

As renitências das escalas geográficas: descentralização, regionalismo e o sistema de governança da nova PNDR para a gestão do território

RICARDO NAGLIATI TOPPAN*

Resumo: O processo de descentralização do Estado brasileiro ainda precisa superar vários desafios acerca da efetividade de suas ações e da solidez das redes de cooperação multiescalar para que se coloque em mesmo ritmo e sintonia as políticas nacionais, regionais e locais. Sob uma agenda neoliberal pós-década de 1990, num cenário em que a questão regional brasileira foi preterida pelos governos federais desde então, esse artigo visa discutir algumas opções encontradas pela discussão da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no que tange à articulação entre as escalas geográficas e à coordenação política regional/local no aprimoramento de ações afirmativas para a gestão e desenvolvimento do território. Assim, o objetivo é entender se as ações esboçadas na PNDR são capazes de superar barreiras impostas pela falta de entendimento entre os entes federativos, e também superar problemas estruturais patrimonialistas historicamente fundados nas regiões brasileiras.

Palavras-chave: Política Nacional de Desenvolvimento Regional; Escalas Geográficas; Gestão do Território.

Abstract: The process of decentralization of the Brazilian State still needs to overcome many challenges regarding the effectiveness of its actions, and the solidity of the multi-scale cooperation networks in which it inserts in the same way national, regional and local policies. From a post-neoliberal agenda 1990s, in a scenario in which the Brazilian regional issue was preempted by federal governments since then, this paper discusses some outlets found the discussion of the new National Policy for Regional Development (PNDR) regarding the articulation between Geographical scales and the regional / local political coordination in the improvement of affirmative actions for the management and development of the territory. The objective, therefore, is to answer whether the actions outlined in the PNDR are capable of overcoming barriers imposed by the lack of understanding between federative entities, and also overcome structural patrimonial problems, historically based in the Brazilian regions.

Key words: National Policy of Regional Development; Geographic Scales; Territory Management.



* RICARDO NAGLIATI TOPPAN é doutorando em Geografia.

1 – Introdução

Quando se discute os problemas de distribuição dos recursos públicos com os entes federativos e as dificuldades de financiamento de políticas de desenvolvimento dos municípios é certo afirmar que o processo de descentralização do Estado brasileiro ainda precisa superar vários desafios acerca da efetividade de suas ações e da solidez das redes de cooperação multiescalar, na qual coloca em mesma sintonia políticas nacionais, regionais e locais (ARRETCHE, 2000). As lacunas deixadas desde a Constituição de 1988 e as deficiências do pacto federativo têm se mostrado grandes barreiras na elaboração de estratégias de desenvolvimento regional, capazes não apenas de atenuar os desequilíbrios internos, mas também de dar projeção e competitividade aos territórios numa escala global. Além disso, somam-se as históricas estruturas de poder fundadas no território, as quais sustentam o regionalismo no Brasil.

Tendo em retrospectiva uma agenda neoliberal a partir da década de 1990, num cenário em que a questão regional brasileira foi negligenciada pelos governos federais, esse artigo discute algumas alternativas encontradas pela discussão da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no que concerne à articulação entre as escalas geográficas e à coordenação política regional/local no aprimoramento de ações afirmativas para a gestão e desenvolvimento do território. O objetivo é compreender essa estrutura de governança e entender se as ações esboçadas por essa proposta de política pública no âmbito do sistema de governança são capazes de superar barreiras impostas pela falta de entendimento entre os entes federativos, e também superar problemas estruturais

patrimonialistas na ação direta dentro das regiões e dos territórios.

Assim sendo, esse artigo está estruturado em três partes, além dessa breve introdução, onde também está contida a metodologia. Na segunda parte é apresentada a Nova PNDR, destacando os avanços e os limites da proposta; na terceira, a discussão centra nas divergências da Nova PNDR com o projeto de lei nº 375/2015, especialmente no que tange à centralização do poder decisório e estratégico do sistema de governança proposto; a quarta e última parte é destinada às considerações finais.

1.1 – Procedimentos teórico-metodológicos

O principal instrumento metodológico do texto é a análise documental, a partir dos documentos oficiais do Ministério da Integração Nacional, resultantes tanto do processo de formulação da Nova PNDR, especialmente o relatório final da Conferência Nacional, realizada em Brasília no ano de 2013. Além disso, também é feita a análise do Projeto de Lei do Senado nº 375 de 2015, no intuito de destacar elementos favoráveis e desfavoráveis à atenuação desses condicionantes considerados nocivos ao desenvolvimento de políticas interescares.

Os documentos mencionados foram interpretados à luz de um arcabouço teórico diversificado, que integraram parte da revisão bibliográfica, na tentativa de explicar questões fundamentais como: o desenvolvimento regional e territorial (BENKO, 2001; BRANDÃO, 2004; PECQUER, 2005; PIRES, 2010); a ação política do Estado, o pacto federativo e a escala geográfica de intervenção pública (MANN, 1986; ARRETCHE, 2000; CASTRO, 2006; 2014; ARAÚJO, 2013;

GALVÃO, 2013); e por fim, uma análise histórica e estrutural do território nacional (FURTADO, 1959; OLIVEIRA, 1981; 2003; BERCOVICCI, 2003). Assim, a partir desses procedimentos é que foram tecidas as reflexões e os argumentos aqui apresentados.

O conceito de escala empregado tanto na PNDR quanto nesse artigo está associado a uma concepção procedimental, como parte do método da análise geográfica. Dessa forma, a escala geográfica define uma realidade percebida, capaz de atribuir significado que faça a distinção da natureza de um espaço, como “*um conjunto de representações coerentes e lógicas que define modelos espaciais de totalidades sucessivas e não uma progressão linear de medidas de aproximação graduais*” (CASTRO, 2014, p.90). O global, o nacional ou o local não possuem, necessariamente, rigidez e inflexibilidade conceitual, e devem ser definidos a partir da inter-relação dos fenômenos e dos espaços.

Além disso, a escala como método permite não só a forma de investigação sobre o espaço geográfico, mas também define as formas de intervenção institucional sobre ele. Isso se faz presente na PNDR quando o Ministério da Integração Nacional define a escolha da *escala mesorregional* em seu projeto¹. Essa escala é compreendida como instâncias geograficamente menores, ou intermediárias, do que as tradicionais macrorregiões do Brasil, mas que compõem um conjunto de municípios com dinâmica socioespacial semelhante, capaz de identificar as

¹ A proposta da PNDR indicou uma metodologia de ação com escalas distintas, a partir de três grandes áreas de atuação: Macrorregional, Sub-regional ou Mesorregional, e Áreas Prioritárias.

diversidades internamente das unidades da federação².

2 – O Sistema de Governança da Nova PNDR como um caminho para uma ação multiescalar do Estado: avanços e limites.

A preocupação em construir uma agenda de desenvolvimento regional a nível nacional reaparece a partir de 2007 com a institucionalização da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional, no segundo Governo Lula. Apesar da ação propositiva e até da reativação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a ausência de um sistema de financiamento compatível com os problemas históricos de desigualdade regional³ não permitiu que a I PNDR ganhasse fôlego, e o centralismo político-gerencial da Política não conseguiu a adesão esperada dos estados e municípios. Como bem afirma Araújo, uma das mentoras da I PNDR, os resultados da I PNDR estiveram relacionados essencialmente à expansão de políticas universais, através da criação programas sociais (como o Bolsa Família), investimentos em infraestrutura (como o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento) e expansão do ensino superior (Reuni – Programa de Reestruturação das

² O critério adotado é a regionalização oficial do IBGE. As mesorregiões foram classificadas posteriormente a partir do grau de dinamismo econômico, dado em função do rendimento domiciliar médio e do crescimento do PIB per capita (BRASIL, 2013). A partir disso, as regiões são classificadas em alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda. Ex: Mesorregião do Vale do Ribeira – SP, classificada como mesorregião estagnada.

³ Em 2001 a macrorregião sudeste era responsável por 57,7% do PIB nacional, enquanto que a macrorregião nordeste 12,6%. Decorridos dez anos, a região sudeste representava ainda 55,4% do PIB nacional, e a nordeste 13,4 %, segundo dados do IBGE.

Universidades Federais; Fies – Programa de Financiamento Estudantil; e o Prouni – Programa Universidade para Todos), as quais resultaram, conseqüentemente, em efeitos regionais (ARAUJO, 2013).

Retomada a discussão pelo governo Dilma em 2012, o Ministério da Integração Nacional propôs o diálogo para uma Nova PNDR, incentivando a formulação de princípios e diretrizes gerais a partir de Conferências Municipais, Estaduais e Macrorregionais. A ideia de abrir o debate a fim de garantir legitimidade e adesão dos entes federados não estava concentrada apenas numa ação multiescalar, mas acima de tudo, participativa, convidando para essas conferências entidades governamentais, universidades, empresários, agricultores, movimentos sociais e organizações civis. Dentre os pontos que merecem atenção da Nova PNDR, destaca-se a mudança da escala de ação: a mesorregional, uma escala geográfica que permite considerar as diversidades de renda e desenvolvimento social presentes internamente em cada unidade da federação. Além disso, a Nova PNDR propunha instituir um sistema de governança vertical como forma de integração das políticas setoriais à política nacional de desenvolvimento das regiões. Por fim, outra medida favorável consiste no deslocamento de práticas tradicionalmente compensatórias das perdas ocasionadas pela divisão territorial do trabalho (como por exemplo, isenção fiscal) e passa, concomitantemente a elas, a procurar desenvolver as potencialidades e os recursos específicos do *território* (PECQUEUR, 2005), possibilitando mais competitividade para regiões menos desenvolvidas (TOPPAN, 2015). Nesse momento, o Governo Federal admite claramente as teorias de

desenvolvimento endógeno (ou territorial) como fio condutor das estratégias de crescimento e competitividade para as regiões.

Sobre os mecanismos de governança, estes constituíram um dos quatro eixos principais da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional⁴, realizada em Brasília no ano de 2013 pelo Ministério da Integração Nacional, após um intenso período de debates em conferências estaduais e macrorregionais acerca da constituição de uma Nova PNDR. No documento resultante da Conferência Nacional, a governança se solidifica sob duas maneiras: primeiro de forma *vertical*, como já adiantado – a partir da integração entre os níveis de comando do Ministério da Integração⁵ e seu relacionamento com as escalas inferiores – e segundo, *horizontal* – nas relações e manifestações políticas interministeriais e de ações descentralizadas regional e localmente, cunhadas para operacionalizar as ações da PNDR. Sob o título de *Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional* (SNDR), almejava-se, assim, que as ações da PNDR perpassassem por uma cooperação e articulação entre as escalas de atuação política, desde o Governo Federal, passando pelas instâncias macrorregionais, sub-regionais, intermunicipais e municipais. Esse sistema era uma tentativa que cumprir os três princípios fundantes da Política em relação à integração no plano estratégico entre as escalas e às boas práticas descentralizadas de gestão do território, que seriam:

⁴ Os outros eixos foram: Critérios de Elegibilidade, Financiamento e Vetores do Desenvolvimento.

⁵ Previa-se que dentro do Conselho Nacional da Nova PNDR haveria a participação também dos Ministérios da Saúde, Transportes, Desenvolvimento Econômico e Educação.

Garantia da transparência, participação e controle social, com poder deliberativo e representação paritária e plural (incluindo todos os segmentos) em todas as fases da PNDR – formulação, regulamentação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, de seus objetivos e metas [...].

Participação de todas as Unidades da Federação na PNDR, com o objetivo de promover, em todo o território brasileiro, a redução das desigualdades socioeconômicas [...].

Sistema de governança visando à transparência, monitoramento e avaliação dos processos e resultados das políticas públicas [...] (BRASIL, 2013).

Ao analisar os documentos oficiais (BRASIL, 2013), esses princípios elencados objetivavam criar mecanismos também de gestão partilhada do território, no âmbito da Governança Territorial (PIRES et al., 2011), como forma de garantir a participação e o controle social entre os atores da sociedade no combate à desigualdade regional e transparência política. Já sob a perspectiva do Estado, essa governança remeteria à integração política entre o nacional, o regional e o local.

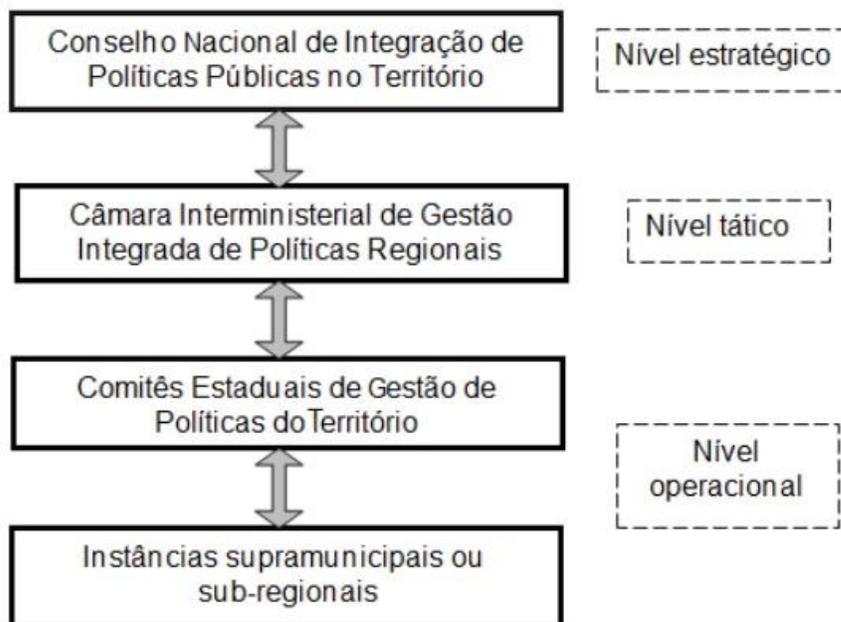
2.1 – O Modelo de Governança Vertical

O sistema de governança vertical tem em seu pressuposto fundante a cooperação e a articulação entre as escalas de atuação da PNDR. Em nível federal, a coordenação de políticas definiria as principais estratégias de ação e o pacto de metas, caracterizando

um nível estratégico da Política. A *Câmara Interministerial de Gestão Integrada*, responsável pelo nível tático, ficaria responsável por aprovar planos e programas, além de coordenar as ações com as instâncias regionais; estas, por sua vez, eram consideradas como um nível operacional da PNDR, compondo o campo das governanças horizontais (TOPPAN, 2015). O nível hierárquico de cada uma das instâncias está apresentado na figura 1.

Esse sistema teria a funcionalidade de planejar, monitorar, regular e avaliar as políticas públicas de desenvolvimento, nos níveis estratégico, tático e operacional, assumindo neste último a concepção *territorial*. Através desse sistema, estimava-se garantir a transparência da informação, o controle social, bem como a participação cidadã, efetiva, livre, informada, autônoma e com poder deliberativo da sociedade civil em todos os níveis, utilizando instrumentos de tecnologia digital, garantindo sua continuidade enquanto política de Estado. (BRASIL, 2013). Vale ressaltar que este sistema de governança vertical torna-se uma proposta ousada, ambiciosa e benéfica (mas não menos arriscada) do Governo Federal, já que permitiria, ao menos no âmbito da PNDR, determinada autonomia de decisão nas escalas locais/regionais. Com esta autonomia inicialmente proposta, a participação social dentro das instâncias gestoras da PNDR tomaria uma importância sem precedentes na história do Brasil, aproximando-se mais dos pressupostos da Constituição Federal de 1988 e do processo de descentralização subsequente.

Figura 1 – Desenho Esquemático do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional



Fonte: TOPPAN (2015), elaborado a partir do Texto de Referência para a CNDR (BRASIL, 2013).

Diante desse cenário apresentado em 2013 da PNDR, em que se estimava uma autonomia de gestão dentro do SDR, preconizava-se uma forte aceitação da Política Nacional de Desenvolvimento com um incentivo para a ocupação desses espaços decisórios pelos atores sociais de diversas escalas. Entretanto, ao se voltar para os estudos do SDR nota-se a ausência de referências explícitas sobre todas as atribuições, os objetivos e as limitações das instâncias deliberativas consideradas de nível operacional (TOPPAN, 2015). Como apresentado adiante, tal poder deliberativo se ausenta completamente no projeto de lei que pretende instituir a PNDR.

Já a prerrogativa de uma ação interministerial e multiescalar do Estado é um grande passo para o sucesso da PNDR, nos remetendo à ideia já dita por Celso Furtado na década de 1970, de

que o problema da desigualdade regional no Brasil deveria ser encarado como uma questão nacional (FURTADO, 1958). Não se resolve as desigualdades regionais no país tratando-as de forma isolada e desconexa com o contexto da economia nacional, sobretudo no atual período de competitividade imposto pela globalização. Contudo, a ausência de algumas discussões importantes acerca do federalismo brasileiro corroborou negativamente para que se pudessem atingir os resultados pretendidos da PNDR.

Arretche (2000) destaca que o processo de descentralização das ações do Estado iniciado a partir de 1998 ocorreu com a ausência de incentivos à municipalização dos serviços públicos, desfavorecendo as contas públicas municipais, a ausência de imposições constitucionais e de programas que

contribuísem para extensão da descentralização de forma coordenada, sem comprometimento orçamentário. Além disso, as reformas neoliberais que sucederam nos anos 1990, somadas às políticas de exoneração estadual para aumentar as exportações e a uma política de ajuste fiscal, provocaram um retorno ao modelo de pacto ‘federativo neo-dualista’, isto é, competitivo e degradante, segundo Bercovici (2003). O exemplo que evidencia atualmente tal competição é o fenômeno de guerra fiscal, um artifício do ente federativo que reduz tributos a fim de atrair investimentos do setor privado. Além do teor competitivo e da política de desoneração que compromete a capacidade de intervenção do Estado, entes federados mais ‘pobres’ sofrem mais com essas medidas por arrecadarem menos impostos, aumentando ainda mais seus déficits.

Para além da compreensão de disputa entre os estados e regiões do Brasil, é pertinente ter a clareza que, no decorrer do desenvolvimento do capitalismo nacional, a desigualdade não apenas se fez como um resultado histórico do processo de acumulação, como também se tornou um fator condicionante ao próprio desenvolvimento. Isto é, regiões mais industrializadas se beneficiaram de regiões mais atrasadas internamente, que além de fornecerem recursos primários e mão de obra barata, serviam como escoamento do excedente dos produtos manufaturados. E dentro dessa estrutura interna de centro-periferia, o papel das elites regionais na manutenção das estruturas fundiárias quanto no desenvolvimento vanguardista nacional é fulcral. É assim que Oliveira (2003) entende a dinâmica regional brasileira, onde o “moderno” e o “atrasado” coabitam o mesmo espaço, o mesmo território nacional, sendo que o primeiro crescia e alimentava-se da

existência do segundo. Logo, o desenvolvimento regional perpassa um debate estrutural, capaz de atingir não apenas questões fiscais e produtivas, mas também da estrutura de poder no espaço.

2.2 – O Modelo de Governança Horizontal

O modelo horizontal de governança proposto certamente não é menos complexo e audacioso do que a integração das políticas públicas de desenvolvimento para as regiões dentro da PNDR. Enxerga-se aqui que o atributo principal desse modelo horizontal consiste em intensificar as capilaridades do Estado no seu território. A partir da ideia de Mann (1986), que o Estado é composto por uma dimensão difusa de relações e materialidades, o provimento de instâncias locais de coordenação política dos atores sociais é uma forma de fortalecer a instituição Estado, no contexto de descentralização, e não o contrário. É através dessa escala, que a PNDR pode garantir sua efetividade e eficácia, sem abrir mão da participação e do patrimônio sociocultural construído pela história.

Assim, a PNDR faz uma aposta em instâncias de participação e controle social em nível municipal, estadual, regional e federal, contemplando a equidade na representação (sociedade civil, mercado e Estado) e apoiada por câmaras técnicas, para o planejamento, gestão, controle, transparência e publicidade das ações de desenvolvimento regional e nos processos de governança (BRASIL, 2013). Das possibilidades existentes são permissivos conselhos intermunicipais, fóruns mesorregionais, colegiados territoriais, comitês de bacias hidrográficas, consórcios municipais, câmaras setoriais estaduais, comitês

gestores de Arranjos Produtivos Locais, comitês gestores de Circuitos Turísticos, Conselhos Regionais de Desenvolvimento estaduais, entre outros semelhantes. Logo, é nessa escala geográfica da PNDR que a governança recebe o seu atributo *territorial*, de inspiração em correntes teóricas do desenvolvimento endógeno e, em determinados casos, em teorias do desenvolvimento a partir da proximidade institucional-geográfica, conforme os clássicos exemplos da “Terceira Itália” (BENKO; LIPIETZ, 1994; PIRES et al., 2011). Esse atributo das especificidades do território levado à política pública culmina no conceito de governança territorial⁶.

Reconhecidos os avanços em descentralizar a Política e aumentar os espaços de participação social, é necessário reconhecer alguns limites impostos à governança territorial, dado pela formação socioespacial característica do Brasil. Isso porque a existência de espaços de participação não implica necessariamente que estes serão devidamente ocupados e estarão em pleno funcionamento. Ou seja, cria-se uma tensão entre aumentar a descentralização como forma de controle social e legitimação das políticas públicas por um lado, mas, por outro, sem a garantia que tais espaços responderão ao mesmo ao propósito de

existência anteriormente definido⁷. Dentre os fatores explicativos, é possível mencionar o histórico predomínio centralizador e autoritário de antigos modelos de desenvolvimento regional (mesmo após o início de período neoliberal cujo centralismo orçamentário ainda coíbe determinadas estratégias efetivas para competitividade das regiões), a existência de um período recente de “Estado de Exceção” da ditadura militar, e ao modelo de democracia participativa utilizada no Brasil recentemente.

Sobre esse último ponto, se implantada de forma plena, a PNDR encontrará também dificuldades em alçar uma nova noção de democracia na sociedade. O poder político nacional, ao contrário dos Estados Unidos, por exemplo, surge centralizador, provinciano, desde o período imperial até a República Velha. Na República Nova, as políticas de desenvolvimento, como o Plano de Metas (1956-60), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento e até a I PNDR sempre foram guiados pela forte ação do poder centralizador federal (TOPPAN, 2015).

Além desses fatores, o regionalismo⁸ pode acabar interferindo nocivamente nessas instâncias de participação política local/regional. Isso implica que as antigas estruturas políticas locais, baseadas no poderio econômico-

⁶ Os conceitos de governança territorial resultam de estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial, mobilizando cidades, empresas, prefeituras, sindicatos, e associações de modo geral (PIRES, et al., 2011). Mais além, o conceito resulta de um processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos (PECQUEUR, 2005).

⁷ O esvaziamento das governanças, que compromete a sua representatividade, foi estudada no estado de São Paulo pelo grupo de pesquisa “Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial” ao qual o autor participa. Para mais informações, consultar relatório Fapesp processo 11/50837-9.

⁸ Para Castro (2006) regionalismo implica na mobilização política de grupos dominantes em uma região em defesa de interesses específicos.

histórico e no uso do Estado como ferramenta de hereditariedade hegemônica, podem, ora utilizar dos instrumentos do próprio Estado para inibir as ações debatidas nas governanças locais (provocando sua obsolescência), ora induzir propostas de interesses estritamente privados. Dessa forma, tais instâncias de governança do modelo horizontal podem ser permissivas às atitudes patrimonialistas e também para corrupção, através de desvios e uso indevido de recursos públicos. Incentivar tais modalidades de governança sem estruturar minimamente seu *modus operandi* é um risco muito alto para a Nova PNDR.

Vale lembrar que a resistência política das oligarquias nordestinas frente ao avanço das forças do capitalismo do Centro-Sul na virada do século XIX para o século XX se tornou uma das causas da inércia econômica no Nordeste e da desvalorização de sua força de trabalho. Assim, além de não contribuir para o desenvolvimento regional provocado pela estagnação da atividade açucareira, também impediu a “modernização” das relações de trabalho e expansão da indústria (BERCOVICI, 2003; OLIVEIRA, 1981).

Portanto, consideram-se importantes os avanços da Nova PNDR acerca do aumento da representatividade e da territorialização das políticas públicas de desenvolvimento regional, mantendo uma preocupação de integralizar as ações do Estado em todas as suas escalas. Porém, os limites aqui apontados mostram que alguns mecanismos de condução e monitoramento da própria Política precisam ser ajustados, para garantir a máxima e mais representativa participação social, independente do poder financeiro e político hegemônico

historicamente consolidado nas regiões. A solução para isso não é nada fácil, embora se acredite que uma regulamentação bem estruturada dessas instâncias com o contínuo incentivo à participação esteja entre os possíveis encaminhamentos.

3 – O projeto de lei que institui a Nova PNDR: integração política ou política top down?

O Sistema de Governança de Desenvolvimento Regional sofreu mudanças importantes quando fora levado ao Senado pelo ex-ministro e senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE). Além de algumas diferenças, esse PL também definiu algumas lacunas deixadas na discussão anterior, especialmente na composição estatutária do Sistema de Governança.

A instância máxima de controle é o Conselho Nacional de Desenvolvimento, aglutinando as ações interministeriais (e presidida pelo Ministério da Integração Nacional), porém contendo também representantes dos cinco conselhos macrorregionais, dos estaduais, assim como dos conselhos sub-regionais. Além da coordenação política, estão entre as suas competências a proposição de diretrizes gerais para a PNDR, elaboração e monitoramento do pacto de metas, e validação das propostas de conselhos estaduais. A distinção do PL consiste que este conselho torna-se, dentro da agenda da PNDR, o único órgão permanente que possui atribuições de caráter consultivo, propositivo e deliberativo, cabendo às instâncias inferiores o caráter consultivo e propositivo. Como é sintetizada no quadro abaixo, a alteração de nível técnico das instâncias de escala inferior passa a compor o campo estratégico, dedicado à proposição de políticas regionais, tendo a autonomia de cada

um limitada, devido ao seu caráter não deliberativo.

Quadro 1 – Comparação do Sistema de Governança Vertical entre a Nova PNDR e o PL nº 375, do Senado Federal.

Sistema Nacional de desenvolvimento Regional Nova PNDR	Nível	Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional PL nº 375 de 2015
Conselho Nacional de Integração de Políticas no Território	Estratégico	Conselho Nacional de Desenvolvimento
		Conselhos Macrorregionais de Des. Regional
		Conselhos Estaduais de Des. Regional
		Instâncias sub-regionais de Des. Regional
Câmara Interministerial de Gestão integrada de Políticas Regionais	Tático	Câmara de Política de Integração Nacional e Des. Regional
Comitês Estaduais de Gestão de Políticas do Território	Operacional	X
Instâncias supramunicipais ou sub-regionais		X

Fonte: TOPPAN, 2015.

Retomando o Projeto de Lei em discussão, os Conselhos Macrorregionais seriam compostos pelos representantes das superintendências de desenvolvimento (ou entidade correspondente em caso de sua ausência), pelos conselhos estaduais e sub-regionais. Entre as suas atribuições consultivas e propositivas, caberia a eles a proposição de projetos macrorregionais, de diretrizes específicas para as respectivas macrorregiões, e de avaliação das políticas da PNDR.

Infere-se, a partir de então, se tal centralidade não entra em contradição com as demandas por participação social e um desestímulo às próprias

estratégias horizontais de governança, ancoradas na coordenação dos territórios. Se tal inferência estiver respaldado na realidade, e ocorrer assim o enfraquecimento das instâncias estaduais e regionais de decisão e proposição de políticas, corre-se o risco de se perpetuar as políticas estritamente *Top Down* (BENKO; LIPIETZ, 1994), isto é, ter a formulação de políticas de desenvolvimento regional centralizadas em uma única instituição de planejamento estatal, donde sairia todas as decisões. Seguindo essa linha de pensamento, o modelo *top down* só não se constituiria, como no outrora o fez, se a Nova PNDR considerasse justamente a composição multiescalar

do Conselho Nacional de Desenvolvimento.

Apesar das críticas e dos receios de uma centralização político-estratégica, essa reestruturação possui aspectos bem positivos, podendo constituir um alinhamento das ações da Política e, sobretudo, uma representação das instâncias superiores bastante integradas com as instâncias locais, dado o processo de composição do Conselho em âmbito nacional. Manter o controle deliberativo e tático a nível federal contribui para inibir práticas patrimonialistas regionalizadas, embora muitos desses hábitos políticos também aconteçam atualmente nesse nível macro da escala, sobretudo na esfera legislativa. Em todo caso, o que está obscuro ainda dentro da PNDR, relacionado a esta questão da governança, é justamente a dimensão que se almeja para essas instâncias locais e regionais. Quais serão os seus limites e possibilidades para que elas não se afastem dos princípios e diretrizes gerais da PNDR e do SDR? Como se dará o processo de avaliação dos resultados das políticas empregadas? Caso predomine uma estrutura de rede de governança vertical mais centralizado a nível federal, as ações destinadas aos territórios e às regiões serão compatíveis e permissivas com as perspectivas do desenvolvimento endógeno e da mobilização dos atores sociais, um dos pressupostos teóricos existentes na PNDR? E para as localidades onde não há qualquer indício de coordenação política a nível regional, como elas serão inseridas dentro da Política? Nem o resultado da Conferência Nacional nem o Projeto de Lei tiveram êxito em esclarecer tal preocupação, deixando a questão secundarizada.

4 – Considerações finais

É inegável que a proposta de discussão de uma Nova PNDR trouxe à tona temas relevantes sobre a questão regional brasileira. Elaborar uma política coesa, com pressupostos de desenvolvimento territorial endógeno efetivo, competitivo e com participação social é um desafio enorme, especialmente considerando a tradição centralizadora do Estado nacional no tocante ao planejamento regional. A saída inovadora encontrada pela PNDR está essencialmente na inclusão de uma nova escala de atuação, a mesorregional, e no sistema vertical-horizontal de governança, responsável por integrar as políticas regionais sob a ótica de um projeto nacional, ao mesmo tempo em que pretende promover o exercício de uma democracia participativa. Assim, esses aspectos podem aproximar para o diálogo os entes federativos, dada a busca pela transversalidade propiciada (em potencial) pelo sistema de governança vertical (o SDR). Contudo, a discussão em torno da Nova PNDR não conseguiu abarcar questões estruturais e tributárias que endossam a perpetuidade das desigualdades regionais no Brasil.

Diante do apresentado, afirma-se, então, que o Sistema de Governança Vertical e Horizontal da Nova PNDR estimula a cooperação e articulação entre as escalas de atuação política, desde a União, passando pelas instâncias macrorregionais, sub-regionais, intermunicipais e municipais. Desta maneira, tal sistema tem condições de contribuir na aproximação de um projeto de desenvolvimento para a nação, trazendo benefícios capazes de sanar a falta de articulação e de adesão às propostas discutidas pelo Governo Federal, bem como uma aproximação

dos estados nas tentativas de atenuarem os conflitos entre si.

Nesse sistema de governança vertical, a coordenação do Ministério da Integração Nacional é a instância que define as principais estratégias de ação e o pacto de metas, caracterizando assim um nível estratégico das políticas regionais. Em segundo plano, estaria o nível tático, sob a responsabilidade da Câmara Interministerial de Gestão Integrada, onde seriam aprovados os planos e programas da PNDR, além de coordenar as ações com as instâncias locais e regionais. De acordo com o Projeto de Lei proposto subsequente, essas instâncias locais estariam no nível operacional, responsáveis pela execução das políticas nos territórios.

Entretanto, embora as modalidades de governança tenham suas benesses, a questão da influência do regionalismo nas instâncias locais precisa ser mais bem discutida, na tentativa de esboçar uma regulamentação e uma estruturação interna de funcionamento que prese pela busca dos interesses coletivos e pela participação massiva dos atores organizados. Determinados modelos de governança horizontal não têm se mostrados totalmente capazes de impedir a influência do poder das elites locais/regionais nos espaços de gestão e gerenciamento de políticas territoriais. O debate proposto, embora ciente da participação da sociedade civil, ainda ignora alguns determinantes socioespaciais, especialmente relacionados à tríade espaço, poder e capital. Isso remete ao questionamento da real efetividade e eficácia das políticas públicas de desenvolvimento regional, como também das instituições destinadas à gestão do território e às boas práticas de governança. Há também, alguns pontos obscuros que carecem maior debate, em especial, a

questão da autonomia e do poder deliberativo das escalas de governança locais e horizontais.

A proposta de construção da PNDR não é capaz de solucionar todos os conflitos presentes acerca da questão regional, o que não serve de justificativa para o seu esquecimento e abandono. Assim sendo, é preciso avançar cada vez mais nessa discussão.

Referências

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.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BRANDÃO, C. As teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. **As Regiões Ganhadoras - Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia econômica** Trad.: GONÇALVES, A. Lisboa: Celta Editora, 1994.

BENKO, G. A recomposição dos espaços. **Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Campo Grande, v. 1, n.2, p. 7-12, mar. 2001.

BERCOVICCI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

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

BRASIL, Ministério da Integração Nacional. **Secretaria da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Relatório Final dos Princípios e Diretrizes, 2013.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política: Território, Escalas de Ação e Instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CASTRO, I. E. Escala e Pesquisa na Geografia. Problema ou Solução? **Espaço Aberto**, PPGG - UFRJ, v. 4, n. 1, p. 87-100, 2014.

DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Textos para Discussão 159**. Brasília: IPEA, 2004.

FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: Iseb, 1959.

GALVÃO, A. C. F. Por que apoiar políticas de desenvolvimento regional? Ideias sobre alguns dos dilemas atuais do desenvolvimento In. BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MANN, Michael. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". In: J. A. Hall (ed.) **States in History**. Basil: Blackwell. pp.109-136, 1986.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste Planejamento e conflito de classes**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O Ornitórrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PECQUER, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem de desenvolvimento para as economias do sul. **Revista Raízes**, Campina Grande, Vol. 24, n. 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.

PIRES, E. L. S. A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão. Brasília, **PPP - Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, 2010.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R; PICCOLI, D.; **Governança Territorial: Conceitos, Fatos e Modalidades**. Rio Claro: Editora da Pós-Graduação em Geografia/ IGCE/ UNESP, 2011.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n 375 de 2015**. Brasília, 2015

TOPPAN, R. N. A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma análise sobre as estratégias de desenvolvimento territorial para o Brasil. Rio Claro: **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Geografia, IGCE, UNESP, 2015.

Recebido em 2017-10-16
Publicado em 2018-02-05