estado assumiu caráter centralizador e intervencionista e havia a preocupação com a integração nacional. O nacionalismo de Vargas se traduzia em uma ideologia de coesão nacional presente no planejamento federal. Essa coesão envolvia a organização política do território nacional e a integração das economias regionais (IANNI, 1977; MAGNAG, 1995; ABREU, 1989).

O processo de centralização visava além da eficiência à racionalidade do Estado. Para tanto, era necessário eliminar a influência das oligarquias regionais sobre os processos decisórios nacionais, característica da República Oligárquica (1889-1930). Cabia a Vargas impedir que interesses particulares presentes nas oligarquias locais e regionais pudessem sobrepor aos interesses nacionais (IANNI, 1997).

Nesse sentido, visando alcançar a centralização político-administrativa Vargas estabeleceu o sistema de interventoria que passou a ser peça estratégica na relação entre o Governo e as regiões. Tratava-se de um mecanismo de centralização utilizado pelo Estado,

para restringir o poder das oligarquias regionais. Os interventores estaduais eram chefiados por interventores subordinados, diretamente, a Vargas. Estes eram coordenadores políticos e interligavam as novas oligarquias estaduais ao Estado. Para tanto, foram criados no lugar das assembleias legislativas departamentos administrativos, cujos membros eram nomeados pelo presidente da República, os quais exerciam controle sobre os atos dos interventores. A intenção do Estado era subordinar os interesses da esfera regional aos interesses do Estado, ou ainda, submeter os poderes locais e regionais ao poder nacional (ABREU, 2007).

Em maio de 1931 foi criado o Conselho Nacional do Café - CNC que passou a ser Departamento Nacional do Café – DNC, em 1933, que tinha como função tirar de São Paulo o controle absoluto sobre a política cafeeira. Ainda em 1931 foi criada a Comissão de Defesa da Produção do Açúcar, em 1932 foi criado o Instituto do Cacau, e em 1933 o Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, centralizando no Estado o controle de boa parte dos interesses econômicos do País (ABREU, 1989; PAULA, 2003).

Em 1934, à luz da preocupação com a integração nacional, foi elaborado o Plano Geral Nacional de Viação que constituía em um plano nacional ferroviário e de estradas de rodagem o qual consistia em regulamentar o tráfego interestadual e integrar a nação. Em 1937, no Estado Novo, as interventorias estaduais possuíam prerrogativas legislativas e executivas e não se mostravam de forma integrada nacionalmente. Nesse sentido coube ao governo buscar mecanismos que permitissem a unificação de procedimentos das interventorias, garantindo os princípios de racionalidade administrativa e centralização política do Estado Novo (ABREU, 1989).

Assim, por meio do decreto 1.202 de 8 de abril de 1939, foi instituída a lei que dispunha sobre a administração dos estados e municípios. Esta lei, conhecida por *Código dos Interventores* regulamentou as ações dos interventores e efetivou a nacionalização e a centralização das propostas do Estado Novo, conformando assim o processo de integração nacional (ABREU, 1989; PAULA, 2003).

A importância da integração nacional era visível nas políticas econômicas do governo Vargas (1930-1945) uma vez que estas evidenciavam a trajetória escolhida para a definição das bases necessárias para a construção do projeto nacional que tinha como objetivo a busca do desenvolvimento do país, de forma integrada, não mais via economia agro-exportadora, mas sim, via industrialização nacional voltada ao mercado doméstico.

Para a consecução desse projeto nacional desenvolvimentista, no Brasil dos anos 30, dada a ausência de modernização da economia e do Estado, o Estado Desenvolvimentista assumiu a responsabilidade de formar, dentro do sistema existente, um aparato estatal que assumisse a prática de planejamento de forma sistemática; mantivesse o compromisso de acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro e ainda, que incentivasse o investimento

nacional industrial (ABREU, 1989). A política econômica de Vargas focava o mercado interno e protegia a indústria nacional dos competidores estrangeiros, por meio da criação de tarifas protecionistas e de investimentos na indústria, caracterizando assim a estratégia nacional desenvolvimentista (SUZIGAN, 1984).

Entre o período de 1937 e 1946, Getúlio Vargas visando a aprofundar a estruturação do Estado e amparar a prática do planejamento em nível nacional elaborou o Plano de Obras e Equipamentos, que teve como base o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional do Brasil.

Em paralelo aos planos, foi criada a Comissão Preparatória do Plano Siderúrgico Nacional (1939) para planejar a criação da usina siderúrgica nacional. Em 1940 a Comissão apresentou relatório com o Plano de Ação para a usina siderúrgica, e em 1941, após negociação entre o governo brasileiro e o americano, foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, no Rio de Janeiro (CPDOC-FGV, 2009)⁷⁵.

Em continuidade com o projeto de estruturação do estado e de desenvolvimento econômico nacional, a criação da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, em 1942, se associou à da CSN visando à exploração das riquezas minerais do subsolo brasileiro, em especial o ferro. No decorrer da Grande Guerra, em 1942 Vargas criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), a Fábrica Nacional de Motores (FNM), a Companhia Hidrelétrica de São Francisco, assim como a Comissão de Controle e Abastecimento, a Comissão de Defesa Nacional, e instituiu a Coordenação da Mobilização. Além desses órgãos criou o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC (1944 a 1946), ligado ao economista Roberto Simonsen, e a Comissão de Planejamento Econômico - CPE (1944 a 1945), ligada ao economista Eugênio Gudin (IANNI, 1977, CPDOC-FGV, 2009, VELOSO, 2010).

O CNPIC e a CPE respondiam pelo planejamento federal e representavam a intenção do governo de instituir um sistema central de planejamento. Cabia à CNPIC orientar o desenvolvimento industrial-comercial do Brasil, e elaborar a planificação nacional. E, cabia à CPE executar a planificação nacional, cuidar da agricultura, indústria, comércio exterior e interior, transporte, moeda, crédito, tributação, além de estimular e amparar a iniciativa privada. Entretanto, esses órgãos não dialogavam entre si. Enquanto Simonsen tinha uma posição favorável ao planejamento e à ideologia industrialista/protecionista/intervencionista, Gudin apresentava posição contrária. Para Gudin o País devia focar a produtividade, não só na indústria, mas em todas as atividades econômicas, ao invés de defender o planejamento federal. Para Gudin, no contexto da economia liberal, a promoção do bem-estar econômico e a melhoria do padrão de vida dos brasileiros se davam pela via da iniciativa privada,

⁷⁵ Ver <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/CVRD>, acessado em dezembro/2011.

amparada e fomentada pelo Estado, ao invés do intervencionismo do Estado (DOELLINGER, 2010; VELOSO, 2010).

Em 1942 houve a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística resultado, dentre outras questões, da integração nacional, ou seja, da constituição da Nação. Um dos objetivos do IBGE era sistematizar as várias divisões regionais que vinham sendo propostas⁷⁶ numa única divisão regional do Brasil para estudos e divulgação estatística, assim como contribuir para a organização política do território nacional. O IBGE apresentou os critérios físico-naturais das grandes regiões de forma a garantir a unidade política do País. Com isso, em 31 de Janeiro de 1942 a Secretaria da Presidência da República, por meio Circular nº1 determinou que fosse adotada como divisão regional do Brasil a divisão definida pelo IBGE. Surgiu assim a versão oficial do governo da primeira divisão do país em grandes regiões (IANNI, 1977; MAGNAG, 1995).

No mesmo ano 1942 houve a criação do Banco de Crédito da Borracha, transformado posteriormente em Banco de Crédito da Amazônia, voltado para o desenvolvimento regional e para integração nacional. Devido às duas grandes secas do nordeste, 1932 e 1942, em 1945 foi criado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, DNOCS e foi autorizada, por meio do decreto-lei a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, como meios para o desenvolvimento da região (PAULA, 2003).

Em 1944 foi criado o Plano Rodoviário Nacional o qual estabelecia as diretrizes gerais da política administrativa rodoviária e tinha como objetivo ligar o país de Norte a Sul abrangendo outras regiões, de forma a estender sobre o território nacional uma rede com capacidade de interligação nacional.

O segundo governo de Vargas (1951 a 1954) traduziu-se na reafirmação do projeto industrializante e desenvolvimentista implantado no primeiro governo (1930 a 1945).

A volta de Vargas ao governo consolidou a presença do estado no panorama brasileiro, intitulada de “nacional-desenvolvimentista”. Para fortalecer o processo de modernização do País e de incentivo ao desenvolvimento nacional e integrado de Vargas elaborou o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico ou Plano Lafer, anunciado em 1951, criou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) bem como o Fundo de Reparcelamento Econômico, para fazer frente à fragilidade científica e tecnológica foram criados o Conselho Nacional de Pesquisas e da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior e em 1952 e em 1953 a Petrobrás e a Eletrobrás voltados para o desenvolvimento de forma integrada e em defesa dos interesses nacionais (IANNI, 1977).

Algumas das ações que garantiram a presença do Estado no desenvolvimento com o foco na integração das economias regionais, durante o período de 1951 a 1953, podem ser

⁷⁶ Anuário Estatístico do Brasil (1938), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1939).

citados: a criação do Banco da Amazônica (BASA), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o Fundo Geral de Eletrificação, Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Carteira de Colonização do Banco do Brasil e o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (PAULA, 2003). Além da criação desses órgãos a Constituição de 1946 amparava e favorecia a prática do planejamento regional.

Um subproduto da experiência planejadora central foi sua aplicação nos níveis regionais. Esse modelo ganhou vigor com a Carta de 1946, e tinha por objetivo trazer as regiões mais atrasadas e pobres para o mesmo nível de desenvolvimento das áreas mais ricas do país. Como meta subjacente havia a preocupação em conseguir uma estratégia equilibrada de desenvolvimento para todo o país. As regiões-alvo de tal iniciativa eram o Nordeste, em função basicamente das secas, a Amazônia, marcada por uma longa agenda de desafios, e o Vale do São Francisco, tendo em vista as condições de navegação daquele que era o rio da integração nacional... No final dos anos 40, a rubrica do planejamento regional já constava como capítulo das mensagens presidenciais... Nos anos seguintes, a temática seria uma constante. Nas palavras de Vargas, “nó quadro especial de um imenso território como o do Brasil, as relações entre o homem e o meio ambiente assumem aspectos variados, exigem métodos diversos de adaptação, de conquista e de conservação em cada unidade geográfica, em cada província climática, em cada setor regional” (Vargas, 195 I, p. 171). O planejamento regional impunha-se como necessário ao atendimento das peculiaridades dessa diferenciação e deveria ser comandado pelo governo federal. Uma das razões basilares desse projeto, portanto, eram as diferenças naturais e geográficas do país. (D'ARAÚJO, 1992, p:44).

Sob a vertente nacionalista, o governo Vargas gerenciava a difícil manobra entre a cooperação internacional e a autonomia nacional. Vargas negociava por um lado o alinhamento político-militar e por outro a cooperação econômica em prol do desenvolvimento do país, o que se traduzia na chamada barganha nacionalista-pragmática. Um exemplo da barganha foi acordo militar firmado em 1954 entre Brasil e Estados Unidos no qual o Brasil trocava cem mil toneladas de trigo por dez mil toneladas de minerais radioativos brutos, como terras raras e monazita, por meio da Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos, criada em 1952.

Essa barganha visava redefinir os laços de dependência face aos EUA, de forma a obter apoio ao desenvolvimento industrial brasileiro. A falta de uma resposta positiva por parte dos Estados Unidos convenceu lideranças brasileiras da época da necessidade de ampliar os vínculos internacionais do Brasil. Fazia-se necessário atuar num plano mundial, escapando à dependência hemisférica frente aos EUA, não obstante isso permitisse ampliar a própria barganha com esse país. Embora esse processo começasse a emergir desde o segundo Governo Vargas, foi com a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, entre 1961 e 1964, que ela se configurou de forma explícita em nossa agenda diplomática. (VIZENTINI, 1999, p. 136).

Em Janeiro de 1952 Vargas, defendendo o viés nacionalista, Vargas reformulou a lei de remessa de lucros, limitando em 10% o envio dos lucros das companhias estrangeiras para o exterior. O objetivo consistia em fomentar os empreendimentos estratégicos, tais

como petróleo, eletricidade e siderurgia e favorecer uma integração vertical da industrialização envolvendo a indústria pesada, de bens de capital e de insumos, a partir de uma aliança com os Estados Unidos, mas privilegiando o capital industrial nacional e estimulando a produção interna (VIANA, 1989; CAPUTO & MELO, 2009, VIZENTINI, 1999).

a partir da década de 1950... há uma política deliberada de desenvolvimentismo industrial consistindo em impostos *ad valorem* altamente protecionistas combinando com política cambial que subsidiava as importações de bens e insumos básicos, atração de investimentos externos diretos para o desenvolvimento da indústria de bens de capital e consumo durável, investimento governamental direto em indústria de base e infraestrutura, políticas fiscal, monetária e crédito expansionista. (SUZIGAN, 1984, p: 133).

Para a consecução da aceleração e intensificação do processo de industrialização Vargas utilizou a Assessoria Econômica e o Ministério da Fazenda para planejarem uma política de desenvolvimento industrial mais ampla. Apesar de o papel do Estado se manter centralizado no plano de desenvolvimento, havia o reconhecimento da necessidade da entrada de capital internacional, sem, que isso implicasse a desnacionalização da economia (CAPUTO & MELO, 2009).

Diante do exposto, verifica-se que a preocupação com a integração nacional perpassou as ações governamentais da gestão Vargas, mostrando-se presente na política desenvolvimentista de cunho nacional baseada nos princípios do planejamento econômico federal, com forte interferência do Estado nos setores produtivos, industriais, financeiros e políticos. O planejamento federal foi praticado de forma contínua e com o foco na integração nacional, por meio dos órgãos que integravam a administração estatal no governo (VIANNA, 1990).

2.1.1.2 Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)

Em 1961 Jânio Quadros assumiu a presidência da República com uma política econômica conservadora para o enfrentamento do aumento da inflação, déficit fiscal e desequilíbrio no balanço de pagamentos, herdados do governo JK. No início do seu mandato apresentou um plano contra a inflação que previa mudança no sistema cambial como forma de diminuir a pressão dos subsídios cambiais sobre o déficit público, e incentivou as exportações do país, reduzindo subsídios às importações de alguns produtos, como forma de equilibrar a balança de pagamentos. O plano foi aprovado pelo FMI, e assegurou ao governo a renegociação da dívida externa. O governo enfrentava a oposição de congressistas e de alguns governadores. Esse cenário o levou à renúncia da presidência, no final do mês de Agosto (MACEDO, 1975; ALMEIDA, 1994).

Em 02 de setembro de 1961 a posse de João Goulart deu-se sob o regime parlamentarista no País, imposto pelos militares, garantindo o mandato até 31 de Janeiro de

1966. Havia um quadro de indefinição política, uma vez que se previa, para 1962, um plebiscito para restabelecer, ou não, o presidencialismo no país, e no campo econômico a taxa de inflação já chegava a 51,3% em 1962, conforme tabela 33.

Tabela 33 - Taxas Anuais de Inflação (1960 a 1964)

Ano	Inflação pelo IGP (% aa)
1960	32,3
1961	49,9
1962	51,3
1963	81,3
1964	91,9

Fonte: Fundação Getúlio Vargas. Compilado de Simonsen (1979:80)
Inflação Índice Geral de Preços

A proposta de governo de João Goulart consistia na realização de várias reformas como a reforma agrária, administrativa, fiscal e bancária, as quais sem os poderes do presidencialismo eram impossíveis implantá-las. Em 1962, Celso Furtado foi nomeado ministro do Planejamento e recebeu a incumbência de elaborar um plano de política econômica para o governo. No final de 1962 foi apresentado o Plano Trienal como resposta política e econômica à aceleração inflacionária e como meio de dar continuidade ao desenvolvimento do País. Em 1963, após o plebiscito o sistema de governo presidencialista foi escolhido, o que conferiu plenos poderes ao presidente João Goulart (ALMEIDA, 1994).

O governo de João Goulart tentou praticar uma política econômica planejada com a elaboração do Plano Trienal, elaborado por Celso Furtado (Ministro do Planejamento) com a colaboração do jurista San Thiago Dantas (Ministro da Fazenda). O Plano “exprimiu a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina” (IANNI, 1977: 205).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi inspirado no Plano de Metas e combinou o planejamento nacional e o planejamento regional, uma vez que buscava desenvolver as regiões mais estagnadas do país, integrando-as ao desenvolvimento nacional. O Plano foi ideologicamente bastante significativo, pois incorporou intensos debates com diferentes orientações teóricas envolvendo monetaristas, estruturalistas e nacional-desenvolvimentistas acerca das direções que deveriam orientar a economia e o Estado brasileiro. A SUDENE foi mantida e os mecanismos de desenvolvimento aplicados no Nordeste, como os incentivos fiscais foram estendidos para a Amazônia. O Plano buscou articular com o planejamento econômico e social as reformas de base do Estado: agrária, administrativa, fiscal e bancária e visava assegurar uma taxa de

crescimento da renda nacional estimada em 7% e de renda per capita de 3,9% de tal forma que fosse possível compatibilizá-las com melhorias de condições de vida do povo brasileiro (ALMEIDA, 1994; IANNI, 1977).

As ações previstas no capítulo final do Plano Trienal, intitulado de *Programa das Reformas de Base* representavam a síntese da real caminhada ao nacional-desenvolvimentismo. Eram as reformas de base, agrária, administrativas, fiscais e bancárias, que garantiriam a ampliação do mercado interno e permitiriam os ganhos de produtividade no campo e na cidade, chegando com isso a um efetivo processo de desenvolvimento econômico. Com as reformas seria possível a distribuição primária da renda, pressuposto defendido por Celso Furtado para o alcance do desenvolvimento via mercado interno (PAULA, 2003; ALMEIDA, 1994).

As reformas eram indispensáveis para que o capitalismo industrial brasileiro pudesse alçar um novo patamar de desenvolvimento no Brasil. As reformas sociais e econômicas eram voltadas a uma melhor distribuição da renda e visavam a redução da desigualdade regional. O Plano Trienal buscava integrar as regiões mais periféricas com as regiões mais desenvolvidas, para tanto visava: *i)* beneficiar as regiões com menos recursos financeiros públicos, próprios e privados, incrementando os investimentos governamentais, em específico na agricultura; *ii)* intensificar a capacitação de pessoas priorizando as regiões de mais baixo índice de desenvolvimento humano; *iii)* intensificar a política de favores diferenciais a partir de investimentos privados, priorizando as regiões de maior excedente de mão-de-obra (ALMEIDA, 1994).

Em 1963 a economia cresceu 0,6% enquanto que em 1962 o crescimento foi de 6,6% (IBGE, 1990). A inflação anual atingiu 81,3%. Diante de uma economia problemática os conflitos sindicais tornaram-se ainda mais intensos e a desestabilização política se expandiu. Esse contexto implicou no fracasso dos planos de estabilização da economia e inviabilizou a consecução das reformas de base (PAULA, 2003).

2.1.2 Estratégia de desenvolvimento Nacionalista-dependente: Dutra (1946-1950), JK (1955-1960) e Militares (1964-1984).

2.1.2.1 Dutra (1946-1950)

Em 1946, a queda do Governo Vargas e a nova Constituição contribuíram para que o Brasil reforçasse as iniciativas e os princípios do liberalismo econômico. A Constituição de 1946 garantiu a autonomia dos estados e municípios e restabeleceu a independência dos três poderes (IANNI, 1986).

a instabilidade política brasileira, típica da República de 1946, constituiu-se em notável entrave, não apenas para as iniciativas de planejamento econômico federal, como também para o próprio processo de administração governamental. (ALMEIDA, 2004, p.7).

A adesão ao liberalismo foi preconizada pelas instituições criadas em *Bretton Woods*, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, em 1944. O modelo de *Bretton Woods* defendia o ordenamento monetário baseado na paridade cambial do padrão ouro-dólar e definia regras de comportamento para países participantes, exigindo que em prol do objetivo comum de se conquistar a estabilidade macroeconômica que os países permitissem a interferência americana sobre decisões internas envolvendo políticas de desenvolvimento (PAULA, 2003).

O governo Dutra entrou em defesa do liberalismo cambial e alfandegário e optou por menor intervenção do Estado na economia. Em 1947 solicitou ao Congresso Nacional que o País rompesse relações diplomáticas com a União Soviética e enviou ao Tribunal Superior Eleitoral o pedido de cassação do registro do partido comunista e de seus representantes (ALMEIDA, 2004; PAULA, 2003).

A posição econômica do governo para a política liberal de câmbio se apoiava no que Vianna (1990) chamou de ilusão de divisas. Como o volume de reservas do país estava em situação favorável, e considerando a posição de credor político perante os Estados Unidos, o governo acreditava que a posição liberal do país atrairia investimentos diretos estrangeiros e que esta seria a solução para os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Com isso, foi instituído o mercado livre com extinção do controle dos fluxos de reservas por parte do governo. Entretanto, a ilusão durou pouco: as reservas nacionais foram gastas com o aumento do déficit comercial, em específico na importação de máquinas e matéria-prima para as indústrias, que atingiu US\$ 313 milhões em 1947. (VIANA, 2004; VIANNA, 1990; NOIJE, 2011).

Com isso, a política liberal de câmbio precisou ser revista, considerando o déficit na balança comercial, o que resultou na volta do controle cambial frente à escassez das moedas fortes, e se estabeleceu o sistema de licenciamento prévio de importações⁷⁷ (VIANA, 2004; NOIJE, 2011).

Em 1947 no contexto internacional, marcado pela rivalidade americana-soviética, foi anunciado o Plano Marshall que consistia em uma política de estabilização econômica dos países ocidentais. O Plano visava conter o avanço comunista e assegurar os mercados europeus (VIANNA, 1990).

⁷⁷ Com o sistema de licença prévia as divisas para importar eram liberadas de acordo com as prioridades do governo e após análise de cada pedido de importação. Tal política cambial foi praticada até 1953 (VIANNA, 1990).

Nesse mesmo ano, 1947, o Governo Dutra convidou Eugênio Gudín para participar da comissão que elaborou o anteprojeto do Estatuto do Petróleo, originário de controvérsia em torno no monopólio estatal do petróleo, o qual resultaria anos depois, na criação da Petrobrás. O anteprojeto declarava ser de utilidade pública e de competência da União a pesquisa, o refino e a lavra de jazidas do petróleo, bem como o comércio e o transporte. Eugênio Gudín, juntamente com os consultores americanos contratados por Dutra, Herbert Hoover Jr. e Alan Curtice, deliberaram pelo fim das restrições ao capital estrangeiro no setor. O monopólio estatal do petróleo sofria oposição por parte de Gudín (IPEA, 2010a).

O Estado priorizou uma política externa de proximidade com os Estados Unidos, permitindo a presença dos interesses internacionais no país, como a Missão Abbink (1948) que assessorava e diagnosticava o país em questões relativas ao segmento econômico, condições para o desenvolvimento e participação do capital estrangeiro (IANNI, 1977).

Emergiu assim, o Plano Salte que estruturava um conjunto de ações setoriais nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia no Governo Dutra, tendo como foco as áreas setoriais ao invés de um planejamento federal. Tratou-se do primeiro exemplo de planificação setorial da economia no Brasil, uma vez que foram definidas as áreas que necessitavam de maiores investimentos e buscando-se uma inter-relação entre diferentes setores da economia (PAULA, 2003; ALMEIDA, 2004).

O contexto das mudanças geopolíticas e financeiras do pós-guerra, o plano de estabilização econômica baseado na liberalização cambial e em seguida no licenciamento das importações e a crise da estratégia liberal orientaram e consumiram a gestão do governo Dutra. Paralelo ao Plano SALTE que explicitava o planejamento setorial, havia a preocupação com a escala regional embutida na Constituição de 1946, uma vez que previa a elaboração de projetos que previssessem o desenvolvimento do vale do São Francisco e a região amazônica e de projetos de combate à seca do nordeste.

A Constituição de 1946 avançou na questão do planejamento, ao estabelecer a criação de um Conselho Nacional de Economia, regulamentado em fins de 1948. Sem poder de decisão, este Conselho apresentou regularmente ao Congresso e ao Executivo, no período de 1952 a 1964, uma exposição geral da situação econômica do país. Também pela Constituição de 1946, imbuída dos ideários de "valorização", "desenvolvimento" e "aproveitamento das possibilidades econômicas", ficou assegurada uma política governamental de valorização da Amazônia e do Vale do São Francisco (art. 29 das Disposições Transitórias). No total, 14 artigos dessa Carta envolviam, direta ou indiretamente, a obrigação que o governo tinha de planejar. (COSTA, 1971, p. 14).

De modo geral, o Governo Dutra procurou, por um lado, a inserção do Brasil no mundo organizado segundo os princípios liberais via *Bretton Woods* e Plano *Marshall* e por outro deu prosseguimento, de forma geral, ao desenvolvimento econômico garantindo ao Estado e ao planejamento, priorizando o setorial, sua centralidade (VIANNA, 1989).

2.1.2.2 Juscelino Kubitschek (1955-1960)

O governo de Juscelino Kubitschek - JK traçou o seu governo dentro da política desenvolvimentista, baseada no crescimento industrial, cujo lema foi alcançar o desenvolvimento “cinquenta anos em cinco”.

Para atingir esses resultados elaborou um conjunto de ações que compuseram o Plano de Metas que consistia num plano de desenvolvimento econômico a partir de setores-chave da economia como transporte, energia, indústria de bens de consumo e de base. Tratava-se da primeira ação sistemática do Estado para o planejamento contemplando a questão regional e espacial de forma única, uma vez que propunha a integração de ações para energia, transporte e indústria incorporando as economias regionais, além da interiorização da capital do país cujo objetivo era estimular a integração nacional (BENEVIDES, 1979, 1991).

O Plano de Metas de Juscelino foi fruto do diagnóstico dos entraves ao crescimento econômico brasileiro elaborado pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos entre 1951 e 1953, ainda no governo Vargas. Os estudos da Comissão Mista, assim como os estudos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), indicavam a necessidade de eliminar os "pontos de estrangulamento" da economia brasileira. A CEPAL, desde 1948, desenvolvia propostas de desenvolvimento seguindo uma programação econômica em nível regional, setorial e global baseada na estratégia de substituição de importações (IANNI, 1977, BENEVIDES, 1979, 1991).

O Plano de Metas visava entre outros fins, aumentar a produtividade dos recursos investidos, viabilizar a aplicação de novos recursos em atividades produtoras, assim como aumentar a oferta de empregos e elevar o nível de vida da população. Ao observarem o quadro de modernização do Brasil a partir da política de substituição de importações praticada desde a década de 1930, os órgãos planejadores notavam que alguns pontos estruturais dificultavam o crescimento permanente da economia brasileira, levando-a a crises cambiais e inflacionárias, e planejaram obras de infraestrutura sem a restrição do capital estrangeiro. Logo, a base do plano consistia em unir o Estado, o setor privado e o capital internacional para gerar o crescimento econômico. Entrava em cena um novo nacionalismo que divergia do de Vargas pela ênfase concedida ao capital estrangeiro (BENEVIDES, 1991).

Além do nacionalismo mediante participação do capital internacional, o desenvolvimentismo de JK também apresentava divergência em relação ao desenvolvimentismo de Vargas. No desenvolvimentismo de JK não continha a ideia de autonomia econômica do Brasil, conforme o desenvolvimentismo de Vargas. Para Getúlio

Vargas a problemática do desenvolvimento econômico, em particular a industrialização, estava ligada à idéia da emancipação econômica nacional. Para JK esta idéia era secundária, uma vez que ele tratava industrialização e autonomia econômica como variáveis independentes (IANNI, 1977).

O crescimento acelerado da economia seria alcançado a partir da expansão do setor industrial, com investimentos na produção de aço, alumínio, metais não-ferrosos, cimentos, papel e celulose, borracha, construção naval, maquinaria pesada e equipamento elétrico. O investimento no setor industrial se dava a partir da emissão monetária e da abertura da economia ao capital internacional, o que gerou aumento da inflação e a desnacionalização da economia por meio das empresas estrangeiras que passaram a controlar setores industriais da economia. O capital estrangeiro era preponderante nas indústrias automobilísticas, farmacêutica, mecânica e de cigarros (PAULA, 2003; ADDIS, 1997). O governo barateava o custo da mão-de-obra e das matérias-primas, subsidiava o surgimento de novas fábricas e facilitava a entrada de capitais estrangeiros. Havia isenção de impostos para as importações de máquinas, equipamentos; financiava-se a ampliação da indústria pesada; investia-se na construção de siderúrgicas e hidrelétricas, ampliava a capacidade produtiva da Petrobrás, criava novas estradas e construía Brasília (SUZIGAN, 1986).

A expansão do capitalismo industrial no espaço nacional gerou uma expansão do estilo urbano de vida e dos setores industrial e terciário da economia. A entrada do capital estrangeiro no Brasil proporcionou um aparelhamento material do país e um progresso no padrão de vida nacional com infraestruturas portuárias, ferroviárias e rodoviárias, e gerou o desenvolvimento industrial e o urbano do país (SKIDMORE, 1975).

O período de Kubitschek tornou-se conhecido por suas realizações econômicas. O dinâmico presidente prometeu 'cinquenta anos em cinco' de governo e não há dúvida de que de 1956 a 1961 o Brasil apresentou um crescimento econômico real e marcante. A base para o progresso foi uma extraordinária expansão da produção industrial. Entre 1955 e 1961, a produção industrial cresceu 80%. De 1957 a 1961, a taxa de crescimento real foi de 7% ao ano e, aproximadamente, 4% per capita. (SKIDMORE, 1975:204).

Ao realimentar a reprodução do capital a partir da integração do capital estrangeiro no país, a economia nacional permitia que este capital se expandisse e que favorecesse a dinâmica do desenvolvimento industrial e urbano nacional. Essa dinâmica promovia a divisão de tarefas entre as diversas regiões e gerava uma nova divisão regional do trabalho.

o desenvolvimento industrial da região de São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, começou a forjar uma divisão regional nacional, em substituição ao arquipélago de economias regionais até então existentes. (OLIVEIRA, 2008:199).

Entre 1956 e 1961 é possível ressaltar dois fatores essenciais da economia. Primeiro, uma maior participação do governo nos investimentos; segundo, a entrada de capital

estrangeiro privado para desenvolver determinados setores. Esse período é associado à nova etapa da internacionalização da economia brasileira, com a aliança entre o capital estatal, o nacional e o estrangeiro ao longo frente ao processo de industrialização (TAVARES, 1972).

O financiamento do desenvolvimento industrial gerou um surto expansivo dos capitais estrangeiros no Brasil. A entrada de capitais estrangeiros no Brasil foi resultado da expansão mundial pela qual passavam os capitais norte-americanos, japoneses e europeus, além de políticas internas, de atração destes capitais, presentes na economia brasileira. Essa entrada de capitais estrangeiros é confirmada na tabela 34 que traz os investimentos estrangeiros por País no Brasil (CAPUTO & MELO, 2009).

Tabela 34 - Investimentos diretos estrangeiros por País de origem através da Instrução 113 e do Decreto 42.820 no período de 1955 a 1963 (em milhões de US\$)

País de Origem	IDE	(%)
EUA	216,5	43,5
Alemanha	93,0	18,7
Suíça	36,2	7,3
Inglaterra	24,0	4,8
Japão	16,2	3,3
França	15,4	3,1
Canadá	14,4	2,9
Itália	11,2	2,3
Suécia	9,9	2,0
Bélgica	9,7	1,9
Panamá	8,8	1,8
Holanda	6,8	1,4
França, Bélgica, Suíça e EUA	6,8	1,4
França e EUA	5,3	1,1
Alemanha e Itália	2,6	0,5
Venezuela	2,3	0,5
Cuba	2,1	0,4
Panamá e EUA	2,0	0,4
Luxemburgo	1,7	0,4
Liechtenstein	1,6	0,3
Finlândia	1,4	0,3
Alemanha, França e EUA	1,1	0,2
Uruguai	1,0	0,2
Holanda e EUA	0,8	0,2
Libéria	0,7	0,1
Dinamarca	0,7	0,1
Finlândia e Alemanha	0,7	0,1
Alemanha, Inglaterra e EUA	0,5	0,1
Outros	4,1	0,8
Total	497,7	100,0

Fonte: Boletins, vários anos, 1955-1964 (BACEN). Elaboração própria

O traçado da política industrial desenvolvimentista de JK caracterizou-se pelo sistema cambial que favorecia as importações de equipamentos e matérias-primas e a atração do capital estrangeiro, pela tarifa aduaneira protecionista, e pela presença do Estado como empresário para os setores de infraestrutura e de linhas de financiamento, via BNDE. Tais elementos favoreciam a estratégia do capital internacional de entrada no mercado nacional, e de forma vantajosa as multinacionais (SUZIGAN, 1986).

A indústria se expandiu e se diversificou, mas o surto desenvolvimentista não foi acompanhado pela distribuição da riqueza de forma igualitária. Grandes empresas multinacionais instalaram-se no país, em especial montadoras de automóvel na região Sudeste, em específico no ABC paulista (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul), locais próximos aos maiores centros urbanos Rio de Janeiro e São Paulo e ao porto de Santos. A estrutura agrária permanecia inalterada e as formas de trabalho no campo eram precárias, sem o reconhecimento de direitos similares aos dos trabalhadores urbanos. As elites regionais, ligadas ao setor exportador ou ao aparelho de Estado, assumiam padrões de consumo cosmopolitas, incompatíveis com o nível da renda regional. Nessa condição, os excedentes eram consumidos e não investidos, impossibilitando a sustentação de um processo de desenvolvimento mais equitativo (OLIVEIRA, 2008).

Segundo Cano (1998), a participação relativa do estado de São Paulo no PIB industrial nacional avançou desde 1919 (com 31,5% do total) até 1970, quando atingiu 58% da indústria nacional, o que caracterizou o processo de desigualdade nas taxas de crescimento econômico entre regiões do país e sinalizou o maior dinamismo da economia industrial paulista frente às demais regiões.

Assim, emergiu uma nova dinâmica regional brasileira caracterizada pelas disparidades regionais e definida pelo processo de urbanização, de industrialização e pelas relações de trabalho produzidas pelo capitalismo com característica integradora, sob a chancela do Estado. As disparidades regionais eram o sinal de movimento diferencial de acumulação do capital nas relações entre os “Nordestes” e o Centro-Sul. Para atenuá-las emergiu no contexto governamental o planejamento regional cuja ênfase recaiu sobre a questão regional, com o objetivo de promover maior equidade na distribuição espacial do desenvolvimento (FURTADO, 2000; OLIVEIRA, 2008).

Para assegurar a integração nacional ou ainda, para a existência de uma nação é necessário que todas as regiões estejam se desenvolvendo de forma, minimamente, equilibrada. Nesse sentido, a desigualdade regional representava um obstáculo para a garantia da integridade nacional. O risco à integridade nacional seria provocado por conflitos de classes que colocariam regiões contra regiões “trabalhadores ao lado de patrões contra trabalhadores de outra região”. Com isso, o problema regional passou a ter uma dimensão nacional.

a desigualdade econômica alcança certo ponto que se institucionaliza... Se nas primeiras etapas do desenvolvimento o fator escasso é o capital, nas fases mais avançadas o capital passa a ser relativamente abundante e a mão-de-obra relativamente mais escassa... em tais circunstâncias a classe trabalhadora, seja qual for regime, se organiza e assume posição política poderosa... Se tal fenômeno vier a ocorrer no Brasil, país de grande extensão geográfica, a formação de grupos regionais antagônicos poderá ameaçar a maior conquista de nosso passado: a unidade nacional. (FURTADO, 1959, p. 15 e 16).

O desequilíbrio gerado pelo processo de industrialização, como a concentração de rendas, impactou a necessidade de atenuar as disparidades setoriais e regionais. A questão regional passou a ser considerada uma questão nacional. Em 1958 foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que consistiu em um órgão federal de estudo da dinâmica econômica do Nordeste, sob a coordenação técnica de Celso Furtado, cujo objetivo era realizar um diagnóstico da raiz dos problemas econômicos nordestinos e propor alternativas para acelerar o desenvolvimento da região.

A raiz do problema da disparidade regional, segundo o GTDN, estava no subdesenvolvimento do setor produtivo da região Nordeste. Esta tinha como base a economia agro-exportadora e utilizava os superávits comerciais com o exterior para o financiamento de importações de bens de capital da região industrializada, o Sudeste. O Nordeste era mercado consumidor dos bens industrializados da região Sudeste e caso não mudasse a lógica produtiva regional, suas relações econômicas com o Centro-Sul tenderiam a perpetuar o subdesenvolvimento da região. Ou seja, a dinâmica econômica entre a região Nordeste e o Centro-Sul se caracterizava como uma fonte permanente de transferência de recursos para os investimentos no Sudeste, impedindo qualquer tentativa de se gerar uma estrutura autônoma no Nordeste (OLIVEIRA, 2008).

Nesse contexto, a alternativa para o desenvolvimento da região Nordeste, de acordo com o GTDN, consistia em transformar o sistema econômico de subsistência e de exportação, de baixa produtividade, num modelo econômico direcionado para o estímulo da industrialização, assim como para o atendimento do mercado interno, de forma a gerar um sistema econômico auto-sustentado e com isso alcançar o desenvolvimento. A chave para a solução das disparidades regionais estava na industrialização do Nordeste voltada para o mercado do Nordeste; na articulação entre a ação estatal federal e a estrutura sócio-econômica da região e na modernização da atividade agrícola, incluindo o semi-árido. A nova lógica econômica se caracterizava pela concessão de incentivos fiscais para atrair capital do Centro-Sul para as regiões mais pobres do Brasil, desconcentrando a renda regional. Essas propostas consolidaram o planejamento regional no Brasil (IANII, 1977; OLIVEIRA, 2008).

A dimensão espacial assumiu a forma da questão regional⁷⁸, considerando a disparidade crescente entre as regiões. Havia um grande objetivo nacional que era o da integração nacional incorporando as economias regionais (ARAÚJO, 2007; FURTADO, 2000; OLIVEIRA, 2008).

O planejamento nacional passou a incorporar elementos de planejamento regional. O discurso do Estado sob a forma de planejamento com o foco na questão regional consistia em superar as desigualdades regionais do país a partir do predomínio da indústria sobre a agricultura. Para tanto precisava dinamizar e estimular as economias regionais, por meio de subsídios cambiais e financiamentos para estimular investimentos nas regiões estagnadas, ou seja, precisava atrair o capital das regiões mais ricas para as mais pobres do Brasil, revertendo assim o processo auto-reforçado de concentração de renda no Centro-Sul do País. Tratava-se da “correia de repasse”, expressão utilizada por Oliveira (2008).

Em 1959 foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE com a finalidade de corrigir as desigualdades espaciais que se ampliavam pelo território nacional, à medida que avançava o processo de constituição do mercado interno, alavancado pela industrialização do país, e o Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR como instrumento estatal cujo objetivo consistia em atrair capital para projetos de desenvolvimento na área de atuação da SUDENE (OLIVEIRA, 2008).

Cabia à SUDENE à promoção do desenvolvimento regional, principalmente na área mais atingida pelo clima árido, o polígono da seca, além de fomentar a industrialização da região a qual era vista como um caminho que levaria à redução das disparidades regionais. Para tato sua função seria coordenar as ações governamentais no Nordeste, à qual as demais instituições federais com atuação na região se remeteriam, e estabelecer diretrizes, controlar e executar as políticas de incentivo na região nordeste. Políticas essas, objeto de discussão e de reflexão em sua interpretação, pois [...] a política de amplos subsídios ao setor industrial contribuía para concentrar os investimentos no Centro-Sul do país (ARAÚJO, 1999, 2000: p: 157).

As diretrizes de ação da SUDENE em relação às políticas de desenvolvimento regional no Nordeste foram baseadas no estímulo à modernização econômica e ao investimento por meio de fomento governamental. Seus resultados ao final do governo JK (1961) mostraram um crescimento da produção de bens primários na região. Contudo, não se observou grandes ganhos de produtividade no setor produtivo nordestino, o que acabou comprometendo a expansão do mercado interno regional (OLIVEIRA, 2008).

A participação direta do Estado na economia nacional tinha como um dos objetivos a busca por elevadas taxas de crescimento econômico, e a distribuição espacial desse

⁷⁸ Segundo Tânia Bacelar, a questão regional está associada ao contexto da desigualdade regional.

crescimento se daria mediante incentivos fiscais, créditos e investimentos voltados para as regiões menos dinâmicas. Entretanto, como o processo de desenvolvimento era liderado pela região mais rica do país, o Sudeste, e a estrutura industrial da região Nordeste se desenvolveu de forma dependente e complementar dessa região, toda a dinâmica criada com o processo de tentativa de descentralização espacial do desenvolvimento considerou apenas o espaço geográfico ao invés de considerar o espaço econômico das respectivas regiões, não sendo capaz de alterar a estrutura de concentração de investimentos em prol da região Sudeste.

2.1.2.3 Militares (1964-1984)

A partir da instalação do regime militar em 1964, observou-se o fortalecimento do Poder Executivo, a interferência crescente do poder público em praticamente todos os setores do sistema econômico nacional e a expansão da tecnoestrutura estatal, consubstanciada na grande elaboração de planos, programas, criação de órgãos públicos e de fundos de financiamento. Além disso, o caráter autoritário e centralista do governo federal acarretaram a redução significativa da autonomia tanto dos estados quanto dos municípios, uma vez que essa autonomia representava limitações e dificuldades à atuação do governo (IANNI, 1977).

Para dar prosseguimento ao desenvolvimento econômico, tornava-se necessário desenvolver o setor de bens de capital e ampliar o setor de bens intermediários que estavam defasados⁷⁹. Vários problemas se colocaram neste sentido, em especial a ausência de mecanismos de financiamento adequados, tanto para o setor público, que se encontrava com elevado déficit público devido aos gastos realizados no Plano de Metas, como para o setor privado que necessitavam de maiores recursos financeiros para viabilizar seus investimentos. Para tanto, era necessário implantar reformas institucionais que favorecessem a retomada dos investimentos. Essas reformas abrangeriam a Constituição e a política econômica (SILVA, 1987).

Neste contexto, o governo Castelo Branco lançou o PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo para o período de 1964 a 1966, cujo objetivo era retomar o crescimento econômico e atenuar os desníveis de desenvolvimento regional e setorial do Brasil decorrentes da crise na economia nacional. O controle inflacionário era visto como pré-condição para a retomada do crescimento da economia, assim o PAEG foi dividido em duas linhas de atuação: políticas de combate à inflação, associadas a reformas estruturais que permitiram equacionar os problemas inflacionários e as dificuldades que se colocavam

⁷⁹ Estes setores eram chamados de setores de “demanda derivada”, isto é, a demanda de seus produtos depende da demanda pelos produtos finais na economia.

ao crescimento econômico. Essas reformas estruturais contemplavam a reforma tributária, a reforma monetária e financeira e a reforma do setor externo.

As reformas do PAEG alteraram praticamente todo o quadro institucional vigente na economia brasileira, adaptando-o às necessidades de uma economia industrial. Montou-se um esquema de financiamento que viabilizaria a retomada do crescimento, e dotou-se o Estado de maior capacidade de intervenção na economia (SILVA, 1987).

O regime militar adotou o planejamento federal como instrumento de intervenção, de controle social e de integridade nacional, além dos objetivos de desenvolvimento. O planejamento passou a integrar todas as atividades do Estado. A integração do mercado interno nacional e a sedimentação da integração físico-territorial foram consideradas como prioridades do governo militar (SIMONSEN, 1976).

O desenvolvimento da Amazônia tornou-se uma das prioridades do governo militar. Em 1965 formulou projeto de desenvolvimento regional, intitulado Operação Amazônia, que tinha como objetivo a integração econômica e espacial da Amazônia às demais regiões do país. Esse plano baseou-se no princípio de polos de desenvolvimento (Perroux e Boudeville, 1955), e visava dinamizar a economia regional e atrair a população do Nordeste, entre outras. Neste período, destaca-se a criação da Sudam (1966) e da Sudeco (1967) (Menezes, 2009).

No início da década de 1970 o Centro-Oeste e a região amazônica passaram a ser a nova fronteira agropecuária brasileira. Tendo como características a baixa densidade de ocupação e a grande disponibilidade de terras, essas regiões passaram a receber os contingentes de camponeses expropriados de outras regiões e, ao mesmo tempo, o investimento do Estado. O Estado teve papel determinante na definição desta nova fronteira agropecuária. Grandes porções de terras foram vendidas a preços simbólicos ou doadas a empresas privadas para o estabelecimento dos projetos de colonização ou extrativismo florestal e mineral (IANNI, 1977; GARCIA, 2000).

O planejamento federal, no regime militar, ganhou formalização e institucionalidade. Os militares criaram estrutura técnico-administrativa com a incumbência institucional. A criação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN) é um marco histórico e político-administrativo, junto com a criação do IPEA. A política adotada no PAEG obteve grande êxito na redução das taxas inflacionárias e em preparar o terreno para a retomada do crescimento (GARCIA, 2000).

Para o período de 1968 a 1970 o governo implantou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) cujos objetivos eram a valorização da empresa privada e a aceleração do desenvolvimento econômico (IANNI, 1977).

Na tabela 35, verifica-se o êxito do PED mediante aumento da produção industrial e do PIB, durante o período de 1964 a 1967.

Tabela 35 - Indicadores Econômicos (1964 - 1967)

Ano	PIB %	Produção Industrial %
1964	3,4	5,0
1965	2,4	- 4,7
1966	6,7	11,7
1967	4,2	2,2

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1989)

O PIB cresceu em média 5,3% ao ano e a produção industrial cresceu 5,8% ao ano.

Na década de 1970 o projeto militar brasileiro consistiu na construção de um parque industrial e na inserção do país no rol das potências mundiais. O capital financeiro internacional foi instado pelo governo brasileiro a financiar a construção do projeto “Brasil Grande Potência”. Essa década marcou um período de grande expansão e modernização da economia do país, a partir da intervenção estatal e do planejamento federal (ARAÚJO, 2000).

Os PNDs estabeleciam três grandes objetivos: o de colocar o Brasil no rol das nações desenvolvidas; duplicar até 1980 a renda per capita do país e garantir uma taxa do PIB variando entre 8% e 10% ao ano.

Esse período foi conhecido como a Era dos PNDs, uma vez que houve o PND I (1972-1974), PND II (1974 a 1979) e o PND III (1979 A 1985). A partir dessa experiência consolidou-se no país um modelo de planejamento com definição de metas de médio prazo, voltadas para o desenvolvimento econômico do País (IANNI, 1977, SKIDMORE, 1988).

Até o ano de 1973, no contexto econômico, o governo vivenciou o alto índice de crescimento econômico do país, conforme tabela 36.

Tabela 36 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973)

Ano	PIB %	Produção Industrial %
1968	9,8	14,2
1969	9,5	11,2
1970	10,4	11,9
1971	11,3	11,9
1972	12,1	14,0
1973	14,0	16,6

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1990)

Entre 1968 e 1973, o PIB cresceu à taxa média de 11,2% ao ano, chegando a 14% ao ano em 1973. A produção industrial cresceu à taxa média de 11,2% ao ano (chegando a 16,6% ao ano em 1973). Esse período de alto crescimento econômico (1968-1973) é chamado por economistas como o período do milagre econômico.

O milagre econômico (1968 a 1973) esteve associado ao empenho do governo em tornar o Brasil uma grande potência mundial, empenho esse que gerou investimento em infraestrutura (ferrovias, aeroporto, telecomunicação e outros), nas indústrias de base (siderurgia e mineração), de transformação (cimento, papel, alumínio e outros), equipamentos (turbinas, motores, telefonia e outros), bens duráveis (carros e eletrodomésticos) e na agroindústria de alimentos (carnes, laticínios e grãos) (SKIDMORE, 1988).

A preocupação com as desigualdades regionais retomou o cenário governamental e esteve presente no PND I e de forma mais evidente no PND II (PAULA, 2003, ALMEIDA, 2004).

No PND I (1972-1974) foram criados vários programas de desenvolvimento regional, diminuindo o papel das instituições SUDENE, SUDECO E SUDAM. No trato das questões regionais, a intervenção federal se acentuou por intermédio das empresas estatais, e o governo remodelou as políticas de desenvolvimento regional, seguindo uma abordagem mais setorial, por meio de fundos e programas articulados a autarquias e entidades descentralizadas. Com o PND I ocorreu a expansão da fronteira de comércio exterior, o aumento do desenvolvimento do Centro-Sul e as tentativas de industrialização do Nordeste (SKIDMORE, 1988, PAULA, 2003).

O PND I foi amparado por planos setoriais e regionais de desenvolvimento.

O PND I ...foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais, como o Programa de Integração Nacional, voltado para o Nordeste e a Amazônia; o Proterra, visando dar exequibilidade à reforma agrária; o Provale, programação de infraestrutura para o vale do rio São Francisco; o Prodoeste, incentivos para o Centro-Oeste; o Prorural, estendendo aos trabalhadores do campo os benefícios da previdência social, e o Programa de Integração Social, que visa à participação dos trabalhadores do setor privado no valor agregado pela atividade empresarial. (ALMEIDA, 2004, p:10)

O resultado das estratégias do I PND se mostrou positivo. Entre 1968 e 1973, o PIB cresceu à taxa média de 11,2% ao ano, chegando a 14% ao ano em 1973. A produção industrial cresceu à taxa média de 11,2% ao ano (chegando a 16,6% ao ano em 1973), conforme tabela 37.

Tabela 37 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973)

Ano	PIB %	Produção Industrial %
1969	9,5	11,2
1970	10,4	11,9
1971	11,3	11,9
1972	12,1	14,0
1973	14,0	16,6

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1990)

Entretanto, a dinâmica favorável da economia não foi capaz de alterar a estrutura de concentração setorial e espacial do crescimento econômico, uma vez que o governo incentivava atividades que pertenciam a gêneros dinâmicos da indústria, ao invés de realizar investimentos que pudessem contrapor de forma efetiva os desequilíbrios regionais causados pela concentração de investimentos em determinadas regiões. Em 1970 o Sudeste, com 11% do território brasileiro, respondia por 81% da atividade industrial do País, e o estado de São Paulo era responsável por 58% da produção da indústria existente no País (GUIMARÃES NETO, 1997).

Assim, o II PND (1974 a 1979) tinha como objetivo consolidar a matriz produtiva em nível nacional. Para tanto, buscou privilegiar o investimento na eliminação das dificuldades presentes na produção de bens intermediários e fortalecer a base de sustentação política do regime militar com as oligarquias regionais. Desta forma, direcionou uma parcela substancial dos investimentos para as regiões periféricas.

O PND II (1974 a 1979) se deu durante a crise econômica mundial de 1974 caracterizada pela alta de preços do petróleo, a qual causou a primeira recessão nas grandes potências capitalistas, Estados Unidos, Reino Unido e Japão. Diante do contexto da crise, o governo militar propunha uma “fuga para frente” construindo uma estrutura industrial com capacidade de superar a crise, assumindo os riscos de aumentar a dívida externa e os déficits comerciais. As empresas estatais Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Vale do Rio Doce e Telebrás, entre outras, estavam entre as principais empresas envolvidas no processo de alcance da industrialização avançada (ALMEIDA, 2004, SKIDMORE, 1988).

A política de investimento nas estatais visava à ampliação das bases produtivas fora do Sudeste, e impulsionou o que Guimarães Neto chamou de “modesta desconcentração regional”. O movimento de desconcentração iniciou com a ocupação da fronteira agropecuária primeiramente na direção da região Sul e em seguida no sentido da região Centro-Oeste, parte oeste do Nordeste e da região Norte. À medida que o mercado nacional se integrava no âmbito nacional, a indústria se estendia e se desenvolvia em regiões menos desenvolvidas⁸⁰.

Nesse sentido, o país passou da articulação comercial entre as regiões para uma integração produtiva das regiões. O que era produzido em São Paulo deixou de ser vendido para as regiões brasileiras, uma vez que as diversas regiões também passaram a produzir. Tratou-se de uma migração de capitais, onde parte dos capitais que estavam no espaço mais dinâmico do país, na região Sudeste, migrou para outras regiões, rompendo com o movimento de concentração espacial das bases produtivas e propiciando o processo de

⁸⁰ Ao longo do período de 1970 a 1990 a contribuição na produção industrial do Nordeste passou de 5,7% para 8,4%, enquanto que a importância do Sudeste caiu de 69% para 49%.

desconcentração regional. A resultante dessa ação foi a integração das regiões periféricas à dinâmica nacional (GUIMARÃES NETO, 1995).

O PND II se caracterizou por proporcionar mudanças nos rumos da industrialização brasileira, deixando de lado a preocupação com a produção de bens de consumo duráveis e investindo na exploração de metais não-ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, além da prospecção e produção do petróleo, energia nuclear, capacidade hidrelétrica, na produção do álcool como substituto do petróleo, utilização do carvão, e em incentivos fiscais, como a reserva de mercado e a política de preços. O Estado praticou uma distribuição espacial de investimentos promovendo com isso uma dispersão do desenvolvimento brasileiro. A partir das políticas estatais de forte incentivo à industrialização e de descentralização econômica, as agroindústrias foram favorecidas, o que gerou os pólos regionais de crescimento (KOHLHEPP, 2002; ALMEIDA, 2004).

A concepção dos pólos de crescimento, baseada na valorização dos potenciais setoriais de cada região, capazes de contribuir para o processo industrial, como extração de recursos minerais, naturais e de criação de gado, orientou as estratégias do planejamento regional, no PND II (ALMEIDA, 2004).

Entretanto, a produção industrial do país manteve um padrão espacial fortemente concentrado, a desigualdade regional se atenuou em comparação aos anos 1970. Entre as décadas de 1970 e 1990, o peso da região Sudeste no PIB brasileiro caiu de 65% para 60%, a região Sul não alterou respondendo por cerca de 17% da produção nacional, e a região Nordeste, Centro-Oeste e Norte ganham importância relativa, passando de 18% para 23% sua participação no PIB do Brasil.

O PND III (1979 a 1985) foi idealizado em meio ápice da crise do petróleo, intitulada o choque do petróleo, em 1979. A crise econômica mundial em decorrência do choque do petróleo acarretou a queda no desempenho da economia brasileira, o desgaste do regime militar e o fim do planejamento federal como instrumento da política econômica e financeira do Estado (ALMEIDA, 2004; PAULA, 2003). No início da década de 1980 o Estado perdeu a capacidade de conduzir políticas públicas, o planejamento federal foi extinto e houve uma desconcentração espacial das políticas públicas (CANO, 1995).

A crise nacional era visível por meio dos indicadores macroeconômicos do período de 1981 a 1984, conforme tabela 38.

Tabela 38 - Indicadores Econômicos (1981 – 1984)

Ano	Inflação IGP-DI (% a.a)	PIB – Variação anual em (% a.a)	Dívida Externa (U\$ Milhões)
1981	95,20	- 4,3	61.411
1982	99,72	0,8	70.198
1983	210,99	- 2,9	81.319
1984	223,81	5,4	91.091

Fonte: IGP/DI - FGV, Conjuntura Econômica, atualizado em 11.01.2011.

Fonte: PIB: IBGE - Sistema de Contas Nacionais, valores corrigidos antes de 1980, devido a correção da variação do PIB real em 1980 de 10,2% para 9,2. IBGE, série relatório metodológico, v.8, p: 68.

Na tabela 38, verifica-se baixas taxas de crescimento do PIB acompanhadas da elevação continuada da inflação e do aumento da dívida externa brasileira.

A crise do petróleo, cujo início foi em 1974 e ápice deu-se em 1979, marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil e consolidou o fim das políticas governamentais amparadas pelo planejamento federal de longo prazo, uma vez que a luta do governo contra a instabilidade macroeconômica fez com que se perdesse o rumo do médio e do longo prazo (CANO, 1995; PAULA, 2003; ALMEIDA, 2004).

A fase final do regime burocrático-autoritário se dá em meio às turbulências econômicas e políticas. O foco governamental encontrava-se na redemocratização brasileira, com o movimento das diretas já, em 1984, no pagamento da dívida externa, e no combate à inflação (ARAÚJO, 2010; CARGNIN, 2008)

2.2 PERÍODO: 1985-2002– IMPOSSIBILIDADE DE PLANEJAMENTO

No campo econômico, o cenário de inflação galopante, descontrole do endividamento externo e a recessão econômica que marcaram os anos que antecederam o início da segunda metade da década de 1980 permaneceram até o final da década e sinalizaram a mudança da natureza da presença do Estado nos anos seguintes. Como ilustração segue dados do IPEA⁸¹ referentes à Inflação e ao PIB brasileiro, no período de 1984a 1990, conforme tabela 39.

⁸¹ Ver elaboração IPEA a partir do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) que reflete a evolução dos preços captada pelo Índice de Preços por Atacado (IPA), Índice de Preços ao Consumidor (IPC-FGV) e Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC). Em relação ao PIB, para 1947-1989, do Sistema de Contas Nacionais Consolidadas, e 1990 da Variação anual do deflator implícito do PIB e Variação real anual do PIB, <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>, acessado em 12.04.2011.

Tabela 39 - Evolução da Inflação e do PIB brasileiro

Ano	Inflação IGP-DI (% a.a)	PIB – Variação anual em (% a.a)
1984	223,81	5,4
1985	235,11	7,8
1986	65,03	7,5
1987	415,83	3,5
1988	1.037,56	- 0,1
1989	1.782,89	3,2
1990	1.476,71	- 4,3

Fontes: IGP/DI - FGV, Conjuntura Econômica, atualizado em 11.01.2011.

PIB: IBGE - Sistema de Contas Nacionais, valores corrigidos antes de 1980, devido a correção da variação do PIB real em 1980 de 10,2% para 9,2. IBGE, série relatório metodológico, v.8, p: 68.

Na tabela 39 se verifica que nos anos 1984 a 1990 os indicadores macroeconômicos retratam o cenário de recessão econômica e de altos índices de inflação da economia brasileira. A inflação média do período é de 748,13% aa.

Assim, o Estado desenvolvimentista e superavitário perdeu a sua capacidade de investimento e, conseqüentemente, o seu poder de intervenção. Devido ao endividamento externo passou a ser orientado pelos credores internacionais. O Estado se enfraquece diante da crise monetária, fiscal e financeira, gerando, ainda a crise do território (BELLUZZO & ALMEIDA, 1990; GAVÃO, 2010; BECKER, 2007).

A "desordem" foi enfrentada com o "choque de juros" deflagrado pelo Federal Reserve de Paul Volker em outubro de 1979. Na esteira da decisão do Federal Reserve eclodiu a crise da dívida externa da periferia. A América Latina foi atingida com especial virulência. (BELLUZZO, 2005).

Essas crises afetaram as relações Estado-região fragilizando a capacidade de implantação de políticas específicas e obrigaram à reformulação dos projetos nacionais, gerando assim uma crise do território (BECKER, 2007). Segundo a autora, no nível local houve movimentos de luta por acesso a redes e lugares; no regional houve a disputa pelos poucos recursos da União e no nacional, houve a expansão dos investimentos externos e o início do processo de privatização.

As instituições orientadas para a formulação e execução de políticas dirigidas às regiões menos favorecidas perderam força, e as ações de desenvolvimento regional foram esquecidas. As políticas macroeconômicas se concentraram no curto prazo, focando os superávits comerciais, e as políticas industriais nacionais e regionais, e as de longo prazo foram abandonadas. A crise fiscal contribuiu para que o Estado perdesse a sua capacidade regulatória e de planejamento. A crise financeira do Estado gerou a redução dos investimentos e o setor privado não deu suporte a essa redução, comprometendo o crescimento econômico do país. Esse cenário propiciou um Estado mais ausente do setor produtivo e mais preocupado com a estabilidade de preços (NASSER, 2000).

O Estado centrou sua intervenção na esfera financeira e a questão regional passou a ser vista a partir da dinâmica da esfera produtiva, ou seja, dependente das redes de circulação e de infraestrutura para definir sua atuação.

Nesse contexto de crise financeira e de hiperinflação, observou-se, de forma sintética, uma tendência de desconcentração regional, deterioração dos serviços sociais e aumento da concentração da renda. Não houve ambiente para a presença do planejamento federal no País. Para os economistas brasileiros esse período foi tratado como “a década perdida” em razão das baixas taxas de crescimento econômico. (BENKO, 1996; ALVES e CORSI, 2009).

As idéias liberais disseminadas pelos governos da Inglaterra e dos Estados Unidos de redução do Estado e fortalecimento do mercado começaram a ser difundidas no País. O fim da Guerra Fria alterou a geopolítica global; a proposta neoliberal permaneceu como horizonte político nas propostas governamentais; o fenômeno da globalização abrangeu a esfera da produção, financeira e comercial, colocando como imperativo a integração das economias dos países na sociedade globalizada; e ocorreu a revolução da comunicação. O fenômeno da globalização atuou como agente modelador da dimensão espacial a partir de suas forças de integração e de fragmentação (CASTELLS, 1999; CHESNAIS, 1996).

Nesse sentido, o Estado se voltou para o processo de privatização, integrando-se à lógica dominante na economia internacional, sem a presença do planejamento, sedimentando a sua dependência e obediência aos ditames da lógica do mercado internacional (RESENDE, 1995; BENKO, 1996; ALVES e CORSI, 2009).

O Estado deixou de ser ator relevante na cena das políticas regionais e se voltou para uma sucessão de tentativas frustradas de estabilizar a economia, a partir de planos econômicos emergenciais, sendo que nenhum plano de estabilização inflacionária teve êxito. Houve o Plano Cruzado (1986), o Plano Cruzado II (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989), o Plano Collor I e II (1990-1991)⁸². Todos esses planos se voltavam para políticas de curto prazo uma vez que, com a inflação em níveis estratosféricos, era impossível para o governo planejar numa perspectiva de longo prazo o desenvolvimento do país (FRANCO, 1992).

Em 1991-1995 foi elaborado no governo Collor o primeiro Plano Plurianual de Governo. Ele foi encaminhado ao Congresso Nacional de forma burocrática e foi aprovado com o objetivo principal de se fazer cumprir a exigência constitucional. Esse PPA não foi reconhecido como instrumento de planejamento federal (GARCIA, 2000).

No contexto nacional o início da década de 1990 foi marcado pelo ajuste econômico, pela ideologia neoliberal, pelo processo de privatização dos serviços públicos, pelo

⁸² Cada um desses planos foi citado no primeiro artigo.

desmonte dos aparelhos de intervenção regional e pelo abandono do planejamento de médio e de longo prazo (ARAÚJO, 2010)⁸³.

Na segunda metade da década de 1990, em decorrência da estabilidade macroeconômica alcançada com o Plano Real (1994), foi possível, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), ensaiar uma tentativa de retorno da prática do planejamento, como um planejamento mais indicativo, mediante a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999, no qual emerge a preocupação com o desenvolvimento econômico e social do País “[...] Três preocupações orientarão a ação do Governo no período 1996/99: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira [...] A atuação governamental será orientada para a redução das desigualdades sociais [...] (PPA 1996-1999)⁸⁴.

O PPA 1996-1999 teve como uma das premissas básicas a consolidação da estabilidade de preços alcançada com o Plano Real. O PPA 1996-1999 também chamado de *Programa Brasil em Ação*, seguiu a orientação neoliberal e foi norteado pela preocupação de controlar a inflação e reativar o crescimento econômico do Brasil. Neste plano o governo visava o fortalecimento dos “pedaços competitivos”, ou seja, espaços geográficos estratégicos voltados para o abastecimento do mercado doméstico e para as relações comerciais internacionais (IICA, 2007, ARAÚJO, 1999).

O Programa Brasil em Ação foi criado para agrupar os projetos prioritários do PPA 1996-1999 e introduziu a referência espacial e a questão regional como meio de se alcançar o desenvolvimento nacional.

Três preocupações orientarão a ação do Governo no período 1996/99: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira... A atuação governamental será orientada para a redução das desigualdades sociais... fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva. (PPA 1996-1999)⁸⁵.

Segundo o Ministério do Planejamento, o PPA 1996/1999 considerou como estratégia a concentração de investimentos nas regiões portadoras de grande potencialidade de dinamismo econômico e sua inserção na economia mundial buscando uma visão estratégica para promover a integração, diminuir a desigualdade social e o desenvolvimento do País como um todo (MPOG, 2000; CEPAL, 2010).

Contudo, vale considerar que apesar desses esforços, a dinâmica econômica trouxe implicações negativas sobre a retomada pelo Estado da condução das políticas públicas.

⁸³ Ver entrevista da Professora Tânia Bacelar Araújo na Agência Prodetec , 2010.

<http://www.agenciaprodetec.com.br/especiais/77-financiamento-do-desenvolvimento-nordeste-requer-mais-recursos-e-desafios.html>

⁸⁴ PPA 1996-1999 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm, acesso em janeiro 2011.

⁸⁵ PPA 1996-1999 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm, acesso em janeiro 2011.

O PIB chegou a mais de 4,0% em 1995, como resultado dos efeitos iniciais de um plano de estabilização, e oscilou significativamente nos próximos anos: 2,6% em 1996, 3,3% em 1997, 0,1% em 1998, 0,8% em 1999, 4,4% em 2000, 1,5% em 2001 e 1,5% em 2002. Os impactos mais negativos, em 1998 e 1999 foram decorrentes do choque do preço do petróleo, das altas das taxas de juros externas e crises de confiança nos mercados emergentes, e em 2001 da crise de energia e os atentados terroristas aos EUA⁸⁶.

A prioridade do Estado em concentrar investimentos nas regiões com mais dinâmica de crescimento não atenuou o cenário de desequilíbrio social do país, conforme tabela 40⁸⁷.

Tabela 40 - Índice de Gini Anual por Grandes Regiões no Brasil - 1981/1999

Data	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1981	0,564	0,515	0,572	0,547	0,525	0,562
1982	—	—	—	—	—	—
1983	0,584	0,538	0,593	0,567	0,545	0,574
1984	0,584	0,542	0,582	0,571	0,56	0,583
1985	0,594	0,555	0,605	0,576	0,567	0,591
1986	0,584	0,537	0,58	0,569	0,557	0,596
1987	0,589	0,552	0,612	0,564	0,565	0,596
1988	0,613	0,589	0,637	0,588	0,573	0,634
1989	0,647	0,629	0,653	0,628	0,616	0,660
1990	0,602	0,591	0,622	0,578	0,567	0,610
1992	0,571	0,531	0,597	0,542	0,545	0,584
1993	0,600	0,578	0,643	0,573	0,563	0,603
1995	0,585	0,564	0,596	0,561	0,557	0,585
1996	0,580	0,555	0,603	0,554	0,551	0,588
1997	0,580	0,561	0,601	0,552	0,543	0,596
1998	0,575	0,554	0,590	0,546	0,545	0,589
1999	0,567	0,541	0,587	0,537	0,543	0,576

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Emprego e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1981/1999.

(*) Não houve PNAD em 1994.

(1) Excluído o rendimento da população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá. Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, com rendimento - Antigas Grandes Regiões

Na tabela se verifica que o Índice de Gini dos anos de 1981 a 1999 mostrou que não houve grandes diferenças entre os níveis de desigualdade social, ao longo do período. A desigualdade se mostrou praticamente intocada.

O Presidente FHC manteve como principal propaganda política o Plano Real e o controle da inflação, e isso favoreceu sua vitória nas urnas, garantindo a reeleição.

⁸⁶ Ver: <http://www.bcb.gov.br/htms/sobre/consursomonografia/paulo.pdf>, acessado em dezembro/2011. Texto: Estimando uma regra de Taylor para o sistema de metas de inflação brasileiro, 2003.

⁸⁷ Ver: ibge.gov.br/seculoxx/economia/rendimentos_precos/rendimentos/tabela_sal_3_16.xls 2009-07-15

2.3 PERÍODO: 2003-2010: PLANEJAMENTO MAIS INDICATIVO E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O PPA 2000-2003 deu sequência ao *Programa Brasil em Ação* e foi denominado *Programa Avança Brasil*, o qual se manteve no mesmo contexto neoliberal que se traduzia na liberalização econômica, no fortalecimento da economia de mercado e na reforma do estado. O *Programa Avança Brasil* reforçou a proposta de um planejamento mais indicativo por meio das áreas dinâmicas do País, denominadas Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração; eliminou restrições ao capital estrangeiro; quebrou monopólios de empresas estatais e promoveu uma nova regulamentação dos setores de energia, telecomunicações, petróleo e portos (CEPAL, 2010).

Segundo Tânia Bacelar, com a proposta dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração do governo federal, o Estado privilegiou a integração da economia nacional com a economia globalizada, atendendo assim à orientação da estratégica global que consistia na integração dos espaços competitivos nacionais na economia mundial, inserindo o país no mundo globalizado (ARAÚJO, 2007).

A macro opção que se fez, nos anos recentes, tem sido chamada de “inserção submissa”, de “inserção passiva” no ambiente mundial dos anos 80 e 90. Essa inserção está conectada especialmente às políticas públicas que se refletem com muita clareza, na minha visão, no conteúdo dos projetos do “Brasil em Ação” e agora, do “Avança Brasil”. Qual é a grande opção que está na base desses projetos? É o que chamam de “integração competitiva”. Ou, integração competitiva dos “pedaços competitivos” do Brasil na economia mundial. Ao mapear os investimentos chamados da área econômica, tanto do “Brasil em Ação” como o “Avança Brasil” verifica-se que, na sua maioria, são investimentos em infraestrutura... é muito fácil observar que esses investimentos foram colocados em cima das áreas dinâmicas do Brasil... melhora-se a competitividade dessas frações do espaço nacional para articulá-las à economia mundial. Essa é que a grande lógica do pouco que se tem de iniciativa federal em termos de ação com impacto regional... as áreas não dinâmicas são abandonadas, e como resultado se terá um redesenho regional a partir das áreas dinâmicas. As áreas dinâmicas contam, têm apoio, têm alguns projetos, enquanto as áreas não dinâmicas não os têm. (ARAÚJO, 1999, p:70).

Fatos relevantes no cenário mundial ampararam o cenário nacional. No final do século XX e início do XXI não houve espaço para o desenvolvimento econômico, social e político nacional, autônomo e independente. A economia capitalista sofreu crises de diversas naturezas. Houve a crise de natureza estrutural decorrente da contradição entre a capacidade de produção e a acumulação do capital (1997); a crise do capital especulativo com o estouro da bolsa especulativa da Nasdaq (2000); a crise financeira global descortinando a contradição do sistema capitalista frente à financeirização do capital (2008/2009), e a crise ambiental, revigorada por meio do estudo do IPCC acerca do aquecimento global impondo a compatibilização entre o crescimento econômico e a preservação ambiental, 2007; (BACHA e GOLDFAJN, 2008; CORSI & ALVES, 2009).

Houve ainda, a crise dos Estados Nacionais frente ao movimento de internacionalização dos mercados, dos fluxos e agentes econômicos. O fenômeno da globalização gerou mudanças nas estratégias de organização dos Estados nacionais e em suas relações com a sociedade. À medida que havia uma diluição da autonomia do Estado Nação em relação à acumulação do capital, dizimando o poder da esfera nacional em benefício de grupos econômicos e de empresas, havia também a formação de um Estado em escala mundial provocando a divisão do mundo em macro-espacos ou blocos sob a hegemonia de países ou grupos de países (HARVEY, 2006).

dentro dessas novas tendências o que se tem percebido é que a questão regional se redefine noutro rumo e em outras escalas. E tem-se uma macro tendência importante, que se tem chamado de tendência à fragmentação. Quer dizer, além da tendência à crescente diferenciação interna que se identifica ao descer na escala de observação, quando se sobe à escala macro regional percebe-se uma outra macro tendência – que está sendo chamada de tendência à fragmentação, que não é uma tendência desprezível. (ARAÚJO, 1999, 72).

No período entre 2000 a 2002 o endividamento externo continuou crescendo, houve aumento dos juros pagos ao exterior e as relações entre o saldo em transações correntes e o PIB foram negativas, conforme quadro abaixo. O desempenho nacional deveu-se, em parte, aos efeitos da vulnerabilidade externa⁸⁸ e à adoção pelo Banco Central de elevadas taxas de juros com o conseqüente aumento da dívida pública.

Essa dinâmica econômica ocasionou a instabilidade macroeconômica no País; o baixo desempenho em termos de crescimento econômico e conseqüentemente impediu que o Estado conduzisse, de forma efetiva, políticas públicas específicas (IPEA, 2010), conforme consta da tabela 41.

⁸⁸ Houve a crise mexicana em 1995; a crise asiática em 1997; a crise russa em 1998, a crise argentina em 2001/2002.

Tabela 41 - Indicadores Econômicos

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dívida externa total/PIB (%)	36,02	41,18	45,87	42,41	33,29	21,28
Dívida externa total líquida/PIB (%)	28,41	31,92	35,88	29,79	22,43	12,69
Serviço da dívida/PIB (%)	8,15	10,35	10,09	8,37	8,03	6,11
Serviço da dívida/Exportações (%)	89,08	90,64	76,80	58,07	50,32	41,14
Juros pagos ao exterior/PIB (%)	2,84	3,46	3,33	3,02	2,53	1,97
Juros pagos ao exterior/Exportações (%)	31,04	30,26	25,31	20,97	15,85	13,28
Transações correntes/PIB (%)	-4,02	-4,55	-1,66	0,82	1,94	1,78
Transações correntes/Exportações (%)	31,04	30,26	25,31	20,97	15,85	13,28
Reservas internacionais/Dívida externa total (%)	15,22	17,08	17,95	22,94	26,29	31,75
Reservas internacionais/Serviço da dívida (razão)	67,27	67,96	81,59	116,15	109,03	110,55

Fonte: BACEN – Boletim do Banco Central do Brasil, *apud* Oliveira & Nakatami, 2006

Em 2003 no cenário macroeconômico conforme tabela acima, os indicadores começam a sinalizar um processo de ascensão fazendo com que a perspectiva de crescimento econômico do Brasil seja retomada.

O produto interno bruto (PIB) real entre 2003 e 2007 cresceu à taxa média de 4,6% ao ano, a taxa de inflação diminuiu para 2,0% e o volume de comércio mundial apresentou um crescimento médio de 8%. Segundo pesquisas do IPEA (2010), em 2003 havia 50 milhões de miseráveis no Brasil, e em 2010 houve uma redução de 40% desse quantitativo, ou seja, cerca de 20 milhões de cidadãos brasileiros saíram da miséria (IBGE, 2010⁸⁹; IPEA, 2010).

A nova dinâmica da economia que teve como uma das molas propulsoras o processo de acumulação flexível e globalizado, permitiu ao governo a condução de políticas públicas a partir do Estado. Nesse sentido, para o período 2004 a 2007 o governo federal elaborou o Plano Plurianual do Governo - PPA tendo o Estado como indutor do desenvolvimento social e regional e condutor do crescimento econômico. Tentou-se, assim, retomar a prática do planejamento, em novas bases. Houve uma preocupação com a estruturação da prática do planejamento focando questões estruturais de longo prazo, a partir da elaboração de políticas nacionais de desenvolvimento regional como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-nacionais - Promeso, e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver), de políticas setoriais, como e a de Assistência Social e da Educação. Houve ainda as políticas sociais presentes no programa de transferência de renda e na evolução do salário mínimo, entre outras. Houve com isso, uma sinalização da

⁸⁹ Ver no IBGE <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2007/defaulttab.shtml>

preocupação do Estado com a dimensão espacial, buscando atuar em novos espaços produtivos⁹⁰.

A busca do desenvolvimento migrou do foco em espaços geográficos específicos, como ocorreu nos PPAs 1996-1999 e 2000-2003, para um novo olhar sobre a multiespacialidade do território nacional (IPEA, 2010).

em um cenário mundial no qual a formação de blocos de poder, sobretudo econômicos, tem se intensificado, a redefinição do papel das políticas de desenvolvimento regional, passa a constituir um desafio [...] em um mundo globalizado, que integra países e elege territórios mais competitivos, reproduz-se um padrão de desenvolvimento que tende a intensificar a seletividade espacial. (CAMPOLINA, 2007:5).

O PPA relativo ao período 2008 a 2011 foi direcionado para a continuidade da estratégia de desenvolvimento econômico e social presente no PPA 2004 a 2007 e sedimentou a necessidade de definição de uma nova espacialização do Brasil, inclusive capaz de orientar o planejamento federal. Ao trabalhar a dimensão espacial no planejamento o Governo Federal teve como desafio entender as dinâmicas sociais, econômicas, culturais e ambientais das diferentes localidades do país traduzindo esse entendimento em novas ações e novas concepções no campo do planejamento (CAMPOLINA 2006).

Cada espaço nacional deve ser tratado como portador de dinâmicas diferenciadas, fruto de uma construção social específica e com diversidade biológica e cultural próprias, de forma a permitir que sua matriz histórica, cultural e natural se apresente como mola propulsora do desenvolvimento regional. (ARAÚJO, 2009)⁹¹.

Nesse sentido, verifica-se que há atualmente, no âmbito do governo federal, políticas públicas que utilizam múltiplas escalas espaciais com o foco no desenvolvimento diferenciado, como por exemplo: macrorregiões; mesorregiões; microrregiões (Política Nacional de Desenvolvimento Regional - MI); região do semi-árido nordestino (Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido- MI); região da Amazônia Legal (Plano Estratégico para Estados da Amazônia Legal - MPOG); as ecorregiões (Programa Ecorregiões - MMA), as bacias hidrográficas (Plano Estratégico das Bacias Hidrográficas - MMA), as aglomerações produtivas (Política de Inovação em Aglomerações Produtivas (MDIC); os territórios rurais (Programa Territórios Rurais - MDA); territórios da cidadania (Programa Territórios da Cidadania - MDA); entre outros.

Nos planos plurianuais do governo federal (2004-2007 e 2008-2011), verifica-se que além das preocupações com a estabilidade econômica e com o crescimento econômico a dimensão espacial passou a ser discutida com maior intensidade, como um instrumento

⁹⁰ Ver sites <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=14> e

[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallpa/15_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallpa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf). Acessados em 23/06/2010.

⁹¹ Ver Aula Magna ministrada pela autora: "Trajetória e Desafios do Desenvolvimento Regional do Brasil", nas Quartas Sustentáveis, no CDS/UnB, em Março/2009.

para políticas públicas de desenvolvimento diferenciado. Para tanto, procurou-se reequilibrar o país socialmente e foram elaboradas políticas com recortes geográficos específicos, políticas nacionais, setoriais, territoriais e sociais, contemplando os problemas da pobreza e da estagnação no desenvolvimento socioeconômico de regiões vulneráveis. (ARAÚJO, 2010).

As novas tentativas de retomada da prática do planejamento, traduzidas nos PPAs (2004-2007 e 2008-2011), se mostram de forma diferenciada ao planejamento de desenvolvimento regional elaborado nos anos 1950/1970. O planejamento dos anos 1950/1970 partia do princípio de que o problema regional era problema das macrorregiões, especificamente nas regiões Norte e Nordeste. O Plano de Metas, dos anos 1950, destinou-se a promover a modernização econômica nacional a partir do investimento em infraestrutura nas regiões do país e a expansão do processo de industrialização, de forma a abranger as regiões norte e nordeste. Os planos nacionais de desenvolvimento da década de 1970 foram elaborados com o objetivo de promover e complementar os investimentos previstos no processo de industrialização nacional, além de visar o espraiamento das bases produtivas e industriais das diversas regiões do país, tendo com pano de fundo a integração física do país e a econômica das regiões (IICA, 2007).

Para alguns economistas como Bresser Pereira (2011)⁹² e Pedro Malan (2011), o governo Lula começou a mudar a estratégia de desenvolvimento em direção ao novo desenvolvimentismo, e uma das ações, de grande importância, tomadas foi o controle da entrada de capital estrangeiro no País.

O governo Lula volta-se para a contenção dos desequilíbrios macroeconômicos e busca substituir a agenda de políticas públicas... No centro da ação governamental está a construção de um ajuste na economia que neutralize a expansão dos desequilíbrios anteriores, vistos como geradores de inflação, e os reverta. Assim, torna-se fundamental a geração de amplos superávits comerciais e fiscais que limitem a demanda agregada e contenham a espiral do endividamento externo e interno... No que tange a recepção de investimentos diretos estrangeiros, a participação brasileira cai no âmbito da economia mundial e da América Latina. Entre 1995-2000 representava 3% dos fluxos mundiais de capitais e 35% dos recebidos pela América Latina e, em 2005, respectivamente, 1,6% e 22%. (MARTINS, 2007; CEPAL, 2006⁹³).

Segundo Bresser Pereira (2011) o governo federal percebeu que as políticas econômicas neoliberais não eram boas nem mesmo para os países ricos, por isso buscou o novo desenvolvimentismo. O novo desenvolvimentismo tem como base o papel estratégico do Estado como indutor do desenvolvimento, está ancorado em uma macroeconomia

⁹² O economista Bresser Pereira é o pioneiro no uso do termo: novo desenvolvimentismo. Ver artigo publicado na Folha de São Paulo em 19.04.2004 "O novo desenvolvimentismo".

⁹³ Ver anuário estatístico da CEPAL-2006 - http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28063/LCG2332B_fuentes.pdf

estruturalista do desenvolvimento, e tem como critério o interesse nacional e a implementação de políticas públicas locais (BRESSER, 2011; MALAN, 2011)⁹⁴.

O nacional-desenvolvimentismo foi a estratégia que regeu o desenvolvimento do Brasil entre 1930 e 1980, um período de enorme crescimento e transformação da economia. A crise dos anos 80, porém, coincidiu com o início da onda ideológica globalista e neoliberal que vinha do Norte e facilitou sua penetração no Brasil. Nos anos 90, depois do relativo equacionamento da crise da dívida externa, a estratégia de desenvolvimento da ortodoxia convencional assumiu caráter mais radical ... o antigo desenvolvimentismo estava baseado no modelo de substituição de importações, o Estado ocupava papel central na obtenção da poupança forçada, a política industrial era central e havia relativa complacência com a inflação... o novo desenvolvimentismo, entre outros pilares, defende crescimento econômico baseado na exportação, combinado com o mercado interno forte, o Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas, a política industrial é subsidiária e não há complacência com a inflação (Entrevista de Bresser Pereira para Guilherme de Barros - Folha de S. Paulo, 11.06.06).

Nesse contexto de novo desenvolvimentismo verifica-se um resgate e uma valorização do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, ou ainda, do novo desenvolvimentismo, a partir da condução de políticas públicas com o foco no desenvolvimento socioeconômico. Em tal perspectiva de Estado, a metodologia de planejamento indicativo permanece, mas contempla novas funções a serem desempenhadas pelo setor público e pelo mercado, conduzidas pelo Estado, ou seja, adota um viés desenvolvimentista que remete ao governo Vargas. Trata-se, portanto, de um planejamento indicativo indutor do desenvolvimento a partir de políticas públicas, no qual busca maior eficiência do governo na condução do desenvolvimento socioeconômico do País.

⁹⁴ Ver entrevista com o economista Bresser Pereira no jornal Folha de São Paulo, em 26/09/2011 e de Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi responder ao questionamento - Qual o lugar da dimensão espacial no planejamento estatal brasileiro na trajetória republicana?

Verificou-se que o lócus que ocupa a dimensão espacial na trajetória do planejamento federal está estreitamente relacionado à estrutura econômica, a forma de estado vigente e à ideologia prevalecente. Há influências conjunturais, mas estas dão ao processo cores diferentes e não definem o tipo de planejamento nem as formas de estado.

Para melhor visualização desse entendimento, segue quadro 5:

Períodos/ Aspectos	1930-1985	1985-2002	2003-2010
Dimensão Espacial	Integração do Território Nacional	Desaparecimento do espaço regional e nacional/ Incipiente separação entre dimensão espacial e questão regional	Retorno do espacial nas políticas públicas
Tipo Planejamento Federal	Planejamento de cunho Nacional/Desenvolvimentista	Impossibilidade do Planejamento e a experiência com o PPA – tentativa de retomada do planejamento, mais indicativo	Planejamento indicativo nas políticas públicas
Estrutura Econômica	Intervencionista: 1ª, 2ª. Etapa Industrial, Modernização da economia /Industrialização avançada	Fim do ciclo Industrial/ / Eixos de desenvolvimento	Novo Desenvolvimentismo
Estrutura Política	Nacional/Desenvolvimentismo, Regime burocrático autoritário	Transição Política/ Social Democracia	Democrático popular
Contexto Internacional	Turbulência e GG	Globalização	Crises e Globalização
Ideologia	Nacional/Intervencionista/ Populista	Neoliberalismo	Equívoco do neoliberalismo

Quadro 5 - Síntese dos aspectos considerados na análise da dimensão espacial ao longo da trajetória do planejamento federal brasileiro, 1930-2010.

Fonte: Própria

Como conclusão, pode-se deduzir que durante o período do Planejamento de cunho Nacional/Desenvolvimentista (1930-1985) a dimensão espacial inerente à preocupação com a ocupação do território nacional e a questão regional associada ao contexto da desigualdade regional, foram tratadas de forma imbricada e se encontravam submersas nas ações governamentais voltadas para a integração nacional. Com o projeto nacional

desenvolvimentista tendo como cerne a industrialização capitalista o Estado buscava a formação e a unidade nacional a partir de sua geografia promovendo a organização política do território nacional mediante o aparelhamento político e administrativo estatal, assim como a integração das economias regionais antes tratadas por “arquipélagos regionais”.

Nesse mesmo período, mas mais especificamente entre as décadas de 1950 a 1970, a dimensão espacial/questão regional tornaram explícitas, ocupando lugar central no planejamento federal sistematizado. Primeiramente, no Plano de Metas com a proposta de integração nacional mediante a conjunção das economias regionais com ações de infraestrutura e a interiorização da capital do país, em seguida no planejamento regional quando a questão regional passou a ser considerada uma questão nacional e se criou a Sudene voltada, entre outros fins, para corrigir as desigualdades regionais. Por último no I PND (1972-1974) e de forma mais evidente no II PND (1974 a 1979) com a proposta de espraiamento dos setores produtivos e industriais nas diversas regiões do País, o que provocou a “modesta desconcentração” da base produtiva e industrial no país. Nesse período de JK até os Militares (1950 a 1970), o pano de fundo era a preocupação com a unidade e a soberania nacional, e a dimensão espacial se restringia aos problemas envolvendo as disparidades socioeconômicas presentes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Sul do país. No período do III PND (1979 A 1985) a crise do petróleo alcançou seu ápice e acarretou a queda do desempenho da economia brasileira, o desgaste do regime militar e o fim do planejamento federal como instrumento da política econômica e financeira do Estado.

No período da impossibilidade de planejamento (1985-2002) a dimensão espacial/questão regional perde sua visibilidade diante do enfraquecimento e da incapacidade de o Estado pensar o país em médio e longo prazo diante ao quadro de hiperinflação e crise da dívida, entre outras circunstâncias internas e externas. Assim, a dimensão espacial desaparece das ações governamentais. Entretanto, no final da década de 1990, especificamente no PPA 1996-1999, se percebe uma incipiente mudança no cenário espacial, diante da tentativa de retomada do planejamento indicativo. Inicia-se uma separação da dimensão espacial com a questão regional a partir da proposta de inserção dos “pedaços competitivos” do Brasil na economia mundial, presente no *Programa Brasil em Ação*. A dimensão espacial se mostra presente na preocupação do governo com o desenvolvimento de espaços menos dinâmicas do território nacional enquanto a questão regional permanece associada ao desequilíbrio regional.

Em relação à dimensão espacial, verificou-se a iniciativa do governo federal de criar novas espacialidades do território nacional, denominados de pólos dinâmicos, os quais teriam prioridade sobre investimentos do governo em relação às áreas menos dinâmicas do país (PPA 1996-1999). Aparentemente, o governo associou o desenvolvimento desses

pólos à melhora da dinâmica socioeconômica do país de forma a impactar a redução das assimetrias regionais, ou seja, a questão regional. Desta forma, dimensão espacial e questão regional participaram juntas, mas de forma autônoma na programação das ações do governo voltadas para o desenvolvimento do país.

O PPA 2000-2003 mantém o redesenho espacial com os pólos dinâmicos, agora intitulados “eixos nacionais de integração e desenvolvimento” e renova a proposta de direcionar investimentos para as áreas dinâmicas do Brasil, com o *Programa Avança Brasil*.

No período (2003-2010) a incipiente separação entre dimensão espacial e questão regional se consagra e o planejamento se caracteriza por um planejamento mais indicativo e nas políticas públicas. Nos PPA 2004-2007 e 2008-2011 a dimensão espacial se redefine em outras escalas e em outro rumo. A dimensão espacial segue uma tendência de fragmentação do espaço nacional com o desafio de contemplar as diferentes dinâmicas sociais, econômicas, culturais e ambientais das diversas localidades do país, fazendo com que a escala local ou sub-regional passem a ser reconhecidas como potencialidades para o desenvolvimento. Quanto a outro rumo, a dimensão espacial adquire centralidade na elaboração e implantação de políticas públicas, uma vez que envolve a organização do espaço em múltiplas escalas as quais, possivelmente, podem permitir ao governo pensar o desenvolvimento socioeconômico de forma menos desigual.

Referências

ABREU, Luciano. *Um olhar regional sobre o Estado Novo*. Porto Alegre: PUC-RS, 2007.

_____. *A ordem do progresso cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ADDIS, Caren. Cooperação e desenvolvimento no setor de autopeças. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro. *De JK a FHC: a reinvenção dos carros*. São Paulo: Scritta, 1997.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica, 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em 20/08/2011.

ALVES & CORSI. *Século XXI – Uma perspectiva crítica da crise financeira global e o capitalismo*. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n. Especial, p.16-25, 2009. Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/.../art02_33esp.pdf>. Acesso em 10/07/2010.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. *Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional* – Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1999. <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte011.html>

_____. *Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional Contemporâneo*. In. Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz da União Européia e Brasil. Clélio Campolina (Org.) Brasília. (p. 221-239). Ed. UnB, 2007.

_____. Entrevista. In. Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar.- Brasília: Ipea: CDES, 2010

_____. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

_____. Revisitando a questão regional, Centro Celso Furtado, 1999. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311214580.CD1_4.pdf>. Acesso em janeiro 2012.

AURELIANO, Liana Maria. *No limiar da industrialização*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BACHA, E. & GOLDFAJN (orgs.), *Como Reagir à Crise? Políticas Econômicas para o Brasil*. Rio de Janeiro, IEPE, 2008.

BELLUZZO, Luiz G.M.; ALMEIDA, Júlio S.G. *Crise Monetária no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, v.4. p.63 a 75. Mar. 1990

BELLUZZO, Luiz Gonzaga O dólar e os desequilíbrios globais. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572005000300004&script=sci_arttext 2005>. Acesso em 25/07/2010.

BENEVIDES, Maria Victoria O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento. In: *O Brasil de JK* – Rio de Janeiro. Ed. FGC/CPDOC, 1991. Disponível em <http://www.cedec.org.br/files_pdf/OgovernoKubitschek.pdf>. Acesso em maio de 2012.

_____. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1979.

BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BERNARDES, Denis. *Um Império entre Repúblicas*. São Paulo: Global Ed., 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise e recuperação da confiança*. Revista de Economia Política, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v29n1/08.pdf>>. Acesso em janeiro 2011.

BRUM, Argemiro J. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. Editora: Vozes, 2002.

BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. 20a edição. Rio de Janeiro: José Olympio editora, 1988.

CAMPOLINA DINIZ, Clélio, *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*, Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n. 375. 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 06 mai. 2002.

CAMPOLINA DINIZ, Clelio (org). “*Políticas de desenvolvimento regional : desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia*”. Brasília, Editora UNB 2007

CAMPOLINA DINIZ, Clélio *A Dinâmica Regional Recente da economia Brasileira e suas Perspectivas*. Texto 375. IPEA: Brasília, 1995. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/pub/td/1995/td_0375.pdf>. Acesso em 20/10/2010.

CAMPOLINA DINIZ Clélio, e CROCCO, Marco Aurélio. *Restruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira* In Revista Nova Economia/ UFMG, v.6 n. 1 jul./1996. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v6n1/060103.pdf>>. Acesso em 10/10/2010.

CAGNIN, Antônio. A dimensão territorial no planejamento Governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais, 2008. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Paper_Final_AntonioPaulo_Cargnin_mar08.pdf>. Acesso em 20/05/2011.

CAMPOS, Roberto. *A experiência brasileira de planejamento*, em Mario Henrique Simonsen e Roberto de Oliveira Campos, *A Nova Economia Brasileira*, Rio de Janeiro: Editor José Olympio, 1974.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970/ 1970-1995)*. 2. Edição revisada ampliada. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

_____. A Industrialização Durante a República Velha. In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III. O Brasil Republicano. Estrutura de poder e economia (1889-1930)*. 9ª ed. Editora: Bertrand Brasil, 2007.

_____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo, 1977.

_____. *Movimento da Indústria e sua Concentração Regional*. In: Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970. São Paulo: Global, 1995.

CAPUTO, Ana; MELO, Hildete. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. Estudos Econômicos, v. 39, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000300003>. Acesso em Dezembro/2011.

CARVALHO, J.M. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTELS, M. *A Sociedade em rede*. 2 a. ed. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

CEPAL - - Serie Desarrollo Territorial – n. 8 - Kelson Vieira Senra - Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico territorial. O caso do Brasil. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2010.

_____. *Estudio económico de América Latina*. New York: ONU, 1950.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CORREA, Roberto. *Região e organização espacial*. 7ª. edição Ed.Ática. São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAAAtOYAD/regiao-organizacao-espacial>>. Acesso em janeiro, 2011.

COSTA, Wilma Peres. Economia primário-exportadora e padrões de construção do Estado na Argentina e no Brasil. Revista Economia e Sociedade, 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V9-F1-S14/07-WilmaCosta.pdf>>. Acesso em 21/06/2011.

COSTA, J. G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

COUTO, Cláudio. ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/sociologia/tempo-social/site/images/stories/edicoes/v152/v15n2a10.pdf>>. Acesso em Janeiro, 2012.

CUSTÓDIO, Vanderli. A retomada do Planejamento Federal e as Políticas Públicas no Ordenamento do Território Municipal: a temática das águas e do saneamento. USP, 2005. Disponível em: <http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_16/Vanderli_Cust%C3%B3dio.pdf>. Acesso em Junho, 2010.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50*. In RBCS, nº 19, São Paulo: RBCS, 1992. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_19/rbcs19_05.htm>. Acesso em janeiro de 2012.

DOELLINGER, Carlos, CAVALCANTI, L. C. *Empresas multinacionais na indústria brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.

DOELLINGER, Carlos. *A Controvérsia do Planejamento Econômico na Economia Brasileira*. Brasília, IPEA, 2010.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social*. São Paulo, Editora: Vozes, 1998.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTONE, D. A. *Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

EGLER, C. *A Crise e Questão Regional no Brasil*. Campinas, Unicamp, Instituto de economia, 1993. Tese de doutorado. Disponível em: <http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/Tese_Dr.pdf>. Acesso em 20/02/2010.

EVANS, Peter B. *Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa*. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro 1998.

_____. *Autonomia Nacional e Desenvolvimento Econômico: Perspectivas Críticas das Empresas Multinacionais em Países Pobres*, in Carvalho, G. (org) "Multinacionais: Os Limites da Soberania", Edt. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro-RJ, 1999.

FERREIRA, Marieta de Moraes. *Getulio Vargas: uma memória em disputa*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.

FAORO. Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol 2. 10ª. Ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FRANCO Gustavo. H. & LAGO. *A Economia da República Velha 1889-1930*, 2011. Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td588.pdf>>. Acesso em Janeiro 2012.

FRANCO, Gustavo H. B. *A primeira década republicana*. In: ABREU, M. de P. (org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *Auge e Declínio do inflacionismo no Brasil*. RJ, 2004. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td487.pdf>>. Acesso em setembro, 2010.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, Publifolha, 2000.

_____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro, 1959. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/131/furtado%201959.pdf>>. Acesso em julho 2010.

GARCIA, Ronaldo. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Texto para discussão, 726, IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2010.

GUIMARÃES NETO, Leonardo “*Introdução à formação econômica do Nordeste*”, Recife: Ed. Massangana, 1989.

GIDDENS, Anthony. Admirável Mundo Novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, David (Org.) Reinventando a Esquerda. São Paulo: UNESP, 1997.

_____. As consequências da modernidade. São Paulo: UNESP, 1991.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*, Recife: Ed. Massangana, 1989.

HAESBAERT, Rogério. *Des-territorialização e Identidade: a rede “gaúcha” no Nordeste*. Niterói: EdUFF, 1997. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewArticle/23>>. Acesso em junho 2011.

_____. Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Vol. 3. Rio de Janeiro: ANPUR, 2005. Disponível em: <http://www.planificacion.geoamerica.org/textos/haesbaert_multi.pdf>. Acesso em julho 2011.

_____. Fim dos territórios ou novas territorialidades? In: Lopes, L. e Bastos, L. (org.) *Identidades: recortes multi e interdisciplinares*. Campinas: Mercado de Letras 2002.

_____. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. Região: trajetos e perspectivas. Primeira Jornada de Economia Regional Comparada, FEE-RS, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e4-11.pdf>>. Acesso em junho 2011.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. *Justice, nature, and the geography of difference*. London: Blackwell, 1996.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização 1977.

_____. *A sociologia e o mundo moderno*. *Tempo Social - Revista de Sociologia*. USP, 1989. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/48958828/2-Sociologia-e-o-Mundo-Moderno-Octavio-Ianni-1>>. Acesso em janeiro 2012.

IICA - Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais IICA-OPPA/CPDA, 2007. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em 10/05/2011.

IPEA - *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula* / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar - Brasília: Ipea: CDES, 2010.

_____. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2010.

_____. - Roberto Simonsen e Eugênio Gudin - *Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945* – organizadores; Aloísio Teixeira, Gilberto Maringoni, Denise Lobato Gentil, 2010a.

KILSZTAJN, S. *O Acordo de Breetton Woods e a evidência histórica. O sistema financeiro internacional no pós-guerra*. Revista de Economia Política, vol. 9, n. 4 outubro-dezembro, 1989.

KOHLHEPP, Gerd. *Conflito de interesse no ordenamento territorial da Amazônia Brasileira*, Estud. av. vol.16 no.45 São Paulo May/Aug. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000200004>>. Acesso em 20/09/2011.

MACEDO, R.B.M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In. Celso Lafer, “O Planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)” in Betty Mindlin Lafer, org., *Planejamento no Brasil*, 3ª ed.; São Paulo: Perspectiva, 1975.

MAGNAG, Angélica. *A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica*, 1995. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/71352659/A-divisao-regional-brasileira>>. Acesso em janeiro 2011.

MANDEL, E. *A Crise do Capital; os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ed. Ensaio, 1990.

NASSER, Bianca. *Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 6 n. 14, p. 145-178. dez. 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. *Noiva da Revolução: Elegia para uma Religião*. Ed. Boitempo, 2008.

_____. *A questão regional: a hegemonia inacabada*, Estudos Avançados, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000200003>. Acesso em junho/2012.

PAULA, João Paulo. Plano, programa e projeto: a experiência brasileira. Revista Sociedade Brasileira de Economia Política, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista136.pdf>. Acesso em 18/09/2011

PRADO JR., C. *Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia* - São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000.

_____. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1976.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RESENDE, Fernando. *Federalismo fiscal no Brasil*. Revista Economia Política v. 15 n. 3 Jul-Set. 1995.

RODRIGUES, R. V. *A ditadura republicana segundo o Apostolado Positivista*. In: Curso de Introdução ao pensamento político brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1982. Unidade V e VI. p. 11 – 76.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec/EDUC, 1993.

_____. Região: globalização e identidade. In: LIMA, L. C. (Org.). Conhecimento e reconhecimento: uma homenagem ao geógrafo cidadão do mundo. Fortaleza: Eduece, 2003.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.oocities.org/br/madsonpardo/ms/artigos/msa01.htm>>. Acesso em janeiro 2011.

SILVA, Hélio. *O primeiro século da República*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1987.

SIMONSEN, M.H. 1989, *A conta-corrente do governo – 1970/1988*. Rio de Janeiro: Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas. (Ensaio Econômico, nº 136).

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

SKIDMORE, T.E. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Revista Sociologias, 2006 http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003, acessado em 20/06/2011.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *Território brasileiro: usos e abusos*. Campinas: Ed. Territorial, 2003.

SUZIGAN, Wilson – Investimento na Indústria da Transformação no Brasil – 1869-1930: uma visão geral, Unicamp, 1984. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/302/241>>. Acesso em maio/2012.

_____. *Indústria brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. *Estado e industrialização no Brasil*. Unicamp, 1978. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/32-1.pdf>>. Acesso em maio de 2012.

TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VELOSO, João Paulo Reis. *A Controvérsia do Planejamento Econômico na Economia Brasileira*. Brasília, IPEA, 2010.

VELOSO, Raul, MENDES, Marcos. *Ajuste Fiscal Inteligente: controlando a inflação e preparando o crescimento de longo prazo*. INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://forumnacional.org.br/pub/ep/EP0391.pdf>>. Acesso em janeiro/2012.

VIANNA, Sérgio Besserman. *Política econômica externa e Industrialização: 1946-1951*. In: Abreu M.(Org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.

_____. *Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954*. In Abreu M.(Org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.

VIANNA, Salvador Teixeira. *Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: Considerações sobre a construção interrompida*. Rio de Janeiro, 2007. Tese de Doutorado.

Disponível em:
<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_salvador_werneck.pdf>.
Acesso em 20/06/2011.

VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

VIANNA, Maria Lúcia. *A Administração do Milagre: o Conselho Monetário Nacional, 1964 - 1974*. Petrópolis. Rio de Janeiro, 1987

VEIGA, José Eli da. "*Territórios para um desenvolvimento sustentável*", *Ciência e Cultura*, ano 58, nº 1, Janeiro-Março 2006.

_____. *Cidades imaginárias*. Campinas: Autores Associados, 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases*. Porto Alegre: Ensaio FEE, volume 20, número 1, p. 133-154, 1999. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1941/2316>>. Acesso em janeiro, 2012.

VIANNA, Sérgio Besserman. *Política econômica externa e Industrialização: 1946-1951*. In: Abreu M.(Org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.

_____. *Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954*. In Abreu M.(Org.), *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro, Elsevier, 1990.

VIANNA, Salvador Teixeira. *Desenvolvimento econômico e reformas institucionais no Brasil: Considerações sobre a construção interrompida*. Rio de Janeiro, 2007. Tese de Doutorado. Disponível em:
<http://www.ie.ufrj.br/datacenterie/pdfs/pos/tesesdissertacoes/tese_salvador_werneck.pdf>.
Acesso em 20/06/2011.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume 1. Brasília, Editora – UnB, 1991.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1978.

3. A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO ESTADO BRASILEIRO

Resumo

O objetivo do presente estudo é identificar as razões para a relevância dada à dimensão espacial nas políticas públicas. A partir da construção da trajetória histórica republicana, verificou-se que houve, na realidade, uma migração do espacial do planejamento federal no período 1950-1970 para as políticas públicas no período 2003-2010. Quanto às razões para essa migração, acredita-se que o pano de fundo seja o fato de o social ser o eixo estruturante do crescimento econômico. O novo ciclo envolve o eixo econômico e o social e o Estado tem sido mais demandado na criação de oportunidades de investimento, geração de empregos e redução das desigualdades econômicas. Paralelo a essas ações é necessária certa mobilidade do Estado no atendimento de carências e/ou potencialidades específicas de cada localidade, o que gerou a espacialização das políticas públicas. Assim, entende-se que a dimensão espacial assume relevância no campo das políticas porque a aderência das políticas públicas às diferentes espacialidades do país permite ao governo maior estratégia de ação no alcance do desenvolvimento socioeconômico do país.

Palavras-Chave: políticas, públicas, dimensão, espacial

Abstract:

The aim of this study is to identify the reasons for the importance given to the spatial dimension in public policies. From the construction of the historical Republican trajectory, it was found that there was in fact a spatial migration of federal planning in the period 1950-1970 for public policies in the period 2003-2010. As for the reasons for this migration, it is believed that the background is the fact that the social aspects be the structural axis of the economic growth. The new cycle involves the social and economic axis and the State has been sued in creating opportunities for investment, job creation and reduction of economic inequalities. Parallel to these actions, it is necessary a certain degree of mobility of the State in meeting needs and / or specific potentialities of each locality, which led to a spatialization of public policies. Thus, it is understood that the spatial dimension is relevant in the field of policies because the public policies adherence to the country different spatialities allows the government to have a greater action strategy in order to achieve the socioeconomic development of the country.

Keywords: public policies, spatial dimension

Introdução

Alguns estudos realizados nos últimos anos apontam a evidência de políticas de desenvolvimento associadas à dimensão espacial, no âmbito do governo federal. Teria ocorrido uma nova relevância da dimensão espacial no contexto das políticas públicas, há algum tempo submersa na agenda federal (IPEA, 2010; CEPAL, 2010; MI, 2007; IICA, 2007)⁹⁵.

Esses estudos amparam a premissa de que a dimensão espacial assume relevância no contexto das políticas públicas federais de forma diferenciada às políticas de desenvolvimento regional, elaboradas nos anos 1950/1960 e 1960/1970. Estas políticas permitiram ao Estado, no primeiro caso, estimular o desenvolvimento das regiões mais pobres, para salvaguardar o equilíbrio regional; e, no segundo caso, induzir a interiorização do desenvolvimento no país, para assegurar a defesa e soberania territorial.

A dimensão espacial se encontraria no interior de políticas públicas e não mais em políticas regionais, o que explicaria a caminhada do governo à multiespacialidade ou à multiterritorialidade das políticas (ARAÚJO, 2010)

Entretanto, há autores que defendem que a tal relevância não aconteceu. Segundo Wilson Cano (2011) o fato de o país ser continental é natural que haja pressões políticas e olhares políticos dirigidos para espaços específicos, mas nada que venha a representar uma política de desenvolvimento regional “não há planejamento geral e nem espacial, pois o nacional não existe”⁹⁶. Para Francisco de Oliveira (2004) a desterritorialização é uma desnacionalização da política e uma despolitização da economia, ou seja, a globalização capitalista se coloca como pressuposto e resultado de todas as economias nacionais (2004).

Por sua vez, entre os autores que reconhecem que o espacial assume relevância nas políticas, não há consenso quanto ao momento em que se deu essa retomada. Para Cagnin (2008) a retomada da dimensão espacial deu-se a partir da institucionalização do Plano Plurianual - PPA como instrumento estruturador do planejamento governamental brasileiro. Para Galvão (2010) a relevância da dimensão espacial nas políticas de Estado deu-se mediante o arranjo internacional global de se operar nas múltiplas escalas e de se ter olhares espaciais mais focados. Finalmente, para Villa (2010) o ressurgimento da dimensão espacial nas políticas públicas ocorreu a partir da criação do Ministério da Integração Nacional em 1999, e de forma mais efetiva a partir de 2003 com a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

⁹⁵ Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas e Diálogos para o Desenvolvimento (v.II) – IPEA (2010); Serie Desarrollo territorial nº 8 Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial - CEPAL (2010); Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas – MI (2007) e Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais IICA-OPPA/CPDA (2007).

⁹⁶ Entrevista realizada em Maio de 2011.

Diante do exposto, verifica-se que não é trivial construir uma linha de raciocínio acerca da relevância da dimensão espacial no contexto das políticas públicas, por se tratar de um tema que abarca diferentes entendimentos e percepções.

Desta forma, apoiando-se no entendimento de que a questão da dimensão espacial nas políticas públicas do Estado está ligada à forma como ele atua no espaço nacional, e considerando que o Estado passou por alterações significativas na história republicana, o presente artigo se propõe a clarificar o entendimento acerca da relevância da dimensão espacial nas políticas públicas, a partir da segunda metade da década de 1990 e de forma mais evidente a partir do governo Lula, conforme tratado no artigo anterior, construindo uma trajetória histórica republicana da dimensão espacial, abordando o seu surgimento, desaparecimento e nova relevância, concluindo por identificar algumas das razões dessa retomada de evidência.

Pressupõe-se que uma trajetória histórica ao ser reconstituída possibilita melhor visão de como a estrutura e o papel do Estado se articularam com o contexto sócio-econômico prevalente em determinado período, e como essa articulação permitiu as idas e vindas da dimensão espacial nas ações do governo.

Espera-se com o desenvolvimento deste estudo poder responder à questão: Como a dimensão espacial retoma sua evidência nas ações governamentais? Com isso anuncia-se o entendimento da idéia de que ocorreu uma retomada da dimensão espacial na ação do Estado, tanto no planejamento, a partir de um planejamento mais indicativo quanto nas políticas públicas, embora mais nestas do que naquele.

Para respondê-la, acredita-se, ser necessária uma incursão breve acerca de políticas públicas, que contemple os aspectos conceituais básicos.

Norberto Bobbio (1986) afirma que o termo política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. A política é entendida, em sua acepção mais operacional, como ações, práticas, diretrizes fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade.

Por sua vez, David Easton (1965) observa que a política pública deve ser tratada como um sistema o qual envolve a relação entre formulação, resultados e ambiente, sendo voltada para a distribuição de valores pelo Estado, e Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como sendo aquilo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer. Desta forma, o autor considera a inação do Estado como uma política, ou seja, há políticas deliberadamente omissivas. Assim, não apenas a ação sistemática do Estado, mas também sua “omissão” constituía as políticas públicas.

Por último, Vallès (2002) define políticas públicas como um conjunto inter-relacionado de decisões e não-decisões, tendo como foco uma área determinada de conflito ou tensão

social. O autor acrescenta que as políticas públicas apresentam objetivos atrelados a algum tipo específico de política e que eles são oriundos de um processo de discussão, do qual participou uma pluralidade de atores públicos e privados, o que implica em classificações diversas.

Ainda na concepção de Vallès (2002), as políticas públicas se distribuem entre as seguintes modalidades: distributivas, redistributivas, regulatórias e institucionais ou constitutivas. Sendo que, uma política destinada a uma ação específica pode se enquadrar em uma ou mais modalidade de política, dependendo do objetivo o qual se destina a respectiva política.

As políticas públicas distributivas realizam-se em geral por meio do fornecimento de serviços públicos gratuitos ou por preços subsidiados. Como atendem a comunidades específicas, geralmente afetadas por vulnerabilidades ou alguma calamidade, seus objetivos são pontuais e setoriais, como a pavimentação e a iluminação de ruas, obras para recuperação de danos causados por enchente ou seca, ou a oferta de equipamentos para deficientes físicos etc. No Brasil, segundo Vallès, esta modalidade é utilizada em larga escala e dá margem ao clientelismo (VALLÈS, 2002).

As políticas redistributivas visam a fomentar e distribuir renda por meio de financiamentos, transferências de renda, equipamentos e serviços públicos. São políticas que possibilitam ampliar os direitos sociais no país. Beneficia a camada mais pobre da sociedade por meio de programas habitacionais, regularização fundiária, bolsa escola, etc. Vallès observa que também se enquadram nesta modalidade as políticas que trazem vantagens específicas ao indivíduo, como a concessão de licenças para o exercício de algumas atividades ou a isenção/redução do pagamento do IPTU a pessoas de baixa renda (VALLÈS, 2002).

As políticas públicas regulatórias impõem condições obrigatórias aos indivíduos, e afetam de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo estrato social. Geralmente, toma-se conhecimento da sua existência quando se sentem prejudicados, como por exemplo: políticas de segurança no trânsito.

E, as políticas públicas institucionais assinalam as regras gerais e os procedimentos aos quais devem submeter-se as atividades públicas. Trata-se das reformas administrativas, realização de plebiscito, criação de órgãos especializados para áreas específicas de políticas públicas (VALLÈS, 2002).

Nesse sentido, é interessante lembrar que a temática social no âmbito das políticas públicas tem ocupado centralidade nas discussões governamentais. Segundo o periódico do IPEA (2011), intitulado – “Políticas Sociais: acompanhamento e análise”, a institucionalização e a estruturação organizacional das políticas sociais têm sido objeto de

ação estratégica do governo federal nos últimos 8 anos e de forma mais contundente, desde 2004 (IPEA, 2010; 2011).

3.1 A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SURGIMENTO

Durante o período de 1889 a 1930 o Estado nacional se apresentava como um arquipélago regional⁹⁷, ou seja, não havia propriamente uma integração nacional. As antigas províncias e agora os estados eram tidos como “ilhas” regionais comandadas pelo mercado internacional, o qual definia a produção econômica predominante de cada região. As espacializações regionais desempenhavam papel de apropriação e de intermediação com o comércio mundial. A República era comandada pelas oligarquias regionais agroexportadoras. Diante da ausência de uma unidade ou ainda de uma integração nacional, havia também a ausência de um Estado Nacional efetivo, e inexistia por parte do Estado Nacional ações planejadas sistemáticas com o recorte espacial⁹⁸ (OLIVEIRA, 2008; FURTADO, 2000; FAORO, 2000; RODRIGUES, 1981).

No período que compreendeu o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930 a 1945), em substituição à crise da hegemonia política liberal na Primeira República⁹⁹, desencadeou o processo de centralização do Estado e de integração do território nacional decorrência da preocupação com a constituição da nação, sugerindo com isso a primeira incursão da dimensão espacial na República. Iniciou-se a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista. (IANNI, 1986; PRADO JR. 2000; FURTADO, 2000; OLIVEIRA, 2008).

Em 1934, à luz da preocupação com a integração nacional, foi elaborado o Plano Geral Nacional de Viação que constituía em um plano nacional ferroviário e de estradas de rodagem o qual consistia em regulamentar o tráfego interestadual e integrar a nação. Em 1937, no Estado Novo, as interventorias estaduais possuíam prerrogativas legislativas e executivas e não se mostravam de forma integrada nacionalmente. Nesse sentido coube ao governo buscar mecanismos que permitissem a unificação de procedimentos das interventorias, garantindo os princípios de racionalidade administrativa e centralização política do Estado Novo (ABREU, 1989).

Assim, por meio do decreto 1.202 de 8 de abril de 1939, foi instituída a lei que dispunha sobre a administração dos estados e municípios. Esta lei, conhecida por *Código*

⁹⁷ Expressão cunhada por Francisco de Oliveira.

⁹⁸ Lembrando que o espaço é um eterno problema nacional, desde a colônia (Tordesilhas), no Imperio (manutenção do arquipélago sob um mesmo mando) e na República (peso/interesses comuns e articulações das oligarquias regionais formam o nacional).

⁹⁹ No período 1912 a 1929 a produção industrial cresceu, mas a política econômica do governo continuava privilegiando os lucros das atividades agrícolas. Com a crise mundial do capitalismo em 1929, a economia cafeeira não conseguiu manter-se, dizimando assim a hegemonia da burguesia do café. (Fausto, 1972).

dos Interventores regulamentou as ações dos interventores e efetivou a nacionalização e a centralização das propostas do Estado Novo, conformando assim o processo de integração nacional (ABREU, 1989; PAULA, 2003).

A importância da integração nacional era visível nas políticas econômicas do governo Vargas (1930-1945) uma vez que estas evidenciavam a trajetória escolhida para a definição das bases necessárias para a construção do projeto nacional que tinha como objetivo a busca do desenvolvimento do país, de forma integrada, não mais via economia agro-exportadora, mas sim, via industrialização nacional voltada ao mercado doméstico.

Em 1942 houve a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística resultado, dentre outras questões, da integração nacional, ou seja, da constituição da Nação. Um dos objetivos do IBGE era sistematizar as várias divisões regionais que vinham sendo propostas¹⁰⁰ numa única divisão regional do Brasil para estudos e divulgação estatística. O IBGE apresentou os critérios físico-naturais das grandes regiões de forma a garantir a unidade política do País. Com isso, em 31 de Janeiro de 1942 a Secretaria da Presidência da República, por meio Circular nº1 determinou que fosse adotada como divisão regional do Brasil a divisão definida pelo IBGE. Surgiu assim a versão oficial do governo da primeira divisão do país em grandes regiões (IANNI, 1977; MAGNAG, 1995).

No mesmo ano 1942 houve a criação do Banco de Crédito da Borracha, transformado posteriormente em Banco de Crédito da Amazônia, voltado para o desenvolvimento da região. Devido às duas grandes secas do nordeste, 1932 e 1942, em 1945 foi criado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, DNOCS e foi autorizada, por meio do decreto-lei a criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, como meios para o desenvolvimento da região (PAULA, 2003).

Em 1944 foi criado o Plano Rodoviário Nacional o qual estabelecia as diretrizes gerais da política administrativa rodoviária e tinha como objetivo ligar o país de Norte a Sul abrangendo outras regiões, de forma a estender sobre o território nacional uma rede com capacidade de interligação nacional.

No governo Dutra (1946-1951) emergiu o Plano Salte que estruturava um conjunto de ações setoriais nas áreas de saúde, alimentação, transporte e energia tendo como foco as áreas setoriais ao invés de um planejamento federal. Tratou-se do primeiro exemplo de planificação setorial da economia no Brasil, uma vez que foram definidas as áreas que necessitavam de maiores investimentos e buscando-se uma inter-relação entre diferentes setores da economia (PAULA, 2003; ALMEIDA, 2004).

Paralelo ao Plano Salte que explicitava o planejamento setorial, havia a preocupação com a escala regional embutida na Constituição de 1946, uma vez que previa a elaboração

¹⁰⁰ Anuário Estatístico do Brasil (1938), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1939).

de projetos que previssem o desenvolvimento do vale do São Francisco e a região amazônica e de projetos de combate à seca do nordeste.

A Constituição de 1946 avançou na questão do planejamento, ao estabelecer a criação de um Conselho Nacional de Economia, regulamentado em fins de 1948. Sem poder de decisão, este Conselho apresentou regularmente ao Congresso e ao Executivo, no período de 1952 a 1964, uma exposição geral da situação econômica do país. Também pela Constituição de 1946, imbuída dos ideários de "valorização", "desenvolvimento" e "aproveitamento das possibilidades econômicas", ficou assegurada uma política governamental de valorização da Amazônia e do Vale do São Francisco (art. 29 das Disposições Transitórias). No total, 14 artigos dessa Carta envolviam, direta ou indiretamente, a obrigação que o governo tinha de planejar. (COSTA, 1971, p. 14).

O segundo governo de Vargas (1951 a 1954) traduziu-se na reafirmação do projeto industrializante e desenvolvimentista implantado no primeiro governo (1930 a 1945), e garantiu a presença do foco espacial como meio de assegurar a integração nacional.

Algumas das ações promovidas por Vargas como a elaboração do Plano Nacional de Reparcelamento Econômico ou Plano Lafer, anunciado em 1951 e a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) que visavam fortalecer o processo de modernização do País e manter o incentivo ao desenvolvimento integrado nacionalmente foram acompanhadas de outras ações que permitiam espriar o desenvolvimento para todas as regiões do país assegurando a integração nacional, tais como: a criação do Banco da Amazônica (BASA), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o Fundo Geral de Eletrificação, Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Carteira de Colonização do Banco do Brasil e o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (PAULA, 2003; IANNI, 1977). Além da criação desses órgãos a Constituição de 1946 amparava e favorecia a prática do planejamento com o foco regional.

Um subproduto da experiência planejadora central foi sua aplicação nos níveis regionais. Esse modelo ganhou vigor com a Carta de 1946, e tinha por objetivo trazer as regiões mais atrasadas e pobres para o mesmo nível de desenvolvimento das áreas mais ricas do país. Como meta subjacente havia a preocupação em conseguir uma estratégia equilibrada de desenvolvimento para todo o país. As regiões-alvo de tal iniciativa eram o Nordeste, em função basicamente das secas, a Amazônia, marcada por uma longa agenda de desafios, e o Vale do São Francisco, tendo em vista as condições de navegação daquele que era o rio da integração nacional... No final dos anos 40, a rubrica do planejamento regional já constava como capítulo das mensagens presidenciais... Nos anos seguintes, a temática seria uma constante. Nas palavras de Vargas, "nó quadro especial de um imenso território como o do Brasil, as relações entre o homem e o meio ambiente assumem aspectos variados, exigem métodos diversos de adaptação, de conquista e de conservação em cada unidade geográfica, em cada província climática, em cada setor regional" (Vargas, 195 I, p. 171). O planejamento regional impunha-se como necessário ao atendimento das peculiaridades dessa diferenciação e deveria ser comandado pelo governo federal. Uma das razões basilares desse projeto, portanto, eram as diferenças naturais e geográficas do país. (D'ARAÚJO, 1992, p:44).

Diante do exposto, verifica-se que a preocupação com a integração nacional permeou as ações governamentais da gestão Vargas, mostrando-se presente na política desenvolvimentista de cunho nacional baseada nos princípios do planejamento econômico federal, com forte interferência do Estado nos setores produtivos, industriais, financeiros e políticos. O planejamento federal foi praticado de forma contínua e com o foco na integração nacional, por meio dos órgãos que integravam a administração estatal no governo (VIANNA, 1990).

Com JK (1955-1960) o ideal desenvolvimentista foi consolidado por meio do Plano de Metas o qual consistiu num plano de desenvolvimento econômico a partir de setores-chave da economia como transporte, energia, indústria de bens de consumo e de base. Tratava-se da primeira ação sistemática do Estado para o planejamento contemplando a questão regional e espacial de forma única, uma vez que propunha a integração de ações para energia, transporte e indústria incorporando as economias regionais, além da interiorização da capital do país cujo objetivo era estimular a integração nacional (BENEVIDES, 1979, 1991).

A indústria se expandiu e se diversificou, mas o surto desenvolvimentista não foi acompanhado pela distribuição da riqueza de forma igualitária. Grandes empresas multinacionais instalaram-se no país, em especial montadoras de automóvel na região Sudeste, em específico no ABC paulista (Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul), locais próximos aos maiores centros urbanos Rio de Janeiro e São Paulo e ao porto de Santos. A estrutura agrária permanecia inalterada e as formas de trabalho no campo eram precárias, sem o reconhecimento de direitos similares aos dos trabalhadores urbanos. As elites regionais, ligadas ao setor exportador ou ao aparelho de Estado, assumiam padrões de consumo cosmopolitas, incompatíveis com o nível da renda regional. Nessa condição, os excedentes eram consumidos e não investidos, impossibilitando a sustentação de um processo de desenvolvimento mais equitativo (OLIVEIRA, 2008).

Nesse contexto, recorre-se a Furtado (1959) quando assegurava que para haver uma integração nacional ou ainda, para a existência de uma nação é necessário que todas as regiões estejam se desenvolvendo de forma, minimamente, equilibrada. Nesse sentido, a desigualdade regional representava um obstáculo para a garantia da integridade nacional. O risco à integridade nacional seria provocado por conflitos de classes que colocariam regiões contra regiões “trabalhadores ao lado de patrões contra trabalhadores de outra região”. Com isso, o problema regional passou a ter uma dimensão nacional.

a desigualdade econômica alcança certo ponto que se institucionaliza... Se nas primeiras etapas do desenvolvimento o fator escasso é o capital, nas fases mais avançadas o capital passa a ser relativamente abundante e a mão-de-obra relativamente mais escassa... em tais circunstâncias a classe trabalhadora, seja qual for regime, se organiza e assume posição política poderosa.... Se tal fenômeno vier a ocorrer no Brasil, país de grande

extensão geográfica, a formação de grupos regionais antagônicos poderá ameaçar a maior conquista de nosso passado: a unidade nacional. (FURTADO, 1959, p. 15 e 16).

O desequilíbrio gerado pelo processo de industrialização, como a concentração de rendas, impactou a necessidade de atenuar as disparidades setoriais e regionais. A questão regional passou a ser considerada uma questão nacional. Em 1958 foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que consistiu em um órgão federal de estudo da dinâmica econômica do Nordeste, sob a coordenação técnica de Celso Furtado, cujo objetivo era realizar um diagnóstico da raiz dos problemas econômicos nordestinos e propor alternativas para acelerar o desenvolvimento da região.

A raiz do problema da disparidade regional, segundo o GTDN, estava no subdesenvolvimento do setor produtivo da região Nordeste. Esta tinha como base a economia agro-exportadora e utilizava os superávits comerciais com o exterior para o financiamento de importações de bens de capital da região industrializada, o Sudeste. O Nordeste era mercado consumidor dos bens industrializados da região Sudeste e caso não mudasse a lógica produtiva regional, suas relações econômicas com o Centro-Sul tenderiam a perpetuar o subdesenvolvimento da região. Ou seja, a dinâmica econômica entre a região Nordeste e o Centro-Sul se caracterizava como uma fonte permanente de transferência de recursos para os investimentos no Sudeste, impedindo qualquer tentativa de se gerar uma estrutura autônoma no Nordeste (OLIVEIRA, 2008).

A dimensão espacial assumiu a forma da questão regional¹⁰¹, considerando a disparidade crescente entre as regiões. Havia um grande objetivo nacional que era o da integração nacional incorporando as economias regionais, mediante o desenvolvimento regional (ARAÚJO, 2007; FURTADO, 2000; OLIVEIRA, 2008).

O planejamento nacional passou a incorporar elementos de planejamento regional. O discurso do Estado sob a forma de planejamento com o foco na questão regional consistia em superar as desigualdades regionais do país a partir do predomínio da indústria sobre a agricultura. Para tanto precisava dinamizar e estimular as economias regionais, por meio de subsídios cambiais e financiamentos para estimular investimentos nas regiões estagnadas, ou seja, precisava atrair o capital das regiões mais ricas para as mais pobres do Brasil, revertendo assim o processo auto-reforçado de concentração de renda no Centro-Sul do País. Tratava-se da “correia de repasse”, expressão utilizada por Oliveira (2008).

Em 1959 foi criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE com a finalidade de corrigir as desigualdades espaciais que se ampliavam pelo território nacional, à medida que avançava o processo de constituição do mercado interno, impulsionado pela industrialização do país (OLIVEIRA, 2008).

¹⁰¹ Segundo Tânia Bacelar, a questão regional está associada ao contexto da desigualdade regional.

Cabia à SUDENE à promoção do desenvolvimento regional, principalmente na área mais atingida pelo clima árido, o polígono da seca, além de fomentar a industrialização da região a qual era vista como um caminho que levaria à redução das disparidades regionais e consequente desenvolvimento. Para tanto sua função seria coordenar as ações governamentais no Nordeste, à qual as demais instituições federais com atuação na região se remeteriam, e estabelecer diretrizes, controlar e executar as políticas de incentivo na região nordeste. Políticas essas, objeto de discussão e de reflexão em sua interpretação, pois [...] a política de amplos subsídios ao setor industrial contribuía para concentrar os investimentos no Centro-Sul do país (ARAÚJO, 1999, 2000: p: 157).

A participação direta do Estado na economia nacional tinha como um dos objetivos a busca por elevadas taxas de crescimento econômico, e a distribuição espacial desse crescimento se daria mediante incentivos fiscais, creditícios e investimentos voltados para as regiões menos dinâmicas. Entretanto, como o processo de desenvolvimento era liderado pela região mais rica do país, o Sudeste, e a estrutura industrial da região Nordeste se desenvolveu de forma dependente e complementar dessa região, toda a dinâmica criada com o processo de tentativa de descentralização espacial do desenvolvimento considerou apenas o espaço geográfico ao invés de considerar o espaço econômico das respectivas regiões, não sendo capaz de alterar a estrutura de concentração de investimentos em prol da região Sudeste.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social apresentado durante o governo de João Goulart (1960-1964) foi inspirado no Plano de Metas e combinou o planejamento nacional e o planejamento regional, uma vez que buscava desenvolver as regiões mais estagnadas do país, integrando-as ao desenvolvimento nacional e com isso garantir a unidade nacional. A SUDENE foi mantida e os mecanismos de desenvolvimento aplicados no Nordeste, como os incentivos fiscais foram estendidos para a Amazônia. O Plano buscou articular com o planejamento econômico e social as reformas de base do Estado: agrária, administrativa, fiscal e bancária e visava assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional estimada em 7% e de renda per capita de 3,9% de tal forma que fosse possível compatibiliza-las com melhorias de condições de vida do povo brasileiro (ALMEIDA, 1994; IANNI, 1977).

O Plano Trienal buscava integrar as regiões mais periféricas com as regiões mais desenvolvidas, para tanto visava: *i)* beneficiar as regiões com menos recursos financeiros públicos, próprios e privados, incrementando os investimentos governamentais, em específico na agricultura; *ii)* intensificar a capacitação de pessoas priorizando as regiões de mais baixo índice de desenvolvimento humano; *iii)* intensificar a política de favores diferenciais a partir de investimentos privados (ALMEIDA, 1994).

Em 1963 a inflação anual atingiu 81,3%. Diante de uma economia problemática os conflitos sindicais tornaram-se ainda mais intensos e a desestabilização política se expandiu. Esse contexto implicou no fracasso dos planos de estabilização da economia e inviabilizou a consecução das reformas de base (PAULA, 2003).

Com o governo militar (1964 - 1984) a importância da desigualdade regional e da constituição de uma economia nacional persiste, mas agora sob a ótica da ocupação territorial, em função do objetivo de assegurar a soberania e a unidade nacional. O desenvolvimento da Amazônia tornou-se uma das prioridades do governo militar. Em 1965 formulou projeto de desenvolvimento regional, intitulado Operação Amazônia, que tinha como objetivo a integração econômica e espacial da Amazônia às demais regiões do país. Esse plano baseou-se no princípio de polos de desenvolvimento (Perroux e Boudeville, 1955), e visava dinamizar a economia regional e atrair a população do Nordeste, entre outras. Neste período, destacam-se a criação da Sudam (1966) e da Sudeco (1967) (MENEZES, 2009; SKIDMORE, 1988, SIMONSEN, 1976).

No início da década de 1970 o Centro-Oeste e a região Amazônica passaram a ser a nova fronteira agropecuária brasileira. Tendo como características a baixa densidade de ocupação e a grande disponibilidade de terras, essas regiões passaram a receber os contingentes de camponeses expropriados de outras regiões e, ao mesmo tempo, o investimento do Estado. O Estado teve papel determinante na definição desta nova fronteira agropecuária. Grandes porções de terras foram vendidas a preços simbólicos ou doadas a empresas privadas para o estabelecimento dos projetos de colonização ou extrativismo florestal e mineral (OLIVEIRA, 1997).

Ao longo da década de 1970 a preocupação com as desigualdades regionais retomou o cenário governamental e esteve presente no PND I e de forma mais evidente no PND II (PAULA, 2003, ALMEIDA, 2004).

No PND I foram criados vários programas de desenvolvimento regional, diminuindo o papel das instituições SUDENE, SUDECO E SUDAM. No trato das questões regionais, a intervenção federal se acentuou por intermédio das empresas estatais, e o governo remodelou as políticas de desenvolvimento regional, seguindo uma abordagem mais setorial, por meio de fundos e programas articulados a autarquias e entidades descentralizadas. Com o PND I ocorreu a expansão da fronteira de comércio exterior, o aumento do desenvolvimento do Centro-Sul e as tentativas de industrialização do Nordeste (SKDIMORE, 1988, PAULA,2003).

O PND I foi amparado por planos setoriais e regionais de desenvolvimento.

O PND I...foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais, como o Programa de Integração Nacional, voltado para o Nordeste e a Amazônia; o Proterra, visando dar exequibilidade à reforma agrária; o Provale, programação de infraestrutura para o vale do rio São Francisco; o

Prodoeste, incentivos para o Centro-Oeste; o Prorural, estendendo aos trabalhadores do campo os benefícios da previdência social, e o Programa de Integração Social, que visa à participação dos trabalhadores do setor privado no valor agregado pela atividade empresarial. (ALMEIDA, 2004, p:10)

O resultado das estratégias do I PND se mostrou positivo. Entre 1968 e 1973, o PIB cresceu à taxa média de 11,2% ao ano, chegando a 14% ao ano em 1973. A produção industrial cresceu à taxa média de 11,2% ao ano (chegando a 16,6% ao ano em 1973), conforme tabela 42.

Tabela 42 - Indicadores Econômicos (1969 – 1973)

Ano	PIB %	Produção Industrial %
1969	9,5	11,2
1970	10,4	11,9
1971	11,3	11,9
1972	12,1	14,0
1973	14,0	16,6

Fonte: Anexo Estatístico (ABREU, 1990)

Entretanto, a dinâmica favorável da economia não foi capaz de alterar a estrutura de concentração setorial e espacial do crescimento econômico, uma vez que o governo incentivava atividades que pertenciam a gêneros dinâmicos da indústria, ao invés de realizar investimentos que pudessem contrapor de forma efetiva os desequilíbrios regionais causados pela concentração de investimentos em determinadas regiões. Em 1970 o Sudeste, com 11% do território brasileiro, respondia por 81% da atividade industrial do País, e o estado de São Paulo era responsável por 58% da produção da indústria existente no País (GUIMARÃES NETO, 1995).

Assim, o II PND (1974 a 1979) tinha como objetivo consolidar a matriz produtiva em nível nacional. Para tanto, buscou privilegiar o investimento na eliminação das dificuldades presentes na produção de bens intermediários e fortalecer a base de sustentação política do regime militar com as oligarquias regionais. Desta forma, direcionou uma parcela substancial dos investimentos para as regiões periféricas.

O PND II (1974 a 1979) se deu durante a crise econômica mundial iniciada em 1974 caracterizada pela alta de preços do petróleo, a qual causou a primeira recessão nas grandes potências capitalistas, Estados Unidos, Reino Unido e Japão (LAGO, 1992). Diante do contexto da crise, o governo militar propunha uma “fuga para frente” construindo uma estrutura industrial com capacidade de superar a crise, assumindo os riscos de aumentar a dívida externa e os déficits comerciais. As empresas estatais Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Vale do Rio Doce e Telebrás, entre outras, estavam entre as principais empresas envolvidas no processo de alcance da industrialização avançada (ALMEIDA, 2004).

A política de investimento nas estatais visava à ampliação das bases produtivas fora do Sudeste, e impulsionou o que Guimarães Neto (1995) chamou de “modesta desconcentração regional”. O movimento de desconcentração iniciou com a ocupação da fronteira agropecuária primeiramente na direção da região Sul e em seguida no sentido da região Centro-Oeste, parte oeste do Nordeste e da região Norte. À medida que o mercado nacional se integrava no âmbito nacional, a indústria se estendia e se desenvolvia em regiões menos desenvolvidas¹⁰².

Nesse sentido, o país passou da articulação comercial entre as regiões para uma integração produtiva das regiões. O que era produzido em São Paulo deixou de ser vendido para as regiões brasileiras, uma vez que as diversas regiões também passaram a produzir. Tratou-se de uma migração de capitais, onde parte dos capitais que estavam no espaço mais dinâmico do país, na região Sudeste, migrou para outras regiões, rompendo com o movimento de concentração espacial das bases produtivas e propiciando o processo de desconcentração regional. A resultante dessa ação foi a integração das regiões periféricas à dinâmica nacional (GUIMARÃES NETO, 1995).

O PND II se caracterizou por proporcionar mudanças nos rumos da industrialização brasileira, deixando de lado a preocupação com a produção de bens de consumo duráveis e investindo na exploração de metais não-ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, além da prospecção e produção do petróleo, energia nuclear, capacidade hidrelétrica, na produção do álcool como substituto do petróleo, utilização do carvão, e em incentivos fiscais, como a reserva de mercado e a política de preços. O Estado praticou uma distribuição espacial de investimentos promovendo com isso uma dispersão do desenvolvimento brasileiro. A partir das políticas estatais de forte incentivo à industrialização e de descentralização econômica, as agroindústrias foram favorecidas, o que gerou os pólos regionais de crescimento (KOHLHEPP, 2002; ALMEIDA, 2004).

A concepção dos pólos de crescimento, baseada na valorização dos potenciais setoriais de cada região, capazes de contribuir para o processo industrial, como extração de recursos minerais, naturais e de criação de gado, orientou as estratégias do planejamento regional, no PND II (ALMEIDA, 2004).

O PND III (1979 a 1985) foi idealizado em meio ao ápice da crise do petróleo, intitulada o choque do petróleo, em 1979. A crise econômica mundial em decorrência do choque do petróleo acarretou a queda no desempenho da economia brasileira, o desgaste do regime militar e o fim do planejamento federal como instrumento da política econômica e financeira do Estado (ALMEIDA, 2004; PAULA, 2003). No início da década de 1980 o

¹⁰² Ao longo do período de 1970 a 1990 a contribuição na produção industrial do Nordeste passou de 5,7% para 8,4%, enquanto que a importância do Sudeste caiu de 69% para 49%.

Estado perdeu a capacidade de conduzir políticas públicas, o planejamento federal foi extinto e houve uma desconcentração espacial das políticas públicas (CANO, 1997).

Diante do exposto verifica-se que a dimensão espacial surgiu, de forma explícita, a partir de 1930, embutida na preocupação com a integração nacional, e permaneceu presente ao longo do período 1930-1985, de forma explícita, imbricada com a questão regional mantendo-se presente no planejamento federal sistematizado submersa na garantia da unidade nacional e como meio de redução das desigualdades regionais. Verifica-se ainda que no período que compreende as décadas 1950 e 1970 a dimensão espacial se restringia aos problemas envolvendo as disparidades socioeconômicas presentes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Sul do país.

3.2 A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESAPARECIMENTO

A crise do petróleo, cujo ápice deu-se em 1979, marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil, ou seja, o esgotamento do modelo de desenvolvimento por meio da substituição de importação¹⁰³. Ao mesmo tempo decretou o início do fim das políticas governamentais relacionadas à dimensão espacial, uma vez que a luta do governo contra a instabilidade macroeconômica fez com que se perdesse o rumo do médio e do longo prazo. O foco governamental encontrava-se na redemocratização das instituições brasileiras, no pagamento da dívida externa e no combate à inflação. (ARAÚJO, 2010 ; CARGNIN, 2008).

A década de 1980 foi marcada por crises, econômica, política e do setor público. O “choque dos juros”, deflagrado pelo Federal Reserve de Paul Volker em outubro de 1979 afetou, diretamente, o setor público brasileiro. Este cenário mudou a natureza da presença do Estado na economia. O Estado desenvolvimentista e superavitário perdeu a sua capacidade de investimento e de indução econômica e, conseqüentemente, o seu poder de intervenção. Devido ao endividamento externo foi obrigado a obedecer aos ditames dos credores internacionais. O Estado se enfraquece diante da crise monetária, fiscal e financeira. (BELLUZZO, 2005; BELLUZZO & ALMEIDA, 1990; GALVÃO, 2010).

Essas crises afetaram as relações Estado-região fragilizando a capacidade de implantação de políticas específicas e obrigaram à reformulação dos projetos nacionais, gerando, assim, uma crise do território (BECKER, 2007). Segundo Becker, no nível local houve movimentos de luta por acesso a redes e lugares; no regional houve a disputa pelos

¹⁰³ Vale salientar que a inflação é considerada um “componente-chave” do modelo de industrialização por substituição de importação, uma vez que prevê a desvalorização da moeda local a fim de baratear os produtos exportáveis, encarece a importação e gera um mercado interno para os produtos locais. O governo expande os gastos e corta impostos para fomentar a produção interna.

poucos recursos da União e no nacional, houve a expansão dos investimentos externos e o início do processo de privatização.

No período entre as décadas de 1980/1990 perdeu-se a capacidade de planejamento e de conduzir políticas a partir do Estado, e ocorreu uma ruptura no que diz respeito à dinâmica espacial (CANO, 1997).

Essa ruptura, aparentemente, está associada à incapacidade do governo de pensar em longo prazo, diante de um cenário de desequilíbrio macroeconômico e, conseqüentemente, de planejar o nacional e o regional (ARAÚJO, 2010 ; CARGNIN, 2008). Além disso, pode estar relacionada à reorganização do espaço e da economia, frente ao fenômeno da globalização, que diminuiu as barreiras espaciais no campo da comunicação, economia, meio ambiente, social, político e cultural, mas não eliminou a diversidade espacial (IPEA, 2010). Território e região passaram a ser expressões utilizadas em referência à localização e à extensão de fenômenos e costumes. Espaço e território, muitas vezes, passaram a ser usados indistintamente, reduzindo-se a configuração territorial à distribuição das atividades no espaço (DIAS & SANTOS, 2003).

No âmbito internacional, entre as décadas de 1980 e 1990, as ideias liberais disseminadas pelos governos da Inglaterra e dos Estados Unidos de redução do Estado e fortalecimento do mercado começaram a ser difundidas no País, sobretudo após a vitória de Collor de Mello em 1989. Nesse sentido, o Estado se voltou para o processo de privatização, integrando-se de forma mais intensa à economia internacional, sem a presença do planejamento (ARAÚJO, 2000; RESENDE, 1995; BENKO, 1996; ALVES e CORSI, 2009)¹⁰⁴.

3.3 A DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: NOVA RELEVÂNCIA

Segundo alguns estudos, citados e comentados a seguir, a retomada da dimensão espacial no contexto das políticas públicas se mostrou de forma mais nítida a partir da segunda metade da década de 1990.

Em decorrência do equilíbrio monetário alcançado com o plano real, na segunda metade dos anos 1990 emergiu a discussão de como as políticas públicas, pensadas em diferentes escalas nacionais, poderiam apoiar o desenvolvimento do país. Havia a preocupação do Estado no investimento em infraestrutura que propiciasse uma conexão dos segmentos mais dinâmicos da economia nacional com a economia global, os chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (IPEA, 2010).

¹⁰⁴ Em 1988 foi aprovada a Constituição Federal que lançou as primeiras bases da reforma democrática brasileira, privilegiou os processos de desconcentração das atividades governamentais e institucionalizou o Plano Plurianual (PPA) como instrumento de planejamento de médio prazo (MPOG, 2008).

Pacheco (1999) observa que a partir da segunda metade dos anos 1990 foi possível identificar um processo de fragmentação da nação em núcleos dinâmicos, caracterizado pela desconcentração da atividade produtiva sinalizando a emergência de novos espaços industriais distribuídos no território nacional, as chamadas “Ilhas de Produtividade”. Essa fragmentação implicou em janelas de oportunidade para as diversas regiões, ressurgindo assim, a preocupação do governo com a dimensão espacial nas políticas (PACHECO, 1999).

Para a CEPAL (2010) houve uma transição para as políticas de desenvolvimento associadas à dimensão espacial, ainda na segunda metade dos anos 1990. No início da década de 1990 os planos nacionais do governo federal defendiam atividades nas macrorregiões do país e a partir da segunda metade desta década emergiram os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que seriam espaços mais dinâmicos da economia nacional. No final da década houve a implantação de políticas que buscavam o desenvolvimento local, a partir da troca de esforços públicos e privados e no início dos anos 2000 observou-se um progressivo envolvimento do governo com o desenvolvimento regional e local, considerando, portanto, a abordagem espacial (CEPAL, 2010).

Para o IICA (2007) o processo de espacialização das ações públicas teve início no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), com as propostas dos eixos de desenvolvimento que consistiam em inserir o país no mundo globalizado. Desde então, o governo federal tem considerado a importância da dimensão local e das relações entre os agentes no processo produtivo.

O PPA 1996-1999 teve como uma das premissas básicas a consolidação da estabilidade de preços alcançada com o Plano Real. O PPA 1996-1999 também chamado de *Programa Brasil em Ação*, seguiu a orientação neoliberal e foi norteado pela preocupação de controlar a inflação e reativar o crescimento econômico do Brasil. Neste plano o governo visava o fortalecimento dos “pedaços competitivos”, ou seja, espaços geográficos estratégicos voltados para o abastecimento do mercado doméstico e para as relações comerciais internacionais (IICA, 2007, ARAÚJO, 1999).

O Programa Brasil em Ação foi criado para agrupar os projetos prioritários do PPA 1996-1999 e introduziu a referência espacial e a questão regional como meio de se alcançar o desenvolvimento nacional.

Três preocupações orientarão a ação do Governo no período 1996/99: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira... A atuação governamental será orientada para a redução das desigualdades sociais... fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva. (PPA 1996-1999)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ PPA 1996-1999 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm, acesso em janeiro 2011.

Segundo o Ministério do Planejamento, o PPA 1996/1999 considerou como estratégia a concentração de investimentos nas regiões portadoras de grande potencialidade de dinamismo econômico e sua inserção na economia mundial buscando uma visão estratégica para promover a integração, diminuir a desigualdade social e o desenvolvimento do País como um todo (MPOG, 2000; CEPAL, 2010).

Após a breve estagnação de 2003, em 2004, a perspectiva de crescimento econômico do Brasil foi retomada. O produto interno bruto (PIB) real entre 2003 e 2007 cresceu à taxa média de 4,6% ao ano e alcançou em 2008 5,2% e em 2010, 7,5% ao ano¹⁰⁶. A taxa de inflação referente ao ano 2003 diminuiu de 14,30% para 3% em 2007 e chegou a 4,9% em 2010. Em 2003 havia 50 milhões de miseráveis no Brasil. Cerca de 20 milhões de pessoas saíram da miséria - uma queda de 40%. Nesse período, 32 milhões de pessoas foram incorporadas na classe média, o que equivale a meia França (IPEA, 2010; IBGE, 2010¹⁰⁷).

Diante da nova dinâmica econômica, houve um movimento deliberado do Estado na elaboração e condução de políticas públicas de incentivo às atividades econômicas, de investimento, de emprego e de renda, como o Benefício de Prestação Continuada, Previdência Rural e o Programa Bolsa Família, entre outras. Segundo o economista Malan (2011), essas políticas não dependem unicamente das políticas monetária e fiscal do governo, mas sim de fatores como infraestrutura física, humana e institucional, assim como inovação e produtividade, o que contribui para a preocupação do governo com a multiespacialidade das políticas públicas. O desenvolvimento deve ser pensado não só a partir das macro-escalas geográficas, mas a partir das micro-escalas, migrando-se com isso de uma visão de desenvolvimento focada nas macrorregiões do país para um olhar sobre a esfera local (MALAN, 2011¹⁰⁸; GALVÃO, 2010; IPEA, 2010).

em um cenário mundial no qual a formação de blocos de poder, sobretudo econômicos, tem se intensificado, a redefinição do papel das políticas de desenvolvimento regional, passa a constituir um desafio [...] em um mundo globalizado, que integra países e elege territórios mais competitivos, reproduz-se um padrão de desenvolvimento que tende a intensificar a seletividade espacial. (CAMPOLINA, 2007:5).

Para alguns economistas como Bresser Pereira (2011)¹⁰⁹ e Malan (2011), o governo Lula começou a mudar a estratégia de desenvolvimento em direção ao novo desenvolvimentismo, e uma das ações, de grande importância, tomadas foi o controle da entrada de capital estrangeiro no País.

O governo Lula volta-se para a contenção dos desequilíbrios macroeconômicos e busca substituir a agenda de políticas públicas... No centro da ação governamental está a construção de um ajuste na economia

¹⁰⁶ Ver <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>, acessado em 01/08/2011.

¹⁰⁷ Ver <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>, acessado em 01/08/2011.

¹⁰⁸ Ver entrevista com o economista Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

¹⁰⁹ O economista Bresser Pereira é o pioneiro no uso do termo: novo desenvolvimentismo. Ver artigo publicado na Folha de São Paulo em 19.04.2004 "O novo desenvolvimentismo".

que neutralize a expansão dos desequilíbrios anteriores, vistos como geradores de inflação, e os reverta. Assim, torna-se fundamental a geração de amplos superávits comerciais e fiscais que limitem a demanda agregada e contenham a espiral do endividamento externo e interno... No que tange a recepção de investimentos diretos estrangeiros, a participação brasileira cai no âmbito da economia mundial e da América Latina. Entre 1995-2000 representava 3% dos fluxos mundiais de capitais e 35% dos recebidos pela América Latina e, em 2005, respectivamente, 1,6% e 22%. (MARTINS, 2007; CEPAL, 2006¹¹⁰).

Segundo Bresser Pereira (2011) o governo federal percebeu que as políticas econômicas neoliberais não eram boas nem mesmo para os países ricos, por isso buscou o novo desenvolvimentismo. O novo desenvolvimentismo tem como base o papel estratégico do Estado, está ancorado em uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, e tem como critério o interesse nacional e a implementação de políticas públicas locais (BRESSER, 2011; MALAN, 2011)¹¹¹.

O nacional-desenvolvimentismo foi a estratégia que regeu o desenvolvimento do Brasil entre 1930 e 1980, um período de enorme crescimento e transformação da economia. A crise dos anos 80, porém, coincidiu com o início da onda ideológica globalista e neoliberal que vinha do Norte e facilitou sua penetração no Brasil. Nos anos 90, depois do relativo equacionamento da crise da dívida externa, a estratégia de desenvolvimento da ortodoxia convencional assumiu caráter mais radical ... o antigo desenvolvimentismo estava baseado no modelo de substituição de importações, o Estado ocupava papel central na obtenção da poupança forçada, a política industrial era central e havia relativa complacência com a inflação... o novo desenvolvimentismo, entre outros pilares, defende crescimento econômico baseado na exportação, combinado com o mercado interno forte, o Estado deve criar oportunidades de investimento e reduzir as desigualdades econômicas, a política industrial é subsidiária e não há complacência com a inflação. (Entrevista de Bresser Pereira para Guilherme de Barros - Folha de S. Paulo, 11.06.06).

Nesse contexto, no Plano Plurianual (PPA) de 2004 – 2007, além das preocupações com a estabilidade econômica e o crescimento econômico houve uma preocupação com o desenvolvimento diferenciado. Para tanto, procurou-se reequilibrar o país socialmente e foram elaboradas políticas com recortes geográficos específicos, conforme tratado a seguir, políticas nacionais, setoriais, territoriais e sociais, contemplando os problemas da pobreza e da estagnação no desenvolvimento socioeconômico de regiões vulneráveis. (ARAÚJO, 2010).

As políticas públicas com diferentes recortes geográficos permitem ao governo definir prioridades levando em conta as necessidades de localidades específicas, e com isso trabalhar a inclusão social (VILLA, 2010). Nas políticas nacionais o uso do espacial auxilia o governo no tratamento das desigualdades e das potencialidades locais, por meio de fomento aos diferentes espaços geográficos definidos nas respectivas políticas, como é possível

¹¹⁰ Ver anuário estatístico da CEPAL-2006 - http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/28063/LCG2332B_fuentes.pdf

¹¹¹ Ver entrevista com o economista Bresser Pereira no jornal Folha de São Paulo, em 26/09/2011 e de Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

verificar nas políticas e programas: PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003, institucionalizada em 2007)¹¹²; o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – Promeso (2003) e o Programa de Desenvolvimento - Promeso (2003) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido - Conviver (concebido e incluído no Plano Plurianual 2004/2007)¹¹³.

Cada um desses programas e políticas utilizou como critério para mudar os padrões de concentração de atividades produtivas e de renda as múltiplas espacialidades do território nacional, caracterizando com isso maior intervenção do Estado na economia nacional na busca do desenvolvimento do país. Algumas das espacialidades utilizadas foram: macrorregiões, mesorregiões e microrregiões e espaços sub-regionais.

Para a escala macrorregional o governo estabeleceu as atividades de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Para o governo federal, a instância macrorregional tem maior relevância no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois ele dispõe de órgãos específicos voltados à gestão regional, como as novas Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, a Sudene - a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e Sudeco – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, que o auxiliam no trato do desequilíbrio regional. A esses órgãos coube a promoção do desenvolvimento e a integração competitiva da base produtiva regional (PNDR, 2003).

A Sudene e a Sudam foram extintas em 2001, juntamente com os respectivos Fundos de Investimento (FINOR e FINAM, respectivamente), durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foram criadas, em seu lugar, duas agências, Adene - Agência de Desenvolvimento do Nordeste e ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia, com dois novos fundos, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). A Sudeco foi extinta em 1990, no governo Collor. Em janeiro de 2007 a Sudene e a Sudam foram recriadas pelo governo Lula, em substituição à Adene e à ADA, respectivamente, e em 2009 foi a vez da recriação da Sudeco e da criação do Fundo de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste.

Quanto às mesorregiões se trata de espaços menores que as macrorregiões, com identidades comuns, compreendendo áreas de um ou mais estados da Federação que permitem melhor identificação de potencialidades e vulnerabilidades e com isso, que propiciem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais. Com isso, as ações nesses novos espaços geográficos visam a atuar sobre dinâmica assimétrica socioeconômica das regiões, valorizando a dinâmica interna das

¹¹² Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm

¹¹³ Ver <http://www.mi.gov.br/programasregionais/publicacoes/conviver.asp>

diferentes espacialidades de forma a despertar as potencialidades de cada sub-região (VILLA, 2007).

Por mesorregião diferenciada entende-se, conforme consta do Decreto n. 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR:

o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais. (Presidência, 2007)¹¹⁴.

Para a definição das microrregiões foi utilizado o cruzamento de variáveis de rendimento domiciliar médio por habitante e variação média anual do PIB *per capita* para estabelecer as seguintes classificações microrregionais: espaços enquadrados como de alta renda, espaços dinâmicos de menor renda, estagnados de média renda e espaços com baixa renda. As microrregiões de alta renda se concentram no Sudeste e no Sul do País e não se constituem prioridade maior de intervenção do governo por meio de políticas sociais regionais, as de baixa renda, se concentram no Semiárido nordestino e na região Norte. Os espaços dinâmicos de menor renda estão no Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e são consideradas áreas apropriadas para indução do desenvolvimento (VILLA, 2007).

Quanto aos espaços sub-regionais estão divididos no âmbito da PNDR em semiárido, por concentrar extremos de pobreza e fragilidade econômica; a faixa de fronteira, devido à sua importância estratégica no objetivo maior da integração econômica sul-americana, e as regiões integradas de desenvolvimento, entendidas como um complexo geoeconômico e social, o qual o governo federal pode intervir para o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.

O PPA relativo ao período 2008 a 2011 foi direcionado para a continuidade da estratégia de desenvolvimento econômico e social presente no PPA 2004 a 2007 e sedimentou a necessidade de definição de uma nova espacialização do Brasil, inclusive capaz de orientar o planejamento federal.

As regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas socioespaciais ativas nas quais o ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sócio-geográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento... O PPA 2008-2011 incorpora a dimensão territorial no planejamento com o intuito de promover: a) a superação das desigualdades sociais e regionais; b) o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; c) os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; d) a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população; e) o uso sustentável dos recursos naturais; f) o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado... Para impulsionar a estratégia de desenvolvimento escolhida, o Governo Lula reforça o conjunto dos programas finalísticos do PPA 2008-2011 e destaca três agendas

¹¹⁴ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm. Acesso em janeiro/2012.

prioritárias: a) Agenda Social; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (PPA 2008-2011, p: 13)¹¹⁵.

Para ilustrar a forma como a dimensão espacial orienta as políticas públicas, escolheu-se, dentro das múltiplas espacialidades e dos diferentes programas e políticas do governo federal, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais - Promeso no qual há 13 mesorregiões trabalhadas. Dessas mesorregiões, escolheu-se a Mesorregião do Vale do Rio Acre. Primeiramente, há um mapeamento das potencialidades e das fragilidades da mesorregião, conforme consta abaixo¹¹⁶:

A Mesorregião do Vale do Rio Acre envolve 13 municípios, sendo 11 do estado do Acre e 02 do estado do Amazonas... As suas características ambientais apresentam um clima onde predominam altas temperaturas e elevados índices pluviométricos, com a instalação de um período seco e de temperaturas mais baixas entre os meses de maio a agosto. O potencial econômico da flora da região é imensurável, tanto do ponto de vista madeireiro (madeira e látex) como da abundância de variedades de espécies produtoras de frutos para alimentação e uso industrial (açai, andiroba, camu-camu, castanha do Brasil, urucum, copaíba, cacau, bucuri, jarina, pupunha, etc.) e da existência de plantas medicinais e ornamentais...as atividades trabalhadas na região são avicultura (galinha caipira), látex, bovinocultura leiteira, castanha, coco babaçu, dentre outros produtos não madeireiros. (MI, 2009)

Tal mapeamento permite que, a partir de ações específicas do governo, sejam formadas cadeias produtivas e se fortalecesse o associativismo local, o que implica no incremento da dinâmica econômica da Mesorregião do Vale do Rio do Acre, conforme consta do relatório da Secretaria de Programas Regionais (2009), do Ministério da Integração Nacional¹¹⁷.

criou-se o Arranjo Produtivo Local da Avicultura... o projeto está sendo executado pela Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar - SEPROF, em parceira com a Secretaria de Extensão Agroflorestal - SATER, a Fundação de Tecnologia do Acre - FUNTAC, o Instituto de Defesa Animal e Florestal - IDAF, Universidade Federal do Acre - UFAC e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária do Acre...o Arranjo Produtivo Local da Castanha-do-Brasil... demandou a instalação de 5 unidades de armazenadoras de pré-beneficiamento, com capacidade mínima de 60 a 100 toneladas de castanha com casca e envolve 400 famílias no processo produtivo... Arranjo Produtivo Local do Latex... implantação da Fábrica de Preservativos Masculinos no Município de Xapuri... capacitação de seringueiros...parceria com o Ministério da Saúde, Ministério da Integração, SUFRAMA e o governo do Acre. (MI, 2009).

Vale salientar que consta da *Análise do mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste – Síntese dos resultados, conclusões e considerações – Acre,*

¹¹⁵ Ver: http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial_internet.pdf acessado em janeiro de 2012.

¹¹⁶ Relatório de Atividades (2009). Ver http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e70a7fea-1d58-4a0e-9606-8cad51df70cb&groupId=63635 acessado em Marco, 2011.

¹¹⁷ Ver <http://www.mi.gov.br/programas/programasregionais/rioacre/relatorio.asp>

elaborado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, os seguintes resultados: a previsão inicial era beneficiar 20% da castanha saída do estado do Acre, foram beneficiadas 40% da castanha que sai do estado, sendo que esse beneficiamento é realizado no próprio estado; conseguir a certificação de duas comunidades castanheiras, no entanto, oito comunidades estão em processo de certificação ambiental e já ocorreu o cadastramento das famílias; a construção de cinco galpões para armazenamento, sendo dois foram construídos e a Usina de Beneficiamento de Brasília está em funcionamento (BNDES, 2009).

Em relação às políticas setoriais a incorporação da dimensão espacial facilita uma articulação entre as esferas nacional, estadual e municipal. Essas instâncias subnacionais dispõem de capacidades administrativas e financeiras diversas, o que interfere na implantação de políticas.

Assim, a formação de uma parceria entre os entes federados propicia um tratamento específico na implantação da política pública, facilitando o processo de implantação das políticas (IPEA, 2011). Essa parceria está presente nas políticas do Sistema Único da Assistência Social – SUAS (2009) e da Educação, reformuladas sob uma concepção mais ampliada de saúde, conforme portaria do Ministério da Saúde de 28 de março de 2006¹¹⁸.

Segundo estudos do IPEA (2011) acerca das políticas sociais no Brasil, houve um progressivo envolvimento e comprometimento dos municípios com a implementação do SUAS. É visível a evolução do número de municípios habilitados ao SUAS de 2005 a 2009, bem como do número de municípios que atuam como gestores responsáveis pelo programa, conforme tabela 43:

Tabela 43 - Evolução do número de municípios habilitados ao Suas, por tipo de habilitação e ano – 2005-2009

Tipo de habitação	2005	2006	2007	2008	2009
Não habilitados	417	231	124	98	57
Gestão Inicial	1.625	1.286	1.262	1.170	940
Gestão Básica	3.206	3.690	3.813	3.921	4.182
Gestão Plena	312	356	364	374	385
Total	5.560	5.563	5.563	5.563	5.564

Fonte: Brasil (2010a, p. 121) *apud* IPEA (2011 p. 61)17.

A gestão básica é o nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, devendo o gestor, ao assumir a responsabilidade de organizar a proteção básica em seu município, prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Já a gestão plena é o nível em que o município tem a gestão total das ações da assistência social. A gestão inicial é a dos municípios que não se habilitaram à gestão plena ou à básica, mas recebem recursos federais conforme série histórica dos serviços prestados, por meio dos pisos de transição.

¹¹⁸ Portaria GM nº 648, de 28 de março de 2006 (BRASIL, 2006ba), reorienta a atenção básica, mantendo a Saúde da Família como o núcleo estratégico para mudança do modelo técnico-assistencial (http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto2-4.pdf).

Em relação aos programas e às políticas orientadas pela dimensão espacial algumas citadas anteriormente e outras citadas a seguir, os diferentes recortes espaciais se apresentam como uma estratégia essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas, com o foco na diversidade e na dimensão social e econômica. Nas políticas territoriais as identidades regionais são elemento aglutinador e promotor do desenvolvimento rural (MDA, 2008). Algumas dessas políticas territoriais seriam as seguintes: no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento Territorial / Ministério do Desenvolvimento Agrário - SDT/MDA, o programa dos Territórios Rurais, acolhida no Plano Plurianual de 2004-2007, e dos Territórios da Cidadania (2008); no âmbito do Ministério da Integração Nacional como Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT - Santarém/PA - Plano BR-163 Sustentável (2007); os Programas de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PFFF (2007) e, ainda as políticas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC (2004) como a Política de Desenvolvimento Produtivo voltada para os Arranjos Produtivos Locais - APLs (2004)¹¹⁹.

Quanto ao *Programa Territórios da Cidadania*, se trata de uma proposta que vai ao encontro de reivindicações de setores públicos e de organizações da sociedade civil por uma ação governamental que permitisse uma articulação e uma integração de políticas nacionais com iniciativas locais, mantendo o foco na diversidade e na dimensão socioeconômica a partir de uma abordagem inovadora: o território como objeto de políticas públicas¹²⁰ (OLIVEIRA, 2003).

o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social... As políticas de incentivo ao desenvolvimento territorial deverão conjugar, harmonicamente, as quatro dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável: econômica, em que se destaca a competitividade territorial; sociocultural, na qual sobressai a equidade e o respeito pela diversidade; ambiental, na qual se enfatiza o conceito de administração e gestão da base de recursos naturais; político-institucional, em que ressalta o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania. (OLIVEIRA, 2003, p: 31).

Para tanto foram mapeados 120 Territórios e houve um conjunto de ações executadas pelo Governo Federal voltadas para o desenvolvimento econômico, para a universalização dos programas básicos de cidadania e para a inclusão social, conforme consta do Relatório de execução da Política Territórios da Cidadania (2010), via tabela 44.

¹¹⁹ Ver <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=2¬icia=10773>

¹²⁰ Ver <http://www.ebah.com.br/content/ABAAABCuEAH/referencias-desenvolvimento-territorial-sustentavel>. Acesso em janeiro/2012.

Tabela 44 - Síntese Brasil X Territórios

	Brasil	Território	(%)
Número de Territórios	120	-	-
Municípios	5564	1851	33,27
Área	8.626.768,60	4.527.695,40	52,48
População	183.989.711	42.741.272	23,23
População Rural	28.425.733	13.128.956	46,19
Pescadores	798.477	440.075	55,11
Agricultores Familiares	4.363.034	2.041.552	46,79
Famílias Assentadas	880.655	587.234	66,68
Demanda Social(*)	5.243.689	2.628.786	50,13
Bolsa Família	11.047.139	4.048.303	36,65
Quilombolas	1.510	1.004	66,49
Terras Indígenas	670	349	52,09
Número de Municípios Alta Renda(**)	1.567	163	10,4
Número de Municípios Baixa Renda(**)	725	453	62,48
Número de Municípios Dinâmicos(**)	1.002	623	62,18
Número de Municípios Estagnados(**)	2.264	611	26,99

Fonte de Dados: Ministério da Integração Nacional, 2005¹²¹

(*) Demanda Social: Igual a soma das variáveis Famílias Assentadas e Agricultores Familiares.

(**) Desigualdade Regional: cruzamento das variáveis "rendimento domiciliar médio" e "crescimento do PIB per capita". Alta Renda: alto rendimento domiciliar por habitante, independente do dinamismo observado; Dinâmicos: rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa; Estagnados: rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico; Baixa Renda: baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo.

Consta do referido relatório do *Programa Territórios da Cidadania* (2010) os seguintes resultados: 69.476 índios tiveram acesso aos benefícios sociais e previdenciários, foram realizados 566 mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, 4.606.952 famílias foram atendidas com o benefício do Bolsa Família, 531.887 pessoas com deficiência receberam o benefício de prestação continuada de assistência social às pessoas com deficiência, 7.208.400 famílias foram referenciadas no *Programa de Atenção Integral à família* e 400.799 crianças e adolescentes foram atendidas no serviço socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (MDA, 2010).

Nas políticas sociais se lida com as especificidades e carências locais. Segundo pesquisas do IPEA (2008, 2011) essas políticas são eminentemente locais e o uso do espacial permite melhor adesão dos recursos nas diferentes escalas a partir da articulação entre o governo federal, estadual e as prefeituras. Além disso, garante ao governo o amplo acesso da população às transferências constitucionais (seguro-desemprego, abono salarial); aos benefícios governamentais (Bolsa Família; Benefício de Prestação Continuada) e às oportunidades (Primeiro Emprego; Microcrédito Produtivo Orientado; ProJovem; Escola de Fábrica; Consórcio Nacional de Juventude e Saberes da Terra).

¹²¹ Ver <http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1&informe=s>

Entretanto, algumas das políticas sociais incorrem num problema gerado pela diferença de impacto que há quando de suas implantações, no território nacional. Como exemplo, é possível citar o programa Bolsa Família do MDS, cujo impacto do crescimento da renda média das famílias, por macrorregião, é bastante diferenciado.

Conforme publicação do IPEA (2011) “*Políticas Sociais - acompanhamento e análise*” após o recebimento do benefício, a renda média per capita das famílias das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste fica acima da linha de extrema pobreza, o que não ocorre com as famílias pobres da região Nordeste e Norte. Apesar disso, as famílias destas duas regiões são justamente as que têm maior crescimento em sua renda (média) com o recebimento do Bolsa Família.

A renda mediana das famílias beneficiárias das regiões Norte e Nordeste – antes do benefício – corresponde à renda do primeiro quartil das famílias segundo a distribuição de renda nas regiões do Centro-Sul. Os dados mostram também a variação na renda média das famílias: no Norte e no Nordeste esta renda é da ordem de R\$ 40,00; no Centro-Sul, ela varia de R\$ 60,00 a R\$ 64,00... Em nível nacional, a renda média passa de R\$ 48,69, antes do recebimento do benefício concedido pelo Bolsa Família, para R\$ 72,42, após o recebimento (crescimento de 48,74%). Considerando a diferença do impacto da política, este crescimento é menor no Sul (32,91%), no Centro-Oeste (34,60%) e no Sudeste (36,05%) e quase o dobro no Nordeste (62,93%) e no Norte (58,96%). (IPEA, 2011, p:14).

Nesse sentido, tem cabido ao governo federal a adoção de ações como o uso de novas metodologias de estimação da pobreza, tais como o coeficiente de vulnerabilidade de renda, a redefinição das estimativas da população-alvo de cada município do país, e a revisão dos dados das famílias beneficiárias a cada dois anos (IPEA, 2010, 2011).

Verifica-se, portanto, que o retorno do espacial ao domínio da ação pública se apresenta como um esforço de desenvolvimento com coesão e justiça social e que se deu de forma diferenciada da do período que compreende 1950/1970, uma vez que atualmente este retorno se dá no interior das políticas públicas tanto nas nacionais, setoriais, quanto nas sociais e territoriais, e não, especificamente, em políticas, exclusivamente, regionais (ARAÚJO, 2010).

Para Araújo (2007) haveria quatro tipos de políticas considerando o recorte espacial: as políticas setoriais territorializadas, as quais promovem uma leitura territorial das mesmas, assim como a articulação entre diferentes territórios; as políticas associadas construídas a partir de bases territoriais específicas; os planos territoriais específicos como espaços próprios de planejamento da ação governamental; e as políticas territoriais propriamente ditas, privilegiando um enfoque de desenvolvimento endógeno ou ainda de um movimento *bottom-up*, como os casos de alguns consórcios intermunicipais.

Seguindo o movimento de incorporação da dimensão espacial no interior das políticas, o PPA de 2008 - 2011 poderia ter sido tratado como o PPA territorializado, uma vez que contemplaria os novos recortes geográficos definidos no âmbito do CGEE/MPOG para a

elaboração de um planejamento territorial estratégico do governo federal. Estes recortes foram elaborados a partir de uma seleção dos centros urbanos micro-regionais; das características ambientais das micro-regiões geográficas e das sub-bacias hidrográficas; e das sub-regiões mais urbanizadas e desenvolvidas, de forma a permitir a divisão espacial separando as regiões centrais da periferia e das regiões de menor ocupação, conforme figura abaixo (CGEE, 2007).



Figura 1 – Dimensão Territorial para o Planejamento
Fonte: Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume VII - Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos

Entretanto, o PPA territorializado foi atropelado pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O PAC impôs uma estratégia de curto prazo com o foco setorial, direcionando investimentos públicos e privados para linhas de ação voltadas para o

crescimento, e não considerando a abordagem da dimensão espacial no planejamento federal¹²² (GALVÃO, 2010; ARAÚJO, 2010).

Todavia, estas orientações, PPA e PAC, não se traduzem no planejamento federal, que conforme traduzido por Celso Furtado (1968) depende de um projeto hegemônico que sintetiza as aspirações coletivas e que proponha a autotransformação da sociedade.

De qualquer forma, ao retornar às políticas públicas, pressupõe-se que a dimensão espacial esteja contribuindo para uma mudança positiva do cenário socioeconômico do Brasil, juntamente com outras iniciativas macroeconômicas, de natureza monetária, creditícia, fiscal e tributária. Obviamente, que nem a espacialidade das políticas e nem as iniciativas macroeconômicas tem sido capazes de reverter problemas historicamente acumulados durante a história republicana brasileira.

No campo econômico, conforme quadro abaixo é possível verificar como se deu a evolução da população economicamente ativa no Brasil, entre 2003-2009, conforme tabela 45.

Tabela 45 - População economicamente ativa - 2003 a 2009

Categorias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	85.851.388	89.737.791	92.658.466	94.039.420	95.150.182	97.177.840	98.816.364
Urbana	71.786.666	73.918.654	76.228.676	77.867.854	79.142.800	81.364.764	83.006.612
Área Metropolitana	26.548.470	27.448.337	28.467.790	28.854.939	29.423.413	30.013.098	30.504.277
Área Urbana Não Metropolitana	45.238.196	46.470.317	47.760.886	49.012.915	49.719.387	51.351.666	52.502.335
Rural	14.064.722	15.819.137	16.429.790	16.171.566	16.007.382	15.813.076	15.809.752

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).
Elaboração IPEA/DISOC/NINSOC - 2011

Essa evolução, que mostra um aumento de 15% na população ativa economicamente no Brasil, foi acompanhada pelo aprimoramento da qualidade do mercado de trabalho, tendo em vista o avanço do número de empregados com carteira assinada. Em conformidade com os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a criação de novas vagas formais em todo o Brasil chegou a 240,6 mil ao mês em 2010, sendo que em 2008, no período anterior à crise internacional, esse número havia alcançado 214,8 mil (IPEA, 2011).

Além da melhoria da qualidade do mercado de trabalho houve também uma melhoria na remuneração média dos trabalhadores. Em termos reais, essa remuneração cresceu

¹²² Ver: Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento desenvolvido por meio da parceria entre o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos – CGEE e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008).

3,3% em 2010 e atingiu R\$ 1.461,92. Assim, a massa de rendimentos apropriada pelos trabalhadores cresceu 7% em 2010, o maior percentual desde 2003 (IPEA, 2011).

Os efeitos desses indicadores sobre o mercado interno são bastante positivos para o desenvolvimento econômico, pois a evolução das variáveis macroeconômicas no país permite que o consumo das famílias continue impulsionando o aumento do produto interno bruto (PIB) (BRESSER PEREIRA, 2011).

No campo social, também é possível verificar, conforme tabela 46, uma evolução dos indicadores, em específico o índice de Gini que mede o grau de desigualdade da distribuição de renda no país. Esse índice varia entre 0 e 1, e quanto mais próximo de zero melhor é a distribuição de renda no país.

Tabela 46 - Índice de Desigualdade – Brasil e macrorregiões 2003-2009

GINI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	0, 581	0, 570	0, 567	0, 560	0, 554	0,545	0,540
Norte	0, 543	0, 540	0, 530	0, 521	0, 533	0,510	0,522
Nordeste	0, 583	0, 581	0, 570	0, 571	0,564	0,556	0,556
Sudeste	0, 554	0, 539	0, 540	0, 533	0,520	0,514	0,507
Sul	0, 528	0, 519	0, 513	0, 503	0,502	0,493	0,487
Centro-Oeste	0, 577	0, 569	0, 573	0, 559	0,572	0,564	0,555

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).
Elaboração IPEA/DISOC/NINSOC - 2011

Esses resultados apontam que no período 2003-2009 a redução do índice de Gini foi estatisticamente significativa ao nível de 7%, sendo o nível de desigualdade de 2009 o mais baixo de todo o período (0,54). Apesar disso, constata-se que o índice vem caindo no decorrer dos anos de forma lenta, e que com exceção da região Centro-Oeste, que apresentou um aumento em 2007, nas demais regiões houve redução da concentração de renda, no decorrer de todo o período.

Em relação ao analfabetismo, conforme tabela abaixo, também se verifica uma redução da taxa de analfabetismo no Brasil. As regiões Sul e Centro-Oeste foram as que menos contribuíram para essa redução.

Tabela 47 - Taxa de analfabetismo Brasil e grandes regiões 2003-2009

Categorias	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
15 anos ou mais							
Brasil	11,6	11,5	11,1	10,5	10,1	10	9,7
Norte	10,6	12,7	11,6	11,3	10,8	10,7	10,6
Nordeste	23,2	22,4	21,9	20,7	19,9	19,4	18,7
Sudeste	6,8	6,6	6,6	6	5,8	5,8	5,7
Sul	6,4	6,3	5,9	5,7	5,5	5,5	5,5
Centro-Oeste	9,5	9,2	8,9	8,3	8	8,2	8

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).

Elaboração: IPEA/DISOC/NINSOC - Núcleo de Gestão de Informações Sociais

Constata-se com a análise acima que o país vem apresentando melhoras contínuas, mesmo que algumas delas tímidas, em todas as regiões, tanto na dimensão econômica quanto na social. As políticas públicas dirigidas às diferentes potencialidades e fragilidades locais, possivelmente, têm contribuído para o círculo virtuoso do desenvolvimento. Como observa Bresser Pereira (2011) após décadas de maturação política e econômica desencadeamos o círculo virtuoso de um novo desenvolvimentismo fazendo emergir uma nova demanda de consumo em massa, que propicia o crescimento do mercado interno cria mais trabalho e renda.

3.4 RAZÕES PARA A RETOMADA DA DIMENSÃO ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para se entender as razões da retomada da dimensão espacial nas políticas públicas federais, vale recorrer, primeiramente, à maneira como ela assumiu relevância segundo seus atores, ou seja, os Ministérios. A dimensão espacial influenciou as políticas de diferentes maneiras, tais como: *i*) atuando como instrumento facilitador do tratamento das desigualdades e das potencialidades locais, incidindo na dinamização das regiões e melhor distribuição das atividades produtivas (Ministério da Integração Nacional, 2007); *ii*) como meio de articulação entre as esferas nacional, estadual e municipal por intermédio dos Conselhos (Nacional de Saúde, Nacional de Secretários de Saúde e do Nacional de Secretarias Municipais de Saúde¹²³, respectivamente), segundo o Ministério da Saúde (2011); *iii*) acelerando processos locais e sub-regionais voltados para a ampliação das oportunidades de geração de renda, de forma descentralizada e sustentável (MDA, 2008 e MDS, 2010).

¹²³ Ver nota sobre a publicação do Decreto Presidencial assinado em Junho/2011 (http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTICIA=12867).

Segundo alguns autores, a dimensão espacial assume os seguintes papéis: instrumento de desconcentração de recursos (ARAÚJO, 2010); mecanismo de interlocução entre o Estado e a sociedade, permitindo maior eficiência na gestão das políticas a partir da descentralização das ações governamentais (ECHEVERRI, 2007); como instrumento de políticas públicas (SENRA, 2010) ou como imperativo global inerente à sociedade globalizada (VEIGA, 2006).

Dessas contribuições ressaltam dois eixos: a descentralização administrativa das ações governamentais e a desconcentração dos investimentos nas políticas.

Descentralização Administrativa

O processo de descentralização é traduzido por Abrúcio (2006) como sendo um processo de conquista ou de transferência de poder.

Definimos a descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRÚCIO: 2006, p.3).

No âmbito administrativo¹²⁴ o processo de descentralização trata da delegação de funções de órgãos centrais para agências mais autônomas, o que na verdade é um processo de horizontalização das estruturas organizacionais públicas, com a redistribuição das responsabilidades. A descentralização é igualmente utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado, cabendo à instância federal o papel de coordenação (ABRÚCIO, 2006).

Os estudos do IICA (2007) convidam a deslocar o processo de descentralização administrativa para o contexto da territorialização da governança, a qual consiste em definir espaços geográficos como *lócus* de projetos sociais, políticos e econômicos, inovadores, como forma de implantar a descentralização das atividades governamentais. E esses espaços públicos seriam orientados à construção de um tipo de concertação/harmonização dos atores do Estado e da sociedade civil buscando, inclusive, a transversalidade das ações.

Para Vianna (1996) no contexto das políticas sociais haveria dois tipos de descentralização, a caótica e a planejada. Na descentralização planejada as funções dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) sofreriam mudanças qualitativas e

¹²⁴ Não se pretende abordar a discussão do processo de descentralização no sentido essencialmente político, pois abarca debates intelectuais acerca do tema desde o século XIX, com o pensador Pierre-Joseph Proudhon até a descentralização oriunda do neoliberalismo.

haveria um deslocamento gradativo de recursos de um nível para o outro, criando uma relação de complementaridade entre os níveis, apoiando-se numa idéia de sistema.

A descentralização se traduziria em alternativa para melhorar a gestão das políticas públicas e a transversalidade das ações governamentais, cabendo ao Estado habilitar-se para o repasse de funções e para a coordenação das ações, fornecendo auxílio técnico e financeiro aos níveis inferiores, de forma a potencializar a capacidade empreendedora do local. Os entes subnacionais, por sua vez, precisariam aprimorar sua estrutura administrativa e seus mecanismos de *accountability* democrática para bem operacionalizar as políticas.

A descentralização de funções governamentais ocorre por conta da peculiaridade de cada política pública (ALMEIDA, 2000). Nesse sentido acredita-se que, no âmbito da descentralização administrativa, ao retomar a espacialização das políticas públicas, o Estado está procurando desenvolver as capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais para melhorar o desempenho da gestão pública. Isso permite que as metas estabelecidas nas políticas federais possam ser replicadas nos Estados e municípios, respeitando as características locais.

os possíveis ganhos de eficiência, resultantes da desconcentração das atribuições, não são alcançados caso falem recursos suficientes às administrações locais... , o repasse das funções antes centralizadas só alcança plenamente seus objetivos quando acoplado à existência ou à montagem gradativa de boas estruturas gerenciais nos níveis inferiores. Obviamente que a grande concentração de tarefas nas mãos do Governo Central é prejudicial à eficiência... e ao alcance dos melhores resultados. (ABRÚCIO, 2006, p:13)

A experiência brasileira tem sido rica na criação e operacionalização de diversos *locus* sociais, políticos e econômicos inovadores. Estes *locus* assumem diferentes formatos, entre eles: conselhos (municipais, regionais, estaduais, nacionais); comissões; grupos de discussão ou grupos executivos; câmaras (setoriais, técnicas, etc.). Um elemento importante desses *locus* é a sua capacidade de congrega atores diretamente envolvidos em um determinado tema, articulando representantes de organizações governamentais e da sociedade civil. Alguns exemplos seriam: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e/ou Sustentável (CMDR); o Conselho Estadual (CEDRS) e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento; os fóruns das mesorregiões do Ministério da Integração Nacional - MI; os territórios dos Consads do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS; os conselhos das cidades do Ministério das Cidades - MC; e os pactos de concertação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG (FLEXOR & LEITE, 2006; SENRA, 2007).

Como ilustração dos resultados alcançados com a descentralização de funções governamentais, no contexto do Programa Bolsa Família do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS foram estabelecidas parcerias com: a Secretaria Especial de Políticas de

Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Fundação Cultural Palmares, a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e diversas prefeituras. Mediante a assinatura dessas parcerias foi possível ao governo federal a inclusão no cadastro de famílias elegíveis para o programa Bolsa Família, as pessoas inseridas em segmentos populacionais específicos como membros das comunidades indígenas e quilombolas, trabalhadores em situação análoga à de escravidão e indivíduos em situação de rua. No contexto do Programa Bolsa Família do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS foram estabelecidas parcerias com: a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), a Fundação Cultural Palmares, a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e diversas prefeituras¹²⁵.

Tais parcerias permitiram melhor cruzamento de dados e mais precisa identificação de beneficiários, sobretudo nas populações indígenas e quilombolas. A partir disto, o número de famílias quilombolas beneficiárias cresceu 26,5% (de 20.020 para 25.209) e o de famílias indígenas 7,7% (de 59.532 para 64.106). (IPEA, 2011, p. 24).

Desconcentração de Investimentos

Guardadas as suas diferenças, nos últimos governos do País (Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio da Silva) as políticas públicas lidaram com duas vertentes de uma mesma realidade: a desigualdade regional e a diversidade natural. Há a desigualdade social, de oportunidades; de infraestrutura; de bases de conhecimento; de poder; de oferta de serviços entre outras. Como estas desigualdades são normalmente encontradas em diferentes espacialidades: nacional; regional; sub-regional e intra-urbana as políticas de desenvolvimento são delineadas em várias escalas e não mais, unicamente, no corte regional, como feito nos anos 1950/1970.

As recentes políticas públicas, citadas anteriormente, trazem em si estratégias de desenvolvimento diferenciado, envolvendo distintos atores e focando diversos fatores como infraestrutura física, humana e institucional, assim como inovação e produtividade. Nesse sentido e considerando que a receita pública a qual contempla quase 40% do PIB ainda se concentra nas ações de cunho federal, cabe a este governo se preocupar com espaços subnacionais dinamizando os investimentos, para que surjam oportunidades reais de desenvolvimento (ARAÚJO, 2007).

As novas estratégias de desenvolvimento do governo consistem em elaborar políticas com recortes geográficos específicos, considerando a pobreza e a estagnação das regiões vulneráveis, viabilizando uma desconcentração de recursos, fortalecendo o mercado interno e focando uma integração nacional. Este foi o grande desafio, em particular nos últimos oito

¹²⁵ Ver: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, a institucionalização e a estruturação organizacional das políticas sociais, IPEA, 2011.

anos: espacializar as políticas sociais para se reduzir a pobreza e avançar na construção nacional em um contexto mundial que contesta a importância dos Estados Nacionais (ARAÚJO, 2007, 2010).

Um exemplo de desconcentração de investimentos é possível encontrar no Programa Saúde da Família no âmbito do Ministério da Saúde - MS. O MS destina montantes definidos de recursos para a implantação (instalações, equipamentos e capacitação de pessoal) dos serviços que compõem a atenção pré-hospitalar móvel de acordo com critérios que levam em consideração a população a ser coberta. O MS é responsável por 50% dos custos e os estados e municípios com o restante, de forma negociada na Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Cabe ao MS os investimentos em instalações e equipamentos das salas de estabilização (SEs) e das Unidades de Pronto Atendimento – UPAs (IPEA, 2011).

O custeio é financiado de modo tripartite e os recursos alocados pelo MS têm seus valores definidos de acordo com determinados critérios. No caso das UPAs, existem três portes que variam de acordo com a população coberta, a quantidade de médicos e o número de leitos. As UPAs são estabelecimentos de saúde com grau de complexidade intermediário entre as Unidades Básicas de Saúde/Saúde da Família e os serviços de urgência dos hospitais. As SEs devem compor a atenção pré-hospitalar em localidades com características específicas – municípios com menos de 50 mil habitantes, com grande extensão territorial de característica rural ou com isolamento geográfico e onde uma microrregião determina o espaço geográfico de organização do Samu... A política tal qual estruturada leva a crer que haverá melhorias no acesso à atenção às urgências e redução da importância dos prontos-socorros. (IPEA, 2011, p.14).

Algumas das principais dificuldades para a efetiva desconcentração dos investimentos são os níveis desiguais de capacidade financeira e administrativa entre estados e municípios. É possível que o esforço de desconcentração de investimentos das políticas aja de forma favorável sobre a diminuição da pobreza e possibilitará maiores oportunidades para as pessoas que vivem em localidades mais atrasadas (ECHEVERRI, 2007; IICA, 2007).

A distribuição da receita, proveniente da arrecadação de impostos, entre os entes federados tem representado um mecanismo para amenizar as desigualdades regionais e para promover o equilíbrio social e econômico entre os Estados e Municípios. Dentre as principais transferências, previstas na Constituição, da União para os Estados, o DF e os Municípios, destacam-se: o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (STN, 2011).

Os desequilíbrios entre as esferas de governo são uma realidade brasileira, entretanto a carência de recursos distribuídos pela União tem sido tratada como uma questão central

do governo. Em decorrência da assinatura de convênios, ajustes, acordos e/ou outros instrumentos similares, o volume das transferências financeiras pela União para os Estados, Distrito Federal e Municípios aumentou de 2009 para 2010, conforme tabelas abaixo (48 e 49). Tal volume é obtido através da subtração das transferências legais e constitucionais (FPE, FPM, FUNDEB, ITR, IOF-ouro, FPEX, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras, Lei Complementar 87/96), despesas com pessoal, e despesas do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, do valor global das transferências (STN, 2011).

Tabela 48 - Transferência Voluntária da União para as Macrorregiões (R\$ mil)

Macrorregiões/Ano	2009	2010
Norte	860.908	1.407.430
Nordeste	3.057.660	6.345.665
Sudeste	2.104.397	3.686.339
Sul	1.077.326	1.660.889
Centro-Oeste	754.154	848.508
Total	7.854.445	13.948.831

Fonte: SIAFI Gerencial/STN (2011)

Tabela 49 - Transferência da União para Estados e Municípios (R\$ mil)

Estados e Municípios/Ano	2009	2010
Estados	3.308.070	5.981.171
Municípios	4.546.375	7.967.660
Total	7.854.445	13.948.831

Fonte: SIAFI Gerencial/STN (2011)

Na tabela 48 é possível verificar que do ano de 2009 para 2010 o volume de transferência de recursos da União aumentou 64% para a região Norte, 107% para a região Nordeste, 75% para o Sudeste, 54% para a região Sul e 12,5% para o Centro-Oeste. Na tabela seguinte verifica-se que de 2009 para 2010 o repasse de recursos para os Municípios foi maior do que para os Estados.

O governo federal vem se utilizando de programas e de políticas para as referidas transferências voluntárias. Em 2010 essas transferências ocorreram mediante a seguinte distribuição de recursos por programa, para Estados/DF e Municípios, respectivamente, em mil reais: Brasil Escolarizado (R\$ 2.905.931 para os Estados e DF; e R\$ 3.417.229 para Municípios); Resposta aos Desastres e Reconstrução (R\$1.046.324 e R\$ 671.570); Qualidade na Escola (R\$ 311.268 e R\$1.251.557); PROJOVEM (R\$ 242.556 e R\$ 652.990); Proteção Social Básica (R\$ 2.397 e R\$ 520.519); Acesso à Alimentação (R\$ 325.036 e R\$ 92.165); Bolsa Família (R\$ 9.500 263.603); Erradicação do Trabalho Infantil (R\$ 403 e R\$

249.106); Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (R\$ 133.717 e R\$ 55.590), entre outros¹²⁶ (STN, 2011).

Os números revelam que o governo federal tem distribuído melhor a receita com os governos subnacionais. Essa nova sistemática implica, possivelmente, em acrescentar nas discussões acerca da carência de recursos distribuídos pela União, a questão da qualidade e do impacto da transferência de recursos sobre o equilíbrio federativo.

Nesse sentido, o retorno do espacial ao domínio da ação pública se apresenta como um esforço de desenvolvimento com coesão social. Ele reforça o entendimento de que projetos elaborados com a participação de atores locais, sendo eles empreendedores privados, públicos e sociais que se identificam com determinada região, desempenham papel de catalisadores para o desenvolvimento (VEIGA, 2006).

Fica clara a complexidade que abrange a questão do retorno da dimensão espacial nas políticas públicas. Entretanto, o processo de desconcentração dos recursos reforça o entendimento de que houve sim, no âmbito do governo federal, uma migração das políticas regionais que entendiam o desenvolvimento como crescimento do centro para a periferia, para políticas de desenvolvimento com diferentes recortes geográficos, que entendem o desenvolvimento a partir do aproveitamento das oportunidades locais (SENRA, 2007).

Diante do exposto, verifica-se que o espacial retorna no interior das políticas públicas e não, especificamente, em políticas regionais, impondo ao federal compor com o federativo e se articular às experiências sub-nacionais. E esse retorno está atrelado ao processo de desconcentração de investimentos presente nas políticas.

¹²⁶ A relação completa dos 83 programas do governo federal encontra-se no site da Secretaria do Tesouro Nacional: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/TV2010.pdf. Acesso em dezembro/2011.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi responder ao questionamento: - Como a dimensão espacial retoma sua evidência nas ações governamentais?

A partir da construção de uma trajetória histórica republicana, verificou-se que houve, na realidade, uma migração da dimensão espacial presente no planejamento federal no período de 1950 – 1970, para as políticas públicas no período 2000 – 2010. A dimensão espacial retoma sua relevância nas políticas públicas do governo federal na segunda metade dos anos 1990, mostrando-se de forma mais evidente a partir de 2004. Entretanto, ela assume relevância de forma diferenciada às políticas de desenvolvimento regional elaboradas nos anos 1950/1970, pois ao invés de reproduzir a política regional, quando se achava que o problema regional era problema Norte e Nordeste, a dimensão espacial se encontra no interior das políticas públicas, seja ela nacional, social, setorial, ambiental, de infraestrutura, etc.

Quanto às razões para a retomada da dimensão espacial nas políticas públicas, acredita-se que o pano de fundo seja o fato de o social ser o eixo estruturante do econômico. Ou seja, o crescimento econômico do país tem se dado mediante um número maior de pessoas com capacidade financeira que gira a roda da produção e dos serviços. Trata-se de um crescimento com inclusão social.

Nesse novo ciclo envolvendo o eixo econômico e o social, o Estado tem sido mais demandado na criação de oportunidades de investimento, geração de empregos e redução das desigualdades econômicas. Para tanto, paralelo às iniciativas macroeconômicas é necessária certa mobilidade do Estado no atendimento de carências e/ou potencialidades específicas de cada localidade, o que implica em espacializar as políticas públicas.

Assim, entende-se que a dimensão espacial assume relevância no campo das políticas porque a aderência das políticas públicas às diferentes espacialidades do país permite ao governo maior estratégia de ação no alcance do desenvolvimento socioeconômico do país. Nesse sentido, as diferentes espacialidades se traduzem em mola propulsora do desenvolvimento social.

Por fim, acredita-se, que tanto a descentralização administrativa quanto a desconcentração de recursos fundamentam a retomada da dimensão espacial, no interior das políticas públicas. A descentralização das atividades administrativas, possivelmente, possibilita uma melhoria na gestão das políticas públicas, e a desconcentração dos investimentos, permite o governo atuar diretamente na desigualdade.

Referências

ABRUCIO, Luiz Fernando. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgência*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional Contemporâneo. In. *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz da União Européia e Brasil*. Clélio Campolina (Org.) Brasília. (p. 221-239). Ed. UnB, 2007.

_____. Entrevista. In. *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*. José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos e Joana Alencar (Orgs) Brasília: Ipea: CDES, 2010

_____. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

_____. Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.

BACHA, Edmar e GOLDFJAN, Ilan. *Como Reagir à crise?* IEP/CDG, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.danilofreire.com.br/arquivos/Como_reagir_a_crise.pdf>. Acesso em 15/01/2011.

BECK, Ulrich e GIDDENS, Anthony e LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Trad. de Magda Lopes. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

BECKER, Bertha. Logística e nova configuração do território brasileiro: que geopolítica será possível? In. *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz da União Européia e Brasil*. Clélio Campolina (Org.) Brasília. (p. 267 - 299). Ed. UnB, 2007.

BELLUZZO, L. G. de Mello, ALMEIDA, J. S. Gomes de. Crise e reforma monetária no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 4 (1), jan-mar. São Paulo, 1990.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga O Declínio de Bretton Woods e a Emergência dos Mercados "Globalizados". *Revista Economia & Sociedade*, nº 4, Campinas, IE/Unicamp, 1995. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/22137107/731865683/name/01-BELLUZZO.pdf>>. Acesso em 15/10/2010.

_____. *O dólar e os desequilíbrios globais*. Revista Economia Política, vol. 25, nº 3, São Paulo, 2005.

BENEVIDES, M.V. *O governo Kubitschek: a esperança como fator de desenvolvimento*. In: O Brasil de JK – Rio de Janeiro. Ed. FGC/CPDOC, 1991.

BENKO, G. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. O Brasil e o Novo desenvolvimentismo, 2011. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/10.26a.Brasil_Novo-desenvolvimentismo_InteresseNacional.pdf>. Acesso em dezembro/2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva. 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.3.Novo%20Desenvolv-SEADE.pdf>>. Acesso em dezembro/2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo, 2007. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3444_2.pdf>. Acesso em dezembro/2011.
- BUARQUE, Sergio et alii Integração Fragmentada e Crescimento da Fronteira Norte *In Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. FUNDAP/ Ed. UNESP: São Paulo, 1995.
- CAMPOLINA DINIZ, Clelio (org). *“Políticas de desenvolvimento regional : desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia”*. Brasília, Editora UNB 2007
- CAMPOLINA DINIZ, Clélio *A Dinâmica Regional Recente da economia Brasileira e suas Perspectivas*. Texto 375. IPEA: Brasília, 1995. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/pub/td/1995/td_0375.pdf>. Acesso em 0/10/2010.
- CAMPOLINA DINIZ Clélio, e CROCCO, Marco Aurélio. Restruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Revista Nova Economia / UFMG*, v.6 n. 1 jul./1996. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v6n1/060103.pdf>>. Acesso em 10/10/2010.
- CAGNIN, Antônio. *A dimensão territorial no planejamento Governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais*, 2008. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Paper_Final_AntonioPaulo_Cagnin_mar08.pdf>. Acesso em 20/05/2011.
- CEPAL. Serie Desarrollo Territorial, n. 8. Kelson Vieira Senra. Políticas e Instituições para Desenvolvimento Econômico territorial. O caso do Brasil. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2010.
- CORSI, F. L.; ALVES, G. A. P. Crise financeira global e o capitalismo do século XXI: uma perspectiva crítica. *Revista HISTEDBR*, v. mai, p. 16-25, 2009. Disponível em: <http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/33esp/art02_33esp.pdf>. Acesso em 15/11/2010.
- DELGADO, Nelson; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio. *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, Dez. 2007. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em 20/10/2010.

ECHEVERRI, Rafael - Democracia econômica e democracia política: uma perspectiva territorial. In: IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.

_____ - *Articulación de políticas y participación social*. San Jose: IICA, 2007.

FERREIRA, Marieta M.; DIAS, Cláudia C. Os anos JK no acervo da Biblioteca Nacional. Fundação Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1283.pdf>. Acesso em dezembro/2011.

FLEXOR, Georges & LEITE, Sérgio. *Análise De Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico- Metodológicas*¹ (Subárea 4: Economia e Estado), 2008. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/2_congresso/_686_0fe6d13a5276dca8a2a290576df0c15d.pdf>. Acesso em 10/06/2011.

FURTADO, Celso. *A Operação Nordeste*. ISEB. Rio de Janeiro, 1959.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

_____. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. *Justice, nature, and the geography of difference*. London: Blackwell, 1996.

IICA - Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais IICA-OPPA/CPDA, 2007. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em 10/05/2011.

IPEA - Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar - Brasília: Ipea: CDES, 2010.

_____ - *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2010.

_____ - *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Diretoria de Estudos Sociais. Brasília, 2008.

_____ - *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Diretoria de Estudos Sociais. Brasília, 2011.

MARTINS, Carlos Eduardo. *O Brasil e a dimensão econômico-social do governo Lula: resultados e perspectivas*. Revista Katálysis, v. 10, n.1, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100005#nota2>

MENEZES, Paulo Cezar Pires - *Análise da Equidade no Acesso à Energia Elétrica utilizando Técnicas de Regressão Espacial: estudo de caso no Estado do Amazonas*. IBGE, Rio de Janeiro, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Coordenação de Ações Territoriais. *Proposta técnica de revisão da estratégia metodológica do processo de desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA, 2006.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Boas práticas territoriais*. Brasília: SDT, 2006b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*. Brasília: SDT/MDA, 2005a. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005b.

Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: SDT/MDA, 2005c.

Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil*. Brasília: SDT/MDA, 2005d.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: IICA-MIN, 2007.

Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz da União Européia e Brasil. Clélio Campolina (Org.) Brasília. Ed. UnB, 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Brasília: MPOG, 2006.

NASSER, Bianca. Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, V. 7. n. 14, p. 145-178, dezembro de 2000. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em 10/10/2010.

OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino. A agricultura camponesa no Brasil. *Caminhos da Geografia*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

OLIVEIRA, Francisco. As contradições do AÓ – Globalização, Nação, Região, Metropolização, CEDEPLAR - 2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/IICANOVO4FranciscoOliveira.pdf>>. Acesso em 20/06/2011.

PACHECO, C. Américo. Novos padrões de localização industrial?: tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Brasília: IPEA, 1999.

RESENDE, Fernando. *Federalismo fiscal no Brasil*. Revista Economia Política v. 15 n. 3 Jul-Set. 1995. Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229994/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Ono%20Brasil.pdf>>. Acesso em 12/10/2010.

SIMONSEN, M.H. *A conta-corrente do governo – 1970/1988*. Rio de Janeiro: Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, 1989. (Ensaio Econômico, nº 136). http://bibweb.fgv.br/cgi-bin/gw_2010_3/chameleon?sessionid=2011012520203905904&skin=fgvdf&lng=pt&inst=consortium&host=localhost%2b1305%2bDEFAULT&patronhost=localhost%201305%20DEFAULT&searchid=H1&sourcetype=INITREQ&pos=1&itempos=1&rootsearch=SCAN&function=INITREQ&search=AUTHID&authid=178347&authidu=1003

SIMONSEN, M.H. e CAMPOS, R.O., *A nova economia brasileira*, Rio de Janeiro, Olympio, 1976.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional - COINT - Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais, Transferências Voluntárias a Estados, DF e Municípios, dezembro, 2010. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/TV2010.pdf>. Acesso em dezembro/2011.

SENRA, K.V. *Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil*. Santiago, Chile: CEPALILPES/ GTZ, 2007.

VEIGA, José Eli da. *Territórios para um desenvolvimento sustentável*. Ciência e Cultura, ano 58, nº 1, Janeiro-Março 2006.

VIANNA, A. L., SUS: Entraves à descentralização e propostas de mudança. In: *Federalismo no Brasil. Descentralização e Políticas Sociais* (R. B. A. Affonso & P. L. B. Silva, org.), pp. 269-295, São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1996.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

4. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS: UMA NOVA ESPACIALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Resumo

O objetivo deste artigo é responder à seguinte questão: Os arranjos produtivos locais podem ser considerados como uma forma de espacialidade nas políticas públicas? Para tanto, abordou, de forma sucinta, o referencial teórico e o panorama teórico-acadêmico que sustentam os Arranjos Produtivos Locais, apresentou a geografia dos APLs, trouxe para o contexto a terceira geração de políticas e o alinhamento entre o federal e os entes federativos. Com o desenvolvimento do trabalho foi possível reconhecer uma possível identidade entre as características dos APLs e as concepções teóricas e governamentais acerca da dimensão espacial, e perceber uma imbricação entre a concepção dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), a terceira geração de políticas de desenvolvimento, e o federalismo brasileiro, o que possivelmente, se reflete numa condicionante favorável para se conceber os APLs como uma nova espacialidade das políticas públicas.

Palavras-chave: arranjos produtivos locais, Estado, política, desenvolvimento.

Abstract

The purpose of this article is to answer the following question: Can local clusters be considered a form of spatiality in public policies? Therefore, the theoretical background and the theoretical-academic view that underpin the Local Productive Arrangements are succinctly addressed, the geography of APLs are presented, and the third generation of policies and the alignment between the federal and federal entities are brought into this context. With the development of this work, it was possible to recognize an identity between the APLs characteristics and the theoretical and governmental conceptions about the spatial dimension, and realize an overlap between the conception of Local Productive Arrangements (APLs), the third generation of development policies, and the Brazilian federalism, which possibly reflects a favorable condition for conceiving APLs as a new spatiality of public policies.

Keywords: Local Productive Arrangements, State, policies, development

Introdução

Alguns estudos desenvolvidos pelo IBGE, CEPAL e IICA, citados a seguir, ressaltam que a retomada da dimensão espacial no contexto das políticas públicas se mostrou de forma mais nítida a partir da segunda metade da década de 1990.

O estudo realizado pelo IBGE¹²⁷ indica que em todas as macrorregiões do país coexistem sub-regiões dinâmicas, competitivas, com rendimentos elevados e médios, e sub-regiões com características de estagnação econômica e condições de vida precária. A diferença encontra-se no fato de que estas últimas são mais presentes nas regiões Norte e Nordeste. Essa realidade brasileira tem demandado do governo federal, desde o final da década de 1990 e com mais evidência a partir da retomada do crescimento econômico, em 2004, um tratamento das diferentes desigualdades regionais por meio de políticas públicas em múltiplas escalas (IBGE, 2007¹²⁸).



Figura 2 – Região de Influência

Fonte: NOVA REDE URBANA BRASILEIRA - IBGE 2007 <ftp://geoftp.ibge.gov.br/Regic/regic.zip>

¹²⁷ Estudo intitulado Regiões de Influência das Cidades, 2007.

¹²⁸ Este estudo dá continuidade ao estudo *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, realizado, em 1966. Visando atualização dos dados e comparações intertemporais, novos levantamentos foram efetuados, em 1978 e 1993. Destes, resultaram os estudos *Regiões de influência das cidades*.

Mapa 64 - Centros de gestão do território - Brasil - 2007



Figura 3 – Mapa dos Centros de Gestão do Território

Fonte: NOVA REDE URBANA BRASILEIRO - IBGE 2007 <ftp://geoftp.ibge.gov.br/Regic/regic.zip>

Para a CEPAL (2010) houve uma transição para as políticas públicas associadas à dimensão espacial, a partir da segunda metade dos anos 1990. No início da década de 1990 os planos nacionais do governo federal defendiam atividades nas macrorregiões do país e a partir da segunda metade da década de 1990 houve a implantação de políticas que buscavam o desenvolvimento local, conferindo a espacialidade nas políticas e a troca de esforços públicos e privados.

O *Plano Brasil em Ação* (PPA 1996-1999) considerou a logística de fluxo de bens e serviços, a conexão dos mercados nacional e global, e propôs a articulação entre a iniciativa pública e a privada a partir da concessão de infraestrutura para um conjunto de empreendimentos distribuídos em regiões definidas como pólos de desenvolvimento do país. No *Plano Avança Brasil* (2000-2003), a ideia dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (Arco Norte; Madeira; Oeste; Araguaia-Tocantins; Transnordestino; São Francisco; Rótula; Sudoeste e Sul) foi fortalecida, e para trabalhar as desigualdades socioeconômicas nas diferentes espacialidades o governo criou o *Programa Comunidade Solidária* que visava à criação de oportunidades para indivíduos de baixa renda, conforme quadro a seguir (CEPAL, 2010).



ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO



EIXOS DO PPA

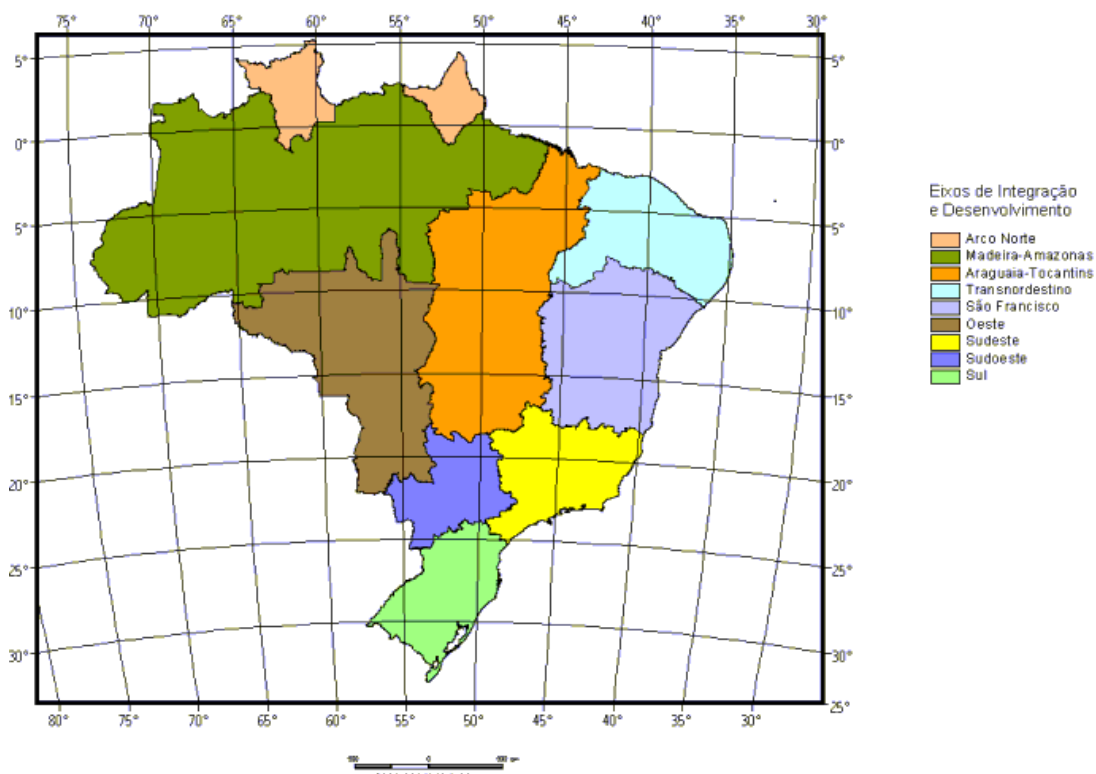


Figura 4 - Mapa dos Eixos de Integração e Desenvolvimento

Fonte: Embrapa (2003) <<http://www.zeeppa.cnpm.embrapa.br/ppa/mapa/meixo.html>>

Para o IICA (2007) o processo de espacialização das ações públicas teve início no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002). Desde então, o governo tem considerado a importância da dimensão local e das relações entre os atores locais, como Governos estaduais e municipais, empresas, sindicatos, trabalhadores, associações de classe, universidade, etc no processo produtivo.

Nesse sentido, para alguns ministérios do governo federal (MI, MS, MDA e MDS), durante o período de 2003 a 2010, o retorno da dimensão espacial nas políticas públicas federais influenciou políticas de desenvolvimento de diferentes maneiras, tais como: *i*) atuando como instrumento facilitador do tratamento das desigualdades e das potencialidades locais, incidindo na dinamização das regiões e melhor distribuição das atividades produtivas (Ministério da Integração Nacional - MI, 2007); *ii*) como meio de articulação entre as esferas nacional, estadual e municipal por intermédio dos Conselhos Nacional de Saúde, Nacional de Secretários de Saúde e do Nacional de Secretarias Municipais de Saúde¹²⁹, respectivamente (Ministério da Saúde - MS, 2011); *iii*) acelerando

¹²⁹ Ver nota sobre a publicação do Decreto Presidencial assinado em Junho/2011 (http://portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=124&CO_NOTI_CIA=12867).

processos locais e sub-regionais voltados para a ampliação das oportunidades de geração de renda, de forma descentralizada e sustentável (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2008 e do Desenvolvimento Social – MDS, 2010).

Assim, presume-se, baseado no artigo anterior, que a dimensão espacial retornou ao campo das políticas públicas porque a aderência destas às diferentes espacialidades do país permite ao governo uma mobilidade de ação econômica, política, social, ambiental e cultural no atendimento de carências e/ou potencialidades específicas de cada localidade. E com isso, as diferentes espacialidades se traduzem em mola propulsora do desenvolvimento.

Nesse sentido Araújo (2010) ressalta que é necessária uma nova organização territorial do país capaz de promover o desenvolvimento sustentável das regiões, enquanto Diniz (2008) relata que as diversidades produtivas, sociais, econômicas, naturais, culturais e espaciais do Brasil antes apresentadas como desequilíbrios, disparidades e assimetrias precisam ser vistas com potencialidades de desenvolvimento. Buarque (1995) considera que para melhor garantir direitos e oferecer oportunidades à população o governo federal precisa entender as dinâmicas sociais, econômicas, culturais e ambientais das diferentes localidades do país. O IPEA (2008), por sua vez destaca que as políticas sociais são eminentemente locais, pois essa espacialização garante ao governo o amplo acesso da população às transferências constitucionais; aos benefícios governamentais e às oportunidades.

Essa aderência das políticas públicas às diferentes espacialidades, aparentemente, dialoga com o que Diniz e Crocco (2007) chamam de terceira geração de políticas de desenvolvimento.

Os autores ressaltam que há uma divisão temporal no que diz respeito à estrutura das políticas de desenvolvimento no país. Até meados da década de 1970 elas eram *top-down*, caracterizadas como políticas keynesianas, ou seja, o Estado intervinha sobre a dinâmica econômica. Desde aquela época até final da década de 1990, o desenho das políticas de desenvolvimento centrou-se na estrutura *botton-up* sem a intervenção do Estado na economia, ou seja, de caráter descentralizado, e focado na produtividade endógena das economias locais e regionais. No final da década de 1990, segundo os autores, se iniciou uma terceira geração de políticas de desenvolvimento, marcada pelo aspecto exógeno e endógeno, concomitante, de cada política (DINIZ & CROCCO, 2007a).

Assim, essa terceira geração leva em consideração características de políticas exógenas e endógenas. As características exógenas permitem maior autonomia do mercado e se traduziriam em algumas ações governamentais, tais como: o governo estimular a oferta; reduzir encargos para empresas; flexibilizar o mercado de trabalho; induzir o desenvolvimento de um campo econômico específico para atender ao mercado, entre

outras. As características endógenas permitem maior comando do Estado e se traduzem em ações governamentais, tais como: o governo focar a localização espacial dos sistemas regionais de produção; valorizar a capacidade local e os aspectos institucionais como cultura, o conhecimento, as vantagens competitivas; valorizar os mecanismos facilitadores para o combate à desigualdade, como a formação de rede; a interação entre os diferentes atores sociais; a capacitação de pessoas; criar meios favoráveis à produção de inovações e fortalecer a demanda (DINIZ & CROCCO, 2007a). Seguindo esse fio lógico, pressupõe-se que os espaços geográficos são passíveis de políticas locais e/ou setoriais e/ou nacionais, podendo aproveitar tanto dos recursos endógenos quanto dos recursos exógenos.

Essa nova sistemática de políticas pôde ser observada, de forma mais nítida, a partir de 2004 mediante o progressivo envolvimento do governo com o desenvolvimento regional e local, considerando a abordagem espacial. A intervenção do governo federal sobre espaços sub-regionais passou a ser um dos instrumentos de ação do governo federal voltados para interiorizar o processo de crescimento da economia (IPEA, 2010). Para tanto, foram utilizadas diferentes espacialidades, tais como as meso e microrregiões do Ministério da Integração Nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional – MI e - PPA 2004-2007), os territórios rurais sustentáveis e os da cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PPA-2004-2007), Política dos Territórios da Cidadania (2008), os territórios de segurança alimentar – Consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local - Consads¹³⁰ do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (PPA-2004-2007), os comitês de gestão das bacias hidrográficas do Ministério do Meio Ambiente - Programa Integração de Bacias Hidrográficas - PPA 2004-2007¹³¹.

Trata-se de espacialidades privilegiadas de integração de atores locais, de articulação de políticas públicas federais e do estímulo do potencial endógeno e das especificidades sociais, econômicas, culturais e ambientais (IICA, 2007; CEPAL, 2010). Sob essa dinâmica de novas espacialidades para as políticas públicas, emerge como forma de organização espacial local os Arranjos Produtivos Locais (APLs).

Os APLs se traduzem em uma forma de aglomeração industrial territorial capaz de produzir vantagens competitivas duradouras para as firmas nele localizadas, quando comparadas às empresas dispersas no território (CASSIOLATO & LASTRES, 2003); como

¹³⁰ CONSAD - arranjo territorial institucionalmente formalizado envolvendo um número definido de Municípios que se agrupam para desenvolver ações, diagnósticos e projetos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local, gerando trabalho e renda. Também chamado de territórios de segurança alimentar. Ver <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/consad>. Acesso em dezembro/2011.

¹³¹ O espaço nacional foi dividido num primeiro nível de macrodivisão hidrográfica, nas chamadas Regiões Hidrográficas Brasileiras (2003). Essas regiões têm sua divisão justificada pelas diferenças existentes no país, tanto no que se refere aos ecossistemas como também diferenças de caráter econômico, social e cultural. Ver: CNRH-MMA, resolução n. 32, de 15 de outubro de 2003.

um espaço social, econômico e historicamente construído a partir de uma aglomeração de empresas (similares ou inter-relacionadas ou interdependentes) que interagem numa escala espacial local definida (COSTA, 2010), ou como mecanismo de impulsão do desenvolvimento socioeconômico de um determinado local (BUARQUE, 1995), como forma de organização da produção no espaço, auxiliando empresas a superarem barreiras ao seu crescimento (DINIZ & SANTOS & CROCCO, 2004).

Para os últimos autores, Diniz, Santos e Crocco, o desenvolvimento de políticas de apoio aos arranjos produtivos locais atua, diretamente, sobre duas vertentes: a revalorização do local frente ao processo competitivo contemporâneo e a descentralização da responsabilidade do Estado com o desenvolvimento regional, gerando uma nova articulação entre o Estado e os entes federados (DINIZ & SANTOS & CROCCO, 2004).

Diante do exposto o presente artigo se propõe a confirmar a pressuposição de que os arranjos produtivos locais podem ser apresentados como uma nova espacialidade nas políticas públicas.

Além dessa introdução e da conclusão este artigo está estruturado em quatro partes que abordam os seguintes tópicos: a primeira parte abordará de forma sucinta o panorama teórico-acadêmico que sustenta os Arranjos Produtivos Locais; na segunda parte, será contemplada a geografia dos APLs e uma visão mais prática dos arranjos, na terceira parte será abordada a terceira geração de políticas que permite que as políticas de desenvolvimento atuem em diferentes espaços produtivos; e na quarta parte será contemplado o novo alinhamento entre o federal e os entes federativos, acreditando que a cooperação entre os entes federados é de grande importância para a efetividade das políticas públicas com o foco no espacial.

Espera-se com o desenvolvimento deste estudo poder responder à questão: Os arranjos produtivos locais podem ser considerados como uma forma de espacialidade nas políticas públicas?

4.1 CONCEPÇÕES - REFERENCIAL TEÓRICO E PANORAMA TEÓRICO-ACADÊMICO

O termo Arranjo Produtivo Local (APL) apresenta muitas denominações e ênfases diferentes, como fenômeno de empreendimentos de uma determinada região; como sistema produtivo local ou como *cluster*. De qualquer forma, pode ser considerado um tipo de organização regional/industrial (Lastres, Cassiolato, Lemos, Maldonado, Vargas 1998) ou, um mecanismo fundamental para o desenvolvimento regional (Diniz, 2007b) e definido como aglomerações de empresas de um mesmo setor em um mesmo território, que apresentam vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros agentes locais tais como governo, entidades de classe, instituições de crédito, de ensino e pesquisa (CASSIOLATO, 1999).

Os APLs foram considerados como prioridade do governo federal, nos Planos Plurianuais 2000-2003¹³² e 2004-2007¹³³; no Plano Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação 2007-2010¹³⁴ - do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e na Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2013 do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio, entre outros. Em 2003 com a definição da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio o governo federal fortaleceu as ações de apoio ao setor produtivo, e em 2004 os APLs foram institucionalizados, por meio de Portaria Interministerial mediante criação do Grupo de Trabalho Permanente de APLs¹³⁵ (MDIC&MCT, 2004; COSTA, 2010).

Concomitante à difusão da abordagem dos APLs no âmbito do governo federal houve na academia vários estudos realizados considerando os sistemas locais de produção, também chamados de “clusters” de aglomerações produtivas e suas relações com o desenvolvimento do país (CASSIOLATO & LASTRES, 2003; COSTA, 2010; DINIZ & CROCCO, 2006; GOÉS & GUERRA, 2007; SUZIGAN, 2006). Esses estudos ressaltam a relação entre as aglomerações produtivas, a dimensão espacial e a geração de vantagens competitivas para as empresas inseridas neste arranjo. Além disso, há uma concordância entre os autores acima citados, que essa forma de organização industrial ganhou visibilidade a partir do êxito alcançado com os distritos industriais italianos (início dos anos 1970) e com o Vale do Silício, no início da microinformática e dos computadores pessoais (segunda metade da década de 1970), nos Estados Unidos, os quais foram capazes de prover aos produtores vantagens competitivas, que não estariam disponíveis se eles estivessem atuando isoladamente.

Para se entender o porquê de se trazer o tema arranjo produtivo local para o contexto que envolve atividades produtivas, dimensão espacial e desenvolvimento é necessário conhecer, mesmo que de forma sucinta, o panorama teórico que encorpa o referido tema. Com isso, presume-se facilitar a compreensão dos elementos analíticos relevantes para o uso do APL na formulação de políticas de desenvolvimento.

Primeiramente, há consenso entre os autores (CASSIOLATO & LASTRES, 2003; COSTA, 2010; DINIZ & CROCCO, 2006; GOÉS & GUERRA, 2007; SUZIGAN, 2006) que o tema APL está inserido no referencial evolucionista, cuja abordagem está pautada no

¹³² Ver as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9811.htm), acessado em dezembro/2011.

¹³³ Ver o relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/8_PPA_Aval_cad01.pdf, acessado em dezembro/2011.

¹³⁴ Ver a versão completa do plano no endereço: http://www.mct.gov.br/upd_blob/0021/21439.pdf acessado em dezembro/2011.

¹³⁵ Ver Termo de Referência para Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (MDIC/MCTI (histórico), 2004, e Relatório Final sobre o mapeamento e políticas de APLs – BNDES (2008) http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1292257884.pdf, acessado em novembro/2011.

enfoque neo-schumpeteriano, e que o vínculo das atividades produtivas e o espaço geográfico pode se apresentar como potencial de desenvolvimento local.

Quanto ao enfoque neo-schumpeteriano ou à teoria evolucionista¹³⁶, pode-se dizer que o caráter local da inovação e a interação e cooperação entre os atores sociais intensificam o processo de geração e de disseminação de inovações (SCHUMPETER, 1984). Na teoria evolucionista a inovação tecnológica é tratada como mola central para o desenvolvimento (CASSIOLATO & LASTRES, 2003; COSTA, 2010).

Para Schumpeter (1989) a inovação é um processo criativo e adaptativo ao mesmo tempo em que destrutivo. Trata-se da imbricação entre o desenvolvimento econômico e a inovação abrindo passagem para um novo ciclo e promovendo, assim, o processo de destruição-criadora¹³⁷. Nesse sentido, a inovação é considerada o cerne do processo de desenvolvimento econômico, pois produz ganhos derivados de maior produtividade.

Um novo processo de inovação gera um novo processo de investimento que gera demandas para outros setores, aumenta o volume de emprego, aumenta a massa de salários, gera aumento de demanda de bens de consumo, aumenta a demanda por crédito, aumenta o nível de renda da economia, ocasionando uma espiral do desenvolvimento econômico¹³⁸. E esse desenvolvimento passa a ser alcançado mediante o lançamento constante de inovações no mercado em função da capacitação tecnológica e investimento em pesquisa e desenvolvimento gerando maior vantagem competitiva, e, ainda, maior força de mercado e estrutura financeira das empresas e organizações (SCHUMPETER, 1982).

Sob o fundamento neo-schumpeteriano, verifica-se que as estratégias corporativas, as políticas públicas, o ambiente em que a aglomeração de firmas está inserida, a institucionalidade local, e a dinâmica econômica desempenham papel importante no processo de inovação, principalmente, na formação da rede de relacionamentos como fonte de geração e disseminação do conhecimento (COSTA, 2010). O APL dá destaque às estruturas institucionais, políticas, culturais e econômicas, e busca associar o desenvolvimento de inovações às redes formadas pelos diferentes atores envolvidos no processo para a geração da inovação (CASSIOLATO & LASTRES, 2003).

¹³⁶ Essa teoria endogeniza o processo de inovação. A dinâmica econômica é baseada na inovação de produtos, processos e nas formas de organização da produção. As firmas assumem centralidade no mercado competitivo e suas ações inovativas ganham destaque.

¹³⁷ Processo de mutação industrial que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de si mesma, destruindo ininterruptamente o antigo e criando elementos novos (SCHUMPETER, 1952:65).

¹³⁸ A idéia da espiral traduz um fluxo cíclico e evolutivo de atividades.

Quanto ao vínculo das atividades produtivas com o espacial, recorre-se a outro referencial teórico que auxilia a sua compreensão de temas como a relação entre a dimensão espacial e a indústria cujas fontes seriam Marshall¹³⁹ (1996), Krugman (1995) e Porter (1998), entre outros. Estes autores ressaltam a importância das economias externas criadas pela aglomeração de produtores, como fontes geradoras de vantagem competitiva e, conseqüentemente, de desenvolvimento local. Entretanto, há autores como Cassiolato & Lastres (2003); Diniz & Crocco (2004) que reconhecem que as economias externas não são a única forma de geração de vantagens competitivas nas aglomerações de firmas.

Marshall (1996) ao estudar os distritos industriais da Inglaterra, no século XIX, os quais se traduzem em um sistema sócio-territorial onde interagem determinantes econômicos, políticos, culturais e sociais e que influenciam o desenvolvimento de uma comunidade, chamou a atenção para o retorno crescente de escala. Segundo o autor, as firmas aglomeradas são capazes de se apropriarem de economias externas geradas pela concentração de produtores, incrementando a capacidade competitiva local. Marshall definiu as economias externas localizadas como as derivadas do transbordamento (*spill-overs*) de tecnologias e conhecimento, da força de trabalho qualificada e da formação de redes nos mercados locais (MARSHALL, 1996).

Para explicar como as firmas se apropriam de ganhos decorrentes da aglomeração de produtores, Krugman (1995) mudou o foco de análise das variáveis que condicionam o mercado internacional do país para as regiões. Segundo o autor, a concentração geográfica de atividades produtivas é capaz de proporcionar às firmas, retornos crescentes de escala. Com isso, a apropriação das externalidades se dá nos níveis regional e local, e não no nacional, daí a importância da dimensão espacial (KRUGMAN, 1995).

Krugman propôs um novo modelo de concentração geográfica baseado nas três fontes de economias externas Marshallianas. O modelo proposto está baseado em forças centrípetas que favorecem concentração geográfica das firmas como fatores imóveis, aluguel de terras e congestionamento, e em forças centrífugas, responsáveis pelos desestímulos à concentração de firmas, como custo de transporte e os retornos crescentes (KRUGMAN, 1995).

Como contribuição à análise das aglomerações Porter (1998) apresentou a vantagem competitiva das nações e chamou a atenção para a competitividade das aglomerações de pequenas firmas reunidas geograficamente ou dos *clusters*. Porter (1998) aplicava alguns instrumentos de análise aos sistemas locais de produção e a partir do seu esquema

¹³⁹ Alfred Marshall (1890) destacou as externalidades positivas geradas pelas aglomerações de empresas, a partir de estudos sobre a organização industrial envolvendo os distritos industriais da Inglaterra, no século XIX. Ver capítulo "The Concentration of Specialized Industries in Particular Localities" em "Principles of Economics" (1890).

analítico “diamante competitivo” deslocou as investigações das vantagens competitivas das nações para as vantagens competitivas das aglomerações produtivas locais. O autor enfatizou a importância dos vínculos e fluxos de conhecimentos gerados das relações entre os atores locais a partir da vantagem competitiva (PORTER, 1998).

A competitividade das firmas nos *clusters* está associada à sua vantagem competitiva, que numa economia globalizada têm como base os fatores de produção, entre eles o conhecimento; a demanda por bens e serviços; a presença de fornecedores e de indústrias e serviços correlatos ao produto principal; e a motivação pela competitividade entre as firmas aglomeradas. Daí o autor evidencia a competição e a cooperação entre as firmas, sinaliza a importância dos processos de aprendizado, capacitação e qualificação de pessoas, assim como, da inovação e da interação entre os diferentes atores sociais locais. Nesse sentido os diferentes atores locais estabelecem uma rede de relações envolvendo clientes, produtores, firmas, instituições públicas, de ensino, de pesquisa e governo local, regional e federal (PORTER, 1994).

Essas três abordagens fornecem elementos que enfatizam a importância das economias externas criadas pela aglomeração de atividades produtivas, como fontes geradoras de vantagem competitiva e, conseqüentemente, de desenvolvimento local. Nos estudos acadêmicos (COSTA, 2010; CASSIOLATO & LASTRES, 2003; LASTRES & ARROIO & LEMOS, 2003; DINIZ, 2004; GOÉS & GUERRA, 2007), também é possível verificar que o fenômeno da aglomeração produtiva, ou seja, dos arranjos produtivos locais se apresenta como mecanismo para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico.

O termo Arranjo Produtivo Local surgiu no final da década de 1990 como um elemento de coesão e com o intuito de se constituir como importante instrumento estratégico de desenvolvimento regional. Este termo se apresenta como resultado da conformação sócio-econômica e geográfica voltada para o aumento da capacidade competitiva das empresas por meio da “eficiência coletiva” e, conseqüentemente, do setor, da cadeia produtiva e da região (COSTA, 2010).

Nas pesquisas de Cassiolato & Lastres (2003) há o reconhecimento de que a sinergia e a aprendizagem coletiva; a cooperação e a dinâmica inovativa, geradas pela participação em arranjos produtivos locais, constituem-se em importante fonte geradora de vantagens competitivas e assumem importância fundamental para o enfrentamento dos desafios para o desenvolvimento na era da informação (CASSIOLATO&LASTRES, 2003).

Seguindo esse entendimento, Lastres & Arroio & Lemos (2003) asseguram que devido às transformações políticas e econômicas que o mundo passou nas últimas décadas do século XX, novas oportunidades e desafios surgiram para a busca do desenvolvimento. Nesse sentido destaca-se a difusão de um novo padrão de acumulação e reestruturação

produtiva, o que possivelmente se alcança com o apoio e incentivo à formação e fortalecimento dos arranjos produtivos locais.

Dentro do arranjo produtivo, a divisão do trabalho entre as empresas permite que o processo produtivo ganhe flexibilidade e eficiência. A concentração de produtores especializados estimula o desdobramento da cadeia produtiva devido ao surgimento de fornecedores de matérias-primas, máquinas e equipamentos, peças de reposição e assistência técnica, e ainda, devido ao surgimento de agentes comerciais que levam os produtos para mercados distantes (LASTRES & ARROIO & LEMOS, 2003).

A economia contemporânea é globalizada na produção, financeiramente, liberalizada comercialmente e que tem como característica uma competitividade intensiva em conhecimento, retrata a necessidade de criação de um ambiente local que atue como facilitador e estimulador de interdependências, e como ligação entre um sistema de produção e uma cultura tecnológica particular, para que o conhecimento que circula nessa economia se difunda e se codifique entre as empresas. Nesse sentido, os arranjos produtivos locais têm auxiliado, particularmente, as pequenas e médias empresas a superarem barreiras ao seu crescimento. Isto se daria pela articulação entre economias externas, resultado imediato da aglomeração espacial, e pela ação conjunta dentro dos arranjos produtivos, resultado do desenvolvimento de redes de cooperação, levando a ganhos de eficiência coletiva (DINIZ, 2001).

Os autores Góes e Guerra (2009) ao reunirem argumentos para apresentarem a concepção evolucionista como base para a formulação de políticas públicas, direcionadas aos arranjos produtivos locais, asseguram que as políticas voltadas ao estímulo da cooperação, aprendizado, socialização do conhecimento e ampliação da competitividade de certas regiões, precisaram direcionar o seu foco, para além das empresas, alcançando as relações entre elas e as demais instituições situadas no espaço geográfico em um dado arranjo produtivo local (GOÉS e GUERRA, 2009).

Diante do exposto, verifica-se que tanto o referencial teórico que abarca o tema arranjo produtivo local, quanto o panorama teórico-acadêmico ora apresentado convergem no seguinte entendimento: os APLs geram externalidades positivas; os processos de cooperação e de competição são relevantes; as características locais são fatores que contam na competitividade das empresas; a rede de relacionamentos também é um fator que soma na competitividade das empresas, assim como os investimentos externos.

Os APLs estabelecem uma inter-relação entre as atividades produtivas e a dimensão espacial, e mesmo diante de toda diversidade de ações, se mostra como um elemento de coesão espacial (COSTA, 2010).

Por último, entende-se, também, que os APLs são catalisadores de políticas em um espaço geográfico. As concepções sobre estes arranjos destacam a dimensão local e as

políticas públicas de apoio que perpassam a dimensão nacional e a local. As políticas públicas mapeiam no espaço geográfico a existência de concentrações especializadas com potencial produtivo para estimular a produção e com isso buscar o desenvolvimento (ARAÚJO, 2010)¹⁴⁰. Daí o porquê de os APLs incorporarem, simultaneamente, as questões relativas às atividades produtivas, à dimensão espacial e ao desenvolvimento.

4.2 A GEOGRAFIA DOS APLS E UMA VISÃO PRÁTICA

Para conhecer a geografia dos APLs no Brasil, foi realizado em 2005¹⁴¹, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio – MDIC, um levantamento para identificar os APLs no país, contemplando os setores primário, secundário e terciário da economia. Esse levantamento tratou de informações obtidas junto a diversas instituições, tais como: Banco do Brasil, BNDES, Banco da Amazônia, MCT, Caixa Econômica Federal, Finep, IPEA, SEBRAE e MDIC. Em 2006, o IPEA realizou novo levantamento contemplando os arranjos produtivos locais industriais, o qual gerou o relatório¹⁴² utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Esses dois levantamentos constituem a base da geografia dos arranjos produtivos no país (IICA, 2009; IPEA, 2006).

Com base no levantamento realizado pelo MDIC foi possível apresentar o número de APLs por macrorregião, segundo os setores produtivos primário, secundário e terciário. Assim, foram identificados 958 arranjos no Brasil, sendo 567 (59%) do setor primário, 47 arranjos (5%) no setor terciário e, 344 APL (36%) no setor secundário. Dos 344 arranjos do setor secundário, 178 (19%) do total de arranjos se enquadram como arranjos de baixo conteúdo tecnológico, 109 (11%) como médio/baixo e 57 (6%) de média/alta e alta intensidade tecnológica. Esses resultados mostram que os APLs estão concentrados no setor primário e em setores de baixo conteúdo tecnológico, o que é compatível com as características da economia brasileira, cuja base está na produção e exportação de matérias-primas.

Conforme tabelas abaixo, 50 e 51, verifica-se que dentro do recorte macrorregional, as regiões Sul e Sudeste possuem 83 e 200 APLs, respectivamente, sendo que 55 (66%) e 127 (64%) são do setor secundário. A região Centro-Oeste é a que possui o menor número de

¹⁴⁰ Participação da professora Tânia Bacelar Araújo na banca de qualificação do doutorado em Outubro/2010.

¹⁴¹ Conforme dados do site do MDIC e BNDES, trata-se do último levantamento feito sobre a geografia dos APLs no Brasil. Esse levantamento alimenta o Sistema de Informações de APLs do Ministério.

<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=3101#SISAPL> e http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Consolidacao_APLs.pdf, acessados em dezembro/2011.

¹⁴² Relatório intitulado *Identificação, Mapeamento e Caracterização Estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil*.

APLs, 52, o que equivale a 5% do total nacional, e a maioria desses APLs, num total de 27 (52%), encontra-se no setor secundário. A região Nordeste é a que apresenta o maior número de APLs, 428, o que equivale a 45% do total nacional, sendo que 310 (72%) estão no setor primário. A região Norte possui 196 arranjos produtivos e responde por 20% do total nacional, desses 161 (82%) são do setor primário.

Tabela 50 - Quantidade de APL por Macrorregião

Macrorregiões	APLs
Região Centro-Oeste	51
Região Nordeste	428
Região Norte	196
Região Sudeste	200
Região Sul	83
Total Brasil	958

Fonte: MDIC *apud* IICA, 2009

Tabela 51 - Distribuição de APL por Macrorregião e Setor Produtivo

Macrorregiões/ Setores Produtivos - APLs	Centro- Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Primário	14	310	161	63	19
Secundário	27	102	33	127	55
Baixa tecnologia	14	56	20	59	29
Média-Baixa tecnologia	10	35	09	42	13
Média-Alta tecnologia	- -	06	01	12	10
Alta tecnologia	03	05	03	14	03
Terciário	10	16	02	10	09
Total	51	428	196	200	83

Fonte: MDIC *apud* IICA, 2009

A partir desses números, pode-se observar que as regiões Norte e Nordeste possuem juntas 470 APLs dos 567 arranjos do setor primário do país, o que representa 72%, e isso reforça e ratifica a dinâmica econômica que prevalece nessas regiões, com baixa industrialização e dependência do setor primário.

Diante desses levantamentos e com o objetivo de consolidar o conhecimento a respeito da estruturação, da dinâmica e das iniciativas de apoio e fomento existentes aos APLs, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES encomendou o estudo "*Mapeamento e análise das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil*". Em 2010, após conclusão da pesquisa, Helena M. M. Lastres, Cristiane Garcez, Eduardo

Kaplan, Walsey Magalhães e Cristina Lemos analisaram e divulgaram um balanço sobre os resultados apresentados na referida pesquisa¹⁴³.

Segundo esses autores, a pesquisa permitiu refletir sobre as vantagens e os desafios do uso da abordagem de arranjos produtivos locais na promoção do desenvolvimento produtivo, regional e territorial. Foram avaliadas as diferentes formas como o conceito de APLs tem sido entendido e utilizado pelas diferentes agências de promoção do desenvolvimento, e foram elaboradas e analisadas as balanças comerciais dos estados brasileiros, fornecendo os fluxos comerciais locais, nacionais e com o exterior, relacionando estes fluxos com os APLs identificados. Como conclusão, a pesquisa identificou nos APLs a função de instrumento para orientação de políticas capazes de mobilizar o desenvolvimento produtivo, inovativo e territorial, e de contribuir para mitigar desequilíbrios (LATRES, GARCEZ, KAPLAN, MAGALHÃES, LEMOS, 2010). Os arranjos quando localizados em pequenas e médias cidades se consolidam como mecanismo de desenvolvimento local e, muitas vezes, potencializa o desenvolvimento regional (COSTA, 2010).

Segundo Costa (2010)¹⁴⁴ os APLS podem interferir na dinâmica econômica e social local e regional, contribuindo para o desenvolvimento nacional. Quando um APL é a base de uma economia local essa economia é capaz de mudar a dinâmica econômica e social municipal e impactar a dinâmica econômica regional e até a nacional. O autor cita como exemplo dois APLs da indústria moveleira, o APL Moveleiro de São Bento do Sul, no estado de Santa Catarina e o APL Moveleiro de Ubá, no estado de Minas Gerais.

O aglomerado moveleiro de São Bento... estima-se que existam no aglomerado em torno de 355 empresas sendo que destas 199 estão em São Bento do Sul, 118 em rio Negrinho e 18 em Campo Alegre. Estas empresas geram aproximadamente 12.000 empregos diretos, sendo mais de 8.000 em São Bento do Sul, e são responsáveis por 37% das exportações brasileiras de móveis, o que faz do aglomerado o maior exportador neste segmento... O aglomerado Moveleiro de Ubá... a economia do município cresceu graças à indústria moveleira, que é um setor intensivo em mão-de-obra... Atualmente o aglomerado possui mais de 400 empresas localizadas na microrregião, o que corresponde a mais de 50% dos estabelecimentos industriais locais, respondendo por cerca de 70% da arrecadação tributária local. Além disso, o setor é responsável por 73,4% dos empregos industriais e 37% do total de empregos no município de Ubá. Apesar do alto grau de informalidade do setor, ele é responsável por quase 70% da arrecadação municipal e por aproximadamente 45% da arrecadação de ICMS do município. O pólo moveleiro de Ubá é o sétimo em importância nacional, e o mais importante do estado de Minas Gerais. (COSTA, 2010, p. 208,209).

Diante do exposto, verifica-se que os APLs geram externalidades positivas, tais como: aumento da produtividade, interiorização do desenvolvimento, aumento de renda da

¹⁴³ Ver

<http://www.foromundialdel.org/experiencias/doc/Lastres%20políticas%20para%20APLs%20no%20Br.pdf>

¹⁴⁴ Tese de doutorado junto ao Departamento de Economia da Unicamp, intitulada: Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, publicada pelo Ministério da Integração Nacional em 2010.

população e o crescimento das exportações, o que corrobora o entendimento de SUZIGAN (2006) quando ressalta que os APLs potencializam o desenvolvimento local, pois impactam diretamente a geração de empregos, crescimento econômico, bem-estar social e exportações.

4.3 A TERCEIRA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Em 2004, a perspectiva de crescimento econômico do Brasil foi retomada. O produto interno bruto (PIB) real entre 2003 e 2007 cresceu à taxa média de 4,6% ao ano e alcançou em 2008, 5,2% e em 2010, 7,5% ao ano¹⁴⁵. A taxa de inflação referente ao ano 2003 diminuiu de 14,30% para 3% em 2007 e chegou a 4,9% em 2010. Segundo pesquisas do IPEA (2010), em 2003 havia 50 milhões de miseráveis no Brasil, e em 2010 houve uma redução de 40% desse quantitativo, ou seja, cerca de 20 milhões de cidadãos brasileiros saíram da miséria (IBGE, 2010¹⁴⁶; IPEA, 2010).

A nova dinâmica da economia permitiu ao governo a condução de novas políticas públicas. A busca do desenvolvimento migrou do foco em espaços geográficos específicos, como ocorreu nos PPAs 1996-1999 e 2000-2003, para um novo olhar sobre a multiespacialidade do território nacional (IPEA, 2010).

em um cenário mundial no qual a formação de blocos de poder, sobretudo econômicos, tem se intensificado, a redefinição do papel das políticas de desenvolvimento regional, passa a constituir um desafio... em um mundo globalizado, que integra países e elege territórios mais competitivos, reproduz-se um padrão de desenvolvimento que tende a intensificar a seletividade espacial. (DINIZ, 2007b:5).

A partir de 2006, segundo alguns economistas como Bresser Pereira (2010) e Malan (2011)¹⁴⁷, o governo Lula começou a mudar a estratégia de desenvolvimento em direção ao novo desenvolvimentismo.

O novo desenvolvimentismo tem como base o papel estratégico do Estado, está ancorado em uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e tem como critério o interesse nacional e a implantação de políticas públicas locais (BRESSER PEREIRA, 2011; MALAN, 2011)¹⁴⁸. Sendo que, essas políticas não dependem unicamente das políticas monetária e fiscal do governo, mas sim de fatores como infraestrutura física, humana e institucional, assim como inovação e produtividade (MALAN, 2011)¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Ver <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>. Acesso em 01/08/2011.

¹⁴⁶ Ver no IBGE <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2007/defaulttab.shtm>

¹⁴⁷ Ver entrevista com o economista Bresser Pereira no jornal Folha de São Paulo, em 26/09/2011 e de Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

¹⁴⁸ Ver entrevista com o economista Bresser Pereira no jornal Folha de São Paulo, em 26/09/2011 e de Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

¹⁴⁹ Ver entrevista com o economista Pedro S. Malan no jornal Estado de São Paulo, em 14/08/2011, no Espaço Aberto.

Na macroeconomia estruturalista o desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural, ou seja, de inovação nos setores já explorados e de transferência de mão de obra para setores com salários médios mais elevados. Nela, os principais dificultadores do crescimento e do pleno emprego estão do lado da demanda. Nesse sentido, no novo desenvolvimentismo o modelo substituidor de importações é superado pelo modelo exportador no qual a nação é o principal responsável pela definição de uma estratégia nacional, as reformas devem fortalecer o Estado e os mercados, e estes devem ser bem regulados, a distribuição de renda assume papel de relevância, a política industrial deve ser limitada e estratégica, e o crescimento deve ter como base a poupança interna (BESSER PEREIRA & GALA, 2010).

Nessa nova dinâmica econômica, cabe ao Estado como indutor do desenvolvimento regional e social e condutor do crescimento econômico, formular políticas focando a dimensão espacial para poder atuar em novos espaços produtivos. O novo desenvolvimento deve ser pensado não só a partir das macro-escalas geográficas, mas a partir das micro-escalas, migrando-se com isso de uma visão de desenvolvimento focada nas macrorregiões do país para um olhar sobre a esfera local (ARAÚJO, 2009).

Em relação às políticas de desenvolvimento, há atualmente uma transição no que diz respeito à estrutura dessas políticas no país. Até meados dos anos 1970 as políticas apresentavam uma estrutura *top-down*, caracterizadas como políticas keynesianas, pois o foco estava na demanda/consumo e na correção das disparidades inter-regionais, sendo essas regiões tratadas como um grande bloco homogêneo. Após esse período e até o final da década de 1990 as políticas passaram a ter uma estrutura *botton-up*, de caráter descentralizado e focado na produtividade endógena das economias regionais e locais. Atualmente, as políticas de desenvolvimento absorveram as duas estruturas *top-down* e *botton-up* (DINIZ & CROCCO, 2006).

Segundo os autores, no início da década de 1950, logo após a Segunda Guerra Mundial, a macroeconomia era influenciada pelas ideias de John Maynard Keynes que defendia a necessidade de intervenção do Estado sobre a economia, considerando que para obtenção do pleno emprego, ponto central da política macroeconômica, considerando a não existência de mecanismos naturais na economia, era necessário uma intervenção externa na economia. Prevaleceu assim a teoria do desenvolvimento econômico, que defendia o Produto Interno Bruto - PIB como determinante do crescimento econômico de um país, o que reforçou a sinonímia, ou seja, o mesmo sentido de significado entre desenvolvimento, desenvolvimento econômico e crescimento econômico (FURTADO, 1983; BRESSER PEREIRA, 2003).

Essa concepção macroeconômica presente na abordagem keynesiana influenciou várias interpretações da teoria do desenvolvimento econômico e das políticas de

desenvolvimento o que propiciou o surgimento de outras teorias de desenvolvimento, citadas a seguir, sendo que todas estas novas teorias defenderam mecanismos que determinavam a concentração de investimentos em determinadas regiões, em detrimento a outras. As políticas originárias destas teorias foram chamadas de primeira geração de políticas de desenvolvimento e centravam na redistribuição do crescimento e na importância de fatores exógenos (HELMSING, 1999).

A Teoria de Decolagem de Walt W. Rostow (1959) defendia que o desenvolvimento ocorria mediante a superação de uma série de fases na economia, sendo que o incremento na indústria e consequente impulsão no comércio internacional de produtos primários eram a base do desenvolvimento (ROSTOW, 1974). A Teoria Centro-Periferia e o Estruturalismo da CEPAL – Raul Prebisch (1957) que negou o pressuposto do livre comércio e entendeu o desenvolvimento com um sistema com posições definidas como: dominantes e dominados (FURTADO, 1983). A Teoria de Dependência de Gunnar Myrdal (1960) que girava em torno da participação do capital estrangeiro nas economias periféricas, caso houvesse entrada de capital a economia dinamizaria ou o contrário, e isso causava um obstáculo ao capitalismo local, uma vez dinamizada, as atividades produtivas tenderiam a se reforçar circularmente por meio de economias de escala e das externalidades (tratava-se da causação cumulativa) (MACHADO, 1999). A Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux (1967) e Boudeville (1968), que consistia na ideia de instalar em uma região atrasada uma indústria matriz que os efeitos a montante e a jusante permitem uma ampliação da cadeia produtiva (PERROUX, 1967).

Assim sendo, essas teorias, que brotaram durante as décadas de 1950 e 1960 partilhavam o entendimento de que para o alcance do desenvolvimento era necessária a intervenção do Estado, e influenciaram as políticas econômicas de desenvolvimento da época apresentando os seguintes instrumentos de políticas: pólos de crescimento, priorização do setor industrial, mecanismos de compensação para as regiões atrasadas, investimento no setor público, seleção das atividades produtivas em determinadas regiões, e mecanismos regulatórios para restringir a concentração de atividades produtivas em uma única região (DINIZ & CROCCO, 2006).

Durante a década de 1970, com a economia mundial sofrendo a crise do petróleo aliada às pressões inflacionárias e desemprego, houve uma inquietude geral e emergiram questionamentos acerca da eficácia das teorias econômicas e dos instrumentos de políticas keynesianos. Nesse contexto, houve uma inflexão teórica e surgiu como política econômica um conjunto de medidas da escola conhecida como *Supply-Side Economics*, cujos defensores eram os economistas conservadores Arthur Laffer, Robert Mundell e Norman Ture. Essas políticas visavam a redução do papel do Estado na economia, deixando-o apenas cumprindo funções básicas determinadas pelo Estado Mínimo, melhoria das

condições da oferta e não mais da demanda, corte de programas governamentais, privatizações, redução do déficit fiscal (PRESSER, 1981).

os primeiros indícios de que a economia mundial estava passando por uma inflexão cíclica ocorreram ainda no final da década de 1960, quando a produtividade da indústria já não crescia mais nos mesmos níveis, sendo observado ao mesmo tempo uma saturação dos mercados consumidores seguida de uma queda dos investimentos produtivos ao lado do mal-estar social. (COSTA, 2010:54)

Houve com isso, o ressurgimento de concepções que entendiam que os mecanismos de mercado eram capazes de garantir o crescimento em longo prazo e de forma sustentada, como a Escola NeoClássica (DINIZ, 2006).

a difusão do ideário neoliberal foi aos poucos colocando para fora da arena as políticas estruturantes pensadas em macro-escalas. A partir deste período a localização produtiva passou a ser cada vez mais ditada pela ótica da acumulação privada [...] o motor de crescimento deixa de ser a integração ao sistema econômico nacional e passa a ser a integração direta, sem mediação ao fluxo internacional de acumulação do capital, o que contribuiu para a ampliação da heterogeneidade estrutural intersetorial, intrasetorial (entre empresas exportadoras) e intrafirma (entre produtos de linha de produção atualizados e tradicionais). (COSTA, 2010:161).

Este contexto foi incrementado, no decorrer da década de 1980 e início da década de 1990, pelo movimento de abertura comercial e financeira, a reestruturação da economia e da sociedade, a revolução tecnológica e a internacionalização da produção (CHESNAY, 1996) “[...] o neoliberalismo ganha espaço e as políticas estruturantes, dentre elas as de desenvolvimento regional e as industriais saem da agenda dos formuladores de políticas [...]” (COSTA, 2010: 17).

Estas mudanças tiveram repercussão na dimensão espacial determinando a perda de dinamismo de regiões afetadas pela desindustrialização, pela falta de reestruturação produtiva, e o surgimento de novas regiões de crescimento acelerado como os distritos industriais da Itália, o Vale do Silício e a Rodovia 128 importantes aglomerações de empresas localizadas nos EUA. Trata-se de um novo paradigma produtivo surgindo no bojo de uma nova onda de crescimento, com o poder de competitividade derivando do domínio de tecnologias emergentes (COSTA, 2010).

Esses acontecimentos influenciam a teoria e as políticas de desenvolvimento, demandando a incorporação de aspectos institucionais como conhecimento, cultura, capital social e outros para o entendimento da dinâmica geográfica e valorização das características locais; e um enfoque na inovação considerando as economias do conhecimento e a competitividade, ou seja, variáveis do desenvolvimento endógeno (DINIZ & ROCCO, 2006). Este conjunto de políticas foi definido por Helmsing (1999) como a segunda geração de políticas de desenvolvimento centrada nos fatores endógenos locais, e que visavam promover as capacitações da região de forma a prepará-la para lidar com a competitividade internacional (HELMSING, 1999; JIMÉNEZ, 2002).

O foco das políticas estando nos fatores endógenos, a questão endógeno-exógena adquire maior significado se abordada nos termos da diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento. O crescimento econômico depende principalmente da capacidade da região para atrair recursos (públicos e privados) e dos impactos das políticas macroeconômicas e setoriais sobre a região. O desenvolvimento pressupõe que a região possua uma capacidade de organização social que se reflete na autonomia decisória; capacidade de captação e reinversão do excedente econômico; inclusão social; consciência e ação ambientalista; sincronia intersetorial e territorial do crescimento; e percepção coletiva de pertencer à região. Para o autor, a organização social, é componente endógeno por excelência, capaz de transformar impulsos (externos) ou processos (gerados internamente) de crescimento em desenvolvimento (BOISIER, 1997).

No final de 1990 emergiu uma terceira geração de políticas de desenvolvimento (DINIZ & CROCCO, 2006). A partir do entendimento de que com o fenômeno da globalização surge uma nova perspectiva espacial que gera um efeito contraditório na organização do espaço mundial, pois por um lado a globalização demanda a unificação e a padronização dos mercados e produtos, e por outro permite a diversificação das economias e dos mercados locais, promovendo assim uma articulação entre o local e o global. Assim, considerando essa nova sistemática global, as políticas de desenvolvimento deixam de ser exclusivamente nacionais ou locais, e passam a ser multiespaciais (ARAÚJO, 2010).

Nesse sentido Helmsing (1999) ressalta que nas políticas de terceira geração a coordenação horizontal entre os atores deve ser complementada pela coordenação vertical entre os níveis. As políticas da terceira geração devem, também, levar em consideração o posicionamento econômico dos sistemas regionais de produção nos contextos setoriais e locais, o que implica em superar a divisão das políticas de desenvolvimento em exógenas e endógenas.

As políticas de terceira geração se baseiam no reconhecimento de que uma nova orientação não necessariamente requer mais recursos, mas sim o aumento da "racionalidade sistêmica" no uso dos recursos e dos programas existentes. A terceira geração, de certa forma, supera a oposição entre políticas de desenvolvimento exógeno e endógeno. (HELMSING, 1999, 44).

Para Helmsing a terceira geração de políticas apresenta as seguintes características:

- o reconhecimento de que com a globalização não somente as empresas, mas os territórios também competem entre si, com isso, não se deve olhar apenas para dentro;
- os sistemas produtivos territoriais devem se posicionar nos contextos nacionais e internacionais;
- as políticas não podem "ser tão locais ou regionais" a ponto de excluir ou ignorar políticas e intervenções nacionais setoriais;

- devido ao crescente fluxo de capitais privados não se pode deixar de reconhecer o papel de investimentos e empresas externas, especialmente as grandes; e,
- o reconhecimento de que cooperação não é essencial somente entre as firmas, mas também entre as instituições, ou seja, a coordenação horizontal entre os atores locais deve ser complementada pela coordenação vertical entre os diferentes níveis (HELMSING, 1999:44).

Essa engrenagem gera um movimento de descentralização político-administrativa, que reforça as estruturas de poder local e permite uma mobilização de grupos e instituições nacionais e subnacionais. (AFFONSO, 1995).

Ao se considerar a escala local como estratégia de desenvolvimento, as vantagens comparativas locais passam a ocupar centralidade nas discussões sobre as ações do governo, pois se constituem na capacidade dos atores, políticos e econômicos, e da sociedade local de se estruturarem e se mobilizarem, usando como base a sua diversidade e sua matriz cultural uma vez que, cada lugar é portador de dinâmicas próprias. Essas dinâmicas, por sua vez, interagem com o movimento da globalização, uma vez que resultam de processo histórico diferenciado e de uma construção social específica (ARAÚJO, 2000).

Nesse sentido, verifica-se que a terceira geração de políticas leva em conta dois fatores: o processo de integração nacional que estimula a concorrência inter-regional e o processo de integração global que estimula a competitividade internacional. Além desses dois fatores está presente na terceira geração a percepção de que para ocorrer o desenvolvimento, um espaço geográfico depende da sua capacidade de utilizar os recursos locais de forma adequada e de captar e internalizar recursos externos.

4.4 O NOVO ALINHAMENTO ENTRE O FEDERAL E OS ENTES FEDERATIVOS: A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E A DESCONCENTRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

No Brasil, com a República, a Federação nasceu como uma forma de organização capaz de permitir aos entes federados gozar de maior autonomia. O federalismo consiste na coexistência de diversas instâncias de poder territorializado, as quais procuram conciliar autonomia e interdependência, e levam à criação de instituições para estabelecer relações intergovernamentais e para conciliar conflitos entre os interesses locais, regionais e nacionais. O federalismo republicano definiu as esferas federal, estadual e municipal e a atual Constituição Federal de 1988 incorporou o município como ente federativo (OLIVEIRA & SANTANA, 2010).

A Carta Magna Brasileira designou competências exclusivas à União, estados e municípios, mas instituiu, igualmente, um conjunto de competências comuns ou concorrentes e compartilhadas. A relação entre os entes federados ocorrem de maneira a caracterizar um federalismo cooperativo no Estado brasileiro (CEPAL, 2010).

Art. 23. Parágrafo único.

Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional [...] Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (CFB, 1988).

Ao compor o atual pacto federativo sob a forma de federalismo triádico (União, Unidades Federativas e Municípios) a Constituição Federal garantiu autonomia administrativa aos governos subnacionais; transferiu as atribuições da União para os demais entes federativos Estados, Distrito Federal e Municípios; instituiu um novo regime de atribuições tributárias no qual os estados e municípios receberam poderes de tributar; assegurou uma parcela maior das receitas tributárias federais aos estados e municípios. Por outro lado, não estabeleceu mecanismos para coordenar as relações intergovernamentais e incorporou as exigências em torno de uma formulação de políticas mais descentralizada, democrática e de interesse público. Emergiu, diante desse contexto, uma tensão entre a centralização e a descentralização relativas à organização administrativa, competência tributária, responsabilidade por determinadas políticas públicas e poder de editar leis (AFFONSO, 1995).

O fortalecimento dos municípios, que ganharam status constitucional, gerou a municipalização de várias políticas públicas, retirando dos governos estaduais a execução de alguns serviços como a coordenação de políticas, financiamento suplementar ou ação conjunta junto ao poder local, formando assim um federalismo compartimentado (ABRÚCIO, 2006). Neste sentido, o papel dos estados tornou-se o mais indefinido, como também o seu modo de articulação com os outros níveis de governo em diversas políticas. A articulação entre gestão e política, geralmente complicada na história do Estado brasileiro, é ainda mais nebulosa no plano estadual (ABRÚCIO & GAETANI, 2005).

Além desse contexto do atual pacto federativo, ainda há a enorme assimetria que caracteriza o Brasil, diante da qual cabe ao governo federal a função, por meio de políticas públicas e de ações integradas com os entes federativos, buscar corrigir as desigualdades entre estados e regiões do país. Para isso, é necessário que o governo federal aperfeiçoe os investimentos no território nacional, aumente a eficiência da gestão governamental e auxilie os governos subnacionais em termos financeiros e administrativos, considerando e respeitando a autonomia dos entes federados (AFFONSO, 1995).

Na perspectiva federativa é possível verificar a presença de duas tendências, a saber: a consolidação da ação cooperativa da União na federação brasileira, consagrada nos fundos de participação e nas atribuições das instituições federais responsáveis pelo desenvolvimento regional, e os processos de descentralização política e financeira. Esta ambiguidade do texto constitucional marca o federalismo brasileiro. A Assembleia Nacional Constituinte reconheceu, por um lado, os enormes desequilíbrios econômicos e sociais entre estados e entre municípios, o que exigia um papel mais ativo da União, fortalecendo a centralização. Assim como, promovia a descentralização, permitindo a criação de sistemas estaduais de incentivos fiscais e outras legislações pertinentes (ISMAEL, 2010)

Em meio a este cenário, as ações do governo parecem se concentrar sobre dois pilares que, possivelmente, funcionam como facilitadores do processo de interação articulada dos entes federados: a descentralização administrativa das ações governamentais e a desconcentração dos investimentos nas políticas públicas.

Descentralização Administrativa

O processo de descentralização é traduzido por Abrúcio (2006) como sendo um processo de conquista ou de transferência de poder.

definimos a descentralização como um processo nitidamente político, circunscrito a um Estado nacional, que resulta da conquista ou transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, os quais adquirem autonomia para escolher seus governantes e legisladores, para comandar diretamente sua administração, para elaborar uma legislação referente às competências que lhes cabem e, por fim, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira. (ABRÚCIO: 2006, p.3).

No âmbito administrativo¹⁵⁰ o processo de descentralização trata da delegação de funções de órgãos centrais para agências mais autônomas, o que na verdade é um processo de horizontalização das estruturas organizacionais públicas, com a redistribuição das responsabilidades. A descentralização é igualmente utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado às esferas subnacionais, cabendo à instância federal o papel de coordenação (ABRÚCIO, 2006).

Os estudos do IICA (2007) convidam a deslocar o processo de descentralização administrativa para o contexto da territorialização da governança, a qual consiste em definir espaços geográficos como *lócus* de projetos sociais, políticos e econômicos, inovadores, como forma de implantar a descentralização das atividades governamentais. E esses espaços públicos seriam orientados à construção de um tipo de concertação/harmonização dos atores do Estado e da sociedade civil.

¹⁵⁰ Não se pretende abordar a discussão do processo de descentralização no sentido essencialmente político, pois abarca debates intelectuais acerca do tema desde o século XIX, com o pensador Pierre-Joseph Proudhon até a descentralização oriunda do neoliberalismo.

Para Vianna (1996) no contexto das políticas públicas haveria dois tipos de descentralização, a caótica e a planejada. Na descentralização planejada as funções dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal) sofreriam mudanças qualitativas e haveria um deslocamento gradativo de recursos de um nível para o outro, criando uma relação de complementaridade entre os níveis, apoiando-se numa ideia de sistema (VIANNA, 1996).

A prática institucional das políticas, segundo CEPAL (2010) está relacionada às competências dos entes federados e às atribuições dos diferentes níveis territoriais. A Constituição Federal de 1988 é única no mundo a estabelecer uma federação trina formada por União, Estados e Municípios, entes federados reciprocamente autônomos, sem hierarquia. Esta “*autonomia*” dos entes federados se traduz na capacidade de auto-organização, auto-governo e auto-administração. A repartição de competências entre os entes federados consiste na divisão vertical e espacial de poderes.

A descentralização se traduziria em alternativa para melhorar a gestão das políticas públicas, a partir do compartilhamento das ações governamentais entre os entes federativos, levando em conta os papéis que cada um deles assume no processo. Cabe à esfera federal habilitar-se para o repasse de funções e para a coordenação das ações, fornecendo auxílio técnico e financeiro aos níveis inferiores, de forma a potencializar a capacidade empreendedora do local. Os entes subnacionais, por sua vez, seriam pressionados a aprimorar sua estrutura administrativa e seus mecanismos de *accountability* democrática para bem operacionalizar as políticas.

A descentralização de funções governamentais ocorre por conta da peculiaridade de cada política pública. Nesse sentido acredita-se que, no âmbito da descentralização administrativa, ao retomar a espacialização das políticas públicas, o governo federal está procurando desenvolver as capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais para melhorar o desempenho da gestão pública. Isso permite que as metas estabelecidas nas políticas federais possam ser replicadas nos Estados e municípios, respeitando as características locais.

os possíveis ganhos de eficiência resultantes da desconcentração das atribuições não são alcançados caso falem recursos suficientes às administrações locais..., o repasse das funções antes centralizadas só alcança plenamente seus objetivos quando acoplado à existência ou à montagem gradativa de boas estruturas gerenciais nos níveis inferiores. Obviamente que a grande concentração de tarefas nas mãos do Governo Central é prejudicial à eficiência... e ao alcance dos melhores resultados. (ABRÚCIO, 2006, p:13).

A cooperação entre os entes federados tem uma importância fundamental no Brasil devido à estrutura de competências comuns, concorrentes e complementares entre entes federados. Esta importância se destaca especialmente para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, bacias hidrográficas, microrregiões geográficas, e outras

espacialidades onde os problemas sociais, econômicos, regionais e urbanos dependem fundamentalmente de uma gestão compartilhada dos entes federados (CEPAL, 2010).

A experiência brasileira tem sido rica na criação e operacionalização de diversos *lócus* sociais, políticos e econômicos inovadores atrelados à distintas políticas e programas. Estes *lócus* assumem diferentes formatos, entre eles: conselhos (municipais, regionais, estaduais, nacionais); comissões; grupos de discussão ou grupos executivos; câmaras (setoriais, técnicas, etc.). Um elemento importante desses *locus* é a sua capacidade de congregarem atores diretamente envolvidos em um determinado tema, articulando representantes de organizações governamentais e da sociedade civil. Alguns exemplos seriam: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea); os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e/ou Sustentável (CMDR); o Conselho Estadual (CEDRS) e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento; os fóruns das mesorregiões do Ministério da Integração Nacional - MI; os territórios dos Consads do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS; os conselhos das cidades do Ministério das Cidades - MC; e os pactos de concertação do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG (FLEXOR & LEITE, 2006; CEPAL, 2010).

Desconcentração de Investimentos

Uma das tendências para a definição do federalismo cooperativo na Constituição de 1988 está associada ao processo de desconcentração de investimentos, que trata da redefinição da partição das unidades subnacionais nos recursos nacionais. Como pano de fundo tem-se o processo histórico de concentração espacial da economia brasileira, que se traduz em desequilíbrios sociais e econômicos entre as diferentes espacialidades nacionais (ISMAEL, 2010).

A descentralização foi um tema central da agenda da democratização e foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia de suas políticas. Acreditava-se que o fortalecimento dos espaços subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões dos governos locais (CEPAL, 2010).

A Assembléia Nacional Constituinte estabeleceu os contornos do federalismo cooperativo, com o foco nos desequilíbrios socioeconômicos entre as regiões, definindo mecanismos cooperativos que respaldariam a atuação da União na federação assimétrica. Um desses mecanismos consta do artigo 159 da Constituição Federal de 1988, que é a criação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), e dos Fundos de Desenvolvimento o financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (ISMAEL, 2010).

As recentes políticas públicas trazem em si estratégias de desenvolvimento envolvendo distintos atores e focando diversos fatores como infraestrutura física, humana e institucional, assim como inovação e produtividade. Nesse sentido e considerando que a receita pública a qual contempla quase 40% do PIB ainda se concentra nas ações de cunho federal, cabe a este governo se preocupar com espaços subnacionais dinamizando os investimentos, para que surjam oportunidades reais de desenvolvimento (ARAÚJO, 2007).

Ao mesmo tempo, o esforço de desconcentração de investimentos das políticas atende aos novos desafios da sociedade e da economia nacional, tais como soluções para a pobreza e para a falta de oportunidades. (ECHEVERRI, 2007; IICA, 2007).

Essa preocupação é visível desde a segunda metade dos anos 1990 com as propostas dos eixos de desenvolvimento pensadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e com as políticas com recortes geográficos específicos, considerando a pobreza e a estagnação das regiões vulneráveis elaboradas no governo Lula (2003-2010). Este foi o grande desafio, em particular nos últimos oito anos: espacializar políticas para se reduzir a pobreza e avançar na construção nacional em um contexto mundial que contesta a importância dos Estados Nacionais (ARAÚJO, 2007, 2010).

Entretanto, ao se preocupar com espaços subnacionais, com a dinâmica dos investimentos, e ao mesmo tempo, manter a integração nacional, o governo federal incorre em duas grandes dificuldades: a estrutura das receitas, fortemente concentrada na esfera federal e os níveis desiguais de capacidade financeira e administrativa entre estados e municípios (IICA, 2007).

Fica clara a complexidade que abrange a questão. As diversidades socioeconômicas, administrativas e culturais que especificam os entes federativos não permitem acomodar as necessidades financeiras baseada em decisões centralizadas e unilaterais do governo federal.

Quando as desigualdades regionais são grandes, o equilíbrio entre a repartição de competências e a autonomia federativa depende de um eficiente sistema de transferências compensatórias, capaz de equilibrar o interesse dos estados mais desenvolvidos, que preferem mais autonomia para tributar, e os dos estados mais atrasados, que necessitam completar suas fracas possibilidades de arrecadação com transferências promovidas pelo poder central. (REZENDE, 2001: 186).

Nesse sentido, verifica-se que para o processo de desconcentração de investimentos, a capacidade de gestão dos entes federativos e as heterogeneidades espaciais devem ser consideradas. Desta forma, supõe-se que tanto a descentralização administrativa quanto a desconcentração de investimentos se revelam como facilitadores do processo de interação articulada dos entes federados, assim como atendem aos novos desafios da sociedade e da economia nacional.

Conclusão

O objetivo do presente trabalho foi responder à questão: Os arranjos produtivos locais podem ser considerados uma forma de espacialidade nas políticas públicas?

Foi possível concluir com o desenvolvimento do trabalho que os APLs fortalecem e desenvolvem o sistema sócio-produtivo da região na qual estão inseridos, impactando diretamente a dinâmica da economia local e potencializando o desenvolvimento regional. Assim como, integram diferentes espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas e mobilizam o desenvolvimento produtivo local valorizando a cooperação, os saberes locais e a capacidade inovativa local.

Concluiu-se ainda que, os APLs detêm a capacidade de geração de externalidades positivas; desempenham papel fundamental no incremento da competitividade dos produtores locais; aproveitam o processo de cooperação e de competição; criam, provêm e desfrutam da rede de relacionamentos envolvendo diferentes atores locais; melhoram as condições locais para o crescimento de empresas. Além disso, que os APLs se mostram como elemento de coesão espacial e contribuem para a geração de emprego e renda e para a redução de desigualdades sociais.

E, ainda, recorrendo ao Ministério da Integração Nacional quando definiu as mesorregiões como “territórios que envolvem uma ou mais regiões que compartilham características comuns em cultura, questões socioeconômicas, políticas e ambientais” e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário quando definiu os territórios rurais como “um espaço geograficamente definido, caracterizado por critérios multidimensionais tais como ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições. Possui população formada por grupos sociais relativamente distintos que se interrelacionam interna e externamente por meio de processos caracterizados por um ou mais elementos que indicam identidade, coesão e sentido de pertencimento”, é possível dizer que há um indicativo de que as características dos APLs apresentam uma identidade com as concepções da dimensão espacial, acima citadas. Essa identidade consolida os APLs como elo entre as políticas e o desenvolvimento local.

As concepções teóricas focam a coerência interna, o “caráter” próprio, a especificidade, os fluxos de ideias, de informações, conhecimento, pessoas, etc. do espaço geográfico o que é característico dos APLs, uma vez que propiciam o compartilhamento dos canais de interlocução local, estadual e federal, a partir das redes relacionamentos envolvendo diferentes atores, reconhece e valoriza as potencialidades locais e incrementa a competitividade dos produtores locais.

Já as concepções do governo focam as características comuns, a coesão social e o sentido de pertencimento, o que também é característico dos APLs quando propiciam a

integração de diferentes espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas e mobilizam o desenvolvimento produtivo, inovativo e local. Estas constatações reforçam o entendimento de que os APLs incorporam, simultaneamente, as questões relativas às atividades produtivas, à dimensão espacial e ao desenvolvimento.

Além de se reconhecer uma possível identidade entre os APLs e as concepções teóricas e governamentais, foi possível perceber uma imbricação entre a concepção dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), a terceira geração de políticas de desenvolvimento, e o federalismo brasileiro, o que possivelmente, se reflete numa condicionante favorável para se conceber os APLs como uma nova espacialidade das políticas públicas.

Os APLs incorporam os aspectos institucionais como conhecimento, cultura, capital social, assim como o entendimento da dinâmica geográfica e valorização das características locais, além de darem ênfase à inovação, considerando as economias do conhecimento e a competitividade. Ao mesmo tempo, sofrem influência do Estado como: redução de encargos para empresas; flexibilização do mercado de trabalho; indução de oferta e do desenvolvimento de um campo econômico específico para atender ao mercado. Ou seja, os APLs incorporam variáveis do desenvolvimento endógeno e exógeno.

A terceira geração de política, do ponto de vista teórico, resgata os determinantes clássicos, exógenos, presentes em políticas de desenvolvimento como o tratamento diferenciado para empresas diferenciadas, a centralização de recursos e espaços geográficos específicos, retorno dos efeitos de polarização e concentração espacial de atividades produtivas. Assim como, resgata os determinantes endógenos, tais como: autonomia decisória; capacidade de captação e reinversão do excedente econômico; inclusão social; consciência e ação ambientalista; sincronia intersetorial e territorial do crescimento; e percepção coletiva de pertencer à região.

Desta forma, pode-se dizer que tanto os APLs quanto a terceira geração de políticas superam a oposição entre políticas de desenvolvimento exógeno e endógeno. Ou seja, tanto um quanto o outro levam em consideração características inerentes ao desenvolvimento endógeno assim como ao exógeno.

O alinhamento entre o Federal e os entes federativos, consiste basicamente na transferência de atribuições do Estado às esferas subnacionais, conciliando autonomia e interdependência da federação tríade, e ao mesmo tempo consolidando a ação cooperativa entre os entes federados. A Constituição Federal, ao garantir status constitucional aos municípios, fez emergir a municipalização de várias políticas públicas, abrindo espaço para uma nova ambiência para as políticas, ou ainda, para a multiespacialidade das políticas.

Diante do exposto, é possível concluir que, possivelmente, os APLs se revelam uma nova espacialidade com condições favoráveis de ser condutora do desenvolvimento social e econômico.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

ABRÚCIO, Fernando. L. GAETANI. Francisco. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão, 2003. Disponível em: <<http://www.portalct.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files.pdf>>. Acesso em 10/10/2011.

AFFONSO, Rui e SILVA, Pedro Luiz Barros - *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP/Editora UNESP, 1995.

AFFONSO, Rui. A crise da federação. In: *A crise econômica e a crise da federação*. Brasília, 1999.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Entrevista. In. *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula*. José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos e Joana Alencar (Orgs) Brasília: Ipea: CDES, 2010

AZEVEDO, Elisabeth & GORAYEB, José. BNDES 50 Anos de Desenvolvimento, Livro, 2007. Disponível em: < <http://www.estantevirtual.com.br/sinallivro/Elisabeth-Azevedo-Jose-Gorayeb-texto-Bndes-50-Anos-de-Desenvolvimento-8155703>>. Acesso em 26/03/2011.

BELLUZZO, L. G. de Mello, ALMEIDA, J. S. Gomes de. *Crise e reforma monetária no Brasil. São Paulo em Perspectiva*, 4 (1), jan-mar , 1990.

BENKO, G. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

BOISIER, S. *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. In *Serie Ensayos*, Documento 97/37, ILPES, Santiago, 1997. Disponível em: <<http://www.revistaestudiosregionales.com/pdfs/pdf524.pdf>>. Acesso em julho de 2011.

BRESSER-EREIRA, L.C. *O Conceito Histórico do Desenvolvimento Econômico*, FGV, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>>. Acesso em junho/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento, *Revista de Economia Política*, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572010000400007&script=sci_arttext>. Acesso em dezembro/2011.

BUARQUE, Sergio et alii *Integração Fragmentada e Crescimento da Fronteira Norte In Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. FUNDAP/ Ed. UNESP: São Paulo, 1995.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o Desenvolvimento local sustentável*. Capítulo 3, Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CASSIOLATO, José Eduardo & LASTRES, Helena. *O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas*, 2003. Disponível em:

<<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P3/NTF2/Cassiolato%20e%20Lastres.pdf>>. Acesso em junho, 2011.

CASSIOLATO, J.E. e LASTRES, H.M.M. (eds.). *Globalização e inovação localizada: Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/IEL, 1999. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P1/texto/NT01.PDF>>. Acesso em 2011.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1830-1970*. São Paulo: Ed. Global/ Ed. UNICAMP, 1995.

CEPAL/ ILPES - *Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil*. Santiago, Chile: 2010. Disponível em: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/3/38883/S8DT_L3192_p.pdf>. Acesso em janeiro/2012.

COSTA, Eduardo J.M. *Arranjos Produtivos Locais, políticas públicas e desenvolvimento regional*. Brasília: Mais Gráfica, 2010.

DINIZ, Clelio Campolina. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Texto para Discussão n. 375. IPEA, Brasília-DF, 1995. Disponível em: <http://189.21.130.7/pub/td/1995/td_0375.pdf>. Acesso em junho 2011.

_____. *A nova geografia econômica do Brasil: condicionantes e implicações*. FÓRUM NACIONAL, 12, Rio de Janeiro, Instituto de Altos Estudos, 2008.

_____. Global-local: Interdependências e desigualdade ou Notas para uma política tecnológica e industrial regionalizada no Brasil. In *Arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico*, Nota técnica 9. Rio de Janeiro, IE/UFRJ 2001. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redesist>. Acesso em 05/08/2011

_____. (org). *Políticas de desenvolvimento regional : desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia*. Brasília, Editora UNB 2007a.

_____. *A Dinâmica Regional Recente da economia Brasileira e suas Perspectivas*. Texto 375. IPEA: Brasília, 1995. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/pub/td/1995/td_0375.pdf>. Acesso em 20/10/2010.

DINIZ, Clelio Campolina; CROCCO, Marco. *Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil*: 2007. Disponível em: <http://www.aedb.br/faculdades/eco/ano4/Economia_Regional_e_Urbana.pdf>

_____. *Economia Regional e Urbana: contribuições recentes*. Organizadores. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

_____. *Restruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira*. *Revista Nova Economia* / UFMG, v.6 n. 1 jul./1996. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v6n1/060103.pdf>>. Acesso em 10/10/2010.

DINIZ, C. C.; SANTOS, F.; CROCCO, M. *Conhecimento, inovação e desenvolvimento regional / local*. In: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. (Org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/Conhecimento_inovacaoeDesenvolvimento_r2.pdf>. Acesso em junho 2011.

<http://www.aedb.br/faculdades/eco/ano4/Economia_Regional_e_Urbana.pdf>. Acesso em junho, 2011

ECHEVERRI, R. *Articulación de políticas y participación social*. San José: IICA, 2007

EVANS, Peter B. *Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa*. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, nº 4, jul.- dez 1998.

FLEXOR, G., LEITE, S. Análise das políticas públicas: breves considerações teóricometodológicas. In: FÁTIMA, E.N. *et al.* (Orgs.) *Mundo rural IV: configuração rural-urbanas: poderes e políticas*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/AnalisePolitica%20Publica_flexor_leite.pdf>. Acesso em julho/2011.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, Publifolha, 2000.

_____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GOÉS, Thiago; GUERRA, Oswaldo. *Desenvolvimento Endógeno e teoria evolucionista como fundamentação para políticas públicas em arranjos produtivos locais*, 2009. Disponível em: <<http://www.mesteco.ufba.br/scripts/arquivos/artigo09.pdf>>. Acesso em 10/10/2011.

HELMSING, A. H. J (Bert). *Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación*. *EURE (Santiago)*, v. 25, n. 75, p. 5-39, 1999. Disponível em: <www.scielo.cl/scielo.pdf>. Acesso em 15/10/2011.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil 1930/70*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização brasileira, 1971.

IBGE - *O estudo Regiões de Influência das Cidades*, Brasília, 2010. http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1246, acessado em 15/10/2011.

IICA – *Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais*, MDA, 2007. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>.

IPEA - *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula* / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar - Brasília: Ipea: CDES, 2010.

_____. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2010.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Diretoria de Estudos Sociais. Brasília, 2008.

ISMAEL, Ricardo. *Os Contornos do Federalismo Cooperativo Brasileiro na Constituição de 1988*. 2010. Disponível em: <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276614209_ARQUIVO_ANPUHRio.ArtigoCompletoRicardolsmaelJUNHORioRJ2010.1.pdf>. Acesso em dezembro/2011.

JIMÉNEZ, Edgar Moncayo. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionais e impacto territorial d la globalización. Santiago, ILPES/CEPAL, 2002. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/11885/sgp27.pdf>>. Acesso em julho/2011.

KRUGMAN, P. *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MA: MIT Press, 1995.

LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E.; CAMPOS, Renato. Arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais: vantagens do enfoque. In: LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E. (Orgs). *Estratégias para o desenvolvimento: um enfoque sobre arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Centro-Oeste brasileiros*. Rio de Janeiro, 2006.

LASTRES, Helena M.M.; ARROIO, Ana; LEMOS, Cristina. *Políticas de apoio a pequenas empresas: do leito de Procasto à promoção de sistemas produtivos locais*. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/P3/NTF2/Lastres,%20Arroio%20e%20Lemos.pdf>>. Acesso em 23/06/2011.

LASTRES, Helena M.M.; CASSIOLATO, José E. Novas políticas na Era do conhecimento: o foco em APLs, 2003. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/redesist/Artigos/LasCasParcerias.pdf>>

LASTRES, H., CASSIOLATO, J.E., LEMOS, C., MALDONADO, J., VARGAS, M. Globalização e inovação localizada, REDESIST: Nota Técnica 01, Rio de Janeiro, 1998.

LASTRES, Helena; GARCEZ, Cristiane; KAPLAN, Eduardo; MAGALHÃES Walsey; LEMOS, Cristina. Políticas para arranjos produtivos locais no Brasil, BNDES, 2010. Disponível em: <<http://www.foromundialadel.org/experiencias/doc/Lastres%20politicass%20para%20APLs%200no%20Br.pdf>>

MACHADO, Luís. T. A teoria da Dependência da América Latina. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141999000100018&script=sci_arttext>. Acesso 04/10/2011.

MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Economistas), 1996 (primeira edição em 1890).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. *O Desafio do Planejamento Territorial*. Brasília, MPOG, 2005.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*. Brasília: 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Brasília: MPOG, 2006. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol3.pdf>. Acesso em Janeiro/2012

_____. *Estudo da Dimensão Territorial do PPA: Regiões de Referência em Escala Sub-regional*. Brasília, CGEE/MPOG, 2007-A. 531p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em 19 de agosto de 2007.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro:UFMG Biblioteca Universitária, 1960 [Primeira edição: 1957].

OLIVEIRA, Francisco de. *Celso Furtado*. (Coleção Grandes Cientistas Sociais). São Paulo: Ed. Ática, 1983.

_____. *Noiva da revolução Elegia para uma religião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes*. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Romualdo. SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade I* organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

PERROUX, F. *A economia do século XX*. Lisboa, HERDER, 1967.

PORTER, M.: *Vantagem Competitiva*. Criando e sustentando um desempenho superior. 13 ed., Rio de Janeiro, Campus, 1998.

REZENDE, Fernando. *Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira*. In HOFMEISTER, W e CARNEIRO, J.M.B (orgs). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo - Fundação Konrad Adeneuer, 2001.

ROSTOW, Walt W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Zahar, 1974

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 (primeira edição, 1942).

SUZIGAN, Wilson. *Notas sobre desenvolvimento industrial e política econômica no Brasil na década de 30*. Revista economia política, v. 4, 1984. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/13-9.pdf>>. Acesso em 26/03/2011.

_____. *Identificação, Mapeamento e Caracterização estrutural de Arranjos Produtivos Locais no Brasil*. IPEA, 2006. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/estudospesq/apls/Relat_final_IPEA28fev07.pdf, acessado em julho, 2011.

VIANNA, Sérgio Besserman. *Política econômica externa e Industrialização: 1946-1951* In. Abreu, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

VIANNA, A. L., SUS: Entraves à descentralização e propostas de mudança. In: *Federalismo no Brasil. Descentralização e Políticas Sociais* (R. B. A. Affonso & P. L. B. Silva, org.), pp. 269-295, São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1996.

5. A DIMENSÃO ESPACIAL NO GOVERNO LULA (2003-2010)

Resumo

A dimensão espacial está presente em diversos planos e políticas públicas conduzidas pelo governo Lula. O objetivo do presente artigo é analisar como esta dimensão é inserida nestes planos e políticas. Para tanto serão abordadas algumas das distintas concepções da dimensão espacial existentes nos ministérios do governo federal. Os problemas e contradições que envolvem esta dimensão, assim como, a maneira diferenciada como o governo a incorporou na programação das ações governamentais será objeto de análise. Verificou-se que há uma multiplicidade de abordagens, definições distintas e mesmo nomenclaturas diferentes para os diferentes recortes territoriais. E ainda, que as políticas abordadas nesse estudo, apesar de apresentarem certa convergência entre os interesses definidos nos Ministérios, de modo geral, sinalizam que ainda são concebidas e praticadas isoladamente, não ocorrendo uma integração entre elas. A falta de um projeto nacional de desenvolvimento com a definição de uma organização espacial do país voltada para o desenvolvimento das regiões e para a redução da desigualdade regional e social amparou, possivelmente, o descompasso que houve entre as ações previstas nos Ministérios e as iniciativas efetivamente implementadas pelo governo federal.

Palavras-Chave: políticas, públicas, dimensão, espacial

Abstract:

The spatial dimension is present in several public plans and policies conducted by Lula's government. The purpose of this article is to analyze how this dimension is inserted in these plans and policies. For that, some of the different conceptions of the spatial dimension in the existing ministries of the federal government will be addressed. The problems and contradictions involving this dimension, as well as the differentiated manner that the government has incorporated it into the programming of governmental actions will be analyzed. It was found that there are a multitude of approaches, different definitions and even different classifications for the various territorial cutouts. And yet, it was found that the policies addressed in this study, despite the fact that they showed some convergence with the interests defined in the Ministries, in general, are still conceived and practiced in isolation and there is no integration between them. The lack of a national development project with the definition of a spatial organization in the country focused on the development of regions and on the reduction of social and regional inequality possibly bolstered the gap that existed between the actions envisaged in the ministries and the initiatives effectively implemented by the federal government.

Keywords: policies, public, dimension, spatial

Introdução

A partir de 2003, observa-se uma evolução favorável dos indicadores macroeconômicos e sociais brasileiros, os quais sinalizam um novo panorama do desenvolvimento socioeconômico do país, caracterizado por elevação do PIB, diminuição da pobreza, leve redução da desigualdade social, aumento do salário mínimo e expansão do crédito. Alguns estudos, citados abaixo, associam esse novo panorama à garantia da eficiência agregada da economia brasileira (maior produtividade total dos fatores), que por sua vez é alcançada quando se reduzem os custos de transações econômicas e se eleva a produtividade do País, impactando a expansão da receita fiscal e permitindo ao governo federal elevar os gastos com políticas públicas (VELOSO & MENDES, 2011; IPEA, 2010, 2011; IBGE, 2008). Vale ressaltar que não há a pretensão de analisar os resultados das políticas, planos e programas, mas apenas a forma de abordagem da dimensão espacial.

Entre 2003-2010 o PIB nacional alcançou variações positivas, com exceção do ano de 2009¹⁵¹, conforme quadro abaixo. Em valores monetários, o PIB cresceu de R\$ 2,6 trilhões em 2001 para R\$ 3,8 trilhões em 2010, o que corresponde a uma taxa média de crescimento anual em torno de 3,6% ao ano (IPEA, 2011), conforme tabela 52.

Tabela 52 - Produto Interno Bruto (%)

Ano	PIB
2003	1,1
2004	5,7
2005	3,2
2006	4,0
2007	6,1
2008	5,2
2009	-0,3
2010	7,5

Fonte: IBGE/FGV/BACEN (2011)¹⁵²

Variáveis externas, como o crescimento da economia chinesa¹⁵³ que ampliou o mercado de exportações e barateou bens de consumo importados pelo Brasil¹⁵⁴, e variáveis

¹⁵¹ Em 2009 quebra-se a continuidade da evolução dos indicadores econômicos, devido à crise de liquidez internacional, o que impactou negativamente os índices macroeconômicos nacionais.

¹⁵² Segundo alguns autores (VELOSO, 2011 e MENDES, 2011) a partir de 2011 a economia já sinaliza um superaquecimento, onde a inflação pressiona, as contas fiscais se deterioram e há déficit nas transações correntes, o que implica em possível esgotamento dessa evolução da economia brasileira.

¹⁵³ Em 2010 a China tornou-se a segunda economia mundial com o PIB de 10,3%.

<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,pib-da-china-supera-o-do-japao-em-2010,679301,0.htm>

¹⁵⁴ O Brasil exportou para a China, em 2010, três tipos de commodities - minério de ferro, soja e petróleo bruto. As matérias-primas impactaram 84% do total de exportações do Brasil em 2010, ante 79% no ano anterior. Do lado da importação dos bens produzidos pelos chineses, eles desenvolvem uma concorrência voltada para o barateamento do produto final, vendendo às vezes a mercadoria a preço de custo.

internas, como o aumento de renda e seu impacto no consumo, e investimentos no mercado interno, além de medidas microeconômicas como a criação do crédito consignado, contribuíram para o salto na taxa média de crescimento real do PIB brasileiro, que passou de 2,54% ao ano na década 1991-2000, para 3,61% no período 2001-2010 (VELOSO & MENDES, 2011), conforme tabela 53.

Tabela 53 - Taxas médias de crescimento do PIB – variação percentual

Período/Taxas médias	PIB	PIB per capita
Década (1961-1970)	6,17	3,10
Década (1971-1980)	8,63	6,04
Década (1981-1990)	1,57	-0,56
Década (1991-2000)	2,54	0,95
Década (2001-2010)	3,61	2,37

Fonte: IBGE-BACEN - Indicadores Econômicos Consolidados (2012)¹⁵⁵

O salto na taxa média de crescimento do PIB em relação ao período de 2003 a 2010 foi da ordem de 4,2%.

No campo social, também é possível verificar, conforme tabela 54 a evolução favorável do índice de Gini que mede o grau de desigualdade da distribuição de renda no país:

Tabela 54 - Índice de Desigualdade – Brasil (2003-2009)

GINI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	58,1	57	56,7	56	55,4	54,5	54	56

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE).
Elaboração IPEA/DISOC/NINSOC - 2011

Esses resultados apontam que no período 2003-2009 a redução do índice de Gini foi estatisticamente significativa sendo o nível de desigualdade de 2009 o mais baixo de todo o período (0,54). Isso não impede de reconhecer que o Brasil é um país imensamente desigual. Outro indicador que sinaliza o avanço da economia no campo social é a taxa de desemprego anual do país, que no período 2003-2010 caiu, continuamente, conforme tabela 55.

¹⁵⁵ Ver indicadores em <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>, acessado em janeiro/2012.

Tabela 55 - Taxa de Desemprego Anual (%)

Ano	Taxa de Desemprego (%)
2003	12,4
2004	11,5
2005	9,9
2006	10
2007	9,3
2008	7,9
2009	8,1
2010	6,7

Fonte: IBGE (2011)

O país tem apresentado desempenho favorável em relação ao mercado de trabalho. A taxa de desemprego cedeu de 12,4% em 2003 para 6,7 em 2010, o que representa uma redução de 54%. De acordo com a Pesquisa Mensal de Emprego divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população ocupada nas regiões do país saltou de 17,6 milhões em julho de 2002 para 22,5 milhões em julho de 2011, o que corresponde a um aumento da ordem de 30% (IPEA, 2011).

Outro indicador de desenvolvimento social é o número de brasileiros em situação de pobreza, que reduziu nos últimos 10 anos. Conforme pesquisa realizada pelo IPC-Maps e pelo Instituto Data Popular, a partir de dados do IBGE (2011), com metodologias distintas, sobre a distribuição socioeconômica dos domicílios brasileiros, verifica-se que em 2011 a base da pirâmide social representou menos de 1% dos 49 milhões de domicílios existentes no País (IPC-Maps, 2012). Segundo o IPC-Maps, em 1998 a classe E, de pobreza extrema¹⁵⁶, reunia 13% dos domicílios brasileiros e em 2011, passou a representar 0,8% desses domicílios. Segundo o Instituto Data Popular, em 2001 a classe E reunia 10% da população (17,3 milhões de pessoas) e em 2011 reuniu 3,6% da população (7 milhões)¹⁵⁷. Também houve redução da participação da classe D na estrutura social. O número de domicílios de classe D reduziu de 33,6%, em 1998, para 15,1% em 2011. Por outro lado, aumentou o número de domicílios nas classes C e B. Em 1998, 17,8% dos domicílios eram da classe B e em 2011 passou a 30,6%. A classe C, em 1998 comportava 31% dos domicílios e em 2011 passou a comportar 49,3%. Desta forma, as pesquisas, tanto do IPC-Maps quanto do Instituto Data Popular (2012), concluíram que 80% dos lares brasileiros comportam as classes C e B, e que “não dá mais para falar em pirâmide social, com baixa

¹⁵⁶ A classe E comporta população com renda mensal per capita de R\$ 79,00.

¹⁵⁷ Segundo os dois institutos, os dados de domicílios e de população de extrema pobreza podem apresentar alguma divergência devido ao fato de muitas pessoas da classe E não terem domicílio.

renda representando a maior parte da população. Agora a estratificação social é como um losango” (PAZZINI & MEIRELES, 2012)¹⁵⁸.

Acrescente-se a esse contexto a variação do salário mínimo, que se mostrou superior à da remuneração média recebida nos últimos anos. Em 2008, o salário mínimo aumentou 3,8% em termos reais, contra 2,4% da remuneração média, segundo dados da PME/IBGE. Em 2009, esses percentuais apresentaram 7,1% e a 4%, e em 2010, a 6,2% e a 2,2%, respectivamente¹⁵⁹ (IPEA, 2011).

Verifica-se, diante do exposto, que ao longo desses anos (2003-2010), o aumento do crescimento econômico se deu de forma conjugada com o bom dinamismo do mercado de trabalho, a expansão, conjunta, dos níveis de emprego e do salário mínimo, a inclusão social, e a melhor distribuição de renda. As mudanças sinalizadas devem-se, principalmente, ao dinamismo econômico e às políticas sociais, especialmente, a Bolsa Família, ao aumento real do salário mínimo e à ampliação do crédito.

Para Veloso (2011) a conjuntura socioeconômica brasileira, alcançada durante o período 2003-2010 garantiu a eficiência agregada da economia brasileira, que por sua vez, pode estar associada à estabilização da economia, ao aumento do número de empregos formais e às reformas microeconômicas implementadas em 2003-2005, como a criação do crédito consignado e a aprovação da Lei de Falências, o que permitiu ao governo aumentar seus gastos com políticas públicas diversas, sem afetar o resultado fiscal primário (VELOSO & MENDES, 2011). A melhoria da conjuntura socioeconômica do Brasil, segundo o IBGE (2008)¹⁶⁰ e IPEA(2010)¹⁶¹ permitiu ao Estado atuar em novos espaços produtivos, formulando políticas públicas com o foco em diferentes espacialidades, visando à condução do crescimento econômico e social de forma mais equilibrada.

O fôlego financeiro alcançado no país permitiu ao governo enfrentar o desafio do desenvolvimento brasileiro, utilizando como um dos instrumentos as políticas sociais:

o governo tem fôlego financeiro suficiente para acionar a demanda e o investimento por meio de uma engrenagem de quatro pilares: as políticas sociais; a nova política habitacional; as obras do PAC – que alavancam a demanda enquanto corrigem os gargalos e as desigualdades da estrutura regional e a Petrobrás, a qual dá ao País auto-suficiência em óleo e, ao mesmo tempo, mantém encomendas que podem sustentar segmentos do parque industrial. No que se refere às políticas sociais a vantagem do Brasil

¹⁵⁸ Ver publicação da pesquisa no Jornal Estado de S. Paulo, em 22/01/2012, Caderno Economia – B1. <http://m.estadao.com.br/noticias/cidades,pela-primeira-vez-brasil-tem-menos-de-1-de-domicilios-na-classe-e,825845.htm>

¹⁵⁹ Vale salientar, conforme estudo do IPEA (2011), que o “mercado de trabalho brasileiro permanece criando ocupações muito distintas, em termos de formas de contratação, níveis de remuneração, patamares de jornada, garantias de saúde e segurança, mecanismos de estabilidade, meios de representação coletiva, entre outros aspectos que se referem ao acesso a direitos trabalhistas e previdenciários” (IPEA, 2011, p: 202).

¹⁶⁰ Este estudo dá continuidade ao estudo *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, realizado, em 1966. Visando atualização dos dados e comparações intertemporais, novos levantamentos foram efetuados, em 1978 e 1993. Destes, resultaram os estudos *Regiões de influência das cidades*.

¹⁶¹ Ver: *Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2010

foi ter sido capaz de estruturar o núcleo duro de um Sistema de Proteção Social, que tem na Seguridade Social um de seus pilares... grande vantagem para o Brasil é a existência de empresas públicas fortes e de três grandes bancos públicos, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O BNDES, o BB e a Caixa podem gerar contrapesos à contração do crédito internacional, propiciar capital de giro e investimentos com contrapartida de garantia de emprego. (TAVARES, 2009, p: 16)¹⁶².

Além de o dinamismo socioeconômico estar associado às políticas sociais, presume-se que essas políticas seguiram uma nova orientação do governo federal em relação à inserção da dimensão espacial na busca da superação das desigualdades socioeconômicas e regionais. Segundo o IBGE nas macrorregiões do país coexistem sub-regiões dinâmicas, competitivas, com rendimentos elevados e médios, e sub-regiões com características de estagnação econômica e condições de vida precária, e essa realidade demandou do governo federal, um tratamento das diferentes desigualdades regionais por meio de políticas públicas em múltiplas escalas (IBGE, 2008¹⁶³).

Para a CEPAL (2010) houve uma transição para as políticas públicas associadas à dimensão espacial, a partir de 2004. No início da década de 1990 os planos nacionais do governo federal defendiam atividades nas macrorregiões do país e a partir da segunda metade da década de 1990, e de forma mais evidente, a partir de 2004, houve a implantação de políticas que buscavam o desenvolvimento local conferindo espacialidade nas políticas.

Conforme ressalta Araújo (2010) atualmente o Brasil vivencia políticas nacionais setoriais com o foco na dimensão espacial.

No Brasil, as coisas mudaram muito. Hoje temos um país muito diferente do que tínhamos em 2004... definimos que o eixo central da estratégia nacional era o combate à desigualdade. Acho que nisso avançamos. Hoje o país é um país menos desigual social e regionalmente do que era em 2004... essa estratégia de combate à pobreza extrema e às desigualdades deveria continuar. Ela é importante, dado o tamanho das desigualdades regionais no Brasil. Mas não podemos nos satisfazer com o que avançamos. Assim, é preciso continuar com esse tema na agenda e esses dois caminhos são bons caminhos, tanto as políticas nacionais-setoriais com corte regional como as políticas regionais explícitas. (ARAÚJO, 2010, p: 146, 148).

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o governo elegeu como estrutura orientadora das políticas públicas a dimensão espacial e a social. O governo estabeleceu como base das políticas públicas a dimensão espacial, superando a visão setorial das ações governamentais (MPOG, 2008).

a equidade – social, regional, entre gêneros, raças e etnias - deve ser a base orientadora das políticas públicas... favorecer o incremento da renda dos mais pobres, fortalecer o mercado de trabalho e incrementar o mercado

¹⁶² Ver http://www.contag.org.br/imagens/f1857relatrio_29_pleno_-_seminrio_internaciona.pdf , acessado em janeiro/2012.

¹⁶³ Este estudo dá continuidade ao estudo *Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas*, realizado, em 1966. Visando atualização dos dados e comparações intertemporais, novos levantamentos foram efetuados, em 1978 e 1993. Destes, resultaram os estudos *Regiões de influência das cidades* (2008).

interno gera dinâmica de elevação da taxa de crescimento, com consistência macroeconômica e recomendou o esforço de recuperação da capacidade de investimento público e privado como motor fundamental para o desenvolvimento... desenhando no País um novo patamar de desenvolvimento impulsionado por políticas distributivas ancoradas numa visão de justiça social e de racionalidade econômica, pelo investimento nas pessoas por meio das políticas sociais universais e inclusivas; pelos investimentos em infraestruturas; por um sistema de financiamento público capaz de alavancar políticas de desenvolvimento; pela estabilidade macroeconômica e na gradual incorporação das dimensões da sustentabilidade ambiental, econômica e social ao conjunto dos processos decisórios. (CDES, 2010, p: 128).

O Ministério da Integração Nacional (2003) ressaltou que o governo federal adotou a redução das desigualdades regionais como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do País e delineou uma nova abordagem para as ações da administração federal relacionadas com o desenvolvimento e com o enfrentamento das desigualdades regionais.

A Constituição de 1988 já determinava a redução das desigualdades regionais como um dos eixos da estratégia de desenvolvimento nacional, fato esse que se consolida no enunciado do PPA 2004-2007, que eleva o tema da redução das desigualdades regionais brasileiras a um dos mega-objetivos do Plano Plurianual vigente... as severas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira se expressam, com clareza, na base territorial, resultando em distorções que se agravaram com o início do processo de industrialização do país, deflagrada em meados do século XX... reduzir as desigualdades regionais e de ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa em nosso país de dimensões continentais. O foco das preocupações incide, portanto sobre a dinamização das regiões e a melhor distribuição das atividades produtivas no território. (MI, 2003, p.8).

Nesse sentido, coube ao governo combinar a capacidade de infraestrutura, a capacidade social e a capacidade de produção para alcançar as metas que seriam estabelecidas nas políticas públicas, tais como: aumento real do salário mínimo¹⁶⁴, combate à informalidade da mão-de-obra e de empresas, crescimento das transferências assistenciais e previdenciárias, concessão de crédito a tomadores de baixa renda, ampliação e fortalecimento da agricultura familiar e do Programa Bolsa Família, apoio financeiro a empresas por meio dos Fundos de Investimento do Nordeste e da Amazônia, visando à diminuição das diferenças regionais (CDES, 2010).

Além disso, o governo incorporou múltiplas e distintas escalas espaciais nas políticas públicas e no planejamento, como a seguir:

- macrorregiões, mesorregiões, microrregiões e região do semiárido nordestino utilizadas pelo Ministério da Integração Nacional, Política Nacional de Desenvolvimento Regional¹⁶⁵ (2003);

¹⁶⁴ Segundo o governo federal, quando se fala em salário mínimo logo se lembra da previdência, mas o problema está na previdência e não na vinculação do salário mínimo (CDES, 2010, p:89).

¹⁶⁵ A PNDR foi institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007

(http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm) acessado em janeiro de 2012.

- os estados e municípios usados pelo Ministério da Educação - Plano de Desenvolvimento da Educação (2007);
- os territórios rurais e territórios da cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário - Programa Territórios Rurais (2005) e Programa Territórios da Cidadania (2008);
- as bacias hidrográficas utilizadas pelo Ministério do Meio Ambiente - Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas - (2008)
- as escalas, subnacional (macrorregiões) e sub-regional (sub-regiões) pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Planejamento Territorial (2008).

Entretanto, a incorporação da dimensão espacial nas políticas públicas sociais deve ser vista com certa cautela, pois segundo Raffestin (1993) o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. E, nessa reorganização espacial, há muitas vezes, os interesses políticos, que em geral, resultam de uma decisão de um poder ratificado, legitimado, e os interesses econômicos que resultam de um poder de fato, e são mais dinâmicos. Portanto, segundo Raffestin (1993) a relação entre o discurso regional e a prática efetiva, muitas vezes se mostram opostos.

A região não está ausente das preocupações do Estado, ao contrário: ele corta, subdivide, delimita, quadricula, encerra... o mapa, mas não o território, que deve permanecer essa cera, prestes a receber todos os selos conforme as necessidades do poder central... É, sem nenhuma dúvida, um caso de produção de uma informação realizada para marcar o vazio da prática: a política dita é regional, a política não dita é a regional. Parece-nos que estaríamos errados em falar de duplicidade, pois se trata de uma coisa bem diferente. Trata-se de um exemplo de dupla estratégia situado em planos diferentes: discurso regional e prática a-regional. (RAFFESTIN, 1993, 31)¹⁶⁶.

Por outro lado, a complexidade do território onde coexistem fenômenos globais, regionais e locais requer uma intervenção mais complexa que a simples adoção de uma escala de intervenção.

As complexidades de análise territorial são enormes. Os instrumentos de intervenção sobre uma realidade localizada territorialmente podem estar em outra escala espacial, arena política, nível de governo, instância de poder. A escala deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais. É necessário construir, mesmo que introdutoriamente, estratégias multiescalares, pois cada problema pode ter diversas escalas espaciais específicas. (DINIZ, 2008, p: 22).

Em geral os recortes espaciais emergem como uma perspectiva analítica e metodológica, porque confere visibilidade e permite a problematização dos fenômenos.

¹⁶⁶ Ver o terceiro capítulo do Livro: Por uma Geografia do Poder - Claude Raffestin em http://www.univale.br/cursos/tipos/pos-graduacao_strictu_sensu/mestrado_em_gestao_integrada_do_territorio/_downloads/por_uma_geografia_do_poder-claude_raffestin.pdf, acessado em janeiro de 2012.

Em um cenário onde os atores buscam relações mais simétricas de poder em múltiplas escalas, a escala é uma estratégia de apreensão da realidade na impossibilidade de compreender a totalidade... as políticas efetivamente são executadas de forma setorial, e na maioria dos casos, o corte regional torna-se meramente analítico. Essa dificuldade relativa à dimensão regional não é nova, se constitui em tema polêmico, e seus resultados sempre foram pouco objetivos. Na verdade há uma contradição entre a vontade regional e a ação do Estado, pois enquanto a região busca a diversidade, o Estado trabalha pela uniformidade e pela generalidade. (CARGNIN, 2007, p: 5,6,).

Esse raciocínio se ampara em Rafesttin (1993) quando ressalta que o Estado busca o exercício de um poder unidimensional e descendente, enquanto que a região busca um sentido de multidimensionalidade, com uma multiplicidade de atores que representam o território.

As aspirações de inúmeros grupos se dirigem para esse pólo regional: uma espécie de terra prometida, mas o Estado não o quer; então, ele multiplica os discursos sobre a região, de modo a manobrar uma grande quantidade de sentidos. Para o Estado, a região é uma expressão da qual se conserva sábia e sutilmente a polissemia. É um jogo difícil, mas no qual o Estado se distingue, tanto mais que o discurso permita agir alternadamente em diferentes escalas: da pequena à grande escala, segundo as necessidades do momento... Trata-se de dar a impressão da diversidade na uniformidade. (RAFFESTIN: 1993: 32).

Tendo esse cenário como pano de fundo, pretende-se analisar de que forma a dimensão espacial tem sido incorporada às políticas públicas no Governo do Lula (2003-2010). Espera-se, com o desenvolvimento deste estudo, poder responder à questão: Qual o lugar da dimensão espacial no governo Lula? Esta questão se desdobra em outras, tais como: Como ela influenciou a elaboração de políticas públicas? Quais as políticas influenciadas? Como foram influenciadas?

Para tanto este artigo está estruturado em três partes, ademais desta introdução e da conclusão. A primeira parte descreverá, de forma sucinta, algumas das distintas concepções do espacial adotadas pelo governo federal, para que se possa entender suas especificidades e diferenças. A segunda parte descreverá os problemas e contradições existentes nesta multiplicidade de escalas. A terceira parte examinará, no planejamento e na alocação dos investimentos, a maneira diferenciada pela qual se dá a incorporação do enfoque espacial nas políticas públicas, no Governo Lula. A conclusão se propõe articular esta reflexão com a questão formulada na introdução, acerca da relação entre o discurso governamental e a prática efetiva das políticas especializadas.

5.1 AS DISTINTAS CONCEPÇÕES DO ESPACIAL NO GOVERNO LULA

Como uma das alternativas para alcançar o desenvolvimento mais igualitário no País, o Governo Federal inseriu a dimensão espacial nas discussões e decisões acerca do

desenvolvimento, o que implicou em estruturar “*regiões-programa*”¹⁶⁷ para as ações públicas programadas. Nesse sentido, coube ao Estado “*lançar um olhar estratégico sobre o território nacional, identificando regiões homogêneas, para as quais identifica vetores de desenvolvimento...*” (MPOG, 2008, p.14).

Assim, a inserção do debate sobre território enseja projetos que busquem transcender a conjuntura atual.

nunca como hoje o debate sobre território tem sido tão decisivo para a tão necessária quanto urgente recomposição teórico-conceitual, política e cultural que permitirá repensar uma nação que parece navegar à deriva, carente de agentes de coalizões políticas e sociais expressivas capazes de vocalizar qualquer projeto nacional digno desse nome. (VAINER, 2007 a, p: 108).

Desde o PPA (1996 - 1999) há indícios de que a dimensão espacial se apresenta de modo diferenciado na agenda do Governo. No Programa *Brasil em Ação* o Governo Federal definiu algumas regiões como “focos dinâmicos”, tratando de regiões com maior potencial de desenvolvimento (MPOG, 2000). Com o PPA (2000 - 2003), denominado *Avança Brasil*, as regiões passaram a ser definida como “Eixos Nacionais de Integração e de Desenvolvimento”. Esses Eixos serviram de critérios para um portfólio de investimentos voltado para as áreas dinâmicas do país. As regiões que não estavam inseridas nesses eixos acabaram por ser negligenciadas pelas políticas e investimentos formando o que Costa (2005) denomina de desigualdades socioespaciais em escalas diversas (NASSER, 2000; GARCIA, 2002, COSTA, 2005). Outro fato importante acerca da dimensão espacial foi a extinção da Sudene e da Sudam, em 2001. Para alguns, representou o encerramento de um ciclo de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades econômicas e sociais, regionais, do País em um estilo que se mostrava ineficaz (FERRARIO, 2010).

No governo Lula, os limites territoriais foram tratados como estratégias de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

No atual Governo do Presidente Lula da Silva, pela proposta do Plano Brasil de Todos, PPA 2003/2006, as políticas de desenvolvimento deveriam ter um componente regional “com base no princípio de que o mercado não pode ser o único determinante do ordenamento territorial, porque promove concentração econômica e, dessa forma, acirra as desigualdades sociais”. A redução das desigualdades econômicas entre regiões foi citada como objetivo desta política onde o governo federal deve considerar a rica diversidade regional, articular uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, fortalecer os arranjos produtivos locais, promover uma profunda reformulação dos instrumentos de atuação regional e desconcentrar as bases científicas e tecnológicas, entre outras medidas. (CEPAL, 2010, p:19).

¹⁶⁷ Expressão contida nos documentos elaborados pelo Governo Federal, em referência às novas regionalizações. <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=14er>, acessado em fevereiro/2011.

No PPA (2004 - 2007) o Estado foi tratado como indutor do desenvolvimento regional e social, e condutor do crescimento econômico, e a dimensão espacial foi tratada como um dos elementos-centrais dos objetivos do Governo.

Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macro-regional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local. (PPA 2004-2007, p:139).

Nesse PPA houve uma preocupação com questões estruturais de longo prazo, a partir da elaboração de políticas nacionais de desenvolvimento regional e de políticas setoriais. Boa parte dessas propostas de políticas, assim como os planos e programas assinalavam, entre outras preocupações, aquela com novos espaços produtivos, o que implicava a necessidade de novas espacialidades¹⁶⁸. Em resumo, os planos e programas governamentais assinalaram a necessidade de novos recortes espaciais para as políticas públicas (MPOG, 2008).

No âmbito do governo federal, várias ações de planejamento e gestão estão se estruturando tendo por foco potencial o combate às desigualdades regionais, buscando aproximação ao território [...] são ações que lançam olhares distintos, porém complementares, à estratégia de valorização da diversidade regional brasileira, com desdobramentos que abrangem dimensões capazes de servir de base a um desenvolvimento incluyente e sustentável. (MI, 2007)¹⁶⁹.

O PPA relativo ao período 2008 a 2011 foi direcionado para a continuidade da estratégia de desenvolvimento econômico e social expressa no PPA 2004 a 2007 e sedimentou a necessidade de definição de uma nova espacialização do Brasil, inclusive capaz de orientar o planejamento federal.

As regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas socioespaciais ativas nas quais o ambiente socioeconômico e os traços histórico-culturais e sócio-geográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento... O PPA 2008-2011 incorpora a dimensão territorial no planejamento com o intuito de promover: a) a superação das desigualdades sociais e regionais; b) o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; c) os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; d) a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população; e) o uso sustentável dos recursos naturais; f) o apoio à integração sul-americana e o apoio à inserção competitiva autônoma no mundo globalizado... Para impulsionar a estratégia de desenvolvimento escolhida, o Governo Lula reforça o conjunto dos programas finalísticos do PPA 2008-2011 e destaca três agendas prioritárias: a) Agenda Social; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); c) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (PPA 2008-2011, p: 13)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Ver sites <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=14> e [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf); [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/41_(menspresanexo).pdf) Acessados em junho/2010 e janeiro de 2012..

¹⁶⁹ <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>, acessado em janeiro de 2012.

¹⁷⁰ Ver: http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial_internet.pdf acessado em janeiro de 2012.

Nesse sentido, para alguns ministérios do governo federal (Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Educação e Ministério do Meio Ambiente), durante o período de 2003 a 2010, o retorno da dimensão espacial nas políticas públicas federais influenciou as suas políticas voltadas, no essencial, para o desenvolvimento de diferentes maneiras, conforme tratado a seguir.

Ministério da Integração Nacional

Em dezembro de 2003 foi divulgado, para discussões, pelo Ministério da Integração Nacional (MI), a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) a qual reconhecia a desigualdade e a diversidade existente em todo território nacional e com isso estabeleceu premissas, parâmetros e critérios básicos para apoiar oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas. Como por exemplo, iniciativas pioneiras de desenvolvimento e distribuição de atividades produtivos em diferentes mesorregiões. E, em 2007 a PNDR foi institucionalizada.

A PNDR manteve a escala macrorregional como sinalizadora das linhas de ação estratégicas para o desenvolvimento regional, elegeu as mesorregiões diferenciadas¹⁷¹ como linhas de ação prioritárias e como base espacial mais adequada para o tratamento da questão regional, e estabeleceu a escala microrregional como espaços que apresentam maior complexidade para a intervenção do Estado, uma vez que em algumas microrregiões há alto índice de pobreza e de estagnação produtiva e, ao mesmo tempo, outras microrregiões contam com alto nível de infraestrutura e elevado grau de organização da base produtiva, o que implica em criar estratégias completamente distintas de atuação do Estado (VILLA, 2007).

Com isso, delineou uma nova abordagem para as ações públicas governamentais voltadas para o desenvolvimento regional, tendo como foco reduzir as desigualdades regionais e impulsionar as potencialidades de desenvolvimento das diferentes localidades brasileiras. A mesorregião diferenciada se constitui como espaço institucional de formação de consensos. As ações dos programas regionais desenvolvidas em escala mesorregional ou em outros espaços sub-regionais se constituem em um caminho que permite ao governo federal elaborar e conduzir projetos de desenvolvimento com o foco no espacial, e de envolver os entes federados, as forças sociais relevantes e os setores produtivos na implantação desses projetos (VILLA, 2007). Por mesorregião diferenciada entende-se,

¹⁷¹ O termo “mesorregião diferenciada” surgiu como forma de diferenciar as regiões construídas na proposta dos programas regionais que surgiram no PPA 2000-2003, seguindo a classificação do IBGE. Foram treze espaços geográficos propostos pela Secretaria Especial de Políticas Regionais, ligada, na época, ao MPOG. Esta Secretaria deu origem ao Ministério da Integração Nacional, criado em 1999 (VILLA, 2007).

conforme consta do Decreto n. 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR:

o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais. (Presidência, 2007)¹⁷².

A opção prioritária pela escala mesorregional, aparentemente, permite ao governo intervir, de forma mais apropriada, no desenvolvimento regional, uma vez que a heterogeneidade estrutural das macrorregiões do país tem sido um dificultador na prática das políticas relacionadas ao tema.

A valorização de escalas menos abrangentes que as tradicionalmente adotadas deve ser entendida como parte de um processo de ajuste das políticas regionais brasileiras ao novo paradigma dominante na área que passou a enfatizar a importância da dinâmica interna das regiões, inclusive em termos políticos e sociais, como um elemento determinante do seu potencial de desenvolvimento. A escala macrorregional, tradicionalmente utilizada como referência exclusiva para as ações federais de desenvolvimento regional, ao implicar em territórios excessivamente heterogêneos, dificulta uma adequada mobilização potencial endógeno dos territórios. (DINIZ, 2006, p: 5).

Para a escolha dos espaços sub-regionais, o governo federal, buscou a conjunção de dois fatores, a pobreza individual e a regional, o que aparentemente, segundo o governo, geram expressivos fluxos migratórios. Trata-se de espaços menores que as macrorregiões, com identidades comuns, compreendendo áreas de um ou mais estados da Federação que permitem melhor identificação de potencialidades e vulnerabilidades e, com isso propiciem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais. Assim, as ações nesses novos espaços geográficos visam a atuar sobre dinâmica assimétrica socioeconômica das regiões, valorizando a dinâmica interna das diferentes espacialidades de forma a despertar as potencialidades de cada sub-região (VILLA, 2007).

Nesse sentido, foram identificadas, inicialmente, 13 tipologias denominadas de mesorregiões diferenciadas, sendo que cada uma dessas mesorregiões possui características comuns considerando as dimensões: ambiental, histórica, econômica, social, cultural, político-institucional.

Os critérios adotados para a escolha das mesorregiões priorizaram, também, a reestruturação e a ordenação do processo de expansão da base econômica local, a fim de permitir a melhoria da competitividade num ambiente caracterizado por forte influência da globalização. Em alguns casos a questão da soberania também foi utilizada como critério, visto que se faz a necessária a presença do Estado brasileiro em territórios considerados estratégicos a exemplo daqueles localizados nas áreas de fronteira. (VILLA, 2007, p.362).

¹⁷² Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm. Acesso em janeiro/2012.

Assim, os estados são divididos regionalmente em mesorregiões que, por sua vez, são repartidas em microrregiões geográficas. A mesorregião diferenciada é o recorte territorial prioritário para as ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e não corresponde às mesorregiões desenhadas pelo IBGE¹⁷³ (MI, 2003).

No Brasil os territórios podem ter diferentes escalas e significados. A República Federativa conta com 27 estados (1 Distrito Federal) e 5.560 municípios, distribuídos em 05 grandes regiões político-administrativas chamadas Macrorregiões Geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul[...]As mesorregiões da Pndr têm um tamanho variável que vai de 06 municípios (na Amazônia) a 380 cidades (na região Sul), e podem alcançar mais de um estado. A política regional também criou sub-regiões prioritárias no Semiárido (Nordeste) e na Faixa de Fronteira (cidades-gêmeas), com correspondentes nos territórios dos países vizinhos. A Pndr trabalha com múltiplas escalas e destaca ainda intervenções para grandes regiões especiais como a Amazônia Legal, a Faixa de Fronteira e o Semiárido Nordestino. (CEPAL, 2010, p: 54).

Além das mesorregiões diferenciadas, foram estabelecidos como espaços sub-regionais para a ação governamental, conforme consta do Decreto 6.047/2007 que institui a PNDR: o semiárido, por concentrar extremos de pobreza e fragilidade econômica; a faixa de fronteira, devido à sua importância estratégica no objetivo maior da integração econômica sul-americana; e, as regiões integradas de desenvolvimento, entendidas como um complexo geoeconômico e social, o qual o governo federal pode intervir para o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.

Segue figura 5 com as 13 mesorregiões diferenciadas, o semiárido , a faixa de fronteira e as regiões integradas, elaborada pelo MI (2009):

¹⁷³ A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Ministério da Integração Nacional, baseada na estratégia de minimizar as desigualdades regionais definiu treze mesorregiões no Brasil, e o IBGE divide os estados brasileiros em agrupamentos de municípios, chamados de mesorregiões, totalizando 137 mesorregiões.

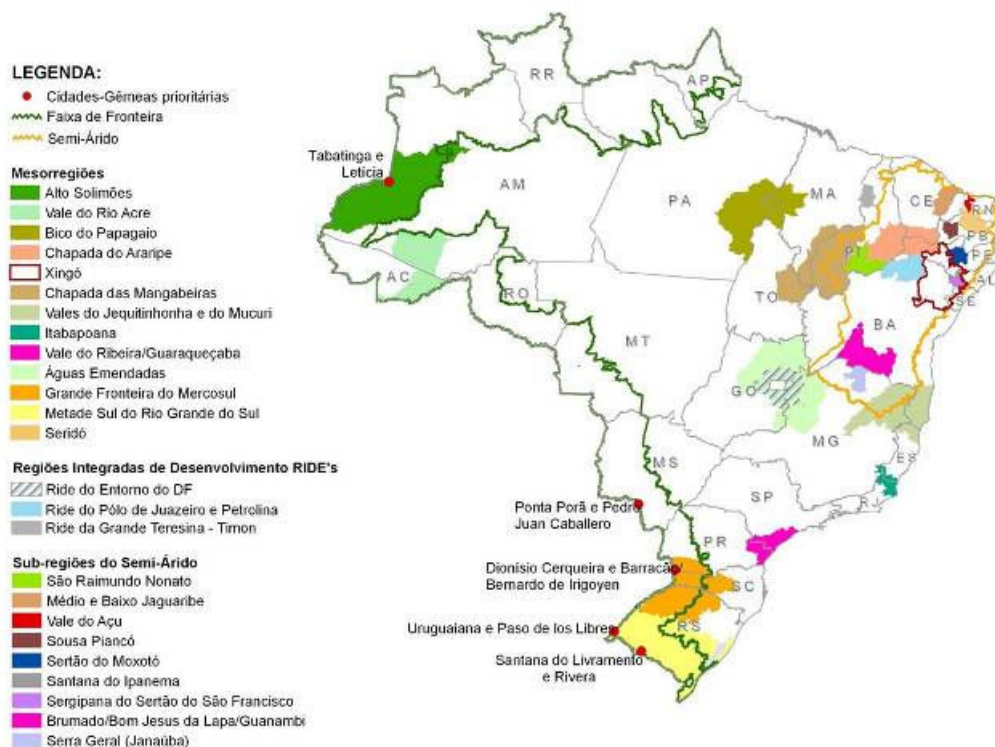


Figura 5 - As Mesorregiões do MI
 Fonte: MI, Secretaria de Programas Regionais (2009).

Para a escala macrorregional o governo estabeleceu as atividades de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados. Para o governo federal, a instância macrorregional tem maior relevância no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois há a disposição de órgãos específicos voltados à gestão regional, como as novas Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; a Sudene - a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e a Sudeco – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste, que o auxiliam no trato do desequilíbrio regional. A esses órgãos coube a promoção do desenvolvimento e a integração competitiva da base produtiva regional (PNDR, 2003).

A Sudene e a Sudam foram extintas em 2001, juntamente com os respectivos Fundos de Investimento (FINOR e FINAM, respectivamente), durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. Foram criadas, em seu lugar, duas agências, Adene - Agência de Desenvolvimento do Nordeste e ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia, com dois novos fundos, o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). A Sudeco foi extinta em 1990, no governo Collor. Em janeiro de 2007 a Sudene e a Sudam foram recriadas pelo governo Lula, em substituição à Adene e à ADA, respectivamente, e em 2009 foi a vez da recriação da Sudeco e da criação do Fundo de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste. Após anos fora do cenário

nacional e regional, a Sudene e a Sudam retornaram agregando à sua concepção de desenvolvimento original as novas concepções de política regional (FERRARIO, 2006).

Coube à Sudene auxiliar no fomento para o desenvolvimento de nove estados do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) e no norte de Minas Gerais e no semiárido do Espírito Santo mediante recursos do FDNE. E, à Sudam coube os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e parte do Maranhão, ou seja a Amazônia legal, por meio de recursos oriundos de dois fundos, o FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte) e o FDA (o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia), assim como, mediante programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros previstos na Constituição Federal. E à Sudeco, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste, coube atuar nos estados de Mato Grosso¹⁷⁴, Mato Grosso do Sul e Goiás e o Distrito Federal.

Já a tipologia microrregional utilizou-se do cruzamento de variáveis de rendimento domiciliar médio por habitante e variação média anual do PIB *per capita* para estabelecer as seguintes classificações: espaços enquadrados como de alta renda, espaços dinâmicos de menor renda, estagnados de média renda e espaços com baixa renda. As microrregiões de alta renda se concentram no Sudeste e no Sul do País e não se constituem prioridade maior de intervenção do governo por meio de políticas sociais regionais, as de baixa renda, se concentram no Semiárido nordestino e na região Norte. Os espaços dinâmicos de menor renda estão no Centro-Oeste, Nordeste e Norte, e são consideradas áreas apropriadas para indução do desenvolvimento (VILLA, 2007).

A tipologia microrregional é apresentada na cartografia abaixo, figura 6, elaborada pelo MI (2003).

¹⁷⁴ O estado do Mato Grosso está na região Centro- Oeste e compõe a Amazônia Legal.

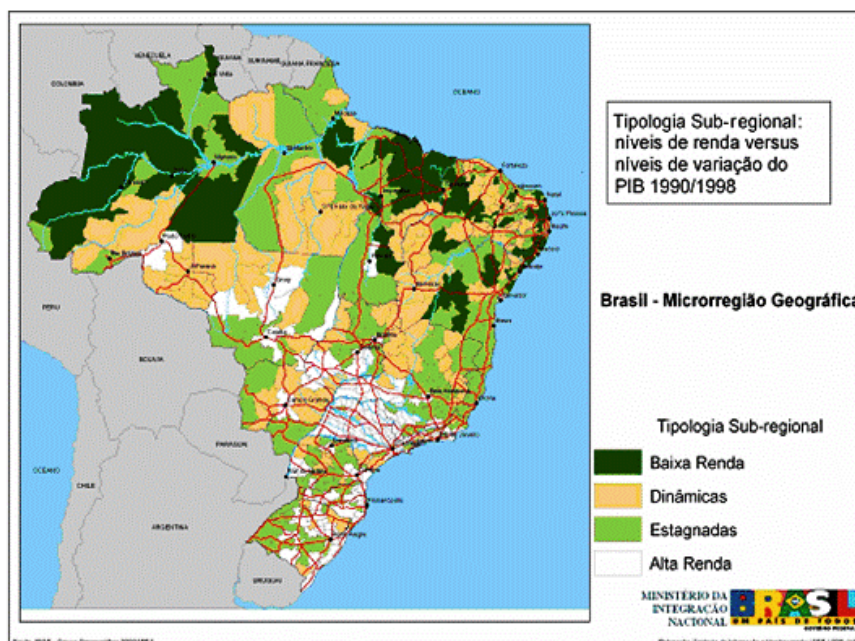


Figura 6 - Tipologia Microrregional
 Fonte: MI, PNDR (2003).

Nesse sentido, o Ministério da Integração Nacional estabeleceu como instrumentos de ação para trabalhar o desenvolvimento regional, com a nova espacialização, os Planos Regionais:

- Planos Macrorregionais de Desenvolvimento (Amazônia Sustentável, Nordeste/Semiárido e Centro-Oeste),
- Planos Mesorregionais de Desenvolvimento, incluindo o Plano específico de desenvolvimento sustentável para os vales do Jequitinhonha e do Mucuri.

E, como Programas Governamentais: Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO: implantação de um novo modelo de gestão para o desenvolvimento em espaços regionais selecionados (mesorregiões); Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido - CONVIVER: dinamização econômica e inserção social em regiões caracterizadas pela adversidade climática (seca) e por problemas socioeconômicos persistentes; Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira - PDFF: ação voltada para a dinamização econômica e inserção social de comunidades ao longo da fronteira com demais países sul-americanos, incluindo, crescentemente, a questão trans-fronteiriça; Desenvolvimento das Regiões Integradas de Desenvolvimento do Distrito Federal e entorno Juazeiro-BA e Petrolina-PE, e Grande Teresina-PI: implantação de um modelo de gestão integrada da ação governamental. Segundo ressalta Villa (2010), todas as propostas foram organizadas e legitimadas pela com sociedade regional, a partir de um amplo processo de participação e de consulta local.

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Em 2003 foi apresentado para discussão, no âmbito do governo federal pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o documento intitulado *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*, elaborado juntamente com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura/IICA. Este documento reconheceu a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como mecanismos capazes de enfrentar a pobreza e exclusão social no campo, e de garantir a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão (MDA, 2003)

O desenvolvimento rural deve ser concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados. O sucesso de certas regiões rurais dos países desenvolvidos na geração de ocupações produtivas não pode ser atribuído a uma composição setorial favorável. Os bons desempenhos na criação de empregos resultam de uma dinâmica territorial específica que ainda não é bem compreendida, mas que comporta provavelmente aspectos como a identidade regional, um clima favorável ao espírito empreendedor, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural. (OLIVEIRA, 2003, p: 7).

Essas propostas foram ao encontro de reivindicações de setores públicos e de organizações da sociedade civil por uma ação governamental que permitisse uma articulação de políticas nacionais com iniciativas locais, a partir de uma abordagem inovadora: o território como objeto de políticas públicas ¹⁷⁵ (OLIVEIRA, 2003).

o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social... As políticas de incentivo ao desenvolvimento territorial deverão conjugar, harmonicamente, as quatro dimensões fundamentais do desenvolvimento sustentável: econômica, em que se destaca a competitividade territorial; sociocultural, na qual sobressai a equidade e o respeito pela diversidade; ambiental, na qual se enfatiza o conceito de administração e gestão da base de recursos naturais; político-institucional, em que ressalta o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania. (OLIVEIRA, 2003, p: 31).

Entre 2003 e 2005 a SDT divulgou uma série de documentos com o objetivo de contribuir com o debate acerca da temática relacionada à perspectiva territorial do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, subsidiar a formulação de uma política pública do MDA com esse enfoque. Em 2004 foi instituída a Secretaria de Desenvolvimento Territorial

¹⁷⁵ Ver <http://www.ebah.com.br/content/ABAAABcuEAH/referencias-desenvolvimento-territorial-sustentavel>. Acesso em janeiro/2012.

(SDT), no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a partir do Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004.

Os documentos produzidos foram: *Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil* - Série Documentos Institucionais nº 1. SDT/MDA/MDA, Março 2005; *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais* – Série Documentos Institucionais nº 2. SDT/MDA/MDA, Maio 2005; *Referências para a Gestão Social do Desenvolvimento Territorial* - Série Documentos Institucionais nº 3. SDT/MDA/MDA, Novembro 2005; *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: Guia para o Planejamento* – Série Documentos de Apoio nº 2. SDT/MDA/MDA, Novembro 2005; *Institucionalidades para a Gestão Social do Desenvolvimento Rural Sustentável* – Série Documentos do Condraf nº 1. MDA/Condraf, Setembro 2005; *Deliberações do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável: Atas e Resoluções 2003/2004*. Série Documentos do Condraf nº 2. MDA/Condraf, Dezembro 2005¹⁷⁶.

Esses documentos apontavam para uma visão de desenvolvimento, que considerava os territórios como unidades de gestão e planejamento e como um meio de fortalecer o desenvolvimento do meio rural. Sob esse enfoque, o território tinha como alicerce a identidade, a diversidade, a cultura, os aspectos econômicos e ambientais e a presença significativa da agricultura familiar. A idéia e a importância de elaborar uma política de desenvolvimento rural sustentável abarcando as múltiplas dimensões do desenvolvimento foram cristalizadas, e essas questões fundamentaram a formulação do *Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT* no âmbito do *Plano Plurianual do Brasil 2004-2007* (IICA, 2010).

Tendo a abordagem territorial como base de sua estratégia de ação, expressa no PRONAT, um dos principais desafios da SDT/MDA foi identificar e constituir territórios, a partir de identidades regionais como elementos aglutinadores e promotores do desenvolvimento sustentável. A abordagem territorial é uma visão essencialmente integrada de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas que se fundamenta nos princípios da equidade, respeito à diversidade, solidariedade, justiça social, sentimento de pertencimento, valorização da cultura local e inclusão social (IICA, 2010, p: 13)

Assim, o PRONAT surgiu com a missão de valorizar a agricultura familiar, enfrentar a pobreza rural, as desigualdades regionais e promover a dinamização da economia nos territórios rurais, contemplando os agricultores familiares, os beneficiários da reforma e ordenamento agrário, indígenas e remanescentes de quilombolas. O PRONAT se constituiu como uma das estratégias do MDA para implantação das políticas de desenvolvimento sustentável, assumindo o papel de facilitador da integração das políticas públicas na escala

¹⁷⁶ Os documentos estão disponíveis nos endereços: www.mda.gov.br/sdt/mda, www.condraf.org.br, www.iica.org.br. Acesso em janeiro de 2012.

territorial, uma vez que procurava organizar a demanda social em torno da gestão territorial, estimular o fortalecimento dos atores para a gestão social, e construir um *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável* (PTDRS). O PTDRS tem como função estimular o desenvolvimento harmônico de regiões visando à dinamização econômica, melhoria da capacidade humana, institucional e autogestão territorial (MDA, 2005).

as recentes políticas públicas federais direcionadas ao meio rural no Brasil, como o Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), com opção pela abordagem territorial do desenvolvimento sustentável. O PRONAT vem sendo implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desde 2003 em todo o país, sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). Dentre suas atribuições e realizações, esta secretaria vem fomentando, em nível dos Estados e de suas respectivas meso e micro regiões, um processo de articulação institucional local para o reconhecimento dos diversos territórios rurais, através de uma metodologia participativa conhecida como “Metodologia Comum”. (BARBOSA, 2008, p:16).

Após a sua inclusão no Plano Plurianual 2004-2007, dois momentos podem ser destacados na implementação do PRONAT: a realização do I Salão Nacional dos Territórios Rurais¹⁷⁷ (2006), ocasião em que os territórios passam a ser reconhecidos como ambiente de políticas públicas pelas demais unidades do Governo Federal e, a criação do Programa Territórios da Cidadania (2008), que se referencia e se baseia na dinâmica de oferta e articulação de ações e programas, a partir da experiência desenvolvida nos territórios rurais pelo PRONAT (IICA, 2010).

A base da abordagem territorial trouxe consigo um conceito de território que ultrapassava a concepção de delimitação geográfica, e apresentava a coesão social e a identidade como seus elementos centrais. A demarcação da identidade culminou com a incorporação desta categoria, no âmbito do SDT/MDA, ao conceito de territórios que passaram a ser denominados também como territórios de identidade abrangendo as áreas rurais e urbanas do conjunto de municípios que o compõem (IICA, 2010).

A concepção de território incorporou uma visão integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção. E, também dos territórios rurais e destes com o restante da economia nacional, assim como, sua revitalização e reestruturação progressiva. Nesse sentido, a meta do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, estabelecida no âmbito do documento do MDA/IICA “*Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário*”, consiste em “estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões onde ela é empregada como elemento harmonizador dos processos de ordenamento (regulação descendente), e de desenvolvimento (reação ascendente), das sociedades nacionais” (MDA, 2003, p: 26).

O desenvolvimento rural deve ser concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o

¹⁷⁷ Nas publicações do IICA, os territórios rurais são citados como territórios rurais de identidade.

agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados. (MDA/SDT, 2005, p. 04).

Assim, o conceito de Território adotado pela SDT é:

um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

Esse conceito de território está associado à idéia de domínio e considera os territórios como unidades de gestão e planejamento (IICA, 2010).

E, o conceito de territórios rurais é:

São os territórios, conforme anteriormente, onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos "rurais". Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados.

O PRONAT foi proposto para atuar por cerca de quinze anos consecutivos em cada território, tendo como pano de fundo a natureza, os resultados e avanços evidenciados em cada território. As metas do Programa de Territórios Rurais foram definidas segundo uma estimativa dos potenciais territórios rurais existentes no Brasil, seguindo os critérios estabelecidos pela SDT/MDA a partir de informações secundárias, geopolíticas e demográficas, do IBGE, referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil. Os critérios mostraram três grupos de possíveis territórios de identidade: os "urbanos", os "intermediários" e os "rurais". Os territórios rurais seriam aqueles cujas microrregiões apresentam densidade demográfica menor que 80 hab/km² e população média por município de até 50.000 habitantes. Foram identificados 450 "territórios rurais", 80 "territórios intermediários" e 20 "territórios urbanos". O ciclo completo do Programa prevê a implementação de 450 territórios rurais em 32 anos, incorporados gradualmente durante os 17 primeiros anos de execução (IICA, 2010).

Nesse contexto, em 2008 foi criado o *Programa Territórios da Cidadania* (PTC) tendo como referência o PRONAT. O PTC compõe a agenda de programas sociais do Governo Federal, articulando diversas políticas públicas nos territórios rurais selecionados e tem como um de seus pilares o fortalecimento da pactuação federativa, e integrar ações federais capazes de promover o combate a pobreza, o desenvolvimento social e econômico e universalizar programas básicos de cidadania para as populações rurais, em cooperação com os governos estaduais e municipais, e com participação da sociedade civil.

O *Programa de Territórios da Cidadania* é parte do esforço conjunto do Governo Federal para priorizar suas ações em regiões e sub-regiões onde os investimentos públicos e privados não têm sido suficientes para garantir

o atendimento às necessidades básicas da população, bem como para acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de maneira desconcentrada e com a observância da sustentabilidade em todas as suas dimensões. (IICA, 2010, p:90)

O PRONAT em 2006 contava com 118 territórios e em 2010, contemplava 164 territórios rurais, sendo 120 destes incorporados ao *Programa Territórios da Cidadania* (PTC) e 45 considerados Territórios Rurais, mais a Mesorregião de Alto Solimões que se incorporou ao Programa (IICA, 2010).

O *Programa Territórios da Cidadania* contempla 120 dos 164 territórios rurais apoiados pela SDT/MDA. Por meio do seu Comitê Gestor Nacional, que reúne os Ministérios parceiros do Programa, define os territórios atendidos, aprova diretrizes e organiza as ações federais... está apoiando diretamente 120 territórios rurais que compreendem 1.833 municípios, os quais têm com população média inferior a 50 mil habitantes e densidade populacional média menor que 80 habitantes/Km², onde vivem 37,4 milhões de brasileiros, abrangendo 32% da superfície nacional. Nesses territórios encontram-se 42% da demanda social do MDA, constituída por 91 agricultores(as) familiares, assentados pela reforma agrária, trabalhadores rurais que buscam acesso à terra, além de outros segmentos de populações tradicionais que habitam os espaços rurais. O objetivo do Programa é a superação da pobreza e das desigualdades. (IICA, 2010, p: 78, 91).

Segue a figura 7 apresentando os 164 territórios rurais.

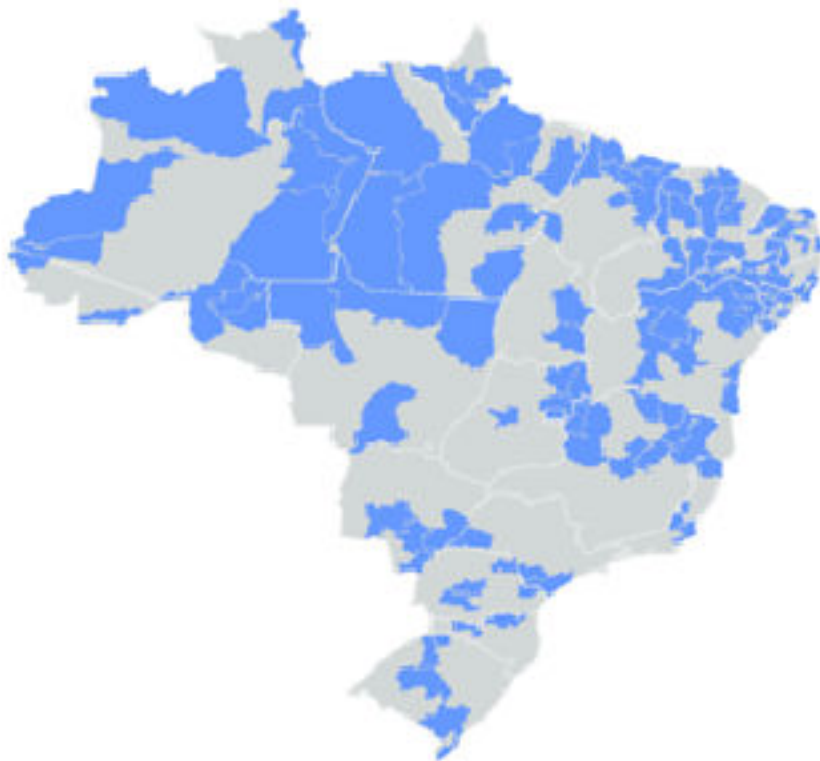


Figura 7 - Apresentação dos 164 territórios rurais

Fonte: Banco do Planeta, postado em 07/02/2011, baseado em dados do IICA (2010).

Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

Em 2005 foi divulgado, para discussão, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (SPI/MPOG), o documento intitulado *Os Pactos para a Gestão Territorial Integrada*¹⁷⁸ fruto da iniciativa do governo federal para a promoção do desenvolvimento com o foco na dimensão espacial.

Segundo o MPOG (2005), esse documento propunha o alinhamento coerente dos projetos de desenvolvimento territorial (numa perspectiva endógena e de planejamento ascendente) com a estratégia de desenvolvimento nacional e de inserção internacional. Ele se insere no contexto do desenvolvimento de metodologias mais adequadas para integração das políticas públicas (intra e intergovenamental).

a pactuação pressupõe o envolvimento dos Estados, Municípios e da sociedade civil organizada num formato mais permanente de compartilhamento de responsabilidades, que passa por um acordo em torno da atuação das três esferas de governo em algumas áreas consideradas estruturantes para o desenvolvimento sub-regional, como saúde, educação, habitação, saneamento, energia, transportes, recursos hídricos, telecomunicações, ciência e tecnologia, cultura e lazer, meio ambiente e transferência de renda. (MPOG, 2005, 13).

O *Pacto para a Gestão Territorial Integrada*, previsto no PPA 2004-2007, como “*Pacto de Concertamento*”¹⁷⁹, traduziu-se em instrumento de gestão governamental voltado para a conciliação de interesses dos diferentes níveis territoriais: nacional, macrorregional, sub-regional, estadual, municipal. Nessa perspectiva, o pacto propõe o compartilhamento e a articulação de políticas de desenvolvimento regional e nacional, considerando a diversidade e a identidade cultural de cada espacialidade.

A finalidade do pacto é ampliar o diálogo, de forma sistemática, entre os três entes da federação em torno de programas e estratégias comuns, que assegurem a continuidade e a efetividade das ações governamentais. É essencial que essa síntese de vontades comuns seja exercida no nível sub-regional, que representa o agrupamento de municípios solidários e com vocação para um mesmo objetivo, ponto de encontro dos compromissos assumidos a partir dos demais níveis territoriais. Nessa nova engenharia, a sub-região será o pivô da coerência territorial... A atuação tomará por base as políticas setoriais e os problemas predominantes em cada sub-região - expressos, juntamente com uma visão de futuro, num Plano de Desenvolvimento Territorial - buscando convergências e sinergias com o PPA do governo federal e sua Estratégia de Desenvolvimento, com os PPAs estaduais e, quando houver, municipais (MPOG, 2005, p:11, 13).

Segundo o MPOG (2005), o processo de pactuação e de concertação pressupõe que a integração da lógica territorial à visão setorial consolidada na administração pública brasileira, e ainda, de forma convergente com os interesses da União, estados e municípios e DF, possibilitará a redução das desigualdades regionais. Logo, partindo da premissa de

¹⁷⁸ Em 2004 foram iniciadas as bases de formulação do documento. Ver documento, na íntegra, no endereço: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/pactos/081009_PRP_Pactos_txtDiscussao.pdf. Acesso em Janeiro/2012.

¹⁷⁹ Ver PPA 2004-2007 - Lei nº 10.933, de 11.08.2004, artigo 12.

que cada problema tem uma escala espacial específica e precisa ser enfrentado a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes à problemática específica, o governo federal, no âmbito do MPOG, estabeleceu que o processo de articulação e de pactuação das ações, tendo por base o território, deverá ser estimulado por um ministério, secretaria ou órgão de atuação finalística, de acordo com as características de cada sub-região selecionada, conforme a seguir:

Na União: • Casa Civil/PR - Subchefia de Articulação e Monitoramento, responsável pela coordenação da ação governamental; • Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais/PR - Subchefia de Assuntos Federativos, responsável pela articulação política com os entes federativos; • Secretaria Geral/PR, responsável pela articulação com a sociedade civil; • Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, responsável pela gestão do Plano Plurianual; • Ministérios de base territorial, que atuam de forma diferenciada no território (Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Ministério do Desenvolvimento Agrário); • Ministérios setoriais, responsáveis pela implementação dos programas e ações federais que farão parte dos pactos.

Nos Estados: • Secretarias estaduais de planejamento; • Secretarias estaduais setoriais (responsáveis pela implementação dos programas estaduais que farão parte dos pactos).

Nos Municípios: • Prefeituras dos municípios das sub-regiões selecionadas (a regionalização será feita levando em conta os critérios de recorte territorial utilizados pelos governos federal, estaduais e municipais a partir dos problemas identificados no território).

Sociedade civil organizada, cujos representantes serão identificados oportunamente, caso a caso, de acordo com as especificidades políticas e culturais da sub-região, procurando manter a pluralidade de representação e, no mínimo, a paridade com o poder público. (MPOG, 2005, p: 24).

Em 2006 iniciou-se a realização do “*Estudo para Subsidiar a Abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo*”. O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE foi escolhido pelo MPOG, então no âmbito da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, para coordenar o estudo cujo objetivo era construir as bases para elaboração do PPA para o período de 2008-2011, incorporando a dimensão territorial no planejamento governamental. O estudo envolveu ministérios setoriais responsáveis por 11 setores estruturantes para o planejamento territorial: saúde, educação, saneamento, habitação, energia, transportes, telecomunicações, infraestrutura hídrica, meio ambiente e cultura, além dos ministérios de base territorial, Integração Nacional, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente e Cidades, compondo um conselho consultivo¹⁸⁰.

o estudo deve proporcionar ao Ministério do Planejamento um modelo de projeção da dinâmica econômica no território, que dê elementos para se

¹⁸⁰ Assim como, dos governos estaduais no processo, articulados por meio do Fórum de Secretários Estaduais de Planejamento. Além de envolver os ministérios, o CGEE mobilizou competências internas e especialistas brasileiros em questões regionais, a saber: Tânia Bacelar de Araújo, que antecedeu Galvão na secretaria de Políticas Regionais do Ministério da Integração; Clélio Campolina Diniz, do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da UFMG; e Carlos Antônio Brandão, do Instituto de Economia da Unicamp, e respectivas equipes.

pensar as demandas socioeconômicas nos próximos 20 anos. Isto é, que viabilizem uma arbitragem alocativa do gasto, buscando maior qualidade, em especial do investimento, uma vez que o resultado final do estudo é uma carteira de investimentos em quatro dimensões: infraestrutura econômica, área social, inovação e meio ambiente... Ao caracterizar e propor uma estratégia para cada uma das macrorregiões de referência, a expectativa é que o estudo estimule um processo de convergência das políticas públicas ao nível dos territórios. Espera-se que o passivo setorial não atendido nas regiões de referência e a projeção da sua demanda futura tendam a orientar as decisões alocativas dos Ministérios. Por sua vez, a busca de convergência no território pode contribuir para a articulação maior das diversas políticas públicas. (MPOG, 2007, p: 28)

O Estudo foi concluído e apresentado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão em setembro de 2008, com o título: *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*. Segundo o Ministério o estudo é uma forma de “instrumentalizar o debate acerca da necessidade de se olhar o território como base do desenho das políticas públicas de médio prazo que dialogue com a visão de longo prazo” (MPOG, 2008). Esse estudo pretendeu analisar a correlação entre desenvolvimento e território e a partir dessa análise, propor um conjunto articulado de investimentos capazes de provocar uma modificação na configuração atual do território nacional, caracterizada por uma grande concentração espacial em termos populacionais e econômicos na região litorânea. Foram propostas duas novas espacialidades para subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas, uma subnacional (macrorregiões) e outra sub-regional (sub-regiões). Esses recortes foram amparados pela análise dos processos históricos da formação nacional, pelas identidades socioculturais e pelas conexões e relações advindas dos sistemas de cidades e respectiva rede urbana.

No caso da regionalização em escala sub-regional foram também consideradas as diversas regionalizações existentes em escala estadual. A proposta do Estudo é que esta nova regionalização possa servir de referência para uma ampla articulação: público-público (intra e intergovernamental), público-privado e público-sociedade civil organizada. (MPOG, 2008, p: 7).

Os principais resultados do Estudo foram organizados em oito módulos, envolvendo atividades e produtos complementares e articulados entre si. O módulo três apresentou uma nova espacialização do território nacional considerando critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos na definição das regiões. E, ao mesmo tempo, o papel desempenhado pelas cidades, na organização do território, dada a força de polarização em sua área de influência. Além disso, tendo como base a estratégia de desconcentração e desenvolvimento mais equilibrado do país, escolheu novos polos, vértices de uma rede policêntrica de cidades, estrutural para a nova organização territorial pretendida (MPOG, 2008).

Assim, os resultados da proposta dos territórios da estratégia e a regionalização em escalas macro de referência e sub-regional chegaram a uma visão estratégica do território, por meio do qual o Brasil foi dividido em seis grandes áreas, a saber: Bioma Florestal

Amazônico, Sertão Semiárido Nordestino, Litoral norte-nordeste, Sudeste-sul, Centro-Oeste, e Centro-Norte. O resultado dos cálculos de polarização, de ajuste ambiental e de identidade cultural e política levaram à divisão do país em onze macrorregiões, com seus respectivos macropolos, a saber: Macrorregião polarizada pelo Rio de Janeiro, Macrorregião polarizada por Belo Horizonte, Macrorregião polarizada por Fortaleza, Macrorregião polarizada por Manaus, Macrorregião polarizada por Recife, Macrorregião polarizada por Salvador, Macrorregião polarizada por São Paulo, Macrorregião bipolarizada por Belém e São Luiz, Macrorregião bipolarizada por Brasília e Goiânia, Macrorregião bipolarizada por Porto Alegre e Curitiba, Macrorregião multipolarizada por Uberlândia, Campo Grande e Cuiabá. Por fim, a sub-regionalização identificou 118 sub-regiões¹⁸¹, permitindo um maior alinhamento entre os indicadores econômicos e sociais de polarização e a compatibilização com as características ambientais e de identidade cultural (MPOG, 2008, p: 85).

Segundo o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, a construção dessa tipologia multi-escalar serviria para a priorização da ação governamental em regiões capazes de promover uma maior interiorização e equalização do desenvolvimento. Esses novos espaços orientarão ações compatíveis com suas especificidades regionais e a indicação da carteira de investimentos organizadas territorialmente (MPOG, 2008).

Na figura 8 segue a proposta de espacialização defendida no âmbito do *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, Brasil Policêntrico*:

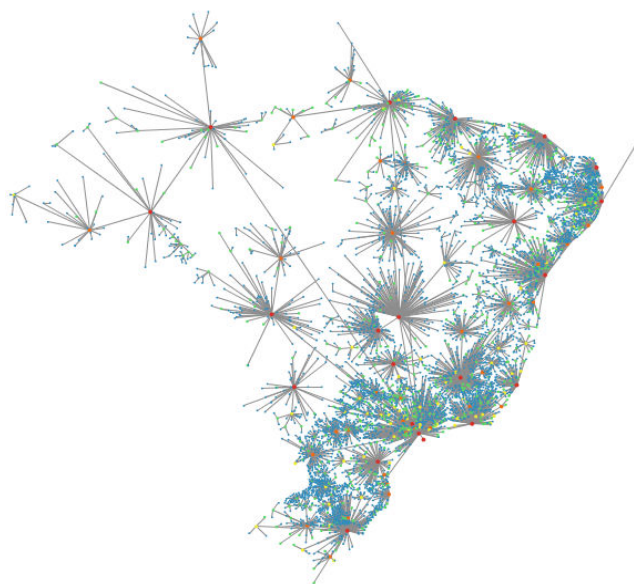


Figura 8 - Brasil Policêntrico
Fonte: CGEE/MPOG, 2008

¹⁸¹ Ver a proposta das novas regionalizações no endereço:
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol3.pdf. Acesso em janeiro/2012.

Casa Civil da Presidência da República

Concomitante à realização do *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*, em 2007, por meio do Decreto 6025 de Janeiro de 2007¹⁸², a Presidência da República, no âmbito da Casa Civil, lançou o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)* desenhado para estimular a economia do país e direcionado para as áreas de infraestrutura econômica e social nos setores de habitação, energia, recursos hídricos, saneamento e transporte de massa, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento tributário, de gestão e medidas fiscais de longo prazo (Presidência da República, 2007b).

Os enunciados estratégicos para o desenvolvimento, que foram elaborados pelo CDES em agosto de 2006 com base nas diretrizes da agenda, anunciavam um programa com prazos e metas para fomentar o desenvolvimento e estimular a economia. Os conselheiros sugeriram que maiores taxas de crescimento tivessem de ser alcançadas e só o seriam com algumas políticas imprescindíveis e urgentes. Tais políticas deveriam ter por objetivo elevar o nível de emprego, valorizar o salário mínimo, reduzir a taxa de juros real, elevar a formação bruta de capital fixo para aproximadamente 25% do PIB, priorizar investimentos em infraestrutura com altas taxas de retorno social e políticas ativas para redução de desigualdades regional e intrarregional. Com o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), começou a se desenhar a política econômica do segundo governo Lula. (CDES, 2010, p: 288).

Apesar de não priorizar a dimensão territorial do desenvolvimento, uma vez que se volta quase que exclusivamente para o aquecimento da economia nacional, o PAC insere a estratégia de ação territorial ao prever investimentos setoriais em infraestrutura nas diferentes regiões do País. Os investimentos em infraestruturas são entendidos como essenciais às políticas de inclusão social e à expansão do mercado interno, assim como à expansão da capacidade produtiva nacional e à elevação da produtividade sistêmica da economia.

Segundo a Casa Civil (2007), o PAC se traduz num programa voltado para resolver gargalos na infraestrutura do país e trabalhar pela desconcentração regional de renda. E, como estratégia para redução da desigualdade regional, os investimentos do PAC procuram uma distribuição mais equilibrada entre as regiões do País, associando região e tipo de infraestrutura necessária (CDES, 2009).

Foi constituído em 2007 um Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento - CGPAC, composto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Fazenda, para acompanhar, supervisionar e coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução. Foi

¹⁸² Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm , acessado em janeiro de 2012.

instituído, ainda, o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, vinculado ao CGPAC, com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC.

Juntamente com a agenda social do governo e com o plano de desenvolvimento da educação, o PAC foi inserido nas agendas prioritárias do governo federal, no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011. Foram incorporadas no PAC, no campo da “melhoria do ambiente de investimentos” três ações que fazem referência ao território e que contemplam o desenvolvimento regional, a saber: a recriação da Sudene, da Sudam e a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal que define a forma de cooperação, assim como as atribuições da União, estados e municípios para a gestão ambiental. Entretanto, o programa não previu alocação de recursos para a implementação e para financiamento, envolvendo as superintendências.

Nesse sentido, o PAC inclui medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo, no que se refere à questão ambiental, medidas de aperfeiçoamento do marco regulatório e do sistema de defesa da concorrência e de incentivo ao desenvolvimento regional, por meio da recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Destacam-se nessa área: a) a proposta de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, no que tange à definição de competências na área ambiental; b) a criação do marco legal das agências reguladoras; c) a Lei do Gás Natural; d) a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) (PPA 2008-2011, p: 30).

Em março de 2010, foi lançado pelo presidente Lula, a segunda fase do *Programa de Aceleração do Crescimento*, o PAC 2, o qual prioriza investimentos em obras de transporte, energia, saneamento, urbanização, policiamento comunitário, saúde, creches e educação, para o período que compreende 2011 a 2014. Segundo o então presidente, o PAC 2 reforça o caráter de infraestrutura física e de infraestrutura social e se constitui em uma “uma prateleira de projetos nos âmbitos municipais, estaduais e federais, o que irá permitir que os governos avancem mais rapidamente, abrindo espaço para que os governos trabalhem em outras frentes” (CDES, 2010)¹⁸³.

Trata-se, segundo o CDES (2010) do “maior projeto estratégico já feito no Brasil e está mudando o jeito de planejar e executar os investimentos”. Assim como no PAC I, o principal objetivo é aumentar o ritmo da economia, combinando esse aumento com geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social (CDES, 2010).

¹⁸³ Ver: <http://www.cdes.gov.br/noticia/13529/conselheiros-do-cdes-participam-de-lancamento-do-pac-2.html>, acessado em Janeiro de 2012.

Ministério da Educação

Lançado pelo MEC, em abril de 2007, como um projeto federal, o *Plano de Desenvolvimento da Educação* (PDE) consiste num conjunto de ações, articuladas, voltada à melhoria da qualidade da educação pública brasileira. Trata-se de uma iniciativa que pretende operacionalizar políticas por meio de ações, e tem como uma das metas elevar o desempenho médio dos estudantes brasileiros, em um prazo de quinze anos, ao nível atual alcançado pelos estudantes dos países da OCDE, a partir de investimentos na educação básica, ensino superior e educação profissional (MEC, 2008).

O PDE, juntamente com a agenda social do governo e com o *programa de aceleração do crescimento* se insere nas agendas prioritárias do governo federal, no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011. Ele surge com a finalidade de enfrentar estruturalmente as desigualdades de oportunidades educacionais. Portanto, visa atuar sobre duas dimensões, a educacional e a territorial, tendo como foco o entrelaçamento entre educação e desenvolvimento. O PDE, nesse sentido, pretende avançar nas propostas previstas pelo *Plano Nacional de Educação* (PNE), o qual foi instituído em 1998. Um dos objetivos foi a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública (MEC, 2000).

O PDE foi construído a partir de um conjunto de decisões expressas nos seguintes decretos, conforme a seguir:

Decreto nº 6.093 (que dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, com o intuito da universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais), nº 6.094 (dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade), nº 6.095 (estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de instituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET) e nº 6.096 (institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI), todos publicados em 24 de abril de 2007. Fazem parte, ainda, três projetos de lei: o primeiro trata da regulamentação do art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; o segundo tem o objetivo de alterar a Lei nº 10.260 (Fundo de Financiamento Estudantil, de 12 de julho de 2001, ampliando o prazo de quitação das dívidas); e o terceiro estabelece novas normas para o estágio. (IVO& HYPOLITO, 2009, p:16).

Nesse sentido, o PDE compreende mais de 40 programas, se dirige às escolas públicas de todos os municípios do país, e está estruturado sob seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização; e vi) mobilização social. Seus programas podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização. A consecução e a implementação das metas do PDE, deverão ser realizadas em regime de colaboração entre União, Estados, Municípios e DF, e esses

entes federados deveriam prever mecanismos para acompanhamento local da consecução das ações do PDE (PPA 2008-2011). Como uma das prioridades do PDE está a construção, via processo sistemático e continuado, de assistência técnica aos municípios como apoio e condição para incentivos financeiros adicionais, uma vez que as avaliações têm mostrado que o ensino municipal constitui um ponto de estrangulamento. Para o MEC, o PDE permitiria maior integração do governo federal com os estaduais e municipais em uma ação comum (MEC, 2008).

Nesse contexto, foi elaborado um novo indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, cujo objetivo é monitorar o sistema de ensino do País por intermédio de um cálculo que combina informações do desempenho dos alunos. Esse indicador atuará como parâmetro para a ação da União junto a Estados e Municípios, já que permitirá o diagnóstico e o norteamo das ações voltadas para detectar escolas e/ ou redes de ensino cujos alunos apresentam dificuldades e de monitorar a evolução do desempenho dos alunos (MEC, 2008).

Ministério do Meio Ambiente

O Ministério do Meio Ambiente, no âmbito do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em 15 de outubro de 2003, por meio da Resolução nº 32, instituiu a divisão hidrográfica nacional e considerou como região hidrográfica o espaço territorial brasileiro compreendido por uma bacia, grupo de bacias ou sub-bacias hidrográficas contíguas com características naturais, sociais e econômicas homogêneas ou similares, com vistas a orientar o planejamento e gerenciamento dos recursos hídricos. As regiões hidrográficas têm sua divisão justificada pelas diferenças existentes no país, tanto no que se refere aos ecossistemas como também aquelas de caráter econômico, social e cultural (MMA, 2007).

No território definido como bacia hidrográfica se desenvolvem as atividades humanas. Todas as áreas urbanas, industriais, agrícolas ou de preservação fazem parte de alguma bacia hidrográfica. A adoção da bacia hidrográfica como unidade de gestão é coerente porque ela guarda relação física direta com a água, e tudo o que ocorre em uma bacia hidrográfica, em termos de quantidade e qualidade de suas águas, costuma estar altamente inter-relacionado (PORTO & PORTO, 2008).

A questão da escala a ser utilizada depende do problema a ser solucionado e a questão do domínio está definida sobre os corpos hídricos e não sobre a bacia hidrográfica, por essa se constituir em território e, portanto, estar sujeita a outros diplomas legais. Assim, para a gestão da bacia hidrográfica, exige-se, de fato, o exercício do princípio federativo, de atribuições e competências dos três entes federativos (União, Estados e municípios), visando à gestão compartilhada do bem de uso comum, a água (PORTO & PORTO, 2008).

As bacias hidrográficas têm responsabilidade compartilhada entre as unidades da federação e impactam no desenvolvimento socioeconômico da região.

os territórios relacionados ao meio ambiente têm responsabilidade compartilhada entre os entes federados... Os rios que cruzam mais de um estado são de responsabilidade da União; as bacias contidas nos territórios de cada estado são de responsabilidade estadual. As bacias hidrográficas têm uma importância crescente na gestão territorial, implicações diretas no desenvolvimento econômico e social e a sua gestão vem atraindo a participação de empresários, movimentos sociais, ambientalistas e autoridades locais. (CEPAL, 2010, p: 54).

Nesse sentido, o território brasileiro foi dividido num primeiro nível em 12 Regiões Hidrográficas Brasileiras, visando a articular as necessidades de gestão dos recursos hídricos com a configuração física e características locais, conforme a seguir:

- *Região Hidrográfica Amazônica* - constituída pela bacia hidrográfica do rio Amazonas situada no território nacional e, também, pelas bacias hidrográficas dos rios existentes na Ilha de Marajó, além das bacias hidrográficas dos rios situados no Estado do Amapá que deságuam no Atlântico Norte;
- *Região Hidrográfica do Tocantins/Araguaia* - constituída pela bacia hidrográfica do rio Tocantins até a sua foz no Oceano Atlântico;
- *Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Ocidental* - constituída pelas bacias hidrográficas dos rios que deságuam no Atlântico - trecho Nordeste, estando limitada a oeste pela região hidrográfica do Tocantins/Araguaia, exclusive, e a leste pela região hidrográfica do Parnaíba;
- *Região Hidrográfica do Parnaíba* - constituída pela bacia hidrográfica do rio Parnaíba;
- *Região Hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental* - constituída pelas bacias hidrográficas dos rios que deságuam no Atlântico - trecho Nordeste, estando limitada a oeste pela região hidrográfica do Parnaíba e ao sul pela região hidrográfica do São Francisco);
- *Região Hidrográfica do São Francisco* - constituída pela bacia hidrográfica do rio São Francisco;
- *Região Hidrográfica Atlântico Leste* - constituída pelas bacias hidrográficas de rios que deságuam no Atlântico - trecho Leste, estando limitada ao norte e a oeste pela região hidrográfica do São Francisco e ao sul pelas bacias hidrográficas dos rios Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus, inclusive;
- *Região Hidrográfica Atlântico Sudeste* - constituída pelas bacias hidrográficas de rios que deságuam no Atlântico - trecho Sudeste, estando limitada ao norte pela bacia hidrográfica do rio Doce, inclusive, a oeste pelas regiões hidrográficas do São Francisco e do Paraná e ao sul pela bacia hidrográfica do rio Ribeira, inclusive;

- *Região Hidrográfica do Paraná* - constituída pela bacia hidrográfica do rio Paraná situada no território nacional;
- *Região Hidrográfica do Uruguai* - constituída pela bacia hidrográfica do rio Uruguai situada no território nacional, estando limitada ao norte pela região hidrográfica do Paraná, a oeste pela Argentina e ao sul pelo Uruguai;
- *Região Hidrográfica Atlântico Sul* - constituída pelas bacias hidrográficas dos rios que deságuam no Atlântico - trecho Sul, estando limitada ao norte pelas bacias hidrográficas dos rios Ipiranguinha, Iririaia-Mirim, Candapuí, Serra Negra, Tabagaça e Cachoeria, inclusive, a oeste pelas regiões hidrográficas do Paraná e do Uruguai e ao sul pelo Uruguai;
- *Região Hidrográfica do Paraguai* - constituída pela bacia hidrográfica do rio Paraguai situada no território nacional¹⁸⁴.

Todas as áreas urbanas, industriais, agrícolas ou de preservação fazem parte de alguma bacia hidrográfica. O objetivo consistiu em facilitar, a partir de uma base física-territorial, a implementação de um sistema de gerenciamento de recursos hídricos no país. A divisão levou em consideração as diversidades ambientais, sociais e econômicas, facilitando a participação coletiva, a integração e a sistematização de dados. Pode-se dizer que, no seu exutório¹⁸⁵, estarão representados todos os processos que fazem parte do seu sistema. O que ali ocorre é consequência das formas de ocupação do território e da utilização das águas que para ali convergem (PORTO & PORTO, 2008).

Pode ser delimitada a totalidade da bacia do Rio Amazonas, desde suas cabeceiras mais distantes na cordilheira andina até seu exutório do Oceano Atlântico, assim como podem ser delimitadas suas sub-bacias, maiores ou menores, dependendo da necessidade do problema a ser abordado. Diz-se que o tamanho ideal de bacia hidrográfica é aquele que incorpora toda a problemática de interesse. Esse conceito sistêmico adapta-se muito bem aos sistemas de gestão de recursos hídricos... Os Estados brasileiros, no âmbito dos seus territórios, fizeram divisões hidrográficas para fins de gestão utilizando diferentes critérios. O Estado de São Paulo está dividido em 22 unidades de gestão hidrográficas; o Estado do Paraná, em 15; o Estado de Minas Gerais, em 36, e assim por diante. (PORTO & PORTO, 2008, p: 16)

O Plano Plurianual (2004-2007) trouxe a preocupação com algumas bacias hidrográficas e respectivas revitalizações e previu o programa Integração de Bacias Hidrográficas cujo objetivo era integrar os recursos hídricos nas bacias com baixa disponibilidade de água. O PPA (2008-2011), no âmbito das ações para a redução das desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional, apresentou o *Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas* (PRBH) voltado para

¹⁸⁴ Ver a divisão hidrografia no endereço: www.cnrh.gov.br/sitio/index.php?option=com_docman...74, acessado em janeiro/2012.

¹⁸⁵ Ponto de um curso d'água onde se dá todo o escoamento superficial gerado no interior da bacia hidrográfica.

revitalizar as bacias hidrográficas nacionais, citadas a seguir, em situação de vulnerabilidade ambiental, efetivando sua recuperação, conservação e preservação.

O PRBH representa um esforço comum de articulação e integração a ser implementado entre os vários órgãos de governos, em todas as esferas, onde se coloca o conhecimento da realidade e a participação dos múltiplos segmentos governamentais e da sociedade como instrumentos para a promoção da revitalização e do desenvolvimento sustentável na Bacia. Os programas que integram o PRBH são os seguintes¹⁸⁶:

Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, cujo objetivo é promover a recuperação, a conservação e a preservação da bacia.

Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, cujo objetivo é promover a recuperação, a conservação e a preservação da bacia.

Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio Tocantins-Araguaia que tem como objetivo implantar uma política de desenvolvimento sustentável, através de planejamento e gestão ambiental integrada e participativa, em conjunto com os governos estaduais e municipais, organizações da sociedade civil, populações tradicionais, setores produtivos e população da bacia hidrográfica.

Programa Pantanal (Bacia do Alto Paraguai) que tem como objetivo implantar um processo de planejamento e gestão ambiental, integrado e participativo, visando a revitalização da Bacia do Alto Paraguai, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região e a melhoria da qualidade de vida da população considerando todas as suas características e potencialidades.

Programa Água Doce cujo objetivo é estabelecer uma política pública permanente de acesso à água de boa qualidade para consumo humano, promovendo e disciplinando a implantação, a recuperação e a gestão de sistemas de dessalinização ambiental e socialmente sustentáveis.

A divisão hidrográfica segue ilustrada na figura 9:

¹⁸⁶ Ver <http://homolog-w.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=34>, acessado em janeiro/2012.



Figura 9 - As Regiões Hidrográficas
 Fonte: CNRH/MMA, 2003

Diante do exposto, é possível sintetizar no quadro 6 as instituições federais estudadas, as atividades desenvolvidas e as espacialidades escolhidas.

Instituições Federais	Atividade	Espacialidade
Ministério da Integração Nacional - MI	Política Nacional de Desenvolvimento Regional	Atuação em macrorregiões, mesorregiões diferenciadas e microrregiões, além de regiões especiais como semiárido nordestino, faixa de fronteira e Vale do Jequitinhonha e do Mucuri
Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	Microrregiões – territórios rurais e territórios da cidadania e a Mesorregião de Alto Solimões
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	Pacto para a Gestão Territorial Integrada; Estudo de Territorialização	Nacional, regional e local; subnacional (macrorregiões polarizadas e multipolarizadas) e sub-regional (sub-regiões)
Casa Civil da Presidência da República	Programa de Aceleração do Crescimento	União, Estados e Municípios
Ministério da Educação - MEC	Plano de Desenvolvimento da Educação	União, Estados e Municípios
Ministério do Meio Ambiente - MMA	Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas	Regiões hidrográficas

Quadro 6 - Instituições Federais, Atividades e Espacialidades
 Fonte: Própria, inspirado em CEPAL (2010).

Para o desenvolvimento de suas atividades a divisão administrativa no âmbito do governo federal utilizou-se das subdivisões do território nacional para a busca do desenvolvimento de forma menos desigual. A seguir, serão abordados, de forma sucinta e

sem a pretensão de esgotar o assunto, alguns problemas e contradições referentes às referidas atividades.

5.2 PROBLEMAS E CONTRADIÇÕES REFERENTES ÀS AÇÕES PROGRAMADAS DO GOVERNO ENVOLVENDO A MULTIPLICIDADE DE ESCALAS

Desde 2003, no âmbito do governo federal, verifica-se que uma série de propostas de ações governamentais com o foco no campo social e no espacial, relacionadas no item anterior. Elas foram desenvolvidas e apresentadas sob o discurso do desenvolvimento regional e da redução das desigualdades inter-regionais. Trata-se de propostas desenvolvidas por diferentes órgãos do governo federal (MI, MDA, MPOG, MEC, MMA e PR), propondo o desafio de olhar o território nacional considerando as especificidades locais, sua diversidade e o seu potencial de desenvolvimento. Essas propostas combinam o recorte social com uma entrada territorial (CDES, 2010), e se inserem no rol de políticas territoriais, uma vez que abordam, simultaneamente, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, mecanismos para viabilizar essas propostas (COSTA, 1998). No entanto, guardam muitas diferenças entre si. Por exemplo, a proposta elaborada pela Casa Civil da Presidência, com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Fazenda intitulado *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC I e II), enfatiza a intersetorialidade das ações em detrimento da prática de espacializar as políticas públicas.

Diversos estudos e autores analisaram e criticaram as concepções contidas nos programas do Governo acima referidos. Citemos alguns, a título de exemplo.

Segundo Cepal (2010:46), “[...] em geral as políticas setoriais não praticam o planejamento espacializado dos investimentos, não reconhecem as regionalizações previstas pelo próprio governo federal e não adotam indicadores que permitam a priorização de recortes territoriais [...]”. A crítica é contundente porque reduz a dimensão espacial nas políticas setoriais a meras declarações de intenção.

O mesmo ocorre com o PAC segundo Vainer (2007b). Para o autor o PAC é uma carteira de projetos que não tem uma proposta para resolver os problemas territoriais, como as desigualdades regionais e a concentração de renda. A fragmentação do território nacional ficará a cargo dos municípios e estados em receber os recursos previstos no PAC.

Quanto aos planos propostos pelo MI, MDA, MPOG, MEC, MMA, são oriundos de distintas procedências e apresentam diversidade de espacialidades e de multiescalas. Essas multiespacialidades suscitam discussões acerca do uso indiscriminado do conceito de “território”, que tem sido usado como sinônimo de micro ou mesorregião, espaço

subnacional ou sub-regional, sem atentar para as complementaridades existentes entre eles e para as relações de disputas e interesses (CEPAL, 2010).

Com raras exceções o uso da dimensão espacial como objeto de políticas públicas se dá a partir de leituras parciais da realidade, procurando atender a setores sociais específicos, com pouca atenção às interdependências e às complementaridades entre os diferentes espaços geográficos. Essas iniciativas de espacialização das políticas podem tomar rumos diversos, culminando no reforço de distorções econômicas e sociais.

é necessário robustecer as endogenias simultâneas das escalas nacional, regional e local, e construir, permanentemente, integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial... discutindo onde estão os centros de decisão e seus mecanismos de legitimação; analisar a ação de sujeitos sociopolíticos... lembrar que as estruturas e os sujeitos são processos histórica e geograficamente determinados e mediados; analisar hegemonias, poderes e hierarquias, construindo e hierarquizando mediações diversas (espaciais, sociais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, interestatais, geoeconômicas e geopolíticas) ter presente nas análises ações nos meio rural e urbano, não apenas enquanto contexto, mas como espaço construído conflituosamente. (BRANDÃO, 2008, p: ,)

Para o IICA não é fácil construir propostas que deem conta da complexidade do debate conceitual sobre território. Entretanto, sem uma visão mais ampla sobre a sua concepção, dificilmente, a tensão existente entre os entes da federação, no que concerne à gestão e ao processo político, permitirá a articulação entre as diferentes instituições e respectivas políticas públicas.

não há um único território, mas territórios sobrepostos conforme os objetivos para os quais os mesmos são definidos... o território não é simplesmente um espaço social onde a “harmonia” política, gerencial e social pode ser mais facilmente obtida - como algumas abordagens parecem sugerir - remete para a questão fundamental da necessidade de construção hegemônica no território e de existência de projetos políticos participativos e democratizadores que possam ser compartilhados por atores do Estado e da sociedade civil. (IICA, 2007: 9).

Outra questão que permeia as multiespacialidades nas políticas governamentais é a disputa por investimentos entre as unidades federadas. Nesse sentido, acrescenta o IICA a grande diversidade de recortes presentes nas políticas sociais de desenvolvimento é consequência da disputa por poder e por recursos entre os entes da federação, e essa diversidade dificulta a consolidação da territorialização das políticas públicas, e não apenas de políticas públicas territorializadas (IICA, 2008).

a existência dessa diversidade de recortes territoriais é consequência também disputas por poder e por recursos existentes tanto no âmbito das instituições federais, como entre as instâncias federais, estaduais e municipais de governo. Talvez seja essa a principal razão da permanência dessa situação, das enormes resistências encontradas para superá-la, e da impossibilidade de implementação de uma política nacional de territorialização, mesmo quando “todos” parecem apoiar a retórica da territorialização. (IICA, 2008: 93).

Essa ideia é reforçada por Klink & Santos (2004) quando salientam que o processo de captação de recursos para viabilizar acordos e projetos regionais, dentro de uma estrutura pulverizada, caracterizada pelo grande número de atores locais, acentua o caráter competitivo das relações entre os entes no pacto federativo.

o caráter crescentemente competitivo das relações entre os entes no pacto federativo não somente se manifestou em fenômenos como a guerra fiscal, mas também se refletiu no comportamento concorrencial dos próprios governos locais. A tendência a “um federalismo de mercadores¹⁸⁷” acentuou a concorrência... as atividades de captação de recursos são implementadas de acordo com o padrão do velho regionalismo, ou seja, contatar os deputados federais e estaduais e tentar inserir demandas pontuais... para vislumbrar um planejamento estratégico eficiente e eficaz das áreas metropolitanas, é preciso estabelecer um padrão de financiamento que garanta um nível mínimo de previsibilidade e transparência dos recursos financeiros repassados pelo nível supra local. No caso brasileiro, esta deficiência estrutural no sistema federativo permanece. (KLINK & SANTOS, 2004, p: 18).

No contexto dos novos recortes espaciais do território nacional, há o problema relacionado com a forma de operação do federalismo, no qual o governo federal, o estadual e o municipal atuam de forma dissociada, o que dificulta a cooperação entre as diferentes espacialidades. Segundo Brandão (2008), há uma disputa dos lugares pela implantação de novos investimentos entre estados e municípios, inclusive entre municípios de uma mesma região metropolitana, o que repercute na federação ser marcada mais por ações competitivas, do que por ações cooperativas.

Afinal a disparidade socioeconômica entre os entes da federação e a complexidade do aparato do Estado tem impacto sobre as disputas federativas e constituem obstáculo ao desenvolvimento das regiões e do país (AFFONSO, 2000).

Essa posição é reforçada por Almeida (2005) quando ressalta que do ponto de vista das relações intergovernamentais, a federação brasileira é um arranjo complexo em que convivem tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados.

Assim, tendências descentralizadoras e impulsos centralizadores materializaram-se em instituições que fizeram da federação um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental. (ALMEIDA, 2005, p.38).

Nessa perspectiva, o problema central, segundo a autora, não estaria no caráter cooperativo ou competitivo do federalismo, mas sim, na forma de balizamento dos interesses dos diferentes atores que representam as diferentes espacialidades do território nacional.

¹⁸⁷ Expressão cunhada por FIORI (1995, p; 36) em O Federalismo diante do desafio da globalização.

Inserem-se nesse contexto os padrões clientelistas e o velho regionalismo que se perpetuam e se renovam nos processos de constituição e de legitimação das políticas públicas, com enfoque social e espacial, em geral, inviabilizando a implementação de projetos nacionais de interesse coletivo. O processo clientelista consiste na oferta de cargos e recursos públicos em troca de votos, apoios e coalizões políticas, nacionais e subnacionais, tendo como consequência a fragmentação do espaço nacional. Representações políticas estabelecem formas de defesa e de negociação de interesses segmentados e estranhos aos objetivos propostos nas políticas e projetos nacionais (VAINER, 2007b).

Não se trata de sobrevivência ou resquício do passado, o atual regionalismo se constitui na forma híbrida de articulação entre forças tradicionais decadentes e a democracia eleitoral moderna, e se caracteriza pelo padrão de ação de grupos tradicionais, identificados regional ou localmente, que se articulam ao bloco hegemônico no âmbito nacional na defesa de seus interesses conservadores inviabilizando, assim, qualquer vislumbre de se implementar projetos de interesse nacional.

Assim, regionalismo e clientelismo tradicionais, longe de serem meros fantasmas de um passado que teima em assombrar nossa sociedade e nosso Estado, por paradoxal que pareça, se reatualizam e enrijecem a partir do momento em que a democratização reforça o papel das eleições e, em consequência, daqueles chefes e grupos políticos locais ou estaduais que conseguem montar máquinas eleitorais eficazes. Evidentemente, o problema não está nas eleições e, menos ainda, na democracia; ao contrário, está, pelo menos em parte, no déficit de democracia que consagra um estado que permanece fora do alcance de controles sociais efetivos. Apropriado, patrimonialista ou tecnocraticamente, por elites – tradicionais, modernizantes, não raras vezes híbridas – o fato é que esta forma de estado nacional, contraditoriamente, contribui ela também para a fragmentação política, econômica e, certamente, territorial da nação. (VAINER, 2009, p:22)¹⁸⁸.

Contudo, vale considerar que o processo de descentralização dos serviços públicos tem sido acompanhado de maior capacidade administrativa dos entes federados e isso, de modo geral, tem fortalecido a justiça social e conseqüentemente provocado uma redução do clientelismo no país.

Outra questão que envolve os planos propostos pelo MI, MDA, MPOG, MEC, MMA, está na dificuldade de articulação e de coordenação entre as instituições e as ações programatizadas. Considerando suas distintas procedências, para se alcançar os resultados propostos, é necessário, além de um planejamento, a definição de mecanismos de coordenação e de articulação desses programas com a estratégia de desenvolvimento negociada e legitimada pelos diferentes atores sociais que fazem parte daquele mesmo

¹⁸⁸ Ver artigo: Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial de Carlos Vainer - <http://www.socialismo.org.br/porta/economia-e-infra-estrutura/101-artigo/793-fragmentacao> acessado em Janeiro/2012.

espaço geográfico. As articulações devem acontecer em dois sentidos: o horizontal, entre as áreas setoriais e o vertical, entre os entes da federação (IICA, 2007, 2008).

Nesse caso, cabe ao Estado o papel central de articulador visando à integração horizontal das ações governamentais com as iniciativas locais e a verticalização das ações prioritárias, equacionando os interesses entre a esfera local e supralocal e integrando as diversidades inter-regionais (IICA, 2008). Segundo Echeverri (2007) esta articulação deve se referir ao escopo da política (social, econômica, ambiental) e aos diferentes atores que a implementam (sociedade civil, governo municipal, estadual e federal).

Desta forma, o processo de coordenação e de articulação dos programas governamentais, elaborados por distintos setores no âmbito federal, torna-se ainda mais complexo se for considerado que cada programa traz em si um espaço de poder, cujos responsáveis pela sua criação resistem em compartilhar objetivos e metas com outros parceiros, especialmente de outros órgãos do governo (IICA, 2008; LEITE, 2009).

Com isso, “os atributos de status e de decisão sobre os recursos obstaculizam a articulação”, contribuindo para que, parte dos programas governamentais não tenha compromisso com uma estratégia de articulação de médio prazo e com a construção de um pacto territorial.

embora, os espaços públicos de participação tenham sido criados como parte de uma nova institucionalidade democrática que visava preencher o espaço existente entre a sociedade civil e a autoridade estatal, buscando ampliar o conceito de favorecer a construção de uma cultura democrática, sua efetividade real foi limitada e enfrentou inúmeros obstáculos pelo fato de que os municípios eram os locais onde não apenas estava o ‘povo’ ou a ‘sociedade civil’, mas onde também as oligarquias tradicionais tinham arraigados seu poder e sua capacidade de arregimentação política. As figuras centrais do sistema político municipal onde se manifestava o poder das oligarquias eram as prefeituras e as câmaras de vereadores, de modo que, do ponto de vista da governança democrática, conquistar a autonomia dos espaços públicos de participação em relação a essas instâncias de poder estatal passou a ser uma luta política fundamental. (LEITE, 2009, p: 5).

Para a CEPAL (2010) “o universo das políticas e instituições públicas que tratam de desenvolvimento territorial no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, dos três entes federados”. Nesse sentido, a articulação das políticas públicas, das diferentes áreas setoriais, dos três entes federados, do setor público e da sociedade é considerada um desafio.

Bonnal e Maluf reforçam esse entendimento quando argumentam que, dificilmente, a formulação e a implantação dos programas cujo foco esteja no campo socioeconômico-espacial contemplam a complexidade dos respectivos contextos socioespaciais, ou preveem o grau de coordenação necessário para enfrentar as desigualdades. Neste caso, a falta de articulação e de coordenação dessas políticas pode repercutir sobre a eficiência permitindo a coexistência de territórios dos programas num mesmo espaço geográfico.

a iniciativa conduzida pela Câmara Interministerial de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, localizada na Casa Civil da Presidência, com a intenção inicial de criar uma agenda compartilhada com enfoque *ex ante* de articulação de políticas, terminou se limitando ao tratamento *ex post* das ações já em curso, de modo que a intenção de uma política de desenvolvimento regional ficou restrita a iniciativas setoriais. (BONNAL & MALUF, 2007, p: 24).

Por outro lado, acrescentam esses autores, é possível perceber em relação aos planos propostos, uma unicidade no que tange o enfoque dado às ações programatizadas. Os enfoques social, econômico e espacial são abordados de forma interligada e todas as propostas preveem o enfrentamento, simultâneo, das desigualdades socioeconômico-espaciais.

No caso do MI foram propostas tipologias sub-regionais para o desenvolvimento regional, tendo como foco reduzir as desigualdades regionais e impulsionar as potencialidades de desenvolvimento das diferentes localidades brasileiras. O MDA propôs políticas de incentivo ao desenvolvimento territorial, conjugando, harmonicamente, as dimensões econômica, sociocultural e apolítico-institucional. O MPOG, com o *Pacto de Concertamento*, tratado anteriormente, propôs o compartilhamento e a articulação de políticas de desenvolvimento regional e nacional, considerando a diversidade de cada espacialidade, e com o estudo territorial propôs como estratégia de desconcentração e de desenvolvimento mais equilibrado do país, uma nova organização territorial para o País. O MEC com o plano cujo foco está no entrelaçamento entre educação e desenvolvimento, contempla todos os municípios brasileiros, com ênfase nos mais pobres. O MMA propôs programa que visa à promoção da revitalização e do desenvolvimento sustentável nas regiões hidrográficas mais vulneráveis socioambientalmente.

Em relação a planos concebidos desta maneira, que preveem atuação simultânea sobre as desigualdades socioeconômico-espaciais, o IICA assegura que a concepção espacial se encontra na intersecção das problemáticas para o desenvolvimento e ao mesmo tempo, de suas estratégias, uma vez que é concebida como uma escala de ação adequada para empreender políticas públicas, objetivando o reequilíbrio socioeconômico e territorial.

o território é a unidade espacial de intervenção governamental na qual se pretende construir ou dinamizar uma determinada institucionalidade pública capaz de criar ou de estimular oportunidades para o deslanche de processos econômicos, sociais e políticos julgados coletivamente como adequados ao desenvolvimento sustentável do território. (IICA, 2007, p: 22).

Nesse sentido, o IICA (2009) distribuiu os programas territoriais criados pelos diferentes órgãos do governo federal, seguindo a classificação de políticas públicas territoriais com o objetivo de esclarecer as diferentes lógicas da ação pública territorial de forma a facilitar a análise das características comuns e específicas das políticas públicas a partir da sua dimensão territorial. Os programas territoriais foram distribuídos em quatro grupos distintos de políticas que priorizam a dimensão espacial: as políticas

desconcentradas, as políticas descentralizadas, as políticas de fomento a projetos coletivos territoriais e as políticas públicas concebidas no território.

- As políticas desconcentradas consistem em políticas públicas nas quais os atores institucionais mais atuantes e os processos decisórios existentes ao longo do ciclo da política se localizam na esfera nacional. Nesta lógica, o poder federal define as regras e normas que norteariam a política (como exemplo, o PPA).
- As políticas descentralizadas se caracterizam por uma divisão efetiva do poder de decisão entre as três esferas de governança (federal, estadual e municipal) e o seu compartilhamento com atores privados ou da sociedade civil. Nesta lógica, os níveis estaduais e municipais têm a possibilidade de definir corpos específicos de normas e de elaborar instrumentos e dispositivos próprios de ação, definidos tomando em conta a realidade de seus territórios (com exemplo as políticas do MEC).
- As políticas de fomento a projetos territoriais objetivam incentivar projetos territoriais. É o governo federal, que seleciona os critérios norteadores do recorte territorial e que elege a partir deles o território de ação em que a política enfim se territorializará (como exemplo, as políticas do MI; MDA; MMA).
- As políticas públicas concebidas ao nível territorial-local correspondem às políticas públicas que visam ao fomento de projetos territoriais, mas diferencia-se do grupo anterior na maneira como estes projetos foram concebidos. Neste grupo específico, a idéia que deu origem à política e às suas formas de operacionalização é oriunda da sociedade civil e não Estado, conforme o grupo anterior (IICA, 2009)¹⁸⁹.

Ao estabelecer as quatro categorias de políticas com o foco espacial, observou que dependendo da categoria de política há uma dificuldade específica referente à coordenação dos programas elaborados pelos diferentes setores da administração federal.

No caso das políticas desconcentradas, os processos de coordenação – tanto vertical como horizontal – parecem relativamente simples, pois se limitam aos órgãos públicos específicos de um determinado setor de atividades... No caso das políticas descentralizadas, a dificuldade é maior devido à existência de diferentes níveis de responsabilidade, bem como à diversificação dos atores sociais envolvidos em sua implementação. Os dois últimos grupos são aqueles que apresentam o mais elevado grau de complexidade e os maiores desafios. No caso das políticas de fomento a políticas territoriais, as dificuldades relacionam-se com a capacidade de adaptação do corpo normativo federal à realidade local. Isso tem como

¹⁸⁹ Ver a distribuição dos programas de governo com o foco na dimensão espacial, realizado pelo IICA no endereço: http://www.unicampo.org.br/francabr/images/apresentacoes/Mesa2/bonnal-kato-consultoria_IICA_produto_2-2009.pdf acessado em janeiro/2012.

peça-chave a figura do articulador territorial... Para as políticas criadas nos territórios a maior dificuldade está ligada ao número elevado de entidades da sociedade civil em jogo, o que dificulta o surgimento de uma representação coletiva. (IICA, 2009, p: 7).

O território é o lugar por excelência da articulação das políticas públicas e, como o significado do território é dado, em última instância, pelas populações nele residentes, é necessário buscar formas institucionais através das quais essas populações possam ordenar e manifestar as suas demandas por políticas públicas (ARAÚJO, 2007). Nesse sentido, Araújo apresenta quatro tipos de políticas considerando o recorte espacial: a primeira seria aquela onde as políticas setoriais estariam territorializadas (como o Sistema Único de Saúde), ou onde haveria uma “leitura territorial” das mesmas (como os programas da área de educação); o segundo tipo corresponderia aos programas construídos a partir de bases territoriais específicas (como os territórios do MDA e as sub-regiões do MI); a terceira classificação refere-se à construção de planos territoriais específicos como espaços próprios de planejamento da ação governamental, que vem ganhando espaço em contextos regionais (como o PPA). E, finalmente, uma quarta categoria diz respeito às políticas territoriais propriamente ditas, privilegiando um enfoque de desenvolvimento endógeno ou ainda de um movimento *bottom-up*, como casos de alguns consórcios intermunicipais (ARAÚJO, 2007).

Bonnal e Maluf também defendem que, de modo geral, as políticas públicas que buscam territorializar suas ações podem ser distribuídas em categorias distintas de políticas. Nesse caso, os autores apresentam duas categorias de políticas públicas territoriais distintas: as que são setoriais, mas que elegem a entrada territorial para atingir de maneira mais eficiente um determinado público, tratando-se, portanto, de políticas segmentadas e diferenciadas, esses seriam os casos dos programas do MDA e de boa parte do MMA. A segunda categoria é composta de políticas que já foram construídas dentro de uma visão territorial, como o caso dos programas do MI (BONNAL & MALUF, 2007:23)¹⁹⁰.

Considerando alguns dos estudos citados é possível fazer uma síntese dos tipos de políticas e programas conforme as instituições estatais, conforme pode se observar no quadro 7.

¹⁹⁰ Os autores enquadram nos dois conjuntos de políticas todos os programas ministeriais que, para eles, foram elaborados considerando o enfoque socioespacial. Ver a distribuição dos programas no endereço: <http://www.cidts.ufsc.br/articles/Bonnal-Maluf-Coloquio-Floriapa.pdf> acessado em janeiro/2012.

Tipos de Política/Programas	Desconhecida	Descentralizada	Fomento via Estado	Fomento via S. Civil	Setorial/Território	A partir do território	Planejamento/território	Bottom-up	Segmentadas	Visão Territorial
Política Nacional de Desenvolvimento Regional – MI			X			X				X
Programa Territórios Rurais - MDA			X			X			X	
Pacto/Estudo de Territorialização - MPOG										
Programa de Aceleração do Crescimento - Casa Civil	X						X			
Plano de Desenvolvimento da Educação – MEC		X			X					
Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas – MMA					X				X	

Quadro 7 - Tipos de Política / Programas - Instituições

Fonte: própria, baseada na distribuição dos programas por tipos de políticos apresentados pelo IICA (2008); Araújo (2007) e Bonnal e Maluf (2007), conforme citado no texto.

Os tipos de políticas descritos acima caracterizam o grau de complexidade que envolve a construção de uma estratégia de desenvolvimento com o foco espacial.

5.3 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A ALOCAÇÃO DOS INVESTIMENTOS: A MANEIRA DIFERENCIADA PELA QUAL SE DÁ A INCORPORAÇÃO DO ENFOQUE ESPACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Plano Plurianual do Governo (PPA) é o instrumento de organização da ação governamental que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição de 1988 (MPOG, 2007).

Apesar da grande diversidade de territórios, a União pouco adota a prática da territorialização das políticas públicas, mesmo constando da Constituição Federal a exigência de o PPA estabelecer diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, em acordo com planos nacionais, regionais e setoriais (CF, 1988).

O PPA, de competência do MPOG, consiste em um documento que consagra a prática do planejamento governamental. É função do PPA, declarar as escolhas do Governo, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos da Administração Pública.

O papel do Plano Plurianual nesse contexto é o de implementar o necessário elo entre o planejamento de longo prazo e os orçamentos anuais. O planejamento de longo prazo encontra, assim, nos sucessivos planos plurianuais, as condições para sua materialização (MPOG, 2007:10).

O PPA 2004-2007¹⁹¹ contemplou a necessidade de se planejar a retomada do desenvolvimento do país prevendo de forma simultânea o enfrentamento das desigualdades sociais e espaciais na busca do desenvolvimento: “a rica diversidade regional será empregada como um ativo na regionalização do nosso desenvolvimento, de forma compatível com o requisito fundamental da sustentabilidade” (MPOG, 2004, p:12).

Nesse PPA 2004-2007 os aspectos regionais apareceram como estratégia de desenvolvimento nas dimensões estabelecidas e em seus respectivos mega objetivos “Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda [...]” da seguinte forma: “reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais - nacional, macrorregional, sub-regional e local, valorizando as identidades e diversidades culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local”. Na dimensão democrática, aparece no mega objetivo; “Promoção e expansão da cidadania [...]” da seguinte forma: valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais [...] Inserir a dimensão territorial no planejamento significa eleger o território como plataforma de integração das políticas públicas e assim, situar-nos no cerne do debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos [...]” (MPOG, 2008, p: 10).

Contudo, na formulação do PPA 2004-2007 não há uso ou referência direta às terminologias referidas ao território ou à identidade, citadas nos planos desenvolvidos por diferentes setores do governo federal.

Ao analisar a fundo o desenvolvimento conceitual de cada mega objetivo é possível encontrar referências isoladas e dispersas sobre esse tema, especialmente quando se observam as dimensões regionais do espaço. Após um trabalho analítico detalhado, foi possível apreender referências à identidade e ao território em apenas 39 dos 433 itens, capítulos ou seções das Orientações Gerais do PPA 2004/2007. A maioria dessas referências é feita ao desenvolvimento temático dos mega objetivos – item ii com 18 e item iii com 16 referências, evidenciando a alta concentração dos temas territorial e de identitário em aspectos muito pontuais do PPA. (IICA, 2009, p: 41).

Esse entendimento é reforçado pela CEPAL (2010) quando cita que, de certa forma, o PPA 2004-2007 reconhece a prática da territorialização das políticas públicas, mas não implanta essa prática no seu orçamento, deixando com isso de efetivar as políticas com o foco no espacial.

Apesar desta grande diversidade de territórios, a União não adota a prática da territorialização das políticas públicas... O PPA 2004/2007 reconhece, no entanto, a maior parte do orçamento federal não é espacializada... apenas 25% do total dos recursos previstos no PPA são reconhecidos no território. (CEPAL, 2010, 46).

¹⁹¹ Ver: <http://www.planobrasil.gov.br/texto.asp?cod=15> acessado em janeiro/2012.

O PPA 2008-2011¹⁹² organizou as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, social e educação e apresentou como base para o alcance do desenvolvimento o alinhamento entre objetivos de desenvolvimento econômico (eficiência e competitividade) e os objetivos de desenvolvimento social, ambiental e territorial (equidade, sustentabilidade e coesão), a partir das realidades regionais e locais (MPOG, 2008).

Nesse PPA foi citado o *Estudo da Dimensão Territorial do PPA* como referencial para sua elaboração e implementação. Ele incorporou, em seu discurso, a dimensão territorial no planejamento com o intuito de promover a superação das desigualdades sociais e regionais, o fortalecimento da coesão social unidade territorial, os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões, e apresentou a criação da carteira de investimentos organizados territorialmente (a partir do Estudo) como instrumento de amparo aos investimentos estratégicos do governo até o ano 2027 (MPOG, 2007).

Dentre os insumos para o processo de elaboração deve ser lembrado o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, com ênfase para as regiões de referência para planejamento e para a carteira de investimentos, territorializada e hierarquizada, a ser incorporada ao processo de planejamento de longo prazo (MPOG, 2007, p:5).

Quanto à orientação dada aos órgãos governamentais para a alocação dos investimentos nos programas previstos, segue a trajetória abaixo, com as instruções do governo federal para a elaboração do planejamento econômico dos respectivos programas, conforme consta do Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-2011, orçamento público, elaborado no âmbito da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - MPOG (2007).

O processo inicia-se com a definição das Orientações Estratégicas dos Ministérios - OEM, nas quais deverão ser estabelecidos os objetivos setoriais e as políticas a serem desenvolvidos para sua viabilização. Em seguida à definição da OEM, os órgãos setoriais definem seus Programas a partir dos objetivos setoriais estabelecidos na OEM e das políticas a eles associadas (MPOG, 2007).

Após essa etapa o órgão setorial realiza a distribuição de recursos entre o conjunto de programas e ações, e informa a fonte de recursos. As fontes, segundo o MPOG (2007) servem para indicar a espécie de recursos financeiros que proporcionará a execução das despesas na implementação da ação.

Nesse sentido, para as ações orçamentárias, são disponibilizadas as seguintes fontes:
i) Fiscal/Seguridade (Exceto Financiamento Externo): Recursos do Tesouro e recursos federais de outras fontes, primários e não-primários, à exceção de recursos oriundos de operações de crédito externas; recursos contemplados nos limites discricionários

¹⁹² Ver o PPA 2008-2011 (http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial_internet.pdf). Acesso em janeiro/2012.

repassados aos órgãos; ii) Fiscal/Seguridade (Financiamento Externo): Recursos do Tesouro e recursos federais de outras fontes oriundos de operações de crédito externas reembolsáveis, em moeda, bens e/ou serviços; recursos contemplados nos limites discricionários repassados aos órgãos; iii) Doações Externas: Recursos oriundos de cooperações financeiras externas não-reembolsáveis: estes recursos não estão incluídos no montante de discricionárias e, por isso, devem ser adicionados aos limites e detalhados pelos órgãos (MPOG, 2007).

Contudo, os recursos de origem orçamentária não são suficientes para financiar todos os programas e investimentos necessários ao desenvolvimento do País. Dessa forma, torna-se necessária a mobilização de recursos não-orçamentários, especialmente das agências oficiais de crédito e daqueles provenientes de incentivos fiscais, estabelecendo-se assim uma Estratégia de Financiamento do PPA que permita alinhar os esforços de investimento do setor público como um todo e do setor privado (MPOG, 2007).

Assim, para as ações não-orçamentárias que são compostas de recursos oriundos do setor privado, das agências oficiais de crédito, do terceiro setor, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento regional, dos fundos administrados pelo Governo Federal e dos dispêndios correntes das empresas estatais, bem como de parcerias e contrapartidas de Estados e Municípios, e cujos recursos não integram a lei orçamentária anual, as fontes são as seguintes: Dispêndio das Estatais; Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Fundos Constitucionais; Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (CEF); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Banco da Amazônia (BASA); Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); Estados; Municípios; Setor Privado (MPOG, 2007).

Nesse contexto, as agências oficiais de crédito concedem recursos, exceto os dos fundos, utilizados pelos estabelecimentos oficiais de crédito (BNDES, CEF, BB, BNB, BASA e FINEP) para garantir linhas de crédito aos programas do PPA. O Plano de Dispêndios das Estatais concedem recursos que as estatais utilizam para cobrir despesas correntes ou inversões financeiras em parcerias minoritárias com o setor privado, que concorrem para o alcance dos objetivos dos programas do PPA. Os Fundos constitucionais ou administrados pela União concedem recursos das disponibilidades dos fundos constitucionais FNO, FNE, FCO, e do FAT e FGTS, utilizados para financiar linhas de crédito para os programas de Governo para desenvolvimento econômico, social ou regional. A Renúncia fiscal: estimativa do valor da redução da receita, representando ações de estímulo a atividades econômicas ou sociais que o Governo executa mediante alteração, isenção ou redução de impostos e taxas. Além deles, há os recursos de parcerias que são recursos próprios aplicados por parceiros (Estados, Distrito Federal e Municípios), inclusive os relativos às contrapartidas de

transferências voluntárias da União, e os do setor privado em ações que integram programas do PPA (MPOG, 2007, p: 10).

Cabe salientar que o financiamento do desenvolvimento regional conta com os Fundos Constitucionais de financiamento do setor produtivo (exclusivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), respectivamente, FNO, FNE e FCO, gerenciados pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil; os Fundos de Desenvolvimento destinados à Amazônia e ao Nordeste (FDA e FDNE) administrados pelas superintendências regionais, que também concedem incentivos às empresas em suas áreas de atuação, e por último as fontes do orçamento geral da União e dos entes federados.

Diante do exposto, constou do PPA 2008-2011 a tabela 56 com as suas fontes de recursos:

Tabela 56 - Fontes de Recursos do PPA 2008-2011

Fonte	R\$ bilhões	%
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	2.356,4	65,8
Investimentos das Estatais	253,7	7,1
Renúncia Fiscal	1,8	0,1
Plano de Dispêndios das Estatais	12,7	0,4
Fundos	146,5	4,1
Agências Oficiais de Crédito	707,3	19,7
Parcerias	105,2	2,9
Total	3.583,7	100,0

Fonte: PPA (2008-2011)

Os recursos para o financiamento do PPA, detalhados na tabela acima, tiveram origem principalmente nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (65,8%), das Agências Oficiais de Crédito (19,7%) e dos Investimentos das Estatais (7,1%).

Para avançar na estratégia de desenvolvimento do país, os objetivos do governo federal, constantes do PPA, foram agrupados em dois conjuntos de programas: os finalísticos e os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, distribuídos da seguinte forma: 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, totalizando 306 programas¹⁹³.

Assim, quanto à alocação de recursos por tipo de programa, do total de recursos previstos, os programas finalísticos representaram 81% do montante total de recursos representando R\$ 2.911,1 bilhões nos quatro anos de Plano, e os programas de apoio às

¹⁹³ Os programas finalísticos ofertam bens e serviços diretamente à sociedade e os programas de Apoio às Políticas Públicas são voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e apoio administrativo. Cabe salientar que tais programas não foram destrinchados no PPA.

políticas públicas e áreas especiais, representou 19%, o equivalente a R\$ 672,6 bilhões (MPOG, 2007, p: 50).

A alocação dos recursos por setor foi apresentada conforme tabela 57:

Tabela 57 - Alocação Prevista por Grandes Setores (2008-2011)

Setores	% do montante dos recursos
Previdência	32,1
Setor Produtivo	21,3
Área Social	15,1
Infraestrutura Econômica	9,4
Infraestrutura Social	3,2
Administração	8,2
Demais	10,7

PPA 2008-2011

Destacam-se, na tabela 57, os recursos alocados para a Previdência, correspondentes a 32,1% do total previsto no PPA, (21,3%) destinados para o Setor Produtivo, e (15,1%) para a Área Social.

Apesar de constar a previsão orçamentária para os referidos programas e setores, não constou do PPA 2008-2011 nenhuma previsão, específica, de investimentos para os programas desenvolvidos pelos Ministérios MI, MDA, MPOG, MEC, MMA, citados no presente trabalho. Segundo Leitão (2009) no caso da elaboração das peças orçamentárias plurianuais a abordagem da dimensão espacial no planejamento governamental, presente nos programas elaborados por diferentes setores do governo federal, foram deixadas, possivelmente, para um segundo plano. Acrescenta a autora que as diretrizes das políticas territorializadas foram minimamente incorporadas ao conteúdo dos PPAs e o foram de maneira retórica, quando não, reduzidas a um caráter de intenções .

Paralelo à orientação dada, pelo governo federal, aos órgãos governamentais e à alocação dos investimentos aos programas previstos, o governo federal reforçou o conjunto dos programas finalísticos e destacou três agendas prioritárias para o desenvolvimento do país, entre elas o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

As ações e metas do PAC foram organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e em medidas de incentivo ao investimento privado. Como estratégia de financiamento do PAC o governo dispôs das seguintes medidas: concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação; ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação; criação do fundo de investimento em infraestrutura com recursos do FGTS; elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR; redução da Taxa de

Juros de Longo Prazo - TJLP; e redução dos *spreads* do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano (MPOG, 2007).

E, a estratégia de ação espacial nas políticas públicas foi sintetizada na previsão de investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana no País e suas regiões, conforme tabela 58.

Tabela 58 - Previsão de Investimento em Infraestrutura no PAC, por região e tipo de infraestrutura (bilhões R\$)

Região	Logística	Energia	Infraestrutura social e urbana	Total
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional	28,4	101,7	50,4	180,5

Fonte: PPA 2008-2011 (p: 19)

Verifica-se que, apesar de contemplar todas as regiões houve maior concentração de recursos na região Sudeste, seguida das regiões Nordeste e Norte, respectivamente.

Diante desse cenário, apesar de incorporarem no discurso oficial o enfoque espacial, considerando as diversidades regionais, como um dos pilares da estratégia de governo, verifica-se que os PPAs 2004-2007 e o 2008-2011 não detalharam, eficientemente, as formas de intervenção governamental nos diferentes níveis territoriais, de forma a atender às demandas locais, e nem apresentaram a previsão de dispêndios no período para as ações previstas nos planos que contemplaram multiespacialidades, desenvolvidos no âmbito dos Ministérios. O que se infere é que o planejamento territorial desenvolvido por órgãos governamentais foram preteridos diante da prioridade dada ao investimento em programas setoriais previstos no PAC.

o programa de aceleração do crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), ou de maneira mais ampla, das políticas ligadas ao sistema de metas governamentais... Isto aponta sobre a grande dificuldade operacional, no processo de planejamento nacional, de articular de maneira eficiente políticas públicas fragmentadas (ou setoriais) ...o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 acabou “atropelando” uma iniciativa mais concreta de ordenamento territorial do planejamento ao redefinirem os investimentos públicos e privados em função das linhas de ação prioritárias para o crescimento econômico. (IICA, 2007: 11).

Ao priorizar os investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana no País, o PAC resgatou o debate a respeito da capacidade de investimentos em infraestrutura gerarem dinamismos regionais ao buscar o crescimento a partir de uma

política setorial baseada em subsídios para investimentos de alguns setores da economia (IICA, 2009).

Segundo Leitão (2009) o lançamento do PAC remete às tensões internas em torno de diferentes concepções de desenvolvimento, e reflete o processo de desconstituição dos debates político-programáticos acerca do planejamento territorializado. No PAC, reduzir as desigualdades regionais, através de ações do programa limita-se a prever investimentos em todas as regiões do país.

o primeiro conjunto de investimentos estratégicos para o período de 2007 a 2010, estabelecido pelo PAC, já foi definido a partir da premissa de que a expansão dos investimentos em infraestrutura é condição para a superação dos desequilíbrios regionais e das desigualdades sociais. (MPOG, 2007, p: 11).

O governo federal defende que com o PAC, os investimentos selecionados em logística e energia impulsionarão o desenvolvimento local e regional, que por sua vez, reduzirão a desigualdade social e regional.

o conjunto de investimentos selecionados em logística e energia tem caráter preliminar: projetos que alavanquem o desenvolvimento local e regional e que reduzam a desigualdade social e regional, eixos ou projetos estruturantes contemplados nos diversos planos estratégicos setoriais, sinergia entre os projetos e complementaridade com os empreendimentos do PAC 1, sustentabilidade ambiental, recuperação de infraestrutura existente. (PRESIDÊNCIA, 2010, p:3)¹⁹⁴.

Nesse sentido, o que parecia sinalizar um discurso uníssono no âmbito do governo federal em relação às propostas de incorporação da dimensão espacial como orientadora do planejamento das ações governamentais na promoção do desenvolvimento do país, a partir da divulgação do PAC mostrou-se um descompasso entre o discurso e a prática no âmbito do governo federal.

O governo federal não vinculou recursos que garantissem que as recomendações presentes no estudo territorial (MPOG), assim como os planos elaborados pelos distintos setores do governo federal fossem, efetivamente, implementados. Esse descompasso entre o discurso e a prática na ação territorial reflete o processo de desconstituição das políticas de determinados setores do governo e mantém com isso o pacto da governabilidade com partidos políticos e setores conservadores da sociedade, dificultando qualquer perspectiva de se incluir na agenda política nacional a implementação de planos e projetos territoriais capazes de combater a fragmentação dominante.

as contradições presentes nas diretrizes do governo para o desenvolvimento territorial brasileiro revelam-se em ações de planejamento realizadas em diferentes ministérios e que não raramente foram relegadas ao mero plano das intenções, ou preteridas em função da prioridade dada ao lançamento de portfólios de obras e medidas institucionais “para melhorar o ambiente de investimentos”, notadamente aquelas contidas no

¹⁹⁴ Ver apresentação da Casa Civil da Presidência do PAC II (2010) no endereço: http://imprensaacervo.planalto.gov.br/download/pdf/pac2_relatorio_2.pdf

PAC ... a definição de investimentos à revelia dos planos elaborados são funcionais à fragmentação das ações no campo do desenvolvimento territorial do Brasil. (LEITÃO, 2009, p: 177e 204)

Assim, a forma como o PAC estrutura sua carteira de investimentos remete ao modelo de planejamento setorial em que os diagnósticos partem da análise de setores da economia para assim, se propor uma carteira de investimentos. As estratégias do PAC têm a ver com a dominância da lógica das grandes empresas na estruturação dos espaços regionais a partir da apropriação dos recursos territorializados pelo capital (VAINER, 2007).

A própria centralidade conferida pela Presidência da República ao Programa de Aceleração do Crescimento, em detrimento das propostas e dos estudos de planejamento territorial, já sinalizam uma processo de desconstituição dos programas desenvolvidos pelos diferentes órgãos do governo federal (LEITÃO, 2009). A centralidade do PAC foi expressa nos artigos 11 e 12 da Seção III, da Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

Art. 11. As ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC constantes do Plano Plurianual 2008- 2011 integram as prioridades da Administração Pública Federal, e terão tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano, na forma do disposto nesta Lei.

Art. 12. O Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por decreto, dotações consignadas nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, integrantes da lei orçamentária anual e devidamente identificadas no SIAFI, até o limite de 30% (trinta por cento) de cada ação, mediante o cancelamento de até 30% (trinta por cento) de cada ação orçamentária integrante do PAC, exceto se outro critério for fixado pela lei orçamentária anual¹⁹⁵.

Assim, a forma do Estado atuar no campo do desenvolvimento, com o foco no espacial, sofre influência dos interesses territorializados que se sobrepõem nos processos decisórios mediante a lógica do patrimonialismo, a prática do clientelismo e a troca de favores, comprometendo a unidade política, econômica e territorial (VAINER, 2007).

¹⁹⁵ http://www.sigplan.gov.br/download/ppa/lei_11653_07_abril_2008.pdf acessado em janeiro/2012.

Conclusão

Conforme exposto na introdução, este artigo se propôs a responder as seguintes questões: Qual o lugar da dimensão espacial no governo Lula? Como ela influenciou a elaboração de políticas públicas? Quais as políticas influenciadas? Como foram influenciadas?

Em relação à primeira questão constatou-se que a dimensão espacial ocupa, atualmente, um lugar diferenciado do que ocupava nas políticas de desenvolvimento regional nos anos 1950/1970. Ao invés de se encontrar na política regional, onde tradicionalmente se voltava às macrorregiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, a dimensão espacial se encontra no interior das políticas públicas, seja ela social, econômica ou ambiental, nacional ou subnacional, setorial ou multisetorial.

A tentativa de o governo incorporar a dimensão espacial como orientadora do planejamento das ações governamentais, a partir do *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento* (2008), foi frustrada com o lançamento do *Plano de Aceleração do Crescimento* – PAC. Constatou-se do discurso oficial do PPA a importância do enfoque espacial para o planejamento governamental. Entretanto, o que se verificou com o desenvolvimento do trabalho, foi que o governo federal não detalhou as formas de intervenção governamental para a nova configuração do território nacional defendida pelo Estudo, e nem apresentou a previsão de dispêndios no período para a carteira de investimentos diferenciados. Com isso, a ideia de ter a dimensão espacial no planejamento territorial ficou no plano das intenções.

Quanto à segunda questão: Como a dimensão espacial influenciou a elaboração das políticas públicas? Observou-se que a partir de 2003, e de forma mais efetiva, a partir de 2004, houve uma evolução favorável dos indicadores macroeconômicos e sociais brasileiros, os quais sinalizaram um novo cenário do desenvolvimento do País, o que garantiu maiores investimentos do governo federal em políticas públicas. Paralelo ao panorama socioeconômico, o Estado foi tratado como indutor do desenvolvimento regional e social, e condutor do crescimento econômico do País, o que permitiu uma atuação mais contundente do Estado no trato da dinâmica social e econômica do país. Nesse sentido, o governo enfatizou a importância da dinâmica interna das regiões como um elemento determinante do seu potencial de desenvolvimento socioeconômico e valorizou escalas menos abrangentes, uma vez que a diversidade macrorregional dificultava a efetividade da implementação de políticas de desenvolvimento.

Desta forma, a dimensão espacial influenciou o governo a buscar uma convergência espacial para elaboração de diferentes políticas públicas, o que foi constatado por meio dos vários recortes e concepções espaciais construídas pelos Ministérios, para caracterizarem seus campos de ação. A terceira questão e a quarta questão podem ser respondidas juntas:

Quais as políticas influenciadas? Como foram influenciadas? Desde 2003 verifica-se uma formatação de políticas públicas multiespaciais dentro de diferentes Ministérios e de modo geral com o objetivo de identificar as potencialidades e vulnerabilidades específicas de cada espaço geográfico, para melhor nortear a formulação de metas socioeconômicas, culturais, político-institucionais e ambientais visando ao desenvolvimento mais igualitário no País.

A dimensão espacial influenciou as políticas públicas a seguir citadas, ao propiciar uma conexão entre o desenvolvimento socioeconômico e o desenvolvimento territorial:

- Política Nacional de Desenvolvimento Regional¹⁹⁶ (2003), Ministério da Integração Nacional – MI, na qual as mesorregiões diferenciadas foram privilegiadas como escala preferencial de MMA,
- Política de Revitalização de Bacias Hidrográficas (2008) Ministério do Meio Ambiente – MMA, trabalhou-se com bacias hidrográficas como instrumento de gestão e planejamento;
- Programa Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - 2005 e o Programa Territórios da Cidadania (2007), Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, é o território rural o espaço de intervenção e a unidade de gestão e planejamento do governo;
- Pacto para a Gestão Territorial Integrada (2005) e no Estudo da Dimensão Territorial, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão interessa o território enquanto unidade orçamentária;
- Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), Ministério da Educação, trabalha-se com as áreas de abrangência de planos diretores municipais para intervenção governamental.

Além disso, o governo estabeleceu estratégias com o foco no espacial, presente nas políticas sociais, tais como: *i*) dinamizar as regiões e melhorar a distribuição das atividades produtivas pelo território nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) - (MI, 2003); *ii*) acelerar processos locais e sub- regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de forma descentralizada e sustentável (Territórios Rurais); universalizar programas básicos de cidadania (Programa Territórios da Cidadania) - (MDA, 2005, 2008) ; *iii*) melhorar a qualidade da educação (Plano de Desenvolvimento da Educação - 2007) - (MEC, 2008); *iv*) orientar a ação pública programática, assim como priorizar a aplicação de recursos financeiros (Pacto e Estudo do Planejamento Territorial - 2008) - (MPOG, 2005, 2008); *v*) indicar prioridades para a aplicação de recursos financeiros, para o encaminhamento institucional e para acompanhar a execução dos programas (Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas) - (MMA, 2008).

¹⁹⁶ A PNDR foi institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm) acessado em janeiro de 2012.

Diante do exposto, verifica-se que todas as políticas que constaram desse estudo visam fomentar o desenvolvimento, em espacialidades prioritárias. Cada Ministério definiu um subespaço do espaço nacional como melhor lugar para a realização de suas atividades, sendo que a lógica de sua atuação não esteve atrelada apenas à dinâmica regional, mas sim no funcionamento da economia nacional. Não há dúvidas que muito se avançou na definição de políticas com recortes espaciais visando ao desenvolvimento mais igualitário do País.

Entretanto, por mais convergentes que possam parecer os conceitos estabelecidos para os diferentes recortes geográficos e os interesses definidos nos Ministérios, as propostas de políticas multiespecializadas, de modo geral, demonstram que tais políticas ainda são concebidas e praticadas de forma isolada, não havendo, portanto, uma integração entre elas. A desigualdade no interior de cada subespaço nacional permite a existência de disputa por poder e por investimentos, o que pode fazer com que ações do Estado se concentrem num determinado segmento ou em área específica da sociedade, gerando com isso, a existência de propostas de ações antagônicas no mesmo espaço geográfico ou mesmo, ações que não se complementam, comprometendo, assim, o desenvolvimento da região ou território.

A falta de um projeto nacional de desenvolvimento com estratégia espacial bem definida, que viesse atuar como unidade de planejamento e gestão para onde possam convergir e serem compartilhadas as ações previstas no âmbito de cada Ministério amparou o descompasso que houve entre as ações previstas nos Ministérios e as iniciativas efetivamente implementadas pelo governo federal, como ocorreu quando da implementação do PAC.

A dimensão espacial se perdeu, atropelada pelo PAC.

Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.24, p. 29-42, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004>. Acesso em Janeiro/2012.

ARAÚJO, T.B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. In: ARAÚJO, T.B.de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro. Heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

ARAÚJO, T.B., Território, desenvolvimento rural e regional. In: IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade In Fleury, S. (org.). *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2006.

ARAÚJO, T.B. *Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais*. Apresentação no II Fórum Internacional *Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Salvador, nov. 2007.

BANDEIRA, P.S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDES do Rio Grande do Sul. Trabalho apresentado no 1er colóquio internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 2004.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina, (org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Território e Desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas – SP, Editora UNICAMP, 2007.

_____. Pactos em Territórios: escalas de abordagem e ações pelo Desenvolvimento, 2008. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper43.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

BONNAL, Philippe; MALUF, Renato. *Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil*. I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/articles/Bonnal-Maluf-Coloquio-Floripa.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. Eixo Temático – Análise Comparativa das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial – Produto 3, MDA, 2009. Disponível em: <www.mda.gov.br/o/6637800>. Acesso em janeiro/2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 05/10/1988.

CASTRO, Iná de E. de *Geografia e Política*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005. 299p. _____. O problema da escala. In: *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand-Brasil, 1995. pp. 117-140

CARGNIN, Antônio Paulo. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais - 2008. Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/Paper_Final_AntonioPaulo_Cargnin_mar08.pdf>. Acesso em Janeiro/2012.

CDES - Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar - Brasília: CDES, 2010.

COSTA, W.M. O Marco Conceitual do Ordenamento Territorial. In: Seminário Nacional de Ordenamento Territorial. Brasília: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006.

CEPAL/ ILPES - *Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil*. Santiago, Chile: 2010. Disponível em: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/3/38883/S8DT_L3192_p.pdf>. Acesso em janeiro/2012.

COUTO F., V. O capital social nos programas de desenvolvimento territorial. In: Couto Fo., V. *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro*. Brasília, 2007.

CROCCO, Marco e DINIZ, Clélio Campolina. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006.

DINIZ, Clélio Campolina, (org.) Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília, Editora da Universidade, 2007.

_____. *A Institucionalização de Regiões no Brasil*. São Paulo, Revista Ciência e Cultura, vol.58, nº.1 Jan./Mar 2006. pp. 34-47

ECHEVERRI, R. Democracia econômica e democracia política: uma perspectiva territorial. In: IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003.

ECHEVERRI, R. *Articulación de políticas y participación social*. San Jose: IICA, 2007.

FERRÁRIO, Fernanda: A Extinção da Sudene – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil”, tese de doutorado defendida na Faculdade de Economia da Unicamp, em 2006. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/teses/Fernanda%20Ferr%20E1rio%20de%20Carvalho.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

FIORI, José Luis. Para pensar o desenvolvimento do Estado sem ser um neoliberal. In: *Revista de Economia Política*, v.12, nº.1, 1992. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/45-6.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

IPEA - Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas - José Celso Cardoso Jr. (Coordenador) / Brasília, 2010.

IICA - INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA, *Território, desenvolvimento rural e democracia*. Anais do I Fórum Internacional. Fortaleza: IICA, 2003. Disponível em:

<http://www.abramovay.pro.br/outros_trabalhos/2003/empreendedorismo_e_desenvolvimento_territorial.doc>. Acesso em janeiro/2012.

IICA - Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA – Balanço de Gestão - Resultados das ações do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (2003-2010), Brasília, MDA, 2010. Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/271/BALAN%20O%20SDT_FINAL_PRONTO%2014.12.2010.pdf>. Acesso em Janeiro/2012.

IICA - INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA), Série Desenvolvimento Rural Sustentável - Emprego e Trabalho na Agricultura Brasileira, 2008. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/32/Serie%20DRS%20vol%209%20-%20Emprego%20e%20Trabalho%20na%20Agricultura%20Brasileira.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, MDA, 2011. Disponível em: <<http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/Publicacoes/Attachments/133/S%3%A9rie%20DRS%20vol%2014%20-%20Pol%3ADticas%20P%3ABlicas%20atores%20sociais%20e%20desenvolvimento.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

IICA – Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais, MDA, 2007. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em Janeiro, 2012.

IVO, Andressa, HYPOLITO, Álvaro. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Uma análise no Contexto Escolar. ANPED. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/32ra/arquivos/trabalhos/GT05-5475-Int.pdf>>. Acesso em Janeiro/2012.

KLINK, Jeroen, SANTOS, Roberto. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana, 2004. Disponível em: <<http://www.uscs.edu.br/revistasacademicas/caderno/caderno11.pdf>>. Acesso em janeiro/2012.

LASA, C.; KATO, K. (sist.). *II Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais – Memória e relatoria do evento*. Rio de Janeiro, OPPA/CPDA/UFRRJ, 2007.

LEITÃO, K.O. A Dimensão Territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: Um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do País. Tese de doutorado da Faculdade de Arquitetura da USP, 2009.

LEITE, S.; CAZELLA, A.; LOPES, E.; ALENTEJANO, P.; MEDEIROS, L.; DELGADO, N. *Políticas públicas, atores e desenvolvimento local/territorial: análise sobre três casos do meio rural brasileiro*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005. (Relatório de Pesquisa –convênio REDES/ FAO-LSP)

LEITE, S.; LASA, C.; CINTRÃO, R.; VELOSO, J.C. *Inclusão socioeconômica e desenvolvimento rural na Bahia: uma análise das políticas públicas*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório de Pesquisa – convênio REDES/ SEPLAN/BA).

LEITE, S. (coord.). *Avaliando a gestão das políticas agrícolas no Brasil: uma ênfase no papel dos policy-makers*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. (Relatório Final de Pesquisa – convênio REDES/ CPDA/ NEAD). Disponível em: <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/404/artigo__Sergio_Pereira_Leite.pdf>. Acesso em janeiro/2012

MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: Diniz, C.C. e Lemos, M.B. (orgs.) *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005.

Ministério da Educação - Plano Nacional da Educação (PNE). 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 2012

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. *O Desafio do Planejamento Territorial*. Brasília, MPOG, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - SDT – José Humberto Costa - Referências para o desenvolvimento territorial sustentável/Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABcuEAH/referencias-desenvolvimento-territorial-sustentavel>>. Acesso em janeiro/2012.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Territórios da cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Coordenação de Ações Territoriais. *Proposta técnica de revisão da estratégia metodológica do processo de desenvolvimento territorial*. Brasília: MDA, 2006a.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. *Boas práticas territoriais*. Brasília: SDT, 2006b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*. Brasília: 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Referências para a gestão social de territórios rurais*. Brasília, 2005b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria do Desenvolvimento Territorial. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília, 2005c.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. *Referências conceituais e metodológicas para gestão ambiental em áreas rurais*. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração: plano plurianual 2008-

2011. Brasília, 2007. Disponível em:
<http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/brasil1/g9.pdf>. Acesso em janeiro/2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Brasília: MPOG, 2006. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol3.pdf>. Acesso em Janeiro/2012

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. *GTI – Programas de desenvolvimento regional*. Brasília: PR, 2006.

MDA/CONDRAF. Diretrizes para o Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, 2006.

MDA/SDT. Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil. Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol3.pdf>. Acesso em janeiro/2012.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. Pactos para a Gestão Territorial Integrada Texto para discussão Julho de 2005. Plano Plurianual 2004-2007: pactos para a gestão territorial integrada - texto para discussão / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília, 2005.

_____. *Visão Estratégica Nacional*. Brasília, CGEE/MPOG, 2006-C. 103p.
<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em janeiro, 2012.

_____. *Estudo da Dimensão Territorial do PPA: Regiões de Referência em Escala Sub-regional*. Brasília, CGEE/MPOG, 2007-A. 531p. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial>. Acessado em 19 de agosto de 2007.

_____. *Proposta de Regionalização do Brasil: Regiões de referência do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo*. Brasília, CGEE/MPOG, 2007-B. 545p. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/planejamentoterritorial/default.asp>. Acesso em: 09 de setembro de 2007.

_____. *Plano Plurianual 2008-2011: projeto de Lei*. Brasília, 2007. Disponível em:
<<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso janeiro 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA - Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial Referências para o desenvolvimento territorial sustentável - José Humberto Oliveira, Brasília. Disponível em:
<<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABcuEAH/referencias-desenvolvimento-territorial-sustentavel>>. Acesso em janeiro/2012.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993. 269p.

SANTOS, Milton. *O retorno do território*. In: SANTOS, Milton et al. (Orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

SAVIANI, Dermeval. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do Projeto do MEC, 2007*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em janeiro/2012.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. *Plano Plurianual 2008-2011: Projeto de Lei*. Porto Alegre, 2007. 260p. Disponível em: http://www.scp.rs.gov.br/uploads/lei_ppa.pdf. Acessado em 08 de setembro de 2007.

MIRANDA, C. e COSTA, C. (orgs). *Gestão social do território: experiências no estado do Maranhão*. Brasília: IICA, 2005.

PORTO, Mônica, PORTO, Rubem La Laina. *Gestão de bacias hidrográficas, 2008*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200004>. Acesso em janeiro/2012.

SCHWARTZMAN, Simon. *Analisando os problemas entre as políticas*. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/causasp_files/causasp8.htm>. Acesso em Janeiro/2012.

VAINER, Carlos. *Planejamento Territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* – v.9, n.1, 2007. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v9_n1.pdf>. Acesso em janeiro/2012.

_____. *Regionalismo: anacronismo ou pós-modernidade*. In: GONÇALVES (Org.). *O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

VELOSO, Raul, MENDES, Marcos. *Ajuste Fiscal Inteligente: controlando a inflação e preparando o crescimento de longo prazo*. INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://forumnacional.org.br/pub/ep/EP0391.pdf>>. Acesso em janeiro/2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese se propôs a entender porque e como a dimensão espacial retoma sua evidência nas ações governamentais.

E, ainda, como ela se configura atualmente e quais as suas distinções com as formulações anteriores?

Diante desses questionamentos delineou-se a seguinte hipótese: a dimensão espacial ganha importância na agenda pública do governo federal, mas de forma diferenciada, e em um *locus* institucional distinto.

Para responder aos questionamentos e discutir a hipótese, esta tese foi organizada em cinco artigos com a intenção de contemplar os questionamentos ora apresentados, assim como de confirmar, ou não, a presente hipótese.

Assim, o primeiro artigo pretendeu adentrar o contexto do planejamento federal brasileiro, enquanto instrumento histórico de intervenção do Estado sobre a ocupação e o desenvolvimento do território nacional. O artigo contemplou o período que vai do início da história republicana (1889) até o fim do governo Lula (2010), nas suas singularidades, abordando cada um dos governos republicanos e identificando o uso, ou não, da prática do planejamento federal, assim como a estrutura econômica e política de cada período. A questão que norteou o artigo foi: Quais as razões prováveis para as diferentes configurações do planejamento federal no Brasil, ao longo do tempo?

Verificou-se que houve idas e vindas do planejamento federal no decorrer dos governos republicanos e que ele assumiu distintas configurações relacionadas à forma ou à natureza de estado prevalente, em cada momento, que por sua vez se articula, simultaneamente, à estrutura política e econômica do país. A presença do planejamento em um período histórico não se traduz na retomada do período anterior, mas a um ressurgimento com novas concepções e parâmetros.

As razões para as diferentes configurações do planejamento federal estão relacionadas à capacidade de envolvimento do Estado com o desenvolvimento socioeconômico nacional, salientando que, apesar de se distinguir um período específico para cada governo, não se quer dizer que o tipo de governo em um determinado período tenha sido completamente diferente do tipo de governo do período seguinte.

Assim, no período que compreende 1889-1930 no Estado Liberal-Oligárquico o planejamento federal, de forma sistematizada, era inexistente; entre 1930-1985 no Estado Desenvolvimentista o planejamento era de cunho nacional desenvolvimentista; entre 1985-2002 no Estado Regulador, o planejamento tornou-se impossível de ser realizado, devido à crise da dívida e da hiperinflação, apesar de ter havido, no final desse período, uma tentativa de retomada do planejamento, sendo um planejamento mais indicativo, e entre

2003-2010 no Estado Indutor, houve a sinalização de um planejamento indicativo indutor do desenvolvimento a partir de políticas públicas.

O segundo artigo se propôs analisar como a dimensão espacial se apresenta na trajetória do planejamento federal na história republicana brasileira. A trajetória da história republicana seguiu a cronologia presente nas etapas do planejamento federal defendida no primeiro artigo. Verificou-se que o *locus* que ocupa a dimensão espacial na trajetória do planejamento federal está estreitamente relacionado à estrutura econômica, a forma de estado vigente e à ideologia prevalecente. No período que compreende 1930-1985 a dimensão espacial era imbricada com a questão regional e se restringia aos problemas envolvendo a integração nacional, às disparidades socioeconômicas presentes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Sul do país, e à sedimentação da integração físico-territorial do país. No período (1985-2002) há uma ausência da dimensão espacial/questão regional nas ações governamentais, frente a impossibilidade do planejamento federal, sendo que no PPA 1996-1999 há indicativos de retomada da valorização da dimensão espacial nas ações governamentais e da questão regional a partir da participação conjunta, mas autônoma na programação governamental. No período 2003-2010 a dimensão espacial se redefine em outras escalas e em outro rumo. Ela segue uma tendência de fragmentação do espaço nacional e adquire certa centralidade na elaboração e implantação de políticas públicas.

O terceiro artigo, apoiando-se no entendimento de que a questão da dimensão espacial nas políticas públicas do Estado está ligada à forma como ele atua no espaço nacional, e considerando que o Estado passou por alterações significativas sob a perspectiva da história republicana, se propôs a clarificar o entendimento acerca da ênfase dada à dimensão espacial, por parte do governo federal, nas políticas públicas. A partir da construção da trajetória histórica republicana, verificou-se que houve, na realidade, uma migração do espacial do planejamento federal no período 1930-1985 para as políticas públicas no período 2003-2010. Quanto às razões para essa migração, acredita-se que o pano de fundo esteja no social ser o eixo estruturante do crescimento econômico. Com isso, o Estado tem sido mais demandado na criação de oportunidades de investimento, geração de empregos e redução das desigualdades econômicas. Paralelo a essas ações é necessária certa mobilidade do Estado no atendimento de carências e/ou potencialidades específicas de cada localidade, o que gerou a espacialização das políticas públicas. Assim, entende-se que a retomada da dimensão espacial no campo das políticas se deu porque a aderência das políticas públicas às diferentes espacialidades do país permite ao governo maior estratégia de ação no alcance do desenvolvimento socioeconômico do país.

O quarto capítulo, sem fugir do escopo da tese, visou a atender uma demanda levantada pela professora Tânia Bacelar, quando do processo de qualificação do projeto de pesquisa. Na ocasião a professora sugeriu que fosse abordada na tese a temática: Arranjos

produtivos locais, por se tratar de um eixo teórico importante de ser tratado no âmbito da dimensão espacial, uma vez que se traduz em exemplo de iniciativa do Brasil na prática com políticas na escala local. Acrescentou a professora que os arranjos produtivos locais vêm do desenvolvimento endógeno e que eles não lidam com desigualdades, mas sim com potencialidades diferenciadas do espaço geográfico.

Assim, o artigo se propôs a trabalhar o tema referente aos arranjos produtivos locais como espacialidades privilegiadas de integração de atores locais, de articulação de políticas públicas federais, e do estímulo do potencial endógeno e das especificidades sociais, econômicas, culturais e ambientais. Para atender a esse propósito, abordou-se, de forma sucinta, o referencial teórico e o panorama teórico-acadêmico que sustentam os Arranjos Produtivos Locais, apresentou-se a geografia dos APLs, e analisou os APLs no contexto da terceira geração de políticas, assim como no alinhamento entre o federal e os entes federativos. Foi possível reconhecer, de modo geral, uma identidade entre as características dos APLs e as concepções teóricas e governamentais acerca da dimensão espacial, e perceber uma imbricação entre a concepção dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), a terceira geração de políticas de desenvolvimento, e o federalismo brasileiro, o que possivelmente, se reflete numa condicionante favorável para se conceber os APLs como uma nova espacialidade das políticas públicas, com condições favoráveis de ser condutora do desenvolvimento social e econômico.

Quanto ao quinto e último artigo havia o interesse em analisar de que forma a dimensão espacial foi incorporada às políticas públicas no Governo do Lula (2003-2010). Verificou-se que a dimensão espacial ocupa, atualmente, um lugar diferenciado do que ocupava nas políticas de desenvolvimento regional nos anos 1950/1970. Ao invés de se encontrar na política regional, onde tradicionalmente se voltava às macrorregiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, a dimensão espacial se encontra no interior das políticas públicas. E ainda, que as políticas estudadas, apesar de apresentarem certa convergência entre os interesses definidos nos Ministérios, de modo geral, sinalizam que ainda são concebidas e praticadas isoladamente, não ocorrendo uma integração entre elas.

Diante do exposto, constata-se que o fechamento dos cinco artigos nos remete a leituras que se articulam entre si, constituindo um panorama evolutivo da temática e que permite melhor compreensão da problemática. Essa compreensão nos remete às questões que instigaram e justificaram o desenvolvimento desse estudo.

Primeiro, entender como e por que a dimensão espacial retoma sua evidência nas ações governamentais, após o período de ausência (1985-2002). Entendeu-se que a dimensão espacial teve nova relevância na agenda do governo como instrumento de intervenção do governo federal nas políticas públicas, instrumento esse, adequado para melhor problematização dos fenômenos frente a uma realidade específica. Em outras

palavras, a dimensão espacial enquanto instrumento de intervenção do governo permite atuar sobre a dinâmica assimétrica das macrorregiões, valorizando a dinâmica interna das diferentes espacialidades de forma a despertar as potencialidades de cada sub-região.

Pode-se dizer que trazer a dimensão espacial para o campo das políticas públicas permite ao governo, na impossibilidade de se compreender as macrorregiões em sua totalidade, se ter uma perspectiva analítica e metodológica de espaços menores que as macrorregiões, compreendendo áreas de um ou mais estados da Federação que permitem melhor identificação de potencialidades e vulnerabilidades. E isso, pode propiciar ao governo a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais, específicos para cada espaço geográfico.

E porque essa relevância? Por que houve um movimento deliberado do Estado na elaboração e condução de políticas públicas de incentivo às atividades econômicas, de investimento, de emprego e de renda, diante da nova dinâmica econômica brasileira alcançada a partir de 2003/2004. E essas políticas, conforme ressaltado pelo economista Pedro Malan (2011), não dependem unicamente das políticas monetária e fiscal do governo, mas sim de fatores como infraestrutura física, humana e institucional, assim como inovação e produtividade, o que contribuiu para a preocupação do governo com a multiespacialidade das políticas públicas. Nesse sentido, verificou-se que, paralelo às iniciativas macroeconômicas foi necessário ao governo se voltar para o atendimento de carências e/ou potencialidades específicas de cada localidade, o que implicou em espacializar as políticas públicas, ou seja, em trazer a dimensão espacial para as políticas públicas. Daí constatou-se que, uma aderência das políticas públicas às diferentes espacialidades do país permite ao governo maior estratégia de ação no alcance do desenvolvimento socioeconômico do país.

Quanto aos demais questionamentos, como esta dimensão se configura atualmente e quais as suas distinções com as formulações anteriores? Verificou-se que atualmente, o espacial se configura, de modo geral, em forma de múltiplas e distintas escalas espaciais submersas em programas e políticas elaboradas por diferentes Ministérios no âmbito do governo federal, como a seguir: *i*) macrorregiões, mesorregiões, microrregiões e região do semiárido nordestino utilizadas pelo Ministério da Integração Nacional, Política Nacional de Desenvolvimento Regional¹⁹⁷ (2003); *ii*) os estados e municípios usados pelo Ministério da Educação - Plano de Desenvolvimento da Educação (2007); *iii*) territórios rurais e territórios da cidadania do Ministério do Desenvolvimento Agrário - Programa Territórios Rurais (2005) e Programa Territórios da Cidadania (2008); *iv*) bacias hidrográficas utilizadas pelo Ministério do Meio Ambiente - Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas - (2008);

¹⁹⁷ A PNDR foi institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm) acessado em janeiro de 2012.

v) escalas, subnacional (macrorregiões) e sub-regional (sub-regiões) pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Planejamento Territorial (2008).

Essa configuração diverge das configurações anteriores porque antes a dimensão espacial reproduzia a política regional do governo. Nas décadas de 1930-1950, a noção da dimensão espacial consistia em um espaço constituído pelas relações de produção e de acumulação de capital, reproduzindo a ordem econômica capitalista, e se dava no contexto da integração do território nacional. Nas décadas de 1950-1960 a dimensão espacial emergiu com o Plano de Metas em meio a proposta de interiorização da capital nacional e das ações de infraestrutura nas economias regionais, assim como, com o planejamento regional, a partir da criação da Sudene, no contexto das disparidades regionais sinalizado pelo movimento diferencial de acumulação do capital nas relações entre os “Nordestes” e o Centro-Sul. Entre as décadas de 1960/1970 a dimensão espacial consolidou presença no contexto de controle social, de integração do mercado interno nacional e de sedimentação da integração físico-territorial do país, salientando que no I PND (1972-1974) e no II PND (1974 a 1979) a dimensão espacial estava associada à proposta de expansão dos setores produtivos e industriais nas diferentes regiões do país.

E, entre os anos 1985 a 2002 a dimensão espacial desaparece das ações governamentais frente ao enfraquecimento do Estado e à crise do território defendida por Becker (2007)¹⁹⁸.

Assim, ao invés de reproduzir a política regional, quando se achava que o problema regional era problema Norte e Nordeste (1950-1970), a dimensão espacial segue uma tendência de fragmentação do território nacional, permitindo que a escala local ou sub-regional passem a ser reconhecidas como potencialidades para o desenvolvimento. Com isso, adquire centralidade na elaboração e implantação de políticas públicas, uma vez que envolve a organização do espaço em múltiplas escalas as quais, possivelmente, podem permitir ao governo pensar o desenvolvimento socioeconômico de forma menos desigual.

Diante do exposto verifica-se que as respostas acima apontam para a confirmação da hipótese definida no início do presente estudo - a dimensão espacial ganha importância na agenda pública do governo federal, mas de forma diferenciada, e em um *locus* institucional distinto.

Após o período de ausência da dimensão espacial nas ações governamentais, ela ensaia uma tentativa de retomada de sua visibilidade nos PPAs 1996-1999 e 2000-2003, sendo que a partir de 2004 ela ocupa espaço importante nas políticas públicas. Assim, ao invés de reproduzir a política regional (1950-1970), a dimensão espacial se configura

¹⁹⁸ Ver o terceiro artigo.

atualmente (2003-2010), no interior das políticas públicas, seja ela social, econômica ou ambiental, nacional ou subnacional, setorial ou multisetorial.

Entretanto, com o desenvolvimento da tese verificou-se também uma dissonância entre a constatação da importância da dimensão espacial no governo federal e as iniciativas efetivamente implementadas pelo governo na gestão do Presidente Lula.

Indiscutivelmente, o governo reconhece a prática da espacialização das políticas públicas, mas o fato de não implantar essa prática no seu orçamento, deixando com isso de efetivar as políticas com o foco no espacial, sinaliza no mínimo uma incoerência entre o discurso e a prática do governo federal.

Apesar de o governo incorporar no discurso oficial a importância da dimensão espacial nas políticas públicas, considerando as diversidades regionais, como um dos pilares da estratégia de governo, verificou-se que no PPA 2004-2007 e o 2008-2011 não foram detalhadas as formas de intervenção governamental e nem apresentadas a previsão de dispêndios no período para as ações previstas nos planos que contemplaram multiespacialidades, desenvolvidos no âmbito dos Ministérios.

O que se viu foi a estratégia de ação espacial nas políticas públicas ser sintetizada por meio da previsão de investimentos setoriais em infraestrutura energética, logística e urbana no País, via macrorregiões. Ou seja, infere-se que as propostas e as políticas que tiveram como instrumento orientador a dimensão espacial foram preteridas diante da prioridade dada ao investimento em programas setoriais previstos no Programa de Aceleração do Crescimento.

Por fim, todo esse contexto contribuiu para a constatação da necessidade de se constituir um projeto nacional de desenvolvimento com estratégia espacial, que viesse atuar como unidade de planejamento e de gestão do governo federal e que fizesse frente às imposições dos interesses hegemônicos do capital e às lógicas arcaicas presentes nas velhas práticas do regionalismo e do clientelismo tradicionais, permitindo com isso, se reconstituir a história do desenvolvimento do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABREU, J. C. de. Capítulos de história colonial 1500-1800. Brasília: Ed. UnB, 1982.

BUARQUE, Sérgio C. *Construindo o Desenvolvimento local sustentável*. Capítulo 3, p. 57-80. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BECKER, B. K. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K; COSTA, R; SILVEIRA, C. (org.). *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1970/1970-1995)*. 2. Edição revisada ampliada. Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

CASTELS, M. *A Sociedade em rede*. 2 a. Ed. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

DINIZ, Clélio, *A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas*, Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n. 375. 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 06 mai. 2012.

_____. (org). *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia*. Brasília, Editora UNB 2007

DINIZ Clélio, e CROCCO, Marco Aurélio. *Restruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira* In Revista Nova Economia/ UFMG, v.6 n. 1 jul./2006. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v6n1/060103.pdf>>. Acesso em 10/10/2010.

DOWBOR, Ladislau. *A Reprodução Social*. São Paulo, Editora: Vozes, 1998.

_____. Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos Espaços, Revista São Paulo em Perspectiva, 1995. Disponível em: <<http://dowbor.org/1995/01/da-globalizacao-ao-poder-local.html/>>. Acesso em janeiro 2012.

EGLER, Cláudio, PIRES DO RIO, Gisela. *Territórios do petróleo no Brasil: redes globais e governança local*, 2004. Disponível em: <<http://w3.msh.univ-tlse2.fr/cdp/documents/EGLER%20Claudio%20et%20PIRES%20DO%20RIO%20Gisela%20ATELIER%202.pdf>>. Acesso em junho 2011.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, Publifolha, 2000.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna - uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. *Justice, nature, and the geography of difference*. London: Blackwell, 1996.

_____. *Espaços de Esperança*. São Paulo, Edições Loyola, 2004.

GIDDENS, Anthony. Admirável Mundo Novo: o novo contexto da política. In: MILIBAND, David (Org.) Reinventando a Esquerda. São Paulo: UNESP, 1997.

_____. As consequências da modernidade. São Paulo: UNESP, 1991.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*, Recife: Ed. Massangana, 1989.

_____. Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: caminhos e descaminhos, Revista Planejamento e Políticas Públicas, 1997. <http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/123/125> acessado em janeiro 2011.

HAESBAERT, Rogério. O mito da desterritorialização: do "fim dos Territórios" à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 2006.

_____. Fim dos territórios ou novas territorialidades? In: Lopes, L. e Bastos, L. (org.) Identidades: recortes multi e interdisciplinares. Campinas: Mercado de Letras 2002.

_____. Região: trajetos e perspectivas. Primeira Jornada de Economia Regional Comparada, FEE-RS, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/jornadas/2/e4-11.pdf>>. Acesso em junho 2011.

HOBBSAWM, Eric, *A era das revoluções*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2006.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Civilização 1977.

_____. *A sociologia e o mundo moderno*. *Tempo Social* - Revista de Sociologia. USP, 1989. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/48958828/2-Sociologia-e-o-Mundo-Moderno-Octavio-Ianni-1>>. Acesso em janeiro 2012.

LASTRES & ALBAGLI. *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999. Disponível em: <http://www.liinc.ufrj.br/pt/attachments/055_saritalivro.pdf>. Acesso em janeiro, 2012.

MARQUES, Ivan. C. Desmaterialização e trabalho. In: LASTRES, H.M.M. e ALBAGLI, S. (orgs). *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999. Disponível em: <<http://www.redetec.org.br/publique/media/LivroEra%20do%20conhecimentocap8.pdf>>. Acesso em janeiro 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. *Noiva da Revolução: Elegia para uma Religião*. Ed. Boitempo, 2008.

_____. A questão regional: a hegemonia inacabada, Estudos Avançados, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000200003>. Acesso em junho/2012.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec/EDUC, 1993.

_____. Técnica espaço tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1997. Disponível em: <http://www.4shared.com/document/MS0Z8f7z/_2__Milton_Santos_-_Tcnica_Esp.html>. Acesso em junho 2011.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6ª. Edição. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em:

<<http://xa.yimg.com/kq/groups/25213761/468552538/name/SANTOS-Milton-Por-uma-outra-globalizacao.pdf>>. Acesso em janeiro 2011.

VAINER, Carlos. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: os desafios da fragmentação. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v.9 2007. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revistas/rev_ANPUR_v9_n1.pdf>. Acesso em janeiro/2012.