

## **VI JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA**

### **AS ALTERNATIVAS EMPREGADAS PELO ESTADO BRASILEIRO PÓS- PERÍODO DE DESCENTRALIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL: POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL, ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.**

**Ricardo Nagliati Toppan**

Mestrando PPGG – Programa de Pós-Graduação em Geografia  
Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Rio Claro.

**José Renato Ribeiro**

Graduação em Geografia  
Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Rio Claro.

Dentre as principais mudanças ocasionadas pela transição do fordismo para a globalização, a reforma da estrutura e do papel do Estado na formulação de políticas públicas, certamente, é uma das mais emblemáticas quando é pensada a questão do desenvolvimento econômico e social. No Brasil, essas reformas têm como ponto de partida a promulgação da Constituição de 1988, que mesmo enfatizando elementos como democracia, participação social e cidadania, permitiu que as políticas neoliberais se desenvolvessem e se consolidassem. Dentre elas está à descentralização político-administrativa do Estado, que buscou garantir maior representatividade das regiões frente às grandes desigualdades socioeconômicas que sempre marcaram a realidade do país. No entanto, esse processo apresentou alguns efeitos nocivos, acabando por prejudicar as políticas consequentes, como a ausência da definição dos papéis que cada unidade federativa caberia e a falta de uma política de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados, ampliando a desigualdade entre as regiões. Dessa maneira, o objetivo desse trabalho é apresentar os principais recursos encontrados pelo Estado brasileiro, em suas diferentes escalas, para promover políticas de desenvolvimento regional após o processo de descentralização. Como resultado, é possível auferir que até o ano de 2003, as políticas regionais aparecem de forma dispersa em algumas unidades federativas, sobretudo nas mais desenvolvidas, não dispendo também de nenhuma coordenação institucional e política entre elas, o que se apresentou como mais uma fragilidade do Pacto Federativo. Com a troca de governo e um aumento da participação do Estado na economia, as políticas endógenas de desenvolvimento regional (APLs, Câmaras Setoriais, Coredes, Circuitos Turísticos, Territórios da Cidadania) compostas ou não por mecanismos de governança se intensificaram no território, assim como a tentativa de construir uma política em âmbito nacional, e assim sucumbir a falta de integração existente.

**Palavras-chave:** Estado; Descentralização; Pacto Federativo; Desenvolvimento Regional; Governança Territorial.

## **Introdução**

A questão regional sempre foi uma pauta importante do Estado brasileiro desde o início do século passado. A partir da década de 1950 avançam pelo território políticas nacionais emergem em objetivo a um projeto de nação que buscava um saldo de crescimento, desenvolvimento e modernização, e diminuir as desigualdades internas era um dos pontos necessários para cumprir tal missão.

Nesse período, a presença do Estado sempre fora plena. Caracterizado como uma intervenção desenvolvimentista, o Brasil viveu um longo período de crescimento industrial, e políticas duramente centralizadas, especialmente durante o período de aniquilação da democracia conhecido como Ditadura Militar.

Tal contexto se fundamenta até os anos de 1980, em que há novamente a possibilidade de uma nova democracia, na qual inaugurada por uma nova Constituição Federal. Concomitante a isso, o mundo capitalista, que acabara de passar por uma grande crise em 1973, vislumbrava-se com novidades tecnológicas e novos modos de regulação dentro do capitalismo que transformaram não apenas as relações do sistema econômico hegemônico como as formas de organização das empresas e principalmente dos Estados.

Dentre as principais mudanças ocasionadas por transição do modelo de regulação fordista para a globalização, a reforma da estrutura e do papel do Estado na formulação de políticas públicas se tornou fulcral, especialmente, quando se refere à questão do desenvolvimento econômico e social. No Brasil, essas reformas têm como ponto de partida a promulgação da Constituição de 1988, que mesmo enfatizando elementos como democracia, participação social e cidadania, permitiu que as políticas neoliberais se desenvolvessem e se consolidassem. Dentre elas está à descentralização político-administrativa do Estado que buscou garantir maior representatividade das

regiões frente às grandes desigualdades socioeconômicas que sempre marcaram a realidade do país. No entanto, apresentou problemas acabando por prejudicar as políticas consequentes, como a ausência da definição dos papéis que cada unidade federativa caberia e a falta de uma política de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados, ampliando a desigualdade entre as regiões.

Dessa forma, o objetivo desse trabalho consiste em apresentar os principais recursos e dificuldades encontrados pelo Estado brasileiro, em suas diferentes escalas, para promover políticas de desenvolvimento regional após o processo de descentralização. Defende-se a ideia de que, apesar de encontrar saídas condizentes com o atual cenário político administrativo, alguns obstáculos não foram superados, gerando um ambiente perverso de concorrência entre as regiões.

Atualmente, essas questões estão desde 2013 em amplo debate nacional, concretizado numa proposta de Política nacional de Desenvolvimento Regional, como resposta às falhas e deficiências desse modelo descentralizado e radicado pelo neoliberalismo. Esse artigo é resultante de uma pesquisa de mestrado e de monografia, ambas em andamento, além de estar conectada como outras pesquisas do Laboratório de Desenvolvimento Territorial da Universidade Estadual Paulista - campus de Rio Claro – SP (Brasil).

### **O Brasil antes de 1988 e a centralização na política de desenvolvimento**

Desde o Brasil republicano o Estado central ou federal, sediado no Rio de Janeiro até 1950, depois transferido para Brasília, sempre concentrou as políticas de desenvolvimento regional/nacional, sejam em sua elaboração ou sua execução. A discussão sobre a centralização das políticas de desenvolvimento é importante, uma vez que todas as políticas do Estado tinham como foco o desenvolvimento nacional não se

especificando nos problemas regionais, o que pode ser muito bem observado quando observamos a história econômica brasileira. De forma sucinta e genérica, concordamos com a posição de Bruno (2005) que ao realizar uma breve contextualização das principais características das transformações dos regimes de acumulação no Brasil, faz uma periodização sobre a relação Estado-economia a partir do final do período agroexportador que caracterizou a primeira República até o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso.

Acompanhado a periodização de Bruno (2005), a primeira fase corresponde ao governo de Getúlio Vargas (1930-1954), no qual se tem um Estado sob um regime político autoritário e promotor do nacional-desenvolvimentismo. A política adotada busca lançar as bases para um processo autônomo de desenvolvimento econômico com a instalação das indústrias de base, que tinham como alicerces a existência de um Estado forte ou interventor. Esse Estado forte visualizado no Estado Novo, centralizador da política econômica, social e, portanto, de desenvolvimento, diminuiu o poder dos estados federados. Um importante episódio da centralização do poder estatal do governo Vargas foi à queima das bandeiras estaduais demonstrando a face autoritária e centralizadora do Estado instituída por Vargas.

A segunda fase, apontada por Bruno se estende entre 1955 e 1963, na qual se tem a primeira fase do desenvolvimentismo associado ao capital estrangeiro. Diferentemente do Estado Novo de Vargas temos a existência de um regime político democrático e que promove o desenvolvimento econômico associado ao capital estrangeiro, como a abertura do mercado nacional para a instalação de empresas automobilísticas internacionais. Esse período corresponde aos governos de Juscelino Kubistchek e de João Goulart<sup>1</sup>, deposto pelo golpe militar de 1964.

---

<sup>1</sup>João Goulart assumiu a presidência do país após a saída do então presidente Jânio Quadros, que renunciou ao cargo em 25 de agosto de 1961.

Nesse período o Estado mantinha a centralidade do poder, mas cria-se um planejamento diferenciado tornando as grandes regiões do país o recorte dos projetos de desenvolvimento. É nesse período que a temática do desenvolvimento, ou melhor, do progresso nacional, passa a ter uma roupagem regional – o nordeste brasileiro é tomado como região problema para o desenvolvimento nacional, devendo ela ser beneficiária de políticas específicas de desenvolvimento econômico e social. A criação da SUDENE em 1959 demonstra a importância da dimensão regional que passa ser construída no ideário político nacional. Nessa questão, a atuação do economista Celso Furtado é exemplar. Além de um dos idealizadores da SUDENE, Furtado foi um dos principais responsáveis na elaboração do Plano Trienal de Jango, na qual previa como reforma estrutural a Reforma Agrária.

O Governo Militar corresponde à segunda fase do desenvolvimento econômico associado ao capital externo (1964-1989), mas com um Estado autoritário e com aumento da dependência externa, e se caracteriza pelo discurso de modernização e de integração do país que, apesar de ser mantido do governo anterior, ele é marcado pela ausência da liberdade democrática e repressão aos movimentos sociais. A postura repressiva do Estado permitiu a efetividade do plano político econômico do país, marcado principalmente pelo “*Milagre econômico*” (1968 a 1973), período onde o país registrou consideráveis taxas de crescimento na economia, através de uma política econômica idealizada e adotada por Antônio Delfim Netto<sup>2</sup>, ministro da Fazenda do governo de Emílio Médici. A política econômica idealizada por Delfim Netto defendia a ação forte do Estado que passava a assumir “*de forma autoritária a necessidade de promover a concentração dos recursos para depois redistribuí-los por meio de um sistema de incentivos e subsídios generalizados e de um conjunto de medidas*

---

<sup>2</sup> Ver “Teoria do bolo” – Antonio Delfim Netto.

*tributárias regressivas*” (CENTRO CELSO FURTADO, p.134, 2010). Essa política era conhecida como “*teoria do bolo*”, ou seja, primeiro o bolo deve crescer (aumento do PIB) para depois dividir (distribuição de renda). O aumento da participação da indústria na economia fora sentido durante a gestão de Delfin Neto no Ministério da Fazenda, mas com uma postura política econômica que, primeiramente buscou fortalecer o governo militar, demonstrando o sucesso econômico com taxas de crescimento consideráveis, e conseqüentemente fez uso de uma postura mais rígida e repressiva do aparato estatal. Sobre os resultados sociais, ou seja, a divisão do bolo, o que se viu na realidade foi o agravamento da desigualdade social e da concentração de renda.

Mas o milagre econômico, que na realidade foi apenas incrementos consideráveis no PIB nacional, foi atingido pelos efeitos da crise econômica mundial causada pelo choque do petróleo. Na realidade, o que se vê é que o modelo de desenvolvimento centrado no poder estatal configurado na década de 1930 entra em crise no final dos anos 70 em meio a um contexto econômico global desfavorável e de esgotamento das políticas de cunho keynesiano. O aumento no preço do barril, fez com que a inflação aumentasse e o saldo da balança comercial brasileira operasse em déficit devido justamente, ao impacto da importação do petróleo. Esse contexto prejudicou o desenvolvimento econômico até então registrado nos anos anteriores, afetando a geração de empregos, massa salarial, diminuição do consumo interno e claro, lesando as empresas nacionais voltadas para o mercado nacional.

Finaliza a periodização de Bruno (2005) tem-se no Brasil o período entre 1990-2003, onde o Estado esvazia o discurso desenvolvimentista, incorpora a ideologia da globalização neoliberal e inviabiliza no plano político-institucional a retomada de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo, marcado por um processo de desmanche do aparelho estatal, privatização de empresas estatais e reforma fiscal.

Assim, com a crise do modelo de desenvolvimento centrado no poder estatal de cunho keynesiano no final dos anos de 1970 tem-se a configuração de um conjunto de mudanças no regime de acumulação fordista e no desmonte de toda uma herança deixada pelo desenvolvimento pós-guerra. Ocorre um conjunto de mudanças em escala mundial, como no progresso tecnológico, no desenvolvimento de formas produtivas flexíveis, no aumento da competição gerada pela intensificação da internacionalização, na abertura externa as economias, na multiplicação de incentivos as empresas sejam elas nacionais ou internacionais, no largo processo de privatizações das empresas estatais e no desmanche do Estado, que certamente, foi o fiel da balança no processo neoliberal. Esse contexto de reconfiguração do modelo de desenvolvimento que passa de um quadro keynesiano para neoliberal tem nessas características o cenário que é delineado na década de 1990 dando início ao período da Globalização (Llorens, 2001).

### **O Brasil pós-1988: a descentralização do Estado e das políticas públicas**

A Constituição Federal de 1988 além de redefinir os princípios democráticos da república pós-regime militar, estabelece os novos traços do país estimulando o processo de descentralização administrativo e financeiro do Estado. O texto constitucional original que apresentava traços socialdemocratas passa a ter contornos neoliberais devido às emendas feitas, sobretudo durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, com vistas a legitimar as reformas de racionalização do Estado na economia. As medidas adotadas por FHC estavam de acordo com os princípios expostos no Consenso de Washington realizado em 1989, dedicado a discutir “sugestões” para os países latino-americanos para que resolvessem as suas crises econômicas, marcadas pelas altas taxas de inflação.

No Brasil, o fim do regime militar e o reestabelecimento da democracia culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, que apresentando aspectos de Estado de cunho progressista almeja o bem-estar econômico e social da população brasileira, bastando notar o Artigo 1º e o preâmbulo do documento. O conteúdo ideológico marcado pelo constitucionalismo dirigido expõe um projeto econômico e social a ser concretizado pelo Estado. No entanto, segundo alguns autores, a Constituição brasileira de 1988 não passou por um processo de real transposição dos direitos estipulados no plano jurídico formal para a vida social, ou seja, não tem se efetivado.

Essa não transposição dos direitos se deve ao embate entre a Constituição Jurídica e a Constituição Real que se materializam no contexto econômico e social do neoliberalismo, de crise do modelo desenvolvimentista e do Estado interventor. O que se vê assim é a Constituição Dirigente Invertida (NOGUEIRA, 2010) onde se tem o predomínio das diretrizes do neoliberalismo econômico, da desnacionalização, da privatização e do ajuste fiscal. Dessa forma, apesar de ter apresentado em sua elaboração original aspectos de um Estado Social e de cunho progressista, a Constituição de 1988 durante os anos de 1990 teve o seu texto e o seu conteúdo programático original alterado pela aprovação de algumas emendas constitucionais, alterando as atribuições administrativas do Estado e dos demais entes federados, bem como a tributação.

Dentre as principais mudanças ocasionadas pela promulgação da Constituição, temos a sua importância como instrumento na definição de políticas descentralizadoras da atuação do Estado<sup>3</sup>, buscando a transferência de competências do poder central para os demais entes federados procurando garantir os direitos e a representatividade das

---

<sup>3</sup>A descentralização deve ser entendida também como um dos pilares do processo de redemocratização, pois apresenta princípios democráticos que estavam em relevo no momento, sendo um documento com traços socialdemocratas.

regiões frente às grandes desigualdades socioeconômicas. No entanto, esse processo enfrentou obstáculos que prejudicaram as políticas consequentes, como a ausência de uma definição precisa dos papéis que cada unidade federativa caberia e a falta de uma política ou programa nacional liderado pelo poder federal. Soma-se a isso a não efetivação da reforma de ordem financeira que garantiria de fato a capacidade dos entes federados em executar as duas atribuições.

A reforma de cunho financeiro-tributário previa uma reestruturação do sistema de distribuição de receitas do país requerido na Constituição de 1988 prevendo atribuir aos entes federados autonomia fiscal, através da desconcentração financeira e do crescimento da repartição de receitas públicas<sup>4</sup> por meio das transferências intergovernamentais. Essa reforma ou descentralização no plano financeiro-tributário enfatizava os municípios devido a sua ênfase local e o contato com a população, podendo assim atender as demandas sociais.

Até 1990, ou seja, dois anos após a promulgação da carta magna da república – a Constituição –, municípios e estados somavam mais de 45% de participação na receita pública disponível. No entanto, a União (poder federal) buscou rever a descentralização tributária, passando a (re)centralizar as receitas do país, alegando a necessidade de compensar as perdas que contraiu e produzir expressivos resultados fiscais para pagar o serviço de uma dívida pública crescente. O resultado da (re)centralização foi mais expressivo no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que além de criar novas formas de contribuições sociais (tributos apropriados unicamente pela União), deixou os municípios e os estados com poucos tributos para serem partilhados. (TEIXEIRA, 2005)

---

<sup>4</sup>As receitas públicas são o total em dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional através da instituição e cobrança de tributos, taxas contribuições (receita derivada) e também das decorrentes da exploração do seu patrimônio (receita originária). Esse montante é incorporado ao patrimônio do Estado, com a função de servir para o custeio das despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos, como as políticas de desenvolvimento. (BRASIL, 2015)

Apesar das dificuldades encontradas em sua aplicação, a descentralização resultou no surgimento de experiências localizadas que organizam estruturas institucionais e projetos de desenvolvimento que partem do local (ou da região) e que estão atrelados a atores, a recursos e a conhecimentos também locais. O que se tem é o estabelecimento de formas de regulação parciais de cadeias produtivas e do processo de desenvolvimento socioeconômico dos territórios de forma mais ampla.

Com essa nova relação estabelecida entre o Estado e as localidades, aqui entendidas como territórios, Fuini (2010) coloca que é *“necessária à coordenação de agentes e instituições ancorados em suas regiões e localidades para definirem novas formas de administrar os fluxos econômicos, políticos e sociais que lhes foram transferidos”*. A estas formas de coordenação é apontada a governança territorial que vem se mostrando como um requisito importante quanto ao planejamento dos territórios ou regiões em prol do desenvolvimento territorial. Podemos dialogar com Boyer (1991) que ao discutir a relação Estado/Mercado sobre as características do desenvolvimento econômico para o século XXI, aponta para as possíveis complementaridades entre essas duas lógicas tendo como norte a existência de ordenamentos institucionais intermediários.

Na realidade esses ordenamentos intermediários entre o Estado e o mercado, podem ser muito bem exemplificados pelas associações, comunidades e outras formas de parcerias que podem assumir *“um papel dominante na conciliação dos imperativos de eficiência dinâmica, isto é, um crescimento da produtividade e do nível de vida, e aqueles de justiça social, uma repartição não muito desigual dos dividendos do crescimento”* (Boyer, 1991). O apoio político-administrativo originado dos gestores públicos locais, além da convicção do papel a desempenhar no fomento econômico do território são fatores fundamentais para as iniciativas de desenvolvimento local. Torna-se necessário a reformulação das funções que as diferentes administrações

públicas territoriais devem desempenhar, tendo como objetivo negociar com os agentes empresariais a construção de um entorno institucional que beneficie o tecido empresarial local, composto sobretudo por micro, pequenas e médias empresas (MPMEs).

Essa nova compreensão sobre o desenvolvimento, busca entender o local como articulador de estratégias que visem promover políticas internas de desenvolvimento, não desqualificando a importância do Estado ou de outras instâncias federativas no planejamento do desenvolvimento. Essas instâncias continuam a ter a sua importância, mas com uma melhor participação das localidades, tendo com isso um ganho qualitativo nas políticas desenvolvidas. Sobre a ação do poder político-administrativo local como uma gente importante nas estratégias de desenvolvimento, Llorens (2001) esclarece que, não é o desmantelamento do Estado que nos levara ao desenvolvimento, mas sim a definição de uma “nova agenda” de ações articuladas com o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil territorial. Dessa forma, a depender da política a ser desenvolvida é importante à articulação entre diferentes instâncias públicas, buscando ações coerentes tendo aí a importância da descentralização político-administrativa (territorial).

Daí a delegação de competências reais e a distribuição do poder que perpassa a descentralização político-territorial (e financeira) constituírem um requisito central para dotar os territórios da autonomia e liberdade necessária para a efetivação das estratégias de desenvolvimento local. Desse modo, torna-se possível o incremento da coesão e da capacidade de funcionamento autônomo, isto é, menos vulnerável e subordinado da economia e da sociedade locais. O resultado disso, longe de debilitar o Estado, fortalece-o notavelmente ao reforçar sua própria base social e econômica.

### **Da fragmentação política à Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

Desde o avanço das políticas neoliberais no Brasil, assim como a reestruturação das funções do Estado Nacional, a noção de construção de um projeto nacional para a questão regional fora sucumbida do cenário político. Restringindo-se as ações localizadas regionalmente e outrora à política setoriais, cada vez mais as regiões se deparavam tanto com um cenário de extrema concorrência interna incitada pela guerra fiscal (política de isenção de tributos estaduais e municipais) quanto externa, conforme intensificava o processo de globalização e abertura comercial. As superintendências perderam espaço durante a década de 1990, até a extinção da emblemática Superintendência do Nordeste, que fora reaberta no final da primeira década dos anos 2000 totalmente reformulada.

A década de 1990 ser um período de crises econômicas e endividamento do Estado. Nesse período as políticas restritas mencionadas a cima tiveram maior avanço nas escalas estaduais. As unidades da federação brasileira começavam a experimentar estratégias descentralizadas de desenvolvimento, e inúmeras políticas se materializaram em diferentes territórios. Junto delas, avanças as teorias do desenvolvimento endógeno e da proximidade geográfica, como forma de resistência e sobrevivência à abertura comercial incitada e à feroz competitividade internacional.

As principais políticas foram os Arranjos Produtivos Locais (APL) e as Câmaras Setoriais, que teve seu início a partir da experiência da Câmara Setorial do automóvel no ABC paulista. Dada a sua relevância e persistência no território nacional, algumas agendas foram incluídas pelo Governo Federal ainda nos anos 1990, como mecanismo de reproduzir e aprimorar em outros lugares as práticas existentes. Assim, desde a entrada no novo século e a mudança do Governo Federal dotado de características desenvolvimentistas, viu-se ampliar as estratégias de desenvolvimento regional, concebidas por um caráter territorial, mas ainda sem uma coordenação e um projeto

nacional delimitado. É importante destacar que tais políticas territoriais se vinculam em sua maioria a um setor econômico. Dessa forma, as políticas regionais são guiadas por órgãos governamentais (seja federal, estadual ou municipal) pelos correspondentes setoriais, como as Câmaras Setoriais coordenadas pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento e assim por diante.

Proliferam-se, então, além das políticas de APLs e Câmaras, os Circuitos turísticos, os Comitês de Bacias Hidrográficas, Territórios da Cidadania e Coredes. A multiplicidade das escalas é um fenômeno a ser considerado aqui, na medida em há a coexistência de políticas entre os níveis de governo, como por exemplo as Câmaras Setoriais e os próprios APLs possuem planos e ações em âmbito federal e estadual, embora algumas vezes não haja diálogo entre estas ações.

Atualmente existem no Brasil diversos exemplos de estruturas de governança territorial que fundamentam experiências de desenvolvimento territorial específicas. Essas estratégias que são promovidas pelo Estado, desde a esfera federal até a municipal, apresentam intensidades de atuação bem distintas uma das outras. Citamos alguns exemplos de governança territorial existentes no Brasil e que demonstram os novos aspectos, características e comportamentos sobre o qual vem se desenvolvendo os projetos e as iniciativas de desenvolvimento, que são distintas entre os territórios, uma vez que este abarca elementos específicos que delimitam a sua essência e a sua identidade enquanto um espaço social organizado.

#### i. Arranjos Produtivos Locais

O termo Arranjo Produtivo Local surgiu no Brasil enquanto uma adaptação dos modelos de desenvolvimento dos distritos industriais marshallianos e do vale do Silício californiano. O emprego e os estudos que buscam definir o termo ainda é recente no

Brasil, tendo nos anos de 1990 a intensificação de seu uso pelo poder público sendo incluído nos projetos políticos de desenvolvimento do país.

Buscando avançar nos estudos sobre o funcionamento e o desenvolvimento dessas aglomerações, assim como a sua importância para o desenvolvimento regional, foi criado o Grupo de Trabalho Permanente para APLs (GTP-APL) que conta com a participação de 33 instituições públicas e privadas, com a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A definição mais bem aceita no campo acadêmico e pelo MDIC foi cunhada pela Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Segundo o grupo os APL's são:

(...) aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas - que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros - e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento (REDESIST, p.3, 2003).

De forma básica podemos definir os APLs enquanto aglomerações de empresas localizadas em um mesmo contexto territorial, apresentando especialização produtiva, mantendo ainda algum vínculo de interação, articulação e cooperação entre si e com outros atores locais, como governo municipal, além de outras instâncias (estadual e federal), associações empresariais, instituições de crédito, universidades e outros centros de pesquisa e desenvolvimento (Fuini, 2010). A compreensão da formação dos arranjos esta geralmente associada a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais, a partir de uma base social, cultural, política e

econômica comum. Esse é um aspecto importante e que nos permite compreender também que é importante para o bom desenvolvimento do arranjo a existência de um ambiente favorável à interação, à cooperação e à confiança entre os atores, o que denota a importância das estruturas de governança territorial seja na cooperação ou na coordenação do arranjo.

## ii. As Câmaras setoriais

As Câmaras setoriais surgem no final da década de 1980, como uma iniciativa de abertura de diálogo e negociação entre os sindicatos das montadoras do ABC Paulista com as indústrias do setor automobilístico. O bom resultado da Câmara Setorial do ABC Paulista dá respaldo para a reprodução dessas experiências no país, inclusive com outros setores como o agrícola e o pecuário que adotou a política de criação das câmaras para diferentes produtos do campo. As primeiras câmaras do agronegócio surgem nos anos de 1990 em um momento de liberalização econômica, onde a “modernização do campo já avançava o território nacional, valorizando a mecanização, a presença de capital externo, provocando um aumento da concentração de terras e uma maior desigualdade, tanto no meio rural quanto no urbano, pelo forte êxodo rural”. (TOPPAN e RIBEIRO, 2014)

Segundo o Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA, 2015) a definição de Câmara Setorial “está fortemente relacionado com a ideia de um agrupamento de representantes dos organismos, órgãos e entidades, públicas e privadas, que compõem os elos de uma cadeia produtiva do agronegócio, que tem por substrato um ou mais produtos”. Ainda segundo o ministério o papel das câmaras é o de servir como um espaço consultivo na identificação de oportunidades ao desenvolvimento das cadeias produtivas, articulando agentes públicos e privados, definindo ações prioritárias

de interesse comum, visando à atuação sistêmica e integrada dos diferentes segmentos produtivos. Assim como os APLs, as Câmaras partem de aglomerações agrícolas, podendo apresentar industriais, de micro, pequeno e médio porte, sustentando sempre uma relação intrínseca e histórica/cultural com o local.

### iii. Os Comitês de Bacia Hidrográfica

De forma sucinta, os CBHs são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e existem no Brasil desde a Constituição de 1988. Devem ser entendidos enquanto instâncias públicas com a finalidade de elaborar políticas para o uso dos recursos hídricos, bem como servir de colegiado para a resolução de conflitos sobre o uso da água.

O colegiado deve apresentar uma estrutura de funcionamento democrático garantindo a participação ativa (representação e poder de decisão) de representantes de todos os setores da sociedade que tenham interesse sobre a água na bacia, além das organizações civis e do poder público regional representado pelos prefeitos dos municípios. Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA, 2015) as principais competências dos CBHs são elaborar e “aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia; arbitrar conflitos pelo uso da água, em primeira instância administrativa; estabelecer mecanismos e sugerir os valores da cobrança pelo uso da água; entre outros”.

### iv. Os Circuitos Turísticos

Os Circuitos Turísticos surgem enquanto estruturas de governanças territoriais constituídos por municípios próximos entre si e que levando em conta os atributos físico-geográficos, econômicos e socioculturais existentes em uma área e em um panorama integrado e sistêmico se associam com vistas a elaborarem projetos de

exploração turística de seus respectivos patrimônios históricos, culturais e naturais, assim como outros bens afins.

Tendo em vista o setor econômico relacionado, é importante que se tenha pelo menos em um município existência de infraestrutura necessária para receber turistas é um elemento fundamental para o bom funcionamento das atividades econômicas relacionadas ao turismo, como hotelaria, transporte e estabelecimentos alimentícios por exemplo.

#### v. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)

Os COREDES são estruturas de governança surgiram no início dos 1990, como uma nova forma institucional e escala territorial da gestão pública entre o Estado e o município (Pires, Fuiniet *al*, 2011), sobretudo no Rio Grande do Sul. Eles são caracterizados pela como espaços “de articulação da sociedade regional, atuando no sentido de integrar os esforços da sociedade civil e das diferentes instâncias da administração pública que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento” (COREDE, 2015). A participação da sociedade civil organizada em diferentes seguimentos é crucial para a discussão dos problemas regionais que deverão dar a sustentação para a consolidação de uma identidade regional, ou seja, de um sentimento de pertinência a uma comunidade territorialmente organizada.

#### vi. Territórios da Cidadania

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, os Territórios da Cidadania são grupo de municípios com características econômicas e culturais semelhantes e têm a função de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania através de uma estratégia de desenvolvimento territorial

sustentável. Foi criado em 2008 a partir da ideia original do Programa Territórios Rurais Sustentáveis do Ministério do Desenvolvimento Agrário, na qual visava desenvolver a atividade agrícola de sub-regiões estagnadas, eleitas a partir do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)) concentração de populações quilombolas ou de agricultura familiar, baixo dinamismo econômico e número de beneficiários do programa de assistência Bolsa Família

A tabela 01 sintetiza as principais estratégias de desenvolvimento existentes hoje, a partir de mecanismo de gestão e governança, além da escala e espacialidade de atuação, e do setor direcionado.

**Tabela 01** – Principais Políticas de Desenvolvimento Regional/Territorial existente atualmente no Brasil.

| <b>Modalidade</b>        | <b>Definição</b>  | <b>Espacialidade</b>  | <b>Setor</b>  |
|--------------------------|---|---|---------------|
| Circuitos Turísticos     | São municípios geograficamente próximos que se associam em função de interesses e possibilidades de explorarem turisticamente seu patrimônio histórico, cultural e natural* | 64 circuitos turísticos concentrados nos Estados de São Paulo, Minas, Rio de Janeiro e Espírito Santo | Serviços      |
| Coredes                  | Conselhos Regionais de Desenvolvimento que buscam definir estratégias de desenvolvimento regional através de pactos e alianças de concertação social*                       | 28 conselhos no estado do Rio Grande do Sul   | Multisetorial |
| CBH                      | Os Comitês de Bacia Hidrográfica são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Agência Nacional de Águas)            | 201 CBH em todo o território nacional e 10 CBH interestaduais   | Multisetorial |
| Territórios da Cidadania | Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, são grupo de municípios com características econômicas e culturais semelhantes, têm a função de promover o                    | 120 Território em todo o território nacional  | Agropecuário  |

|                               |   |   |              |
|-------------------------------|---|---|--------------|
|                               | desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania através de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.  |   |              |
| APL                           | São aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes. (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais - REDESIST)  | 958 reconhecidos pelo Governo Federal e presente em todo o território nacional  | Industrial   |
| Câmaras Setoriais e Temáticas | De acordo com o Ministério da Agricultura e Abastecimento são agrupamento de representantes dos organismos, órgãos e entidades, públicas e privadas, que compõem os elos de uma cadeia produtiva do agronegócio, que tem por substrato um ou mais produtos. Tratam dos setores produtivos da Agropecuária, tendo sempre um enfoque sistêmico – Visão de Cadeia Produtiva. | 31 Câmaras em todo o território. Há política semelhante no estado de São Paulo, na qual possui atualmente outras 29 Câmaras | Agropecuário |

Fonte: Elaborado pelos autores.

\*Pires et al, 2011.

Mesmo reconhecendo a importância dessas instâncias no desenvolvimento regional, apenas em 2007 é que se imagina um projeto nacional para as resolver as diferenças regionais do país. É com a lei 6.047/2007 e sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional que se constitui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Sem muitas realizações e concretizando pouco as diretrizes propostas, a principal contribuição da PNDR fora a indicação de uma metodologia de ação com escalas distintas, a partir de três grandes áreas de atuação - Macrorregional, Sub-regional ou Mesorregional, e Áreas Prioritárias – que considerava indicadores capazes de demonstrar as fragilidades socioeconômicas regionais numa escala micro e meso.

A Política previa que, para a escala macrorregional, dever-se-iam ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, coordenadas pelas superintendências de desenvolvimento de cada região - SUDENE, SUDAM e SUDECO - sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional. Para a escala mesorregional seriam criados programas de incentivos à implementação de infraestrutura social e produtiva e estruturação de arranjos produtivos locais, sobretudo naquelas regiões definidas como regiões de baixo dinamismo econômico, através de programa como “Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais” (PROMESO) e “Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões” (PROMOVER).

O principal foco nessa escala está no atento ao Programa sub-regional com “infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas” (BRASIL, 2005, p. 35). Isso porque, embora tenha retomado o debate sobre as estratégias de desenvolvimento regional no Brasil, apenas avanços pontuais podem ser vistos nessa I PNDR.

Ademais, já naquele momento incorporava elementos importantes de uma política genuinamente *territorial*. Apesar da abordagem às políticas “de baixo para cima”, ou endógenas, notou-se uma forte centralização política pelo Governo Federal e pouco mobilização com as unidades federativas. Além disso, as principais ações do Estado que causaram uma modesta redução na desigualdade regional foram resultados dos programas universais (ARAUJO, 2013), como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), projetos de interiorização da educação superior, políticas de transferência de renda, aumento real do salário mínimo e políticas de isenções fiscais, o

que provocou um aumento do dinamismo industrial em algumas regiões do Centro-Oeste e do Nordeste.

Em 2013 inicia o debate sobre uma Nova PNDR, iniciada pela atual presidenta Dilma Rousseff, que na tentativa de obter mais legitimidade e mobilização, promove um amplo processo democrático de construção da política, promovendo conferências em todos os estados e todas as macrorregiões. Todas as discussões promovidas foram interpretadas e sintetizadas no projeto de lei nº 375 de 2015, em discussão no senado federal.

A Nova PNDR era vista como um instrumento fundamental para recuperar-se a solidariedade federativa; o incentivo à promoção dos mecanismos de governança horizontal (entre entes governamentais) e vertical (integração entre as escalas como método de coordenação política) é um elemento crucial para a criação de um projeto à nação para conter as desigualdades internas.

**Tabela 2**– Sistema de Governança Vertical entre a Nova PNDR, segundo o PL nº 375.

| <b>Nível</b> | <b>Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional<br/>PL nº 375 de 2015</b>                   |
|--------------|--|
| Estratégico  | Conselho Nacional de Desenvolvimento   |
|              | Conselhos Macrorregionais de Des. Regional   |
|              | Conselhos Estaduais de Des. Regional   |
|              | Instâncias sub-regionais de des. Regional  |
| Tático       | Câmara de Política de Integração Nacional e Des. Regional  |
| Operacional  | Prefeituras, Consórcios Intermunicipais, CBHs, APLs, Câmaras Setoriais, Circuitos Turísticos etc |

Fonte: Organizado pelo autor, a partir do PL nº 375 de 2015.

A fundamentação metodológica que orienta a Nova PNDR também está na esfera do desenvolvimento territorial e sustentável, focado em ações mesorregionais e na articulação de potencialidades locais como recursos de promoção dos fatores de

produção e crescimento econômico. Para isso, quatro eixos são eleitos como fundamentais para a elaboração da proposta: a) Governança, Diálogo Federativo e Participação Social; b) Financiamento do Desenvolvimento Regional a partir do Fundo Nacional de Desenvolvimento; c) Critérios de Elegibilidade universais para o desenvolvimento mesorregional; d) Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável, sintetizado em outros quatro eixos estruturantes (estrutura produtiva, inovação e recursos humanos, infraestrutura, e rede de cidades).

Apesar dos avanços, temas caros a discussão regional e responsáveis pelo diálogo federativo praticamente não avançaram. A questão tributária e os mecanismos que acabem com a guerra fiscal não evoluíram. Destaca-se, também, a existência de estratégias que ainda favorecem estratégias de desenvolvimento passadas, como os tradicionais incentivos fiscais e financiamento para grandes polos regionais, constatando lacunas que ainda dificultam a recuperação do pacto federativo e a redução do ambiente competitivo entre as regiões.

### **Considerações finais**

O processo de descentralização política é, de fato, um processo recente, e isso se reflete na dificuldade que o Estado (em todas as suas escalas) têm na elaboração de políticas públicas, especialmente políticas de caráter regional. Essa dificuldade pode ser agravada pela concomitância do avanço neoliberal do país, que exigiu mudanças de estratégias políticas e econômicas das quais os agentes sociais à época não detinham profunda compreensão. Aliado a isso, o próprio modelo neoliberal aniquilou políticas regionais existentes e não promoveu a articulação de políticas contemporâneas de abordagem endógena.

Dessa forma, até o ano de 2003, as alternativas encontradas pelo Estado para as políticas regionais, especialmente as endógenas, aparecem de forma dispersa em algumas unidades federativas, sobretudo em regiões mais desenvolvidas, porém sem dispor de coordenação institucional e política entre elas. Com a troca de governo e um aumento da participação do Estado na economia, essas políticas de desenvolvimento regional, como os APLs, Câmaras Setoriais, Coredes, Circuitos Turísticos, Territórios da Cidadania, se intensificaram no território, assim como a tentativa de construir uma política em âmbito nacional e sucumbir a falta de integração existente, resultando na I e na Nova PNDP. Essa interação e coordenação política é vista como fundamental, devido a um ambiente de extrema concorrência existente hoje entre as regiões.

Apesar dos avanços alcançados sobre a necessidade de uma Política Nacional, do foco da escala de intervenção para as mesorregiões que viabilizam políticas no cenário de descentralização, e também do surgimento da governança como um desses elementos de integração, coordenação e participação política, temas emblemáticos que inferem negativamente para o desenvolvimento regional ainda persistem. A disputa entre os estados federativos, a necessidade de uma reforma tributária que favoreça regiões menos desenvolvidas, e persistência de práticas tradicionais de atração de empresas são elementos que devem ser superados, e tal discussão só é possível em âmbito nacional

Conclui-se, então, que a descentralização política aliado a um modelo neoliberal responsáveis pela fragilização do pacto federativo, embora tenha permitido a existência de políticas regionais dispersas, não promoveu um desenvolvimento satisfatório no tocante à diminuição das desigualdades internas.

## **Referências Bibliográficas**

ARAUJO, T. B. Desenvolvimento Regional Brasileiro e as políticas federais do governo Lula. In SADER, E. **10 Anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A Constituição Dirigente Invertida: A Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. **Boletim da Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra**. Suplemento (Cessou em 1992. Cont. ISSN 0872-6043 StudiaJuridica), Coimbra, Portugal, v. XLIX, p. 57-77, 2006. Disponível em: [https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX\\_Artigo2.pdf?ln=pt-pt](https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf?ln=pt-pt). Acessado em: 01 ago de 2015.

BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI. In: **Economia e Sociedade**: Revista do Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, n.12. Jun. 1999.

BRASIL, **I Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2007.

BRASIL, **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Texto de Referência da Nova Política Nacional Desenvolvimento Regional, 2012a.

BRASIL. **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Caderno de Conceitos da Nova Política Nacional Desenvolvimento Regional, 2012b.

BRUNO, M. **Crescimento econômico, mudanças estruturais e distribuição as transformações do regime de acumulação no Brasil**: uma análise regulacionista. 2005. Tese (Doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ / ÉcoledesHautesÉtudesenSciencesSociales EHESS de Paris, Rio de Janeiro, 2005.

CBH. **Comitê de Bacia Hidrográfica**. Disponível em: <http://www.cbh.gov.br/>. Acessado em 10 ago de 2015.

CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M. (org.). **Celso Furtado e os desafios do desenvolvimento**. Cultura Acadêmica/ Oficina Universitária. Marília. 2010.

FUINI, L. L. **Manifestações da Governança Territorial no Brasil**: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais. 2010. 191 f. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010.

MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento). **As Câmaras Setoriais e Temáticas**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas>. Acessado em: 10 ago 2015.

MARINELI, F. O desenvolvimentismo de Antônio Delfim Netto: para além dos estigmas da “teoria do bolo”. **Revista Contemporânea**, Niterói/ RJ. v. 1, p. 1-24, 2014.

PIRES, E. L. S. et al. **Governança Territorial**: Conceitos, Fatos e modalidades. Rio Claro: Editora da Pós-Graduação em Geografia/ IGCE/ UNESP, 2011.

REDESIST (Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais). **Glossário de Arranjos e Sistemas produtivos e Inovativos Locais**. IE/UFRJ, SEBRAE. Novembro, 2003. Disponível em: [http://portalapl.ibict.br/export/sites/apl/galerias/arquivos\\_noticias/glossario.pdf](http://portalapl.ibict.br/export/sites/apl/galerias/arquivos_noticias/glossario.pdf) Acessado em: 20 de abril de 2013.

STADUTO, J. A. R. et al. As Câmaras Setoriais do agronegócio brasileiro. **Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e sociologia rural**. 45, 2007, Londrina: SOBER.

TEIXEIRA, J.R.B. O atual desequilíbrio do sistema de repartição de receitas tributárias. **Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2005\\_1508.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2005_1508.pdf). Acessado em: 10 maio 2015.

TOPPAN, R.N; RIBEIRO, J. R. Território e Governança: a contribuição da Geografia para pensar o Desenvolvimento. In: **10º Congresso Brasileiro de Sistemas**, Ribeirão Preto.2014.  
Disponível em: <http://www.issbrasil.usp.br/ocs/index.php/cbs/10cbs/paper/view/5>.