

Recebimento: 21/06/2019

Aceite: 29/04/2020

ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

GEOGRAPHICAL COVERAGE OF THE REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL

Luiz Ricardo Cavalcante¹

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. Busca-se, em particular, verificar em que medida a legislação em vigor e as proposições legislativas em tramitação privilegiam as regiões que apresentam indicadores agregados inferiores à média nacional. Discute-se, inicialmente, o conceito de política de desenvolvimento regional e delimita-se a análise às políticas de caráter exógeno implementadas pela União nas jurisdições subnacionais. O foco da análise empírica recai sobre as superintendências de desenvolvimento regional, sobre os fundos constitucionais de financiamento e sobre as zonas econômicas especiais como a Zona Franca de Manaus (ZFM). Demonstra-se que, embora não haja um critério constitucional ou legal para a definição das regiões prioritárias, as políticas de desenvolvimento regional em vigor no Brasil usualmente privilegiam as regiões que têm menores níveis de renda *per capita*. A análise das proposições legislativas sobre o tema indica, contudo, que as novas iniciativas se concentram: *i*) na ampliação da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em direção à região Sudeste; e *ii*) na criação de novas zonas econômicas especiais inspiradas na ZFM. Os dados indicam que há um incentivo para que os parlamentares busquem beneficiar as regiões onde estão suas bases eleitorais, ainda que os indicadores agregados dessas regiões não sejam necessariamente inferiores à média nacional. Nesse sentido, a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil resulta não apenas da aplicação de critérios econômicos pelo Poder Executivo, mas também de sua relação com o Poder Legislativo.

Palavras-chave: Políticas de desenvolvimento regional. Abrangência geográfica. Superintendências de desenvolvimento regional. Fundos constitucionais de financiamento. Zonas econômicas especiais.

Abstract

The aim of this work is to analyze the geographical coverage of the regional development policies adopted in Brazil. In particular, we evaluate to what extent the current legal landmark and the legislative proposals still in process focus on the regions that present aggregate indicators below the

¹ Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Consultor legislativo do Senado Federal e professor do Mestrado em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasília – DF, Brasil. E-mail: luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

national average. We briefly discuss the concept of regional development policy and circumscribe the analysis to the exogenous policies implemented by the central government in subnational jurisdictions. The analysis focuses on the superintendences for regional development, the constitutional financing funds and the special economic zones such as the Manaus Free-Trade Zone. We show that in spite of the absence of a constitutional or legal criterion to select priority regions, regional development policies currently adopted in Brazil tend to focus on the regions that present aggregate indicators below the national average. The analysis of these proposals indicates that the new initiatives focus on: i) the increase of the geographical coverage of the superintendence for regional development of the Northeast (Sudene) towards the Southeastern region of Brazil; and ii) on the creation of new special economic zones inspired in the Manaus Free-Trade Zone. Data show that that congressmen and senators have an incentive to try to benefit their voter bases, even if the potentially benefited regions present indicators above the national average. As a result, the geographical coverage of the regional development policies adopted in Brazil results not only from economic criteria *applied by the executive power but also from its relationship with the legislative power*.

Keywords: Regional development policies. Geographical coverage. Superintendences for regional development. Constitutional financing funds. Special economic zones.

Introdução

A desigualdade da distribuição geográfica de renda tem sido uma característica da economia brasileira desde os tempos coloniais (BAER, 2008, p. 243). Essas desigualdades motivaram a adoção, desde meados do século XX, de políticas de desenvolvimento com foco explícito em parcelas definidas do território nacional. De fato, a adoção de políticas explícitas de desenvolvimento regional remonta à década de 1950, quando foram criados o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), mais tarde transformada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Da mesma forma, a Zona Franca de Manaus (ZFM) remonta à segunda metade da década de 1950. A fundamentação para essas iniciativas foi sistematizada em 1959, quando o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) chamou a atenção para o elevado nível de desigualdades regionais no país e sistematizou propostas de ações governamentais dirigidas para o desenvolvimento da região Nordeste (GTDN, 1959). As iniciativas originais foram sucessivamente modificadas e novos instrumentos – como fundos constitucionais de financiamento, áreas de livre comércio (ALCs) ou zonas de processamento de exportações (ZPEs) – foram agregados ao conjunto de políticas regionais existentes no país.

Atualmente, a base legal dessas iniciativas é a própria Constituição Federal de 1988, que consagra a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Com base em dispositivos da Constituição, na legislação específica que os regulamenta ou que trata do tema e em um conjunto de dispositivos infralegais, o Governo Federal dispõe de um conjunto razoavelmente amplo de instrumentos cuja utilização pode contribuir para a redução das desigualdades regionais no país. As políticas de desenvolvimento regional são também objeto frequente de proposições legislativas que visam a alterar suas condições de operação ou sua abrangência geográfica.

Em tese, políticas dessa natureza buscam “corrigir desequilíbrios regionais para garantir uma distribuição mais paritária da população e das atividades econômicas em todo o território” (MAILLAT, 1998). Inicialmente, essas políticas tiveram um caráter exógeno ou “*top-down*”. Trata-se, nesse caso, das políticas cuja implementação se dá “de cima para baixo” (no caso brasileiro, da União para os estados ou o Distrito Federal, por exemplo). Políticas dessa natureza têm sido questionadas porque, em vários casos, têm mostrado reduzida capacidade de lidar com padrões de produção mais modernos (PIKE et al., 2006). Uma segunda categoria de políticas regionais envolve o fomento ou a criação de recursos locais específicos. Essas políticas regionais endógenas ou “*bottom-up*” objetivam “melhorar a eficiência dos sistemas territoriais de produção: treinamento de mão de obra, desenvolvimento de *know-how* local, políticas regionais de inovação, melhoria do sistema financeiro regional e melhoria da acessibilidade por meio de investimentos em transporte e

em infraestrutura de comunicação” (MAILLAT, 1998) e requerem algum grau de autonomia das jurisdições e dos atores locais. Políticas regionais endógenas, contudo, são proporcionalmente menos aplicadas em países em desenvolvimento (CRESCENZI; RODRIGUEZ-POSE, 2011) e, quando o são, em geral envolvem também políticas exógenas de incentivos. Por essa razão, políticas *top-down* têm ainda um papel destacado em países como o Brasil.

Contudo, embora voltadas, em tese, para a correção de desequilíbrios regionais, a abrangência geográfica dessas políticas não é definida apenas com base em critérios econômicos. Com efeito, no caso brasileiro, a legislação que a regulamenta resulta não apenas de diretrizes fixadas pelo Poder Executivo (que tende a ter uma visão mais agregada), mas também de proposições formuladas no âmbito do Poder Legislativo (que tende a ter uma visão mais fragmentada).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. Busca-se, em particular, verificar em que medida a legislação em vigor e as proposições legislativas em tramitação privilegiam as regiões que apresentam indicadores agregados inferiores à média nacional. O trabalho está estruturado em mais três seções além desta introdução. Na seção 2, discute-se o conceito de política de desenvolvimento regional e delimita-se a análise às políticas de caráter exógeno implementadas pela União nas jurisdições subnacionais. Nessa mesma seção, indicam-se brevemente os critérios adotados pela União Europeia para definir a abrangência regional dos Fundos Estruturais e de Investimento. O foco da análise empírica – que é o objeto da terceira seção – recai sobre as superintendências de desenvolvimento regional, sobre os fundos constitucionais de financiamento e sobre as zonas econômicas especiais como a Zona Franca de Manaus (ZFM). Analisam-se não somente as políticas existentes no momento – com base no marco legal em vigor –, mas também as proposições legislativas em tramitação que visam a ampliar a abrangência geográfica dessas iniciativas. Finalmente, na quarta seção, registram-se as considerações finais do trabalho.

Políticas de desenvolvimento regional

Uma definição geral das políticas de desenvolvimento regional é essencialmente tautológica. Com efeito, essas políticas são basicamente aquelas cujo objetivo é promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas (cf. MAILLAT, 1998). Políticas regionais explícitas (isto é, com foco declarado na redução das desigualdades regionais) remontam à década de 1950, quando autores como Perroux (1955), Myrdal (1957) e Hirschman (1958) alertavam para o fato de que, seguindo sua trajetória natural, a economia tenderia a uma crescente concentração espacial. Amparados nos conceitos de “polo de crescimento” (PERROUX, 1955), de “causação circular e cumulativa” (MYRDAL, 1957) e de “efeitos para trás e para frente” (HIRSCHMAN, 1958), esses autores atribuíam a tendência à desigualdade às economias de aglomeração. Em linha com os trabalhos de Rosenstein-Rodan (1943) e Nurkse (1953), buscava-se assim justificar a adoção de políticas governamentais ativas voltadas para a promoção do desenvolvimento e para a redução das desigualdades por meio de investimentos públicos (tanto em infraestrutura como no setor produtivo) e da concessão de incentivos fiscais e financeiros para apoiar investimentos privados. Essa é, essencialmente, a base teórica das políticas exógenas mencionadas na introdução deste trabalho.

No caso das políticas exógenas, a redução das desigualdades regionais poderia ser obtida, em tese, por meio de uma alocação de recursos favorável às regiões menos desenvolvidas. Na prática, busca-se atrair investimentos para essas regiões por meio da concessão de incentivos que compensem a decisão de não se localizarem nas regiões onde prevalecem maiores economias de aglomeração. Usados por um determinado período, esses incentivos seriam capazes de criar, nas regiões menos desenvolvidas, as economias de aglomeração com as quais, a partir de determinado momento, poder-se-ia prescindir das políticas de desenvolvimento regional.

A partir do final da década de 1970, a redução das taxas de crescimento e os desafios de reestruturação e reorganização da produção no território engendraram uma nova geração de políticas de desenvolvimento regional cujo foco passou a recair na criação de recursos regionais específicos (MAILLAT, 1998). Dessa forma, políticas endógenas foram incorporadas ao debate sobre desenvolvimento regional. Na década de 1990, a disseminação da ideia de capital social (PUTNAM, 1993) contribuiu para a alteração do foco teórico das discussões sobre o desenvolvimento regional. A ênfase passou a ser colocada em atributos menos concretos, como “ativos relacionais” e “redes colaborativas”. No âmbito das políticas dessa natureza, Storper (1997, p. 4) identifica três “escolas” principais: i) a escola “institucionalista”, que retoma o conceito de distrito marshalliano e incorpora

evidências empíricas observadas sobretudo na região da “terceira Itália”; *ii*) a escola da organização industrial e dos custos de transação; e *iii*) a escola que enfatiza o papel da mudança técnica e do aprendizado.

Embora amplamente disseminadas do ponto de vista teórico, essas abordagens – que fundamentaram, por exemplo, os conceitos de “ambientes inovadores”, “sistemas regionais de inovação” ou de “arranjos produtivos locais” – não parecem ter logrado converter-se, no Brasil, em políticas regionais efetivas. Conforme destaca Uderman (2007), a implementação de uma agenda de intervenção estatal capaz de promover o desenvolvimento regional por meio de ações dirigidas para o fortalecimento do capital social não tem se observado na prática. Como resultado, a despeito da nova retórica, as efetivas intervenções governamentais de promoção do desenvolvimento regional permanecem, sobretudo, associadas ao uso dos instrumentos tradicionais (CAVALCANTE; UDERMAN, 2009).

Políticas de desenvolvimento regional exógenas e endógenas foram adotadas em diversos países do mundo. Mesmo nos Estados Unidos (onde, em tese, se esperam menores níveis de intervenção na economia), o governo desempenhou, em muitas ocasiões, um papel importante na sustentação de processos redistributivos, aplicando amplamente políticas públicas para promover o desenvolvimento regional (COBB, 1993; BAER; MILES, 1999). Contudo, é a União Europeia, especialmente através de seus fundos estruturais e de investimento, a principal referência para o debate internacional sobre políticas regionais.

Em todos os casos, a implementação das políticas pressupõe a determinação das regiões específicas para a intervenção. Com efeito, se as políticas são regionalmente neutras, não caberia falar em políticas regionais, ainda que seus impactos regionais possam vir a ser diferenciados no território. Da mesma forma, políticas regionais cuja abrangência geográfica seja excessivamente ampla tendem a ter efeito tímido na redução das desigualdades regionais. No limite, a alocação de recursos de maneira indiscriminada em todo o território não poderia ser considerada, por definição, uma política regional e levaria a uma situação caracterizada por um “jogo de soma zero” análogo ao discutido por Rodríguez-Pose e Arbix (2001) ao discutirem a competição fiscal por investimentos.

No caso da União Europeia, a distribuição dos recursos obedece a uma tipologia regional definida em regulamento específico e em critérios objetivos. Contudo, ainda que a presença desses critérios tenda a inibir a destinação de recursos para regiões que não deveriam ser, em princípio, o alvo das políticas de desenvolvimento regional, há evidências de que essas políticas não são aplicadas com base em critérios exclusivamente econômicos. Com efeito, Bouvet e Dall’Erba (2010) argumentam que a situação política em cada país e em cada região e as relações entre os diversos níveis de governança também influenciaram o processo de alocação de recursos dos fundos estruturais.

No Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) estabeleceu classificações com base na renda *per capita* média e na taxa de variação geométrica do PIB *per capita* dos municípios. Em tese, essas classificações deveriam orientar a aplicação dos recursos destinados às políticas regionais no país. Contudo, a PNDR foi instituída pelo Decreto 6.047/2007 e não é, portanto, um dispositivo que tem força constitucional ou legal. Dessa forma, os instrumentos específicos das políticas de desenvolvimento regional podem ter sua abrangência geográfica definida de maneira “*ad hoc*” (isto é, específica para cada instrumento), ainda que contradizendo critérios de regionalização estabelecidos na PNDR.

Para delimitar esses instrumentos e analisar sua abrangência geográfica, consideram-se, neste trabalho, políticas de desenvolvimento regional as iniciativas que *i*) têm foco explícito em uma parcela predeterminada do território; *ii*) são aplicadas por uma jurisdição territorialmente maior do que a jurisdição beneficiada; e *iii*) têm caráter orçamentário (isto é, que envolvem a alocação de recursos). Assim, com base no primeiro critério, excluem-se do universo das políticas regionais as políticas de transferência de renda que não têm foco explícito em determinada parcela do território, como o Programa Bolsa Família, ainda que acabe priorizando as regiões mais pobres. O segundo critério exclui das políticas regionais as ações adotadas por unidades da Federação com vistas no seu próprio desenvolvimento e, portanto, as políticas estritamente endógenas, embora não elimine os casos em que a União e os Estados, por exemplo, atuam conjuntamente para implementar determinadas ações. Por fim, com base no terceiro critério, consideram-se políticas regionais as renúncias fiscais da União ou seus desembolsos em favor de fundos voltados para a promoção do desenvolvimento regional, mas excluem-se desse conjunto iniciativas que não têm efeito prático sobre as decisões de investimentos das empresas.

Com base nos critérios indicados, as rubricas que compõem os custos das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil podem ser segmentadas em três grupos: *i*) incentivos fiscais; *ii*) incentivos financeiros; e *iii*) investimentos. No primeiro caso, incluem-se, por exemplo, os incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação das superintendências de desenvolvimento regional ou na ZFM. Os incentivos financeiros, por sua vez, envolvem os recursos orçamentários destinados aos fundos constitucionais de financiamento e aos fundos de desenvolvimento regional. A terceira rubrica envolve, por exemplo, investimentos diretos feitos pelo governo (investimentos orçamentários) e investimentos feitos por estatais com o propósito explícito de promover o desenvolvimento regional. Trata-se de uma rubrica que envolve valores em geral inferiores aos das outras duas e cuja abrangência regional é, por definição, *ad hoc*. Por essa razão, a abrangência regional dessa rubrica não é analisada neste trabalho.

Dessa forma, é possível segmentar três tipos básicos de iniciativas relacionadas às políticas regionais adotadas no Brasil:

Superintendências de desenvolvimento regional, que correspondem à Sudam, à Sudene e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e que envolvem renúncias fiscais destinadas a grandes regiões (formadas por mais de uma unidade da Federação) e o acesso a financiamentos em condições mais favoráveis (recursos dos fundos de desenvolvimento regional).²

Fundos constitucionais de financiamento, com cujos recursos se oferecem financiamentos em condições mais favoráveis para empresas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.³

Zonas econômicas especiais, que envolvem a ZFM, as áreas de livre comércio (ALCs) e as zonas de processamento de exportações (ZPEs). Essas iniciativas amparam-se basicamente em renúncias fiscais restritas a espaços relativamente reduzidos (usualmente menores do que a extensão de um município).

A abrangência regional dessas políticas – com base no marco legal em vigor – e as proposições legislativas em tramitação que visam a estendê-las são o objeto da seção subsequente.

Abrangência geográfica

De acordo com dados do IBGE relativos a 2015, o PIB *per capita* das regiões Norte e Nordeste é inferior à média nacional (relações de 0,63 e 0,51, respectivamente), ao passo que o PIB *per capita* das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é superior à média nacional (relações de 1,29, 1,18 e 1,28, respectivamente). Como o foco dos instrumentos mencionados no final da seção precedente recai sobre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pode-se afirmar que, de forma geral, as regiões atualmente beneficiadas apresentam indicadores agregados inferiores à média nacional. A exceção é a região Centro-Oeste que, embora detenha indicadores superiores à média nacional, conta com uma superintendência de desenvolvimento regional, com um fundo constitucional e com um fundo de desenvolvimento.

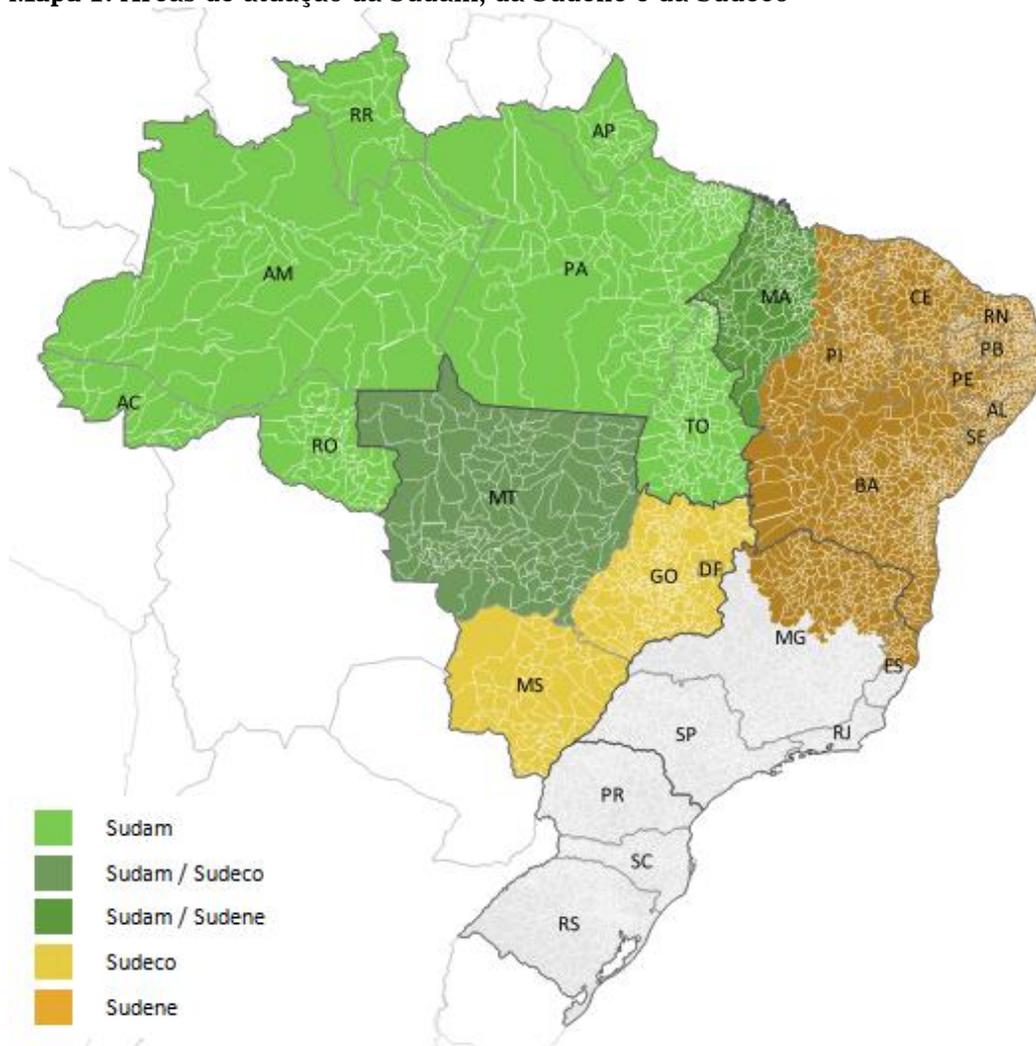
Essa visão mais geral pode ser aprofundada com base em uma análise da abrangência geográfica das superintendências de desenvolvimento regional, dos fundos constitucionais de financiamento e das zonas econômicas especiais no Brasil. Essa análise permite verificar em que medida a legislação em vigor e as proposições legislativas em tramitação privilegiam as regiões que apresentam indicadores agregados inferiores à média nacional.

Superintendências de desenvolvimento regional

Instituídas, respectivamente, pela Lei Complementar 124/2007, pela Lei Complementar 125/2007 e pela Lei Complementar 129/2009, a Sudam, a Sudene e a Sudeco têm suas áreas de atuação indicadas no mapa 1 a seguir.

² A Medida Provisória (MPV) 2.199-14/2001, prevê uma redução de 75% do imposto de renda para projetos considerados prioritários para o desenvolvimento regional nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Nesse sentido, os incentivos não são válidos em Goiás, no Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, mas o são em Mato Grosso, que está incluído na área de atuação da Sudam e da Sudeco. Os incentivos são válidos para projetos apresentados até 2018. O PLS 656/2015 busca prorrogar esse prazo até 2023.

³ Conforme indicado na seção 3, recursos do FNE alcançam também partes da região Sudeste.

Mapa 1: Áreas de atuação da Sudam, da Sudene e da Sudeco

Fonte: elaboração do autor.

Conforme se pode observar, a área de atuação da Sudam corresponde à Amazônia Legal, que é formada pelos sete Estados que compõem a região Norte acrescidos da totalidade do Estado de Mato Grosso e da parte do Maranhão em sua porção a oeste do meridiano 44°. A área de atuação da Sudene corresponde aos nove estados da região Nordeste e às porções dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo indicadas na Lei Complementar 125/2007. Por fim, a área de atuação da Sudeco compreende as quatro unidades da Federação situadas na região Centro-Oeste.

A análise no mapa 1 permite concluir que:

A parte do estado do Maranhão (um dos estados com menores níveis de renda *per capita* do país) a oeste do meridiano 44° é atendida tanto pela Sudam como pela Sudene;

O estado do Mato Grosso (cuja renda *per capita* é 12% superior à média do país) é atendida tanto pela Sudam como pela Sudeco; e

Alguns municípios dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo fazem parte da área de atuação da Sudene.

Há um grande número de proposições legislativas em tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados que visam a ampliar a área de atuação da Sudene e, em menor número, da Sudam ou da Sudeco.⁴ Na maior parte dos casos, o foco são municípios situados na região Sudeste, conforme indicado no quadro 1 a seguir, no qual se destaca, ainda, a unidade da federação do parlamentar proponente.

⁴Pode haver também proposições que, embora não explicitamente ampliando a área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional, podem estender seus benefícios a outros municípios eventualmente situados fora de suas áreas de atuação. Esse é o caso, por exemplo, do Projeto de Lei (PL) 1.807/2015, que estende a redução de 75% do imposto de renda aos municípios com menos de dez mil habitantes, ainda que localizados fora das áreas de atuação da Sudam ou da Sudene.

Quadro 1: Proposições legislativas em tramitação que visam a ampliar a área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional

Proposição (nota 1)	Descrição	Unidade da federação de origem do parlamentar proponente
PLS 504/2017	Acrescenta à área de atuação da Sudene e à área de aplicação dos recursos do FNE os municípios situados nas mesorregiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro.	RJ
PLC 148/2017 (originado do PLP 76/2007)	Inclui municípios dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo na área de atuação da Sudene.	MG
PLP 440/2017	Inclui os municípios Brasilândia de Minas, João Pinheiro, Joaquim Felício, Augusto de Lima e Buenópolis, do Estado de Minas Gerais, na área de atuação Sudene.	MG
PLP 445/2017 (apensado ao PLP 424/2017)	Inclui municípios da região norte de Goiás na área de atuação da Sudam.	GO
PLP 424/2017	Inclui os municípios pantaneiros que estão situados na Bacia do Rio Paraguai na área de atuação da Sudam e a renomeia para Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e do Pantanal (SUDAMP).	MS
PLP 460/2017	Acrescenta alguns municípios da região norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro à área de atuação da Sudene.	RJ
PLP 304/2016	Inclui o município de Unaí, em Minas Gerais, na área de atuação da Sudeco e na área de aplicação de recursos do FCO.	DF
PLS 276/2014(complementar)	Inclui todo o Estado do Espírito Santo na área de atuação da Sudene.	ES
PL 4961/2013	Inclui na área de atuação da Sudene todos os municípios da região norte de Minas Gerais.	MG
PLP 287/2013	Inclui os municípios pertencentes à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF) na área de atuação da Sudeco. Com isso, os municípios do estado de Minas Gerais pertencentes à Ride-DF passariam a fazer parte da área de atuação da Sudeco. A proposição estende a esses municípios o acesso aos recursos do FCO.	MG
PL 88/2011 (idêntico ao PL 2388/2003)	Inclui municípios de Minas Gerais que integram a microrregião do médio Rio das Velhas na área de atuação da antiga Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).	MG
PL 2388/2003	Inclui municípios de Minas Gerais que integram a microrregião do médio Rio das Velhas na área de atuação da antiga Adene.	MG
PL 7368/2002	Inclui municípios de Minas Gerais no Plano de Desenvolvimento do Nordeste da antiga Adene.	Sugestão da Associação Comunitária do Chonin de Cima (MG) à Comissão de Legislação Participativa.

Nota 1: PLS: Projeto de Lei do Senado; PLC: Projeto de Lei da Câmara; PLP: Projeto de Lei Complementar; PL: Projeto de Lei.
Fonte: elaboração do autor.

Em tese, a inclusão na área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional habilita os municípios beneficiados a atraírem mais investimentos. Dessa forma, parlamentares que mantêm ligações com determinados municípios buscam, de forma geral, beneficiá-los com a concessão de incentivos fiscais dessa natureza. Com efeito, ao se examinar o quadro 1 verifica-se que há uma forte correlação entre a região que se pretende beneficiar e a unidade da federação de

origem do parlamentar proponente. Em apenas um caso a origem do parlamentar proponente diverge da região a ser beneficiada com a ampliar a área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional. Assim, os dados indicam que há um incentivo para que os parlamentares busquem beneficiar as regiões onde estão suas bases eleitorais, ainda que os indicadores agregados dessas regiões não sejam necessariamente inferiores à média nacional.

Além disso, durante a tramitação de projetos de lei como os indicados no quadro 1, é frequente a apresentação de emendas visando à inclusão de novos municípios. Esse movimento é possivelmente explicado pela preocupação, no caso de municípios contíguos àqueles beneficiados por políticas de desenvolvimento regional, com a perda de investimentos em decorrência da disponibilidade de condições (fiscais ou financeiras) mais vantajosas a uma curta distância. Assim, parlamentares que mantêm ligações políticas com esses municípios se mobilizam para também incluí-los na área de atuação das políticas regionais. Esses dados confirmam a percepção de que a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil resulta não apenas da aplicação de critérios econômicos pelo Poder Executivo, mas também de sua relação com o Poder Legislativo.

Fundos constitucionais de financiamento e delimitação do semiárido

A Constituição Federal estabelece que a União deve repassar três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esses recursos são destinados aos fundos constitucionais de financiamento e, conforme definido na Lei 7.827/1989, são distribuídos da seguinte maneira: 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

A Lei 7.827/1989 define, para efeito de aplicação dos recursos, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste da seguinte forma:

Norte, a região compreendida pelos estados do Acre, do Amazonas, do Amapá, do Pará, de Roraima, de Rondônia e do Tocantins;

Nordeste, a região abrangida pelos estados do Maranhão, do Piauí, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe e da Bahia, além das partes dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo incluídas na área de atuação da Sudene; e

Centro-Oeste, a região correspondente aos estados do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul e de Goiás e ao Distrito Federal.

Conforme se pode observar, para efeito de aplicação dos recursos do FNO, a Região Norte corresponde exatamente à definição usada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na divisão do Brasil em macrorregiões. Da mesma forma, a área de aplicação dos recursos do FCO coincide com a definição da Região Centro-Oeste usada pelo IBGE. No caso do FNE, porém, a área de aplicação envolve os estados que compõem a Região Nordeste acrescidos de parte dos territórios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Contrariamente ao que se observa no caso das superintendências de desenvolvimento regional, não há sobreposição entre as áreas de atuação dos fundos constitucionais de financiamento.

Com base nessas informações, pode-se concluir que as áreas de atuação da Sudene e do FNE são coincidentes, da mesma forma que as áreas de atuação da Sudeco e do FCO. Contudo, no caso da Sudam e do FNO, há um descolamento, uma vez que, no primeiro caso, o foco é a Amazônia Legal, ao passo que, no segundo, o foco são apenas os estados da região Norte. Esse descolamento é precisamente o objeto do Projeto de Lei (PL) 7.434/2017 (Projeto de Lei do Senado 51/2016 na origem), que estende a área de aplicação do FNO ao estado do Mato Grosso e à parte do Maranhão incluída na área de atuação da Sudam. Além dessa proposição, alguns projetos de lei mencionados na seção 3.1 ampliam a área de aplicação de recursos dos fundos constitucionais de financiamento. Esse é o caso do Projeto de Lei do Senado (PLS) 504/2017, que inclui os municípios situados nas mesorregiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro na área de aplicação dos recursos do FNE, do Projeto de Lei Complementar (PLP) 304/2016, que inclui o município de Unaí na área de aplicação de recursos do FCO, e do Projeto de Lei Complementar (PLP) 287/2013, que estende aos municípios pertencentes à Ride-DF o acesso aos recursos do FCO.

Embora haja um número relativamente reduzido de proposições visando à ampliação da área de atuação dos fundos constitucionais, diversas iniciativas tratam da delimitação do semiárido. Isso ocorre inclusive porque a Constituição Federal e a legislação estabelecem condições diferenciadas

para essa região. Com efeito, há dois dispositivos da Constituição Federal que estabelecem condições diferenciadas para o semiárido:

- Metade dos recursos destinados ao FNE; e
- Preferência na aplicação de recursos da União destinados à irrigação.

Há também leis que estabelecem condições diferenciadas para o semiárido. Por exemplo, a Lei 13.340/2016, que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural, prevê rebates maiores para a liquidação de dívidas “relativas a empreendimentos localizados nas regiões do semiárido e do norte do Estado do Espírito Santo e nos Municípios do norte do Estado de Minas Gerais, do Vale do Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, compreendidos na área de atuação da Sudene”.

Em função de condições diferenciadas dessa natureza, há uma crescente demanda pela inclusão nessa região. Contudo, conforme se detalha a seguir, a delimitação do semiárido segue critérios técnicos definidos em dispositivos infralegais.

Compete ao Conselho Deliberativo (CONDEL) da Sudene, conforme a Lei Complementar 125/2007, “estabelecer os critérios técnicos e científicos para delimitação do semiárido incluído na área de atuação da Sudene”. O semiárido foi então definido, em sua primeira delimitação, como a região inserida em sua área de atuação com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm.⁵ A Portaria da Sudene 1.181/1995 registrou os municípios pertencentes ao semiárido. Mais tarde, a Portaria do Ministério da Integração Nacional 89/2005 atualizou a relação dos 1.135 municípios pertencentes à região semiárida do FNE.⁶ A relação desses municípios resultou da aplicação dos seguintes critérios:

Precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 mm;

Índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial no período entre 1961 e 1990; e

Risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

O enquadramento em ao menos um dos três critérios passou a credenciar o município a acessar condições diferenciadas nos programas de financiamento ao setor produtivo.

Nova revisão ocorrida em 2014 manteve os critérios mencionados, mas atualizou os dados para o período entre 1981 e 2010. Como resultado, propôs-se, em julho de 2017, uma nova delimitação do semiárido, que passaria a incluir 1.189 municípios. Após a apresentação de recursos pelos estados, esse número foi ampliado para 1.262 municípios.

Conforme indicado no quadro 2, foram identificadas três proposições legislativas que, no período recente, trataram dos critérios de delimitação do semiárido.

Quadro 2: Proposições legislativas recentes que tratam dos critérios de delimitação do semiárido

Proposição (nota 1)	Descrição	Unidade da federação de origem do parlamentar proponente
PLS 146/2014	Altera a Lei 7.827/1989 de modo que, para efeito de aplicação dos recursos, o semiárido fosse entendido como a região natural inserida na área de atuação da Sudene definida em portaria atualizada a cada cinco anos, observando os critérios de precipitação pluviométrica média anual, índice de aridez e risco de seca.	SE
PLS 249/2015	Incorpora à legislação os critérios definidos no Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semiárido Nordeste e do Polígono das Secas acolhidos pela Portaria do Ministério da Integração Nacional 89/2005.	MA
PLC 69/2017 (originado do PL 2043/2015).	Inclui na área considerada como semiárido os Municípios localizados no Baixo Parnaíba, no Estado do Maranhão.	MA

Nota 1: PLS: Projeto de Lei do Senado; PLC: Projeto de Lei da Câmara; PL: Projeto de Lei
Fonte: elaboração do autor.

O quadro 2 revela que duas das três proposições incorporam à legislação os critérios técnicos para a delimitação do semiárido. Em um caso (PLC 69/2017) incorporam-se novos municípios “de ofício” à região do semiárido. Nesse caso, mais uma vez, os municípios potencialmente beneficiados situam-se no mesmo estado de origem do parlamentar proponente.

⁵ Disponível em <https://goo.gl/x1p1wZ>. Acesso em: 25 jan. 2018.

⁶ Na ocasião, o Ministério da Integração Nacional exerceu uma atribuição da Sudene, que somente dois anos mais tarde seria recriada pela Lei Complementar 125/2007.

Zonas Econômicas Especiais

Embora persista certa controvérsia sobre a nomenclatura utilizada para descrever as iniciativas tratadas nesta seção, admite-se, neste trabalho, que as zonas econômicas especiais (ZEEs) são um gênero que envolve espécies como zonas francas (ZFs), áreas de livre comércio (ALCs) e zonas de processamento de exportações (ZPEs).⁷ Opostamente às iniciativas discutidas nas seções precedentes – cuja abrangência geográfica é da magnitude das macrorregiões brasileiras –, as ZEEs são restritas a espaços relativamente reduzidos, usualmente menores do que a extensão de um município e frequentemente associados a distritos industriais delimitados. De modo geral, essas iniciativas envolvem algum tipo de benefício fiscal.

No conjunto ZEEs formalmente instituídas no país, destaca-se a ZFM, que foi inicialmente idealizada em 1957 como Porto Livre. Dez anos depois, o modelo foi reformulado pelo Decreto-Lei 288/1967 e foram instituídos incentivos fiscais para implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia (MIRANDA, 2013, p. 4). A Constituição Federal de 1988 manteve a ZFM “com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição”. Mais tarde, estendeu-se o prazo de vigência fixado no art. 40 do ADCT por mais dez anos. Em 2014, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) 83, que prorrogou os benefícios tributários da ZFM até 2073 (CAVALCANTE, 2018, p. 161).

Na Região Amazônica, além dos incentivos destinados à ZFM, há incentivos destinados à Amazônia Ocidental e às ALCs, inclusive no âmbito da Zona Franca Verde (ZFV). De fato, o Decreto-Lei 356/1968 estendeu os benefícios fiscais concedidos pelo Decreto-Lei 288/1967 aos bens e mercadorias recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados na ZFM para utilização e consumo interno em “áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental”.⁸ Assim, de acordo com a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), “as áreas de livre comércio foram criadas para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras internacionais localizadas na Amazônia Ocidental e em Macapá e Santana, com o intuito de integrá-las ao restante do país, oferecendo benefícios fiscais semelhantes aos da Zona Franca de Manaus no aspecto comercial”.⁹

As ALCs atualmente existentes na região Amazônica e seus fundamentos legais estão indicados no quadro 3 a seguir:

Quadro 3: ALCs na região Amazônica

ALC	Fundamento legal	Unidade da federação
Área de Livre Comércio de Tabatinga (ALCT)	Lei 7.965/1989	AM
Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim (ALCGM)	Lei 8.210/1991	RO
Área de Livre Comércio de Boa Vista (ALCBV) e Área de Livre Comércio de Bonfim (ALCB)	Lei 8.256/1991 (alterada pela Lei 11.732/2008)	RO
Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS)	Lei 8.387/1991. Oficialmente implantada em março de 1993	AP
Área de Livre Comércio de Brasília com extensão para Epitaciolândia (ALCB) e Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul (ALCCS)	Lei 8.857/1994 (nota 1)	AC

Nota 1: Embora essas ALCs não estejam implantadas, as empresas cadastradas na Suframa nessas localidades usufruem regularmente dos benefícios fiscais inerentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Fonte: Informações disponíveis em <https://goo.gl/v5UjPi>; acesso em: 21jun. 2019. Informações sobre a fundamentação legal disponíveis em <https://goo.gl/GN4iUH>; acesso em: 21 jun. 2019.

⁷ Os aspectos teóricos que diferenciam as várias espécies de ZEEs transcendem o escopo deste trabalho, em que simplesmente se admitem as diferenças estabelecidas em lei.

⁸ Composta pelos estados do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Roraima, a Amazônia Ocidental detém 42,97% da extensão territorial da Amazônia Legal e comporta aproximadamente 57% das florestas da região. Disponível em <https://goo.gl/BX7vEM>; acesso em 1º nov. 2017.

⁹ Disponível em <https://goo.gl/v5UjPi>; acesso em 1º nov. 2017.

A Lei 11.898/2009 isentou de IPI os produtos em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional industrializados nas ALCs mencionadas acima. Na prática, essa isenção ficou conhecida como Zona Franca Verde (ZFV), cujo objetivo, conforme descrito em documento publicado pela Suframa, é “estimular, de forma responsável, a industrialização na Amazônia, de modo a garantir a sua preservação e, ao mesmo tempo, valorizar o aproveitamento de sua biodiversidade, contribuindo para que a matéria-prima regional se torne a base para o desenvolvimento sustentável, com produção de alto valor agregado e garantia de geração de emprego e renda na Amazônia”. Finalmente, a Lei 13.023/2014 prorrogou até 2050 as isenções e os benefícios das ALCs criadas até então.

Conforme se pode observar, a legislação sobre o tema é ampla e imbricada. Entretanto, pode-se argumentar que, em alguma medida, as ALCs são pequenas zonas francas, uma vez que se concedem incentivos fiscais para a industrialização e comercialização de produtos em regiões mais distantes do centro econômico do país.

A terceira espécie de ZEE corresponde às zonas de processamento de exportações, que se caracterizam “como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior”.¹⁰ Atualmente, há no país, de acordo com o antigo MDIC, 25 ZPEs autorizadas (das quais das quais dezoito encontram-se em implantação) distribuídas em dezessete unidades da Federação. Opostamente ao que se observa no caso da ZFM – cujo foco é o mercado interno –, as ZPEs preveem incentivos para a exportação.¹¹ O foco no mercado externo explica por que várias ZPEs, embora formalmente instituídas, não estão efetivamente em atividade.

De acordo com a Lei 11.508/2007, cabe ao Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) analisar as propostas de criação de ZPE. Isso quer dizer que a criação de novas ZPEs não depende de proposições legislativas, uma vez que são decretos do poder executivo que as instituem. Ainda assim, há proposições legislativas que visam a autorizar o Poder Executivo a criar ZPEs, como se vê em seguida.

O quadro 4 indica que há várias proposições legislativas que visam a criar zonas francas inspiradas no modelo da ZFM e que tratam da criação ou da extensão de ALCs na região Norte do país.

Quadro 4: Proposições legislativas que visam a criar zonas francas ou ALCs

Proposição (nota 1)	Descrição	Unidade da federação de origem do parlamentar proponente
PEC 19/2011	Estabelece a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste em torno do município de Cajazeiras (PB).	PB
PLS 319/2015	Cria a Zona Franca de São Luís (MA).	MA
PLS 90/2017	Cria Zona Franca no Estado do Espírito Santo.	ES
PLS 184/2017	Cria área de livre comércio nos municípios de Assis Brasil, Capixaba, Plácido de Castro e Santa Rosa do Purus (AC).	AC
PLS 143/2010	Cria área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, em Santarém (PA).	PA
PLS 25/2016	Inclui na Área de Livre Comércio de Macapá e Santana os municípios amapaenses fronteiriços.	AP
PLS 351/2017	Cria Áreas de Livre Comércio nos Municípios de Pimenteiras do Oeste, Costa Marques e Cabixi (RO)	RO

Nota 1: PEC: Proposta de Emenda à Constituição (PEC); PLS: Projeto de Lei do Senado.
Fonte: elaboração do autor.

¹⁰ Disponível em <https://goo.gl/mTBpcq>. Acesso em 29 jan. 2018.

¹¹ A balança comercial da ZFM publicada pela Suframa registra, em 2016, exportações de US\$ 451 milhões, ao passo que as importações alcançaram, no mesmo ano, US\$ 5.360 milhões. Dados disponíveis em <https://goo.gl/UuKxiJ>. Acesso em: 2 fev. 2018.

Conforme se pode observar, em todos os casos, as regiões potencialmente beneficiadas coincidem com o estado de origem do parlamentar proponente.

O caso da criação de ZPEs é ainda mais elucidativo da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição da abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Essas iniciativas decorrem de decretos do poder executivo. Ainda assim, há projetos de lei que autorizam o Poder Executivo a criar novas ZPEs no país. O PL 3.978/2015 (Câmara dos Deputados), por exemplo, autoriza o Poder Executivo a criar uma ZPE no município de São João da Barra, no Rio de Janeiro. Há vários outros projetos de lei semelhantes. O PL 5.883/2016, por sua vez, altera a **Lei 11.508/2007** para facultar a criação de ZPEs por lei (e não somente por decreto do poder executivo) e cria uma ZPE em Passo Fundo, no Rio Grande do Sul. Em praticamente todos os casos, os parlamentares voltam-se para suas próprias regiões.

Apesar do grande número de proposições legislativas visando à criação de novas ZEEs no país, há uma razoável dificuldade para que esses projetos sejam efetivamente incorporados ao ordenamento jurídico nacional. Alguns dessas dificuldades são:

Eventuais restrições no âmbito do Mercosul: não há consenso sobre a possibilidade de criação de novas zonas francas no país em função do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Mercosul). Essas restrições podem ser facilmente estendidas às ALCs.

Renúncias fiscais: a criação de novas zonas francas ou áreas de livre comércio pode implicar renúncias fiscais significativas, especialmente em um momento em que o país tem buscado reestabelecer seu equilíbrio orçamentário. No caso da ZFM e das ALC já existentes, estimam-se gastos tributários da ordem de R\$ 24,25 bilhões em 2018.

Ausência de estimativa de renúncias fiscais: de acordo com a Constituição Federal, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo análogo pode ser encontrado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, grande parte das proposições que visam à criação de ZFs ou ALCs carece dessas estimativas.

Competição por investimentos: a criação de novas ZEEs tende a criar uma competição por investimentos entre essas iniciativas. Além disso, como as ZEEs são restritas a espaços relativamente reduzidos, municípios vizinhos ou próximos podem tornar-se menos atrativos porque os investimentos tenderiam a se dirigir para o município onde há vantagens fiscais para investir. A competição por investimentos tende, assim, a criar resistências à criação de novas ZEEs no país.

Restrições aos chamados “projetos autorizativos”: no caso das ZPEs, cuja criação é competência privativa do Poder Executivo, os chamados “projetos autorizativos” têm sido considerados inconstitucionais.

Considerações finais

Neste trabalho, analisou-se a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. Buscou-se, em particular, verificar em que medida a legislação em vigor e as proposições legislativas em tramitação privilegiam as regiões que apresentam indicadores agregados inferiores à média nacional. Após uma breve discussão sobre o conceito de política de desenvolvimento regional, delimitou-se a análise às políticas de caráter exógeno implementadas pela União nas jurisdições subnacionais.

O foco da análise empírica recaiu sobre as superintendências de desenvolvimento regional, sobre os fundos constitucionais de financiamento e sobre as zonas econômicas especiais como a Zona Franca de Manaus (ZFM). Embora a PNDR estabeleça critérios baseados em indicadores de renda e de crescimento do PIB que deveriam orientar a aplicação dos recursos destinados às políticas regionais no país, demonstra-se que a abrangência geográfica desses instrumentos é definida de maneira “*ad hoc*”, uma vez que não há um critério constitucional ou legal para a definição das regiões prioritárias. Ainda assim, de forma geral, as políticas de desenvolvimento regional em vigor no Brasil usualmente privilegiam as regiões que têm menores níveis de renda *per capita*, embora a região Centro-Oeste, que já detém indicadores superiores à média nacional, conte com uma superintendência de desenvolvimento regional, com um fundo constitucional e com um fundo de desenvolvimento.

A análise das proposições sobre o tema indicou que há uma forte correlação entre a região que se pretende beneficiar e a unidade da federação de origem do parlamentar proponente. Essa conclusão aplica-se a todos os instrumentos analisados, embora as novas iniciativas se concentrem:

i) na ampliação da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em direção à região Sudeste; e ii) na criação de novas zonas econômicas especiais inspiradas na ZFM. Esses resultados indicam que, na ausência de uma definição constitucional ou legal das regiões prioritárias, há um incentivo para que os parlamentares busquem beneficiar as regiões onde estão suas bases eleitorais, ainda que os indicadores agregados dessas regiões não sejam necessariamente inferiores à média nacional. Por outro lado, o alcance limitado dessas proposições legislativas reduz sua capacidade de mobilização de outros parlamentares e, com isso, reduz suas chances de aprovação e conversão em lei. Essa percepção converge com os resultados obtidos por Bouvet e Dall’Erba (2010), embora, no caso da União Europeia, a presença de critérios objetivos de segmentação tenda a inibir a destinação de recursos para regiões que não deveriam ser, em princípio, o alvo das políticas de desenvolvimento regional.

No Brasil, a ausência de uma maior coordenação das ações pode ser atribuída a uma espécie de “desbalanceamento” já apontado na análise da PNDR publicada em 2011 (Brasil, 2011). Com efeito, instrumentos específicos – como o FNO, o FNE, o FCO e a ZFM – têm previsão constitucional, ao passo que superintendências de desenvolvimento regional – que, em tese, teriam um caráter mais estruturante – têm apenas previsão legal. A eventual coordenação dos instrumentos, por sua vez, seria feita pela PNDR, editada por decreto. Dessa forma, na ausência de uma coordenação hierarquicamente superior aos instrumentos de política de desenvolvimento regional, é provável que sua abrangência geográfica assuma contornos cada vez mais distantes dos indicadores econômicos que originalmente os justificam. No limite, um quadro dessa natureza pode converter as políticas regionais em “jogos de soma zero”, uma vez que todas as regiões (e portanto, nenhuma delas) seriam privilegiadas.

Referências

- BAER, W. *The Brazilian Economy: Growth and Development*. (6th ed.). Bolder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2008.
- BAER, W.; MILES, W. R. The role of the state in United States regional development. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 178-190, abr./jun. 1999.
- BOUVET, F.; DALL’ERBA, S. European Regional Structural Funds: How Large is the Influence of Politics on the Allocation Process? *Journal of Common Market Studies*, v. 48, n. 3, p. 501-528, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02062.x>
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2011. Disponível em: <https://goo.gl/QErTJv>. Acesso em: 09 out. 2018.
- CAVALCANTE, L. R. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR)*, v. 14, n. 3, p. 147-171, maio-ago / 2018. Disponível em: <https://goo.gl/VzsosF>. Acesso em: 09 out 2018.
- CAVALCANTE, L. R.; UDERMAN, S. Regional Development Policies, 2003 – 2006. In: LOVE, J.; BAER, W. *Brazil under Lula: economy, politics, and society under the Worker-President*. New York: Palgrave, 2009.
- COBB, J. C. *The selling of the south: the southern crusade for industrial development 1936-1990*. Urbana e Chicago: University of Illinois Press, 1993.
- CRESCENZI, R.; RODRIGUEZ-POSE, A. Reconciling top-down and bottom-up development policies. *Environment and Planning*, v. 43, p. 773-780, 2011.
- GTDN. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 387-432, out./dez. 1997. Publicação Original: 1959.
- HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.
- MAILLAT, D. Innovative milieux and new generations of regional policies, *Entrepreneurship & Regional Development: An International Journal*, v. 10, n. 1, p. 1-16, 1998.

- MIRANDA, R. N. *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal, abr. 2013 (Texto para Discussão nº 126).
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960. Edição original: 1957.
- NURKSE, R. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. New York: Oxford University Press, 1953.
- PERROUX, F. O conceito de pólo de desenvolvimento. In: SCHWARTZMAN, J. (org.) *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p. 145-156. Primeira edição: 1955.
- PIKE A.; RODRIGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, v. 41, p. 1253-1269, 2007.
- PUTNAM, R. D. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect*, v. 13, p. 35-42, 1993.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.; ARBIX, G. Strategies of Waste: Bidding Wars in the Brazilian Automotive Sector. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 25. n. 1, mar. 2001.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe. *The Economic Journal*, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, jun./sep. 1953.
- STORPER, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.
- UDERMAN, S. *Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. 2007. 221 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007. Disponível em: <https://goo.gl/d1ucqf>. Acesso em: 09 out. 2018.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.