



# **EXISTE UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL?**

**Fernando César de Macedo<sup>1</sup>  
Leonardo Porto<sup>2</sup>**

## **Resumo**

Analisa a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR que completou, em 2017, dez anos de sua institucionalização. Discute esta política a partir de suas premissas básicas e de sua concepção teórica. Aponta as dificuldades para sua implementação nos marcos da Federação brasileira e nos limites de atuação do Estado, especialmente pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento. Conclui pela necessidade de repensar política regional como instrumento de reprodução da vida e não para a acumulação de capital, superando contradições que a PNDR apresenta.

**Palavras-chave:** PNDR; Política Regional; Desenvolvimento Regional

## **IS THERE A NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT POLICY IN BRAZIL?**

---

*Recebimento: 10/11/2017 • Aceite: 10/12/2017*

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE/IE/Unicamp). E-mail: [fc Macedo@unicamp.br](mailto:fc Macedo@unicamp.br).

<sup>2</sup> Doutorando pelo Instituto de Economia - Unicamp. Pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE/IE/Unicamp). E-mail: [lrdporto@gmail.com](mailto:lrdporto@gmail.com).

**Abstract**

This study analyzes the National Regional Development Policy – PNDR, which completed, in 2017, ten years of its institutionalization. Discusses this policy from its basic premises and theoretical conception. Points out the difficulties for its implementation within the Brazilian Federation landmarks and the action limits of the State, especially due to the absence of a national development project. Concludes with the need to rethink the regional policy as a life reproduction instrument and not for the capital accumulation, overcoming the contradictions presented by the PNDR.

**Keywords:** PNDR; Regional Policy; Regional Development

## Apresentação

Este trabalho discute a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR que completou, em 2017, dez anos de sua institucionalização. Parte de uma breve discussão teórica sobre os estudos regionais e suas contribuições para o planejamento (seção 2), com influência sobre a PNDR, cujas premissas e concepção são discutidas na seção 3. Aponta-se as dificuldades para sua implementação nos marcos da Federação brasileira e nos limites de atuação do Estado, especialmente pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento que, junto com outros fatores limitantes, como a falta de instrumentos de ação, impossibilitaram torná-la uma política de Estado (seção 4). Nestes dez anos, diversos trabalhos chegaram a conclusões muito parecidas sobre sua baixa efetividade e como ela pouca influenciou a dinâmica regional brasileira, tema que será discutido na seção 5. Conclui-se pela necessidade de repensar a política regional como instrumento de reprodução da vida e não para a acumulação de capital, superando contradições que a PNDR apresenta.

## Os estudos regionais e a emergência da PNDR

Os estudos regionais e as ações de planejamento na área ganharam expressão no pós II Guerra, influenciados pelas teorias do desenvolvimento que foram aplicadas, muitas vezes acriticamente e sem mediações, para os espaços subnacionais. Conforme destacou Macedo (2010b).

apareceram como convergência entre diversas disciplinas do conhecimento, o que, por um lado, atesta a complexidade dos fenômenos espaciais e, por outro, indica que qualquer esforço de teorização esbarrará nos limites para a construção de teorias abrangentes e suficientemente sólidas que deem conta de fenômenos tão complexos (MACEDO, 2010b, p. 89-90).

Dado essa complexidade, autores como Brandão apontaram (2007a, 2007b, 2007c) a “*impossibilidade de uma teoria geral do desenvolvimento regional e urbano*”, percepção antecipada por Smolka (1983) e Lipietz (1977). A própria *Regional Science*, a partir do trabalho seminal de Isard (1956), já apontava neste caminho, embora não se furtasse a construir modelos de aplicações universais.

Tomando a “*questão regional como desdobramento da problemática do desenvolvimento capitalista e da conformação de padrões de divisão do trabalho que se diferenciam espacialmente*” (PACHECO, 1998, p. 220), Brandão (2007a, 2007b, 2007c) indica a necessidade de hierarquização das determinações do desenvolvimento e os padrões de divisão social do trabalho e seus efeitos espaciais como o caminho mais factível para superar os limites das formulações abstratas aplicáveis a distintas realidades. Por este caminho, indica a necessidade de se compreender a articulação dos processos de homogeneização, de integração, de polarização e de hegemonia que emergem do aprofundamento da divisão social do trabalho sobre a organização dos espaços econômicos, inspirado por autores heterodoxos das teorias do desenvolvimento, como Hirschman, Perroux, Myrdal e Furtado, para quem o Estado nacional desempenharia papel central na intervenção do território, dando azo as ações do tipo *top down* que se discutirá adiante<sup>3</sup>.

Aruto (2015) oferece inovadora contribuição sobre o uso das categorias marxistas que devem ser levadas em consideração em estudos sobre formações socioespaciais dependentes, como no caso brasileiro, especialmente as relações de produção e a super-exploração do trabalho, sob influência da obra de Ruy Mauro Marini. No mesmo campo do marxismo, o conceito de padrão de reprodução do capital adotado por Osório (2012a e 2012b) em seus trabalhos sobre a América Latina, ainda que pensado para a economia nacional, é uma importante referência teórica para estudos regionais que deveriam dialogar com a teoria Marxista da Dependência.

Essas dificuldades teóricas ampliam-se quando estudamos o caso brasileiro que exige mediações que levem em consideração seu processo histórico de formação econômica, a partir do passado colonial. Dificuldades que se ampliaram após a industrialização pesada (1956-1980) que modificou a forma de integração entre as regiões do país imprimindo-lhe funções distintas, a partir das mudanças em suas estruturas produtivas. No entanto, apesar de a dinâmica regional brasileira no início do século XXI apresentar-se bastante modificada em relação à forma original como ela foi abordada e diagnosticada no clássico documento do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste - GTDN (1959) que daria embasamento para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e às

---

<sup>3</sup> Registra-se, também, a contribuição da Geografia Crítica, fundamental para a discussão da formação sócio-espacial, especialmente em economias subdesenvolvidas. Sobre o conceito de formação sócio-espacial, ver Santos (1977).

intervenções federais mais consistentes no intuito de promover o crescimento dessa região, ela apresenta recorrências.

Em comum, entre um e outro momento, a persistência das grandes diferenças socioespaciais no país e o fato de as regiões Nordeste e Norte continuarem como aquelas que apresentam piores indicadores socioeconômicos, especialmente quando comparados com o Sudeste do país. Se até os anos 1990 a questão regional brasileira era tratada a partir de uma perspectiva macrorregional, a emergência de novas abordagens teóricas e o surgimento de importantes trabalhos sobre os problemas regionais brasileiros no final do século XX indicariam a necessidade de pensar (e organizar) a intervenção no território de maneira multiescalar e descentralizada o que resultou na elaboração dos documentos da PNDR I e II, influenciados por essa concepção de ação e pela necessidade de retomada de uma política nacional de desenvolvimento regional advogada por Araújo (1999).

Para pensar a problemática regional no Brasil nesta segunda década do século XXI, torna-se imperativo partir de uma descrição sumária do que ele é: um país federativo desde a proclamação da República, formado pela União, 26 estados, um Distrito Federal e 5.575 municípios – todos definidos constitucionalmente como entes federados desde 1988; uma economia de grande porte, com a presença de agronegócio e indústria extrativa dinâmicos que estão desconcentrados espacialmente e mais interiorizados, mas com uma indústria de transformação cambaleante não obstante estar entre as maiores do mundo, porém ainda muito concentrada espacialmente, sobretudo nas capitais estaduais e regiões metropolitanas, a despeito do processo de desconcentração produtiva regional, destacado pela literatura, especialmente por Cano (2008). Além disso, o país apresenta uma rede urbana que apesar de concentrada metropolitanamente e no litoral, apresenta-se também dispersa, reflexo da forma de ocupação do território desde seu passado colonial e, mais recentemente, no final do século XX, reflexo da expansão do agronegócio e da indústria extrativa mineral.

De grande porte, complexa e diversificada, sua economia está entre as dez maiores do mundo, mas ainda traz marcas do subdesenvolvimento e de vulnerabilidade – financeira e produtiva -, a despeito da melhoria de seus indicadores (externos e internos) neste início de século XXI – embora rapidamente declinantes com a crise pós-2014. Tamanha complexidade evidencia soluções complexas para as políticas públicas em geral, e as regionais e urbanas em particular. Afinal, no Brasil, as estruturas caracterizam-se por profundas

diferenças socioespaciais entre as macrorregiões (e dentro delas) e por grande heterogeneidade econômica.

Por outro lado, como alerta a professora Tânia Barcelar de Araújo<sup>4</sup> e, como brilhantemente demonstrou Darcy Ribeiro (1995), o Brasil traz intrinsecamente a marca da diversidade, um ativo que pode ser usado positivamente nas políticas públicas em geral, e nas territoriais em particular, fugindo das tradicionais intervenções sobre o território que trazem a marca exclusiva da atração de investimentos para as regiões-alvo como foram (e ainda são) as experiências da SUDENE, SUDAM, SUDECO e Zona Franca de Manaus, por exemplo, conforme se discutirá adiante.

Os desafios teóricos e empíricos, conforme destacou Macedo (2010a e 2010b), se ampliaram com a reestruturação do capitalismo em âmbito mundial que redefiniu o papel dos países e regiões na divisão internacional do trabalho, ao criar novas regionalizações comandadas pelo capital internacional *“redefinindo a articulação e recombinao os fluxos entre lugares, com visível rebatimento na geografia econômica internacional e na organização espacial dos países”* (MACEDO; MORAIS, 2011, p. 83). A percepção de que este movimento de *“integração competitiva”* dos espaços locais comandada a partir de fora ampliaria as desigualdades regionais do Brasil e potencializaria forças fragmentadoras foi assimilada pela PNDR.

Ao mesmo tempo, a emergência de novos atores (como a China com seu acelerado processo de industrialização e de urbanização) ampliou a demanda por recursos naturais (agrícolas e minerais), exigindo, especialmente dos países periféricos, formas complementares às suas atividades econômicas. Com isso, a localização das atividades produtivas, no novo ambiente de concorrência internacional, passou a depender, dentre outros fatores, das fontes de financiamento disponíveis em cada lugar, acirrando os leilões locais que aprofundaram a guerra dos lugares. Isso recoloca uma questão que historicamente sempre marcou o desenvolvimento regional brasileiro: o papel dos fundos públicos, e no caso específico, dentro da temática aqui abordada, dos fundos para o desenvolvimento regional<sup>5</sup>.

Diante de um mosaico tão complexo dos vetores que atuam sobre a dinâmica regional e urbana brasileira, conforme

---

4 Não caberia citar aqui um trabalho da professora Tânia Bacelar de Araújo que aborde esta questão pois a mesma perpassa todos seus textos nos últimos vinte anos.

5 Sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento ver Macedo, Pires e Sampaio (2017) e Resende (2017).

especificamente destacado no tópico 5 adiante, o caminho metodológico mais factível parece ser aquele apontado por Faria (1978): “nem teoria geral (...), nem banco de dados sobre o problema (...) e sim, uma análise de situações concretas a partir de objetos teóricos bem definidos” (FARIA, 1978, p. 92). Portanto, com base no autor, a tarefa para os que trabalham a temática urbano-regional é a articulação de problemáticas concretas analisadas por corpos teóricos relevantes para o estudo que se pretende.

Em boa medida, a PNDR incorporou muitas dessas questões, modificando qualitativamente a forma de pensar a questão regional brasileira, ainda que seus resultados estejam aquém do que fora idealizado por seus formuladores, executores, atores sociais e acadêmicos em geral.

### **Premissas da PNDR**

A PNDR foi institucionalizada através do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Sua emergência foi considerada um marco na retomada da questão do desenvolvimento regional, após mais de duas décadas de esvaziamento das políticas anteriores e dos instrumentos para combater as iniquidades regionais no país. A percepção de que as tendências de mercado consolidadas pelo neoliberalismo e pela globalização excludente aprofundariam a seletividade do uso do território e ampliariam as diferenças espaciais herdadas do passado colonial. Tais diferenças aumentaram com a industrialização, fortemente concentrada em São Paulo, especialmente com o Plano de Metas (1956-1960), mesmo que, de certa forma, combatidas pela atração de investimentos via incentivos fiscais e financeiros das superintendências regionais dos anos 1960 até hoje, fomentando debates importantes sobre a pertinência de uma política nacional de desenvolvimento regional, cujos argumentos e síntese pioneira encontram-se no artigo da professora Tânia Bacelar de Araújo (1999), texto seminal cuja influência sobre a PNDR é marcante.

Importante destacar que o diagnóstico da PNDR, a partir da metodologia que será analisada em tópico adiante, traçou acurado quadro do problema regional brasileiro interpretado a partir de múltiplas escalas. Avançou-se para uma concepção de intervenção no território que fugia exclusivamente do recorte macrorregional que marcara as políticas anteriores e que ficou muito bem exemplificada nas constituições federais de 1934, 1946 e 1988, nas quais apareciam explicitamente dispositivos legais para o desenvolvimento do Nordeste

(em todas elas), da Amazônia (na de 1946) e do Norte e Centro-Oeste (na de 1988).

Outro aspecto destacado como positivo foi a ruptura com a tradicional concepção centralizadora que predominou nas versões anteriores das políticas regionais no país, nas quais as ações federais ditadas de cima para baixo (*top down*) definiam os rumos da política e da intervenção sobre o território, normalmente atreladas à implantação de grandes projetos de investimentos e sem participação dos grupos sociais na definição daquelas políticas e de suas prioridades. Políticas que, apesar de alguma eficácia econômica, foram pouco democráticas e impermeáveis à participação das populações regionais que eram as mais afetadas por elas. Contra essa concepção, a PNDR definiu uma abordagem do tipo *bottom up*, de valorização do espaço local a partir: a) do aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país como um ativo a ser aproveitado em todas as regiões; b) participação e controle social.

É importante destacar que, embora a PNDR tenha valorizado a escala local para implementação de políticas concretas e definidos os atributos locais como vetores importantes da diversidade e promotores do processo de desenvolvimento de cada território, ela definiu que não existe uma escala única para as políticas de desenvolvimento regional.

Ou seja, a política não poderia repetir o planejamento centralizado, de cima para baixo, que fora implementado na década de 1960 e 1970, embora muitos dos seus instrumentos persistam. Tampouco deveria cair no reducionismo acrítico em defesa dos localismos que avançaram na literatura regional e urbana e na formulação de políticas na América Latina nos anos 1980 e 1990. Sob a influência dessa literatura e das políticas dela decorrentes, a competição entre os territórios aprofundou-se, assim como a subordinação deles às exigências dos mercados internacionais, recrudescendo o papel da América latina como fornecedora de *commodities*<sup>6</sup>.

Definia-se, a partir delas, a concepção de que a escala local poderia articular-se diretamente à global, sem mediação do Estado nacional, que teria perdido importância na organização dos espaços regionais com a globalização e a reestruturação do capitalismo no âmbito mundial. Os espaços dever-se-iam adaptar às novas exigências a partir de políticas locais impostas pelo movimento do capital. Se até os anos 1980 prevalecera a concepção da escala nacional como a mais adequada para a formulação das políticas – políticas do tipo *top down* –

---

<sup>6</sup> Sobre a especialização latino-americana em *commodities*, ver Svampa (2013)



na década de 1990 predominou o endogenismo que definia o local como a escala mais adequada, a partir das políticas *bottom up*

Sob a adoção acrítica dessas últimas, cidades e regiões passaram a ser concebidas e organizadas muito mais para o capital do que para os interesses de sua população. Não por acaso os termos cidade-empresa; cidade-mercadoria; guerra dos lugares; empresariamento regional; regiões ganhadoras etc. inundaram a literatura nacional e internacional sobre o tema. Garantir as condições de oferta – para a atração de capital – passou a ser o mais importante atributo dos governos subnacionais na formulação e na implementação dessas políticas, em detrimento do atendimento da demanda social. No Brasil, a guerra fiscal<sup>7</sup> e o planejamento urbano com vista a tornar as cidades competitivas, naquilo que Vainer (2000) denominou cidade-mercadoria, cidade-pátria e cidade-empresa, foram exemplos da influência dessa concepção teórica.

Atenta às concepções teóricas que advogam a escala local como aquela mais adequada para promover o desenvolvimento dos territórios, a PNDR alertou para os perigos de políticas locais que potencializassem a fragmentação territorial quando desconectadas de uma coordenação federativa somente alcançável à escala nacional. Como consta em documento do Ministério da Integração,

a valorização do local, contudo, não pode ser confundida com localismo. Soluções localistas isoladas não só não tem porte para alterar a dinâmica regional, como embutem o risco de favorecer a fragmentação. A PNDR precisa ser, fundamentalmente, uma política sistêmica, o que supõe uma abordagem em múltiplas escalas (BRASIL, 2012, p. 30).

Apesar da valorização da escala e dos atributos locais, a PNDR não reservou papel menor da União para a superação das desigualdades regionais. Ao contrário, o próprio documento original explicitava que,

só o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas; só o governo federal pode arbitrar conflitos de interesse em escala sub-nacional; a

---

<sup>7</sup> Evidentemente, a guerra fiscal no Brasil está ligada aos problemas do pacto federativo, mas as concepções localistas serviram de anteparo teórico para justificá-la.

coordenação nacional facilita a reprodução/adaptação/difusão de políticas locais bem sucedidas; a PNDR é uma política necessariamente redistributiva e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas (BRASIL, 2003, p. 13).

Para Gorenstein (2014, p. 22), “*no Brasil, conservam-se, ainda hoje, referências próprias do planejamento regional das décadas de 1960 e 1970, sobretudo as concepções de região e desenvolvimento regional*”. Isto, segundo ela, o diferenciaria do restante da América latina cuja discussão teórica deslocaria a questão regional para os as concepções localistas. Embora a afirmação da autora deva ser relativizada, afinal não faltam exemplos que atestem o advento dessas concepções entre os planejadores brasileiros, inclusive em âmbito federal, foi fato marcante no início do século XXI a retomada da temática a partir da PNDR, que passaria a pensar regionalmente o Brasil em múltiplas escalas e com a defesa da necessária articulação dos diferentes níveis de governo como convém a uma Federação com as características do Brasil.

### **PNDR, Federação e as escalas de atuação**

A PNDR pauta-se nos princípios da descentralização, cooperação e coordenação, onde todos os níveis de governo tornar-se-iam responsáveis pela superação das desigualdades regionais, condição para um projeto de país socialmente justo e territorialmente coeso, construído a partir de múltiplas escalas de atuação e ações em múltiplos níveis de governo. No entanto, conforme ficou evidente na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional - CNDR, realizada em 2013, o problema da governança foi um dos seus principais entraves, além da inexistência de um projeto nacional de desenvolvimento cuja ausência faz prevalecer os interesses particulares dos entes federados, dando azo a um federalismo competitivo e pouco cooperativo cuja melhor síntese, no país, é o recrudescimento da guerra fiscal já anteriormente mencionada. Esta, inclusive, é a anti política regional, ainda que tenha contribuído para o processo de desconcentração produtiva regional no Brasil, como atestam diversos trabalhos.

A ausência de articulação entre os três níveis de governo, a falta de coordenação entre os Ministérios e entre suas políticas que têm influência direta no território e a não assimilação da PNDR pelos

governos subnacionais tornaram evidente a dificuldade de uma abordagem integrada das políticas territoriais, especialmente sem a redefinição do pacto federativo e da ausência de um projeto nacional de desenvolvimento<sup>8</sup>.

Além disso, desde a sua origem, a PNDR não contou com instrumentos de ação, mecanismos de avaliação da política, tampouco ganhou relevância na agenda do governo federal, além de ficar restrita ao financiamento dos fundos constitucionais, dos fundos para o desenvolvimento regional e dos incentivos que apresentam limites para promoção da justiça territorial. Como descreveu Coelho, “a PNDR continuou sem instrumentos substantivos de execução, do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. A isso, acrescenta-se uma aparente falta de vontade política por parte das lideranças regionais para a sua viabilização” (COELHO, 2017, p. 65).

A escala microrregional, como descrito, ganhou particular destaque na definição das regiões-alvo. Por meio de variáveis selecionadas foi possível classificar as 557 microrregiões brasileiras, em todas as vinte e sete unidades federativas, em quatro grupos, segundo o nível de renda e o desempenho econômico, elegendo aquelas que deveriam ser alvo prioritário da política (as classificadas como Baixa Renda, Dinâmicas e Estagnadas). Não obstante o enfoque microrregional, a versão original da PNDR não negligenciou qualquer escala, ao contrário, explicitou que as regiões Norte e Nordeste – e dentro desta o semiárido – continuam como aquelas com os piores indicadores do país e deveriam contar com políticas específicas. Portanto, resolver a iniquidades territoriais exigiria – assim como exigiu no passado – ações que levassem em conta a realidade dessas duas regiões.

A escolha da escala microrregional representava avanço neste tipo de intervenção no território, pois permitiria identificar particularidades intermunicipais por meio da rede urbana sub-regional, afinal as microrregiões têm uma cidade polo que exerce influência em sua organização socioespacial e econômica, e possibilitaria identificar desigualdades no interior das unidades da Federação (e dentro da própria região), afinal, cada estado é formado por um conjunto de microrregiões que são igualmente desiguais, conforme ficou evidente na tipologia da PNDR.

---

<sup>8</sup> Como nos lembra o economista Rodrigo Portugal (SUDAM), há problemas de poder e coordenação, afinal o Ministério da Integração e/ou as superintendências não conseguiram inserir os objetivos da PNDR I, que são genéricos, nos Planos Plurianuais ou em outros planos subnacionais de desenvolvimento.

Definiram-se como espaços elegíveis para a PNDR, a totalidade do território abrangido pelas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os demais espaços do território brasileiro, situados nas regiões Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, sejam eles dinâmicos ou estagnados. Ficaram de fora destas duas regiões aquelas de Alta Renda<sup>9</sup>. Portanto, o recorte é ao mesmo tempo macrorregional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e microrregional (as de Média e de Baixa Renda, independente da região). O decreto nº 6.047/2007 definiu ainda como prioritária treze Mesorregiões Diferenciadas (ampliada para 14 em 2010), nove Sub-Regiões aprovadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (aumentadas para 10 em 2010), além do Semiárido, da Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's, confirmando a abordagem em múltiplas escalas.

No entanto, cabe ponderar se todas as áreas de uma macrorregião considerada prioritária constitucionalmente deveriam receber a mesma atenção da política. Afinal, estas aprofundaram suas diferenças internas desde o processo de industrialização e redefinição da divisão inter-regional do trabalho no Brasil. Mais uma vez, usando o caso do Nordeste, caberia perguntar: de que Nordeste estamos tratando?<sup>10</sup> O do agronegócio dinâmico no cerrado regional ou o da ainda combalida agricultura familiar? O da fruticultura irrigada com financiamento público de seus projetos ou dos pequenos produtores sertanejos ainda dependentes de infraestrutura que nunca lhes chega e sujeitos às intempéries das secas seculares? O do complexo extrativa-ferrovia-porto em sua porção setentrional no Maranhão ou da celulose no extremo sul da Bahia, ambos ligados aos mercados globalizados? Ou o das Rotas de Integração mais dependentes dos mercados regionais e nacional? Ou o das capitais regionais ou o das cidades (pequenas e médias) do semiárido? Ou seja, trata-se uma macrorregião que a partir dos anos 1950 apresenta uma realidade socioeconômica muito distinta, fato, aliás, que vale para todas as demais do país. O mesmo poderia ser dito das regiões Norte e Centro-Oeste.

---

<sup>9</sup> Segundo o decreto [6.047, de 2007](#), “Com base na classificação do quadro acima, definem-se como prioritárias para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR as Microrregiões dos Grupos 2, 3 e 4, que devem ser territórios preferenciais para as políticas setoriais, observadas as disposições contidas neste Decreto”. Ainda que as microrregiões de Alta Renda não sejam prioritárias para a PNDR, as 26 localizadas nas regiões Norte (4 desse total), Nordeste (7) e Centro-Oeste (15) contavam com os fundos constitucionais de financiamento, beneficiando-se da política regional.

<sup>10</sup> Sobre a diferenciação no Nordeste, ver Araújo (1995).

As próprias unidades federativas, quando descemos ao nível municipal e microrregional são bastante heterogêneas e apresentam, muitas vezes um mosaico muito distinto no que se refere ao desempenho econômico e demográfico. Aliás, foram estes dois critérios os previamente definidos para classificar as microrregiões elegíveis pela política. Isso excluiu, por exemplo, aquelas, de Alta Renda, independentemente de sua localização macrorregional, conforme descrito anteriormente. Por outro lado, microrregiões fora do Norte, Nordeste e Centro-Oeste – aquelas que são constitucionalmente definidas como alvo dos fundos públicos para o desenvolvimento regional brasileiro – poderiam desde então ter políticas de desenvolvimento regional que promovessem suas potencialidades locais. Nestes termos, todo o território nacional – ou seja – todas as unidades federativas que apresentassem microrregiões classificadas como prioritárias para a PNDR tornaram-se potencialmente alvo da política, afinal, a pobreza e a estagnação econômica, ainda que concentradas nas regiões Norte e Nordeste, encontram-se dispersas em todos os estados brasileiros.

Estabelecia-se, com isso, uma contradição: se em todos os estados há microrregiões elegíveis, como realizar o financiamento da política se constitucionalmente apenas o Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm garantido fundos públicos para a promoção do seu desenvolvimento? A solução encontrada foi a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR que nunca passou de uma proposta inviabilizada pela ausência de uma reforma tributária que redefinisse o pacto federativo brasileiro. A não constituição do FNDR foi considerada por muitos especialistas como o principal entrave para a execução da PNDR e para torná-la, efetivamente, uma política de Estado com abrangência por todo território.

A ênfase dos analistas e no texto da PNDR II foi a de que a insuficiência de recursos orçamentários se constituiu em fator limitante da PNDR I e os impactos orçamentários e/ou financeiros para o Tesouro Nacional ainda demandam longo ciclo de negociações, inclusive pela dimensão federativa que o tema traz (MENDES; ALVES, 2014). No entanto, passado o ciclo das *commodities* puxado pelo “efeito China” que possibilitou a retomada – ainda que tímida - do crescimento pós-2004, a questão que se coloca é: se não foi possível avançar na fatura, como imaginar ser possível ampliar a base de recursos para a Política em um contexto de recessão e crise fiscal e orçamentária que se abateu sobre a União, estados e municípios a partir de 2014? Embora em um país subdesenvolvido e com históricos problemas de iniquidade regional o financiamento seja questão

nevrálgica, não parece ter sido este o impeditivo para a efetivação da PNDR que apresentou diversos problemas que foram destacados na I CNDR, realizada em 2013 e que culminou com o documento da PNDR II<sup>11</sup>.

## A PNDR e a dinâmica regional brasileira no século XXI

Nestes dez anos, diversos trabalhos analisaram a PNDR e chegaram a conclusões muito parecidas sobre sua pouca efetividade e como ela pouco influenciou a dinâmica regional brasileira. Esta, conforme destacado por diversos autores, foi afetada muito mais por um conjunto de fatores derivados de políticas implícitas que não tinham como foco a questão regional ou pela demanda internacional de *commodities* que impulsionou a base de recursos naturais de áreas fora do *core* da economia brasileira.

Dentre estes fatores que tiveram relevância até o ano de 2013 quando foi possível implementar políticas sociais mais robustas, antes da crise econômica e fiscal que se abateu sobre o país, caberia destacar, resumindo livremente o que tem sido apontado pela literatura, em particular no trabalho de Macedo, Pires e Pereira (2017): as políticas de transferência de renda; a política de interiorização das instituições de ensino superior; o aumento do emprego, da renda e do crédito ao consumidor que ampliou o mercado de consumo das regiões mais pobres; o aumento da formalização do emprego; a política de valorização do salário mínimo; o aumento dos fundos públicos, especialmente os Fundos Constitucionais de Financiamento, que cresceram continuamente a partir de 2003; a retomada dos investimentos públicos e privados direcionando parcela importante para fora do Sul e Sudeste; base de recursos naturais e disponibilidade de terras fora do *core* industrial brasileiro que possibilitou o crescimento das atividades do agronegócio (Centro-Oeste e região do Matopiba, principalmente) e da extrativa mineral (Sudeste do Pará e litoral brasileiro, especialmente norte do Rio de Janeiro e sul

---

<sup>11</sup> Portugal e Silva (2017) apontaram que, de 2011 a 2015, R\$ 212,2 bilhões foram orçados nos três instrumentos explícitos da PNDR para a Amazônia Legal (FNO, FDA e Incentivos fiscais), dos quais todos destinados à iniciativa privada e cujo segundo apresentou problemas de aplicação. Para eles, a grande questão do financiamento da PNDR, I ou II, não foi tanto a falta de recursos, mas o direcionamento do público-alvo. Para eles, “os instrumentos focam sobremaneira a dimensão econômica relacionada ao crédito ao empreendedor privado e à geração de renda, enquanto outras dimensões como a social e ambiental, embora mencionadas nos planos, não são atendidas pelos instrumentos” (PORTUGAL; SILVA, 2017, p. 16 e 17).

do Espírito Santo); a guerra fiscal que possibilitou a localização de investimentos privados fora do Sudeste, contribuindo para a desconcentração produtiva regional no país.

A influência das políticas implícitas no desenvolvimento regional brasileiro recente em detrimento das políticas explícitas foi apontada como resultado dos problemas para a implementação da PNDR e da não internalização dela na agenda federal, o que impediu sua efetivação como uma política de Estado. Este fato está colocado claramente no já citado documento do Ministério da Integração Nacional:

A recente experiência brasileira, com seu novo padrão de políticas públicas, é uma clara evidência desse quadro projetado anteriormente, sugerindo a necessidade da política de desenvolvimento regional ser construída levando em conta dois componentes. O primeiro é o componente de política explícita, ou seja, formado por um conjunto de instrumentos clássicos de política regional tais como fundos de fomento, incentivos fiscais, agências regionais e outras organizações de promoção do desenvolvimento em várias escalas, etc. Outro componente é aquele que se refere à coordenação das principais políticas setoriais, a fim de canalizar seus impactos positivos em direção das regiões menos desenvolvidas. Este segundo componente deve receber grande destaque na nova PNDR (BRASIL, 2012, p. 25).

A dicotomia reducionista do debate entre o papel das políticas implícitas *versus* o das políticas explícitas encobre uma questão muito mais importante e complexa sobre o lugar reservado às políticas territoriais no atual contexto socioeconômico, pois,

nenhuma política territorial é geográfica em estado puro, ou seja, simples artimanha de arranjo ao nível de espaço e de poder estatal. Com o avanço das formas típicas do capitalismo em sua fase atual, elas serão cada vez mais subestratégia da política econômica maior. Daí (...) o fato de que as políticas regionais, urbanas ou similares sempre

ocuparão os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais do desenvolvimento (COSTA, 2001, p. 55)

Conforme destacaram Macedo, Pires e Sampaio (2015), não obstante a polêmica desta afirmação, ela oferece a possibilidade de reflexão sobre a natureza das políticas urbano-regionais e o papel que elas deveriam (ou poderiam) desempenhar no contexto atual do capitalismo; contexto de profunda reorganização comandada por grandes empresas transnacionais que subordinam o ordenamento do território à sua necessidade imperiosa de acumulação planetária; de enfraquecimento dos Estados nacionais cada vez menos capazes de fazer frente ao movimento mundial do capital; e de subordinação das políticas setoriais à financeirização global da economia. Neste quadro, a experiência recente ilustra como a política econômica subordina todas as demais políticas às exigências do sistema financeiro internacional. Não se trata simplesmente, portanto, do fato de uma política regional ter sido ou não sancionada na agenda federal e/ou dela contar ou não com instrumentos para sua efetivação como ocorreu com a PNDR, não obstante estes aspectos serem relevantes.

A percepção da pouca efetividade da PNDR identificada em trabalhos acadêmicos foi compartilhada pelos formuladores de políticas públicas, especialmente por aqueles diretamente ligados à execução das políticas regionais. Isso culminou com um amplo debate nacional, ocorrido em todas as unidades da Federação nos anos de 2012 e 2013, cujo desfecho foi a realização da I CNDR na capital federal. Nela buscou-se identificar meios para superar os gargalos que impossibilitaram a implementação da versão original da PNDR. O resultado foi a elaboração da PNDR II que incorporou um conjunto de recomendações amplamente debatido nas conferências estaduais e pelos delegados presentes no encontro nacional.

Observa-se uma estranha situação: sem conseguir ser efetivamente implementada, a PNDR entrava em sua segunda versão: mais bem elaborada, com diagnóstico mais preciso da questão regional e com caminhos mais claros para sua efetivação a partir de consensos que se estabeleceram na I CNDR. Poucas vezes estabeleceu-se consenso tão grande sobre a pertinência e articulação multi-níveis de atores relevantes e dos governos nacional e subnacionais para a implementação de uma política que fora tão ampla e democraticamente debatida. Não obstante este quadro auspicioso, a mesma não ganhou espaço na agenda do governo federal e não se



tornou, portanto, uma política de Estado, não se constituindo na forma de lei, como se propunha.

O fato objetivo é que a realidade regional brasileira sofreu modificações que pouco tem a ver com as ações derivadas da política regional. O conjunto de fatores listados anteriormente que agiram sobre ela complexificaram o quadro urbano-regional brasileiro e impõe ações muito mais radicais para superação do desenvolvimento desigual e combinado que marca o padrão de organização espacial no Brasil. Este vem sofrendo mudanças desde o final do século passado sem, contudo, superar a grande heterogeneidade que lhe dá forma e conteúdo. Segundo Macedo (2010a) é este

o novo padrão de organização territorial que se manifesta no Brasil no início do século XXI: processos – ainda que lentos – de desconcentração econômica e demográfica; articulação local-global mais forte nas áreas que se inseriram nas correntes de comércio exterior; potencial fragmentação do território; crescimento de cidades médias acima das áreas metropolitanas tradicionais, com reprodução dos velhos problemas urbanos; novas territorialidades surgindo nas áreas de expansão agrícola e mineral; taxas menores de migração rural-urbano e crescimento das migrações urbano-urbano; predomínio das grandes corporações na estruturação dos espaços regionais e urbanos; constituição de infraestruturas para aumento da integração produtiva externa; elaboração de políticas regionais e urbanas direcionadas para o aumento da integração competitiva no país (MACEDO, 2010a, p. 67-68).

É sobre este quadro derivado da dinâmica regional e urbana brasileira que devem ser pensadas as proposições de ação sobre as regiões brasileira, dentro de um projeto verdadeiramente nacional de desenvolvimento, ainda mais enfraquecido com a crise econômica e política pós-2014.

**À guisa de conclusão: por uma política de desenvolvimento regional para reprodução da vida e não dos mercados**

As interpretações mais criativas sobre a organização espacial sempre estiveram acompanhadas de uma pergunta que deve orientar qualquer política desta natureza: quem controla o território? A resposta apontará necessariamente para a identificação dos atores que disputam a organização socioespacial e os interesses hegemônicos na região. Da mesma forma, considerando a equidade como um princípio basilar, o caminho para alcançá-la depende da eleição de prioridades que alarguem os horizontes de possibilidade das regiões-alvo, prioridades não alcançáveis sem a ruptura de determinados modelos e de uma determinada lógica de desenvolvimento pró-mercado que a própria PNDR parece repetir. Desenvolvimento não é um processo harmônico, mas ruptura de um quadro que se conformou historicamente. Portanto, alcançá-lo exige rupturas que causam, necessariamente, tensões e colocam em conflito diferentes projetos de uso e organização do território, o que em última instância significa a definição da própria forma de reprodução da vida.

Conforme descrito anteriormente, a PNDR definiu uma abordagem do tipo *bottom up* de valorização do espaço local a partir: a) do aproveitamento das diversidades territoriais e da riqueza sociocultural do país como um ativo a ser aproveitado em todas as regiões; b) participação e controle social.

Em relação ao primeiro ponto (o aproveitamento da diversidade e da riqueza sociocultural regional como um ativo) a PNDR partiu, ainda que implicitamente, da percepção histórica de que o processo de formação socioespacial no Brasil, desde a origem colonial, ocorreu a partir de relações de produção distintas em contextos ecológicos diferenciados que definiram a base de um país regionalmente diversificado em seus tipos populares e costumes, ainda que socialmente injusto, inclusive em sua dimensão territorial.

Se a diversidade é um ativo que não apenas orienta a política como é seu ponto de partida, o texto não apontou caminhos para superação de uma contradição que historicamente se faz presente nas políticas regionais, para a qual não faltam exemplos: como promover o desenvolvimento valorizando as particularidades regionais se aquele, ao redefinir o uso e ocupação das regiões, modificam nestas suas ricas particularidades e imprimem-lhes padrões de consumo, de comportamento e novos costumes – orientados pelas imposições do mercado – que, progressivamente, reduzem suas especificidades, base de suas riquezas socioculturais?

Tradicionalmente, as políticas regionais baseiam-se na concepção de desenvolvimento econômico visto como acumulação de capital, como foi no período 1960-1980, quando levar a indústria para

as regiões periféricas e/ou promover o crescimento delas a partir dos polos de desenvolvimento à la Perroux estiveram no centro das políticas aqui tratadas. Ainda que macroeconomicamente seja uma necessidade imperiosa para o país avançar na acumulação, com elevação dos investimentos e da formação bruta de capital, regionalmente há particularidades que merecem reflexão.

Desnecessário frisar que o investimento não se realiza em toda parte, concentrando-se naquelas regiões com maior dotação de infraestrutura econômica e social e com maiores externalidades positivas, ou naquelas cujas bases de recursos naturais coloca-lhe vantagens comparativas que as tornam atrativas para determinadas inversões, normalmente de menor intensidade tecnológica. É por isso que ainda que o país vivencie um processo de desconcentração produtiva regional, esta foi pequena, especialmente em relação à indústria de transformação, cujas atividades e serviços mais sofisticados e de maior impacto inter-setorial continuam concentrados em São Paulo. Por estas razões, também, as regiões Norte (com a extrativa e com o agronegócio) e o Centro-Oeste (com o agronegócio) ampliaram suas participações no PIB brasileiro com base no aproveitamento dos recursos naturais.

Mesmo a PNDR com sua pertinente visão sistêmica da economia brasileira, com seu compromisso de erradicar as iniquidades e elevar o nível de vida nas regiões mais pobres e, principalmente, de valorizar os ativos locais como substrato de suas ações, mesmo ela, traz as marcas das imposições do mercado como estratégia de ação sem fazer alusão ao caráter conflitante e contraditório que alguns de seus objetivos podem trazer para as regiões. É o caso, por exemplo, do tratamento dado às infraestruturas econômicas, analisadas a partir dos desequilíbrios de sua dotação pelo território e pela necessidade de aumentar a competitividade das regiões:

Os investimentos em infraestrutura representam um instrumento direto e eficaz da política pública no combate às desigualdades regionais, por duas razões básicas. Em primeiro lugar porque existe uma elevada correlação entre o grau de desenvolvimento e as dotações de infraestrutura. Sua presença no espaço, conjugada com qualidade, são decisivas na orientação da localização dos investimentos privados e na estruturação de polos regionais e áreas de influência, determinando o campo

de forças da configuração regional. Em segundo lugar porque, sendo empreendimentos em grande escala com retornos de longo prazo, investimentos em infraestrutura são, em geral, realizados direta ou indiretamente pelo Estado, mesmo que sua gestão e exploração, muitas vezes, sejam feitas pela iniciativa privada aos moldes da parceria público-privada. A infraestrutura, principalmente no transporte, logística, energia e telecomunicações, tem um papel chave na orientação e atratividade de investimentos produtivos privados bem como na sustentação do desenvolvimento das regiões. As inversões nestes segmentos elevam a competitividade sistêmica da economia regional, promovendo efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo outros investimentos. Vale observar que as empresas não têm apenas custos para produzir seus produtos, mas também custos para transportar insumos e matérias primas bem como para colocar suas mercadorias nos mercados consumidores. Como se sabe, estes custos dependem consideravelmente das estradas, da logística e telecomunicações que, quando ofertadas em boas condições de qualidade, aumentam a eficiência dos negócios (BRASIL, 2012, p. 68).

A citação coloca questões pertinentes para a reflexão da questão regional. Afinal, ainda que o problema da insuficiência de infraestrutura se manifeste para todos os setores da economia e para áreas específicas de todas as regiões brasileiras, parece ser mais visível para os produtos que representam o *core* das exportações (grãos e minérios) brasileiras que têm localizações mais interiorizadas e em áreas com menor adensamento econômico, especialmente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A combinação de baixo valor agregado, elevados volumes de produção e grande distância das áreas produtoras dessas *commodities* até as vias de escoamento para o exterior e para os maiores centros urbanos do país exige verdadeiras adaptações desses espaços econômicos dinâmicos para promoção de suas exportações.

O padrão de produção na economia brasileira, que no século XXI passou de urbano-industrial para exportador de especialização produtiva, exige esforço de construção de infraestruturas para garantir a competitividade das produções regionais (e interiorizadas) para o mercado internacional. Por isso, os investimentos infraestruturais ganharam destaque no debate e na formulação de políticas econômicas neste século. São exemplos as ações do governo federal através Programa Nacional de Logística e Transporte - PNLT (datado de 2007), o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1 (2007-2010), o PAC 2 (2011-2014), o Programa Integrado de Logística – PIL (2011-2014) e o PIL 2 (2015-2018), além da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

Este último<sup>12</sup>, assim como demais, conforme destacou Macedo (2010a), regionaliza o território a partir de eixos que estruturariam áreas dinâmicas, com destaque para os sistemas multimodais de logística. É por isso que para este autor, objetivamente, a política de ordenamento territorial subordina-se à lógica privada-mercantil ao priorizar áreas dinâmicas marcadas por grau elevado de inserção externa e que apresenta suficiente dinamismo econômico, a despeito do problema de infraestrutura.

Não se desconsidera o papel da infraestrutura para a economia brasileira e a necessidade de investimentos para melhorar as condições de logística e de transporte no país. Não faltam documentos e artigos científicos de qualidade para sustentar esta ideia. Mas é importante debater – e os documentos da PNDR não o fazem – outros efeitos dessas infraestruturas na organização socioespacial.

As infraestruturas econômicas são normalmente vistas, como a citação demonstra, pela competitividade sistêmica regional, mas não se discute o caráter conflituoso e contraditório delas em relação a outras formas de organização da vida e da produção que não aquelas advindas da inserção competitiva externa determinada a partir do mercado internacional. Quando se discute este tema, a maior parte da literatura considera a infraestrutura econômica como condição necessária, embora muitos apontem como não suficiente, para a promoção do desenvolvimento. A partir dos investimentos nos segmentos de transporte e logística, habilitam-se as regiões para inserirem-se competitivamente nos mercados nacionais e internacional. No entanto, a história recente ilustra exemplos dos

---

<sup>12</sup> Sobre os ENID ver Brandão e Galvão (2003).

efeitos negativos sobre comunidades locais que, sem haver políticas compensatórias, têm seus modos de vida e de produção inviabilizados por estes investimentos que atingem a diversidade e a riqueza regional, base da PNDR, homogeneizando os usos e ocupações do território para um único objetivo: atender o mercado. Dois exemplos: em pesquisa recente na região de Santarém (PA) e Itaituba (PA), as entrevistas com representantes ligados ao Ministério Público Estadual - MPE e movimentos sociais apontaram que os objetivos sociais do Plano BR 163 Sustentável, plano que está no escopo da PNDR, não foram alcançados ao ficarem à margem da execução das obras, a despeito de ter sido democraticamente discutido com as populações locais.

Ao contrário, apontaram alguns dos entrevistados, a ausência de políticas públicas direcionadas para o pequeno produtor rural e comunidades que vivem da coleta na floresta e da pesca, desestabilizou-os, tornando-os vulneráveis à especulação de terras advindas com o asfaltamento – ainda não concluído – da BR 163 e da entrada dos grandes investimentos logísticos realizados na região por grupos de exportadores de soja. Este processo vem desestruturando o modo de vida de comunidades tradicionais que compõem o inventário da diversidade regional defendida explicitamente na PNDR. Isto parece demonstrar que a segunda premissa anteriormente mencionada desta política (participação e controle social) esbarra no movimento real da economia e da sociedade no qual os interesses hegemônicos prevalecem sobre os demais.

Outro caso semelhante de desestruturação do modo de vida tradicional que ilustra a crítica anterior é o que decorre dos investimentos – agora parados – da ferrovia Nova Transnordestina. Biachi e Macedo (2017) descrevem que, a exemplo do movimento dos atingidos pelas barragens hidrelétricas, observa-se a organização de movimentos populares de pequenos agricultores que estão tendo seus modos de vida desorganizados em determinados municípios na área sob a influência da ferrovia. Os autores citam o exemplo do Movimento dos Atingidos pela Ferrovia Transnordestina em Alencar – MATA, em Iguatu (CE) que relacionou mais de uma dezena de problemas que seriam causados diretamente pela obra e que são, de certa forma, generalizáveis para outros municípios que sofrem dos mesmos efeitos. Dentre esses problemas: a) destruição das estradas vicinais; b) fuga e perda de animais; c) risco de acidentes; d) divisão dos terrenos e dificuldades de produção; e) desvalorização das propriedades rurais (maioria minifúndios); f) impedimento de trânsito de animais de um lado para outro das áreas de pasto; g) baixo preço pago pelas

desapropriações; h) problemas ambientais. A esses poderíamos citar ainda: isolamento das propriedades das fontes de água; aterro de poços; ausência de pontos de passagem; portanto, dificuldade de mobilidade e deslocamento da população; risco aos sítios arqueológicos. Enfim, uma desvalorização dos ativos e da diversidade locais. Como apontam os citados autores,

para atender às demandas de transporte das duas principais atividades econômicas beneficiárias do empreendimento – o agronegócio e a indústria extrativa mineral, ambas voltadas para o exterior e submetida aos interesses dos grandes *players* globais -, a União sanciona um projeto com sérios problemas de institucionalidade contratual e que coloca em risco a agricultura familiar da região. Em nome do novo (velho) desenvolvimentismo, fica visível a conhecida simbiose entre grupos de interesses nacionais específicos (latifundiários e empreiteiras), o Estado e o capital internacional ligado à produção e distribuição das *commodities* no mercado externo, típico do padrão de reprodução do capital apresentado anteriormente como exportador de especialização produtiva (BIACHI e MACEDO, 2017, p. 15)

Não se trata de negar a importância desses investimentos, mas de evitar a repetição histórica do que se verificou em outros momentos em relação à política regional que, sob o manto da imperiosa necessidade de impulsionar as forças produtivas das regiões-alvo priorizam determinados investimentos sem garantias sociais ou políticas compensatórias que salvaguardem as condições de vida e reprodução das populações locais. Esse é o desafio de qualquer política, inclusive da PNDR, especialmente quando consideramos suas premissas básicas e objetivos a serem alcançados.

## Agradecimentos

Este trabalho contou com o apoio do IPEA e do Ministério da Integração Nacional. A CAPES, através edital Pro-Integração, financiou a pesquisa de campo que está citada na última parte do texto. Os autores agradecem as leituras de Rodrigo Portugal e Simone

Affonso da Silva. Como de praxe, erros, omissões e opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem as posições de qualquer instituição ou pesquisador.

## Referências

ARAÚJO, T. B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste?. IN: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. B. (ORG). **A Federação em Perspectiva**, São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 125-194.

ARAÚJO, T. B. de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, Banco do Nordeste, v.30, nº 2, 1999. p. 144-161.

ARUTO, P. C. **Formação socioespacial dependente a partir da superexploração da força de trabalho: uma abordagem metodológica**. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2015.

BIACHI, A. P. T.; MACEDO, F. C. **Investimento em infraestrutura e organização espacial: o caso da Nova Transordestina**. Campinas, 2017 (ainda inédito).

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

BRANDÃO, C. A. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA F., N. A. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas, Alínea, 2007b, v. 1, pp. 39-61.

BRANDÃO, C. A. Estratégias concertadas de desenvolvimento regional: os novos desafios da análise e da ação. IN: HANSEN, D. L., MELO, R. L. de. **Desenvolvimento regional e local – novas e velhas questões**. São Cristovão, Editora da UFS, 2007c, pp.155-197.

BRANDÃO, C. A.; GALVAO, A. C. F. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C.. (Org.). **Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões - o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora da UNESP, 2003, v. 1, pp. 187-205.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Sumário Executivo**. Brasília: SDR/MI, 2003, 32 p. Disponível:



<[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915)>. Acesso em 23 de dezembro de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências [Online]. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm). Acesso em 12 de julho de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional** – Documento de Referência. Brasília: SDR/MI, 2012, 77 p. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157)>. Acesso em 11 de novembro de 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010**. Brasília, MI/SDR, 2010. <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/c5460640-8b23-43de-ba2a-1fd0ee391aa0>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. São Paulo, **Revista de Economia Política**. 2008, vol. 28, n.1, pp. 47-71.

5. CANO, W. **Descontração Produtiva Regional do Brasil 1970-2005**, São Paulo: UNESP, 2008, 294 p.

COELHO, V.L. P. A política Regional do governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 65-95.

FARIA, V. O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação. I Encontro da ABEP, 1978. **Anais...**, Campos do Jordão, 1978, pp. 89-110.

GTDN. **Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste**. Recife: Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento do Nordeste – Ministério do Interior/SUDEDE, 2ª ed. 1967 [1959].

ISARD, W. **Location and space-economy: a general theory relating to industrial location, market areas, land use, trade, and urban structure**. Imprenta New York, NY; London: John Wiley: Chapman and Hall, 1956.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo, Nobel, 1988 [1977].

MACEDO, F. C. **Inserção Externa e Território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008)**. Tese (Livre-Docência). 2010a. Tese (Livre Docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

MACEDO, F. C. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil. **REDES** (Revista do Desenvolvimento Regional), Santa Cruz do Sul, v. 15, p. 89-114, 2010b.

MACEDO, F. C.; MORAIS, J. M. L. Inserção comercial externa e dinâmica territorial no Brasil: especialização regressiva e desconcentração produtiva regional. **Informe Gepec**, Cascavel, v. 15, p. 82-98, 2011.

MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (Norte) e do Centro-Oeste (FCO). **Relatório de Pesquisa** (Projeto de Cooperação para Descentralização de Crédito IPEA/MI nº 31/2013). Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: < <http://www.mi.gov.br/documents/10157/3789823/2.+Diagn%C3%B3stico+da+aplica%C3%A7%C3%A3o+dos+recursos+do+FNE%2C+FNO+e+FCO.pdf/93b46384-6374-4113-95ee-601f8d248d80> >. Acesso em 12 de maio de 2017.

MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **EURE**, Santiago (Chile), v. 43, nº 129, maio 2017, 257-277.

OSORIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: OSORIO, J. et. al. (Orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. SP: Boitempo, 2012a, p. 37-86.

OSORIO, J. América Latina: o novo padrão exportador de especialização produtiva – estudo de cinco economias da região. In: OSORIO, J. et. al. (Orgs.). **Padrão de reprodução do capital**. SP: Boitempo, 2012b, p. 103-133.

PACHECO, C. A. **A Fragmentação da Nação**. Campinas: Unicamp/IE, 1998, 291 p.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. O planejamento e o financiamento do desenvolvimento regional na Amazônia. XVIII Encontro Nacional da

Associação Brasileira de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2017. **Anais...**, São Paulo, 2017. Disponível em: < [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sesseos\\_Tematicas/ST%202/ST%202.3/ST%202.3-01.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseos_Tematicas/ST%202/ST%202.3/ST%202.3-01.pdf)>. Acesso em 21 de novembro de 2017.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

ROCHA NETO, J. M.; A ALVES, A. M. Nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, n. 54, p.35-59, jun de 1977.

SVAMPA, M. Consenso de los Commodities y lenguages de valorización em América Latina. **Revista NUEVA SOCIEDAD**, Venezuela, nº 244, mar-abr., 2013, p. 30-46.

SMOLKA, M. O. O espaço do espaço na teoria econômica. **Literatura Econômica**, Rio de Janeiro, IPEA, 5(6): 705-728, nov./dez, 1983.